

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE XIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 221.833 van 19 december 2012
in de zaak A. 207.328/XII-7175**

In zake: de BVBA MULTOGAS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Els Desair
kantoor houdend te 2000 Antwerpen
Oudeleeuwenrui 19
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de HAVEN VAN BRUSSEL
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Johan Vanden Eynde en Bart Van Hyfte
kantoor houdend te 1060 Brussel
Gulden Vlieslaan 77
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 14 december 2012, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de beslissing van 30 november 2012 van de raad van bestuur van de Haven van Brussel tot eenzijdige verbreking om redenen van algemeen belang en openbaar nut van de concessie aan de bvba Multogas met betrekking tot terreinen aan de Akenkaai 18 te Brussel, en tot onmiddellijke inbezitneming van deze terreinen, met inbegrip van de aanwezige gebouwen en installaties.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 18 december 2012, om 16u30 uur.

Staatsraad Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Els Desair, die verschijnt voor verzoekster, en advocaat Bart Van Hyfte, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Sofie De Doncker 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. Verzoekster baat een benzinestation uit op grond van verwerende partij, aan de Akenkaai 18 te Brussel. Daartoe is op 4 november 1977 een concessieovereenkomst gesloten die volgens verzoekster nog tot 31 mei 2023 behoort te lopen.

Bij dagvaarding van 27 februari 2008 vordert verwerende partij onder meer de ontbinding van de concessieovereenkomst op grond van artikel 1184 van het Burgerlijk Wetboek, de veroordeling van verzoekster tot het volledige ontruimen van het terrein onder verbeurte van een dwangsom, en de machtiging om alle gebouwen en goederen te verwijderen. Verzoekster van haar kant vordert met dagvaarding van 18 april 2008 een schadevergoeding.

Met een vonnis van 8 december 2009 verklaart de rechtbank van eerste aanleg te Brussel de concessieovereenkomst ontbonden, eensdeels, omdat verzoekster sinds 1 juni 2005 in gebreke bleef de concessievergoedingen te betalen en, anderdeels, omdat wordt vastgesteld dat “sedert het definitief [bijzonder bestemmingsplan] dat werd aangenomen op 19.3.2009 de terreinen niet meer kunnen ter beschikking gesteld worden voor de exploitatie van een benzinestation”. Wat de vordering tot ontruiming en tot machtiging om afbraak en saneringswerken uit te voeren betreft, wordt beslist de zaak in voortzetting te zetten op 24 februari 2011, nadat een bodemdeskundige zijn eindverslag heeft neergelegd. Met betrekking tot de ontbinding van de concessieovereenkomst staat de rechtbank de voorlopige tenuitvoerlegging van het vonnis toe.

Tegen het vonnis wordt beroep ingesteld door verzoekster, die onder andere wil horen vaststellen dat de concessieovereenkomst blijft lopen tot 31 mei 2023 en dat zij terecht sinds 1 juni 2005 geen concessievergoedingen betaalde.

Hangende die beroepsprocedure legt verzoekster op 7 februari 2011 klacht met burgerlijke partijstelling bij de onderzoeksrechter te Brussel neer wegens samenspanning van ambtenaren, misbruik van gezag, valsheid in geschriften en gebruik van valse stukken. Als gevolg daarvan schort het hof van beroep te Brussel op 27 juni 2011 de behandeling van de burgerlijke zaak op in afwachting van de behandeling van de strafklacht.

Met de thans bestreden beslissing, ten slotte, beslist de raad van bestuur van verwerende partij om eenzijdig de concessie aan verzoekster te verbreken om redenen van algemeen belang en openbaar nut en om over te gaan tot de onmiddellijke inbezitneming van de terreinen, inbegrepen de aanwezige gebouwen en installaties. Gemotiveerd wordt, in essentie, dat “tot op heden in het kader van de vordering tot gerechtelijke ontbinding de Haven van Brussel de terreinen nog niet terug in het bezit heeft kunnen nemen” en dat, gelet op de wil en opdracht tot hervvalorisatie van het Becodok, met inbegrip van de Akenkaai, het

algemeen belang vereist dat de domeinconcessie definitief wordt beëindigd en de betreffende terreinen terug in het bezit worden genomen.

IV. Grondvoorwaarden voor een schorsing

4. Krachtens artikel 17, §§ 1 en 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan slechts tot schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid worden besloten onder de drievoudige voorwaarde dat ernstige middelen worden aangevoerd die de nietigverklaring van de aangevochten beslissing kunnen verantwoorden, dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen en dat een uiterst dringende noodzakelijkheid voorhanden is.

V. Grondvoorwaarde van een ernstig middel

A. Eerste middel

Standpunt van verzoekster

5. Een eerste middel is afgeleid uit “de schending van de artikelen 1184 BW jo. artikel 1234 BW en de schending van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder de materiële motiveringsplicht en de zorgvuldigheidsplicht”.

Toegelicht wordt dat door het vonnis van 8 december 2009 van de rechtbank van eerste aanleg te Brussel dat heeft geoordeeld dat de concessieovereenkomst diende te worden ontbonden, de stilzwijgende ontbindende voorwaarde in vervulling is gegaan die bij elke wederkerige overeenkomst is inbegrepen. Hierdoor zijn alle verbintenissen en de concessieovereenkomst in haar geheel teniet gegaan. Aangezien de concessie op vordering van verwerende partij al gerechtelijk werd ontbonden, kan ze niet nog eens door de bestreden beslissing verbroken worden. Ook met betrekking tot de

afbraak of inbezitneming van gebouwen of installaties mag verwerende partij, naar het oordeel van verzoekster, geen enkele actie ondernemen. Deze kwestie is ten gevolge van het beroep tegen het vonnis van 8 december 2009 hangende bij het hof van beroep te Brussel.

Verzoekster besluit:

“Het zorgvuldigheidsbeginsel verplicht de overheid om zorgvuldig te werk te gaan bij de voorbereiding van de beslissing en ervoor te zorgen dat de feitelijke en juridische aspecten van het dossier deugdelijk geïnventariseerd en gecontroleerd worden, zodat de overheid met kennis van zaken kan beslissen (formele zorgvuldigheid) en de betrokken belangen zorgvuldig inschat en afweegt, derwijze dat particuliere belangen niet nodeloos worden geschaad (materiële zorgvuldigheid).

Door de concessie ééenzijdig te verbreken niettegenstaande de gerechtelijke ontbinding van de concessie met ingang op 27 februari 2008 en de lopende procedure voor het Hof van Beroep te Brussel begaat de Haven ontegensprekelijk een inbreuk op de op haar rustende zorgvuldigheidsverplichting.”

Beoordeling

6. Met de bestreden beslissing wordt eenzijdig de concessie-overeenkomst met verzoekster verbroken om redenen van algemeen belang en openbaar nut en wordt besloten tot “de onmiddellijke inbezitneming van deze terreinen [aan de Akenkaai 18 te Brussel], met inbegrip van de aanwezige gebouwen en installaties”.

Juist die onmiddellijke inbezitneming lijkt het zwaartepunt van de bestreden beslissing uit te maken – en, overigens, de kern van het door verzoekster, in verband met de tweede grondvoorwaarde voor een schorsing, aangevoerde moeilijk te herstellen ernstig nadeel. Het verslag aan de raad van bestuur dat de beslissing voorafgaat zet uiteen (adm. doss., stuk 6, p. 6-7):

“Het algemeen belang vereist momenteel dat de Haven van Brussel onverwijld het aan Multogas in concessie gegeven terrein terug in bezit neemt.

Op dit ogenblik kan de Haven van Brussel juridisch gezien het terrein niet

terug in bezit nemen in de mate dat haar vorderingen strekkende tot het bekomen van de ontruiming van het terrein onder verbeurte van een dwangsom alsook de toelating om de sloop- en saneringswerken te laten uitvoeren ten laste van Multogas, aanhangig zijn bij het Hof van Beroep van Brussel dat vooraleer hierover uitspraak te doen de afloop van de strafrechterlijke procedure afwacht.”

7. Partijen zijn het er terechtzitting over eens dat het vonnis van 8 december 2009 van de rechtbank van eerste aanleg te Brussel, waarnaar verzoekster in het middel verwijst, verwerende partij niet tot de meer vermelde onmiddellijke inbezitneming in staat stelt.

Weliswaar verklaart het vonnis de concessieovereenkomst ontbonden en staat het de voorlopige tenuitvoerlegging toe wat die ontbinding betreft, maar tegelijk zet het de zaak in voortzetting naar een latere datum wat de vordering van verwerende partij tot ontruiming op straffe van uitdrijving en tot machtiging tot het uitvoeren van de afbraakwerken en saneringswerken betreft. Aangezien verzoekster tegen het vonnis beroep aantekende, liggen nu ook die in voortzetting gestelde vorderingen voor bij het hof van beroep te Brussel. Dat hof besliste op 27 juni 2011 de behandeling van de zaak op te schorten in afwachting van de behandeling van de strafklacht die verzoekster op 7 februari 2011 bij de onderzoeksrechter neerlegde.

Bij ontstentenis, zo lijkt, van enige – uitvoerbare – gerechtelijke uitspraak over de onmiddellijke inbezitneming door verwerende partij van de terreinen aan de Akenkaai 18 te Brussel, kan de bestreden beslissing tot onmiddellijke inbezitneming uiteraard niet met een dergelijke uitspraak onverenigbaar zijn, of dubbelop zijn (door “nog eens” tot een onmiddellijke inbezitneming te besluiten).

8. Evenmin wordt in de huidige stand van de procedure bijgevalen dat verwerende partij ten minste de uitkomst van de procedure voor het hof van beroep moest hebben afgewacht.

Het lijkt altijd de basisopstelling van verzoekster geweest te zijn, en nog steeds te zijn (zie bijvoorbeeld haar stuk 3, p. 11), dat als verwerende partij over de terreinen wil beschikken, zij de concessie eenzijdig moet opzeggen en de daarmee samenhangende schadevergoeding betalen. Bovendien verklaart verzoekster zelf, ter terechtzitting, van mening te zijn dat eens het hof van beroep uitspraak zal hebben gedaan, verwerende partij in principe dan weer wel tot een eenzijdige verbreking met schadevergoeding kan overgaan, inzonderheid óók – zelfs – in het voor verzoekster gunstigste geval dat haar beroep zou zijn ingewilligd en de ontbinding van de concessieovereenkomst ongedaan zou zijn gemaakt.

In de gegeven omstandigheden is de Raad van State voorlopig van oordeel dat het beroep tegen het vonnis van 8 december 2009 voor verwerende partij geen reden moest zijn om zich van de aangevochten beslissing tot onmiddellijke inbezitneming te onthouden.

9. Samenvattend wordt vooralsnog niet aangenomen dat verwerende partij aan de in het middel aangevoerde rechtsregels en beginselen is tekort gekomen door tot de onmiddellijke inbezitneming van de terreinen aan de Akenkaai 18 te Brussel te hebben beslist niettegenstaande het vonnis van 8 december 2009 en het beroep ertegen.

Het middel is niet ernstig.

B. Tweede middel

Standpunt van verzoekster

10. In een tweede middel wordt de schending aangevoerd van de materiële-motiveringsplicht, de zorgvuldigheidsplicht en het redelijkheidsbeginsel.

Een *eerste onderdeel* gaat uit van de vaststelling dat verwerende partij de concessie eenzijdig verbreekt om redenen van algemeen belang, zijnde de heropwaardering van het Becodok met inbegrip van de Akenkaai. Evenwel heeft, volgens verzoekster, verwerende partij haar mogelijkheid daartoe “verbeurd” doordat zij er pas “na 20 jaar stilzitten” is kunnen toe komen, namelijk nadat bleek “dat noch de piste van het boycotten van de milieuvergunning, noch de vorderingen tot ontbinding van de concessie het verhoopte resultaat opleveren”.

Luidens een *tweede onderdeel* “is het absurd te stellen dat er uit hoofde van de verbreking van de concessie geen vergoeding verschuldigd zou zijn”.

Beoordeling

11. In de visie van verzoekster spreekt het feit dat verwerende partij pas op 30 november 2012 beslist tot de eenzijdige verbreking van de concessie en tot de onmiddellijke inbezitneming van de terreinen met gebouwen en installaties, de realiteit en geloofwaardigheid van de aangevoerde redenen van algemeen belang en openbaar nut tegen. Immers konden volgens haar de redenen al een verbreking in 1992 of 1999 of 2005 verantwoorden.

Verzoekster lijkt zo doende twee zaken door mekaar te halen.

12. Eén zaak is de realiteit en geloofwaardigheid van de aangevoerde redenen van algemeen belang en openbaar nut.

Volgens de bestreden beslissing is het de bedoeling om aan de Akenkaai een kwaliteitsvolle openbare ruimte tot stand te brengen in de vorm van een wandeldreef die bij voorkeur wordt voorbehouden aan voetgangers en fietsers.

Het kan bezwaarlijk betwist worden dat dit past binnen een beoogde hervalorisatie van het Becodok – welke hervalorisatie, voor zoveel de

Raad van State op grond van de meegedeelde stukken kan nagaan, op dit ogenblik in zoverre gevorderd is dat de heraanleg van de linkeroever al volledig werd afgewerkt, evenals de eerste fase van de heraanleg van de rechteroever (Akenkaai). Rest nog de tweede fase van de heraanleg van de rechteroever, die onder andere betrekking heeft op de aan verzoekster in concessie gegeven terreinen.

Met een op 19 januari 2009 door de gemeenteraad van Brussel aangenomen en op 19 maart 2009 door de Brusselse hoofdstedelijke regering goedgekeurd bijzonder bestemmingsplan is wat de Akenkaai betreft in stedenbouwkundige voorschriften voorzien die erop neerkomen dat het gebied dient te worden ingericht als een kwaliteitsvolle openbare ruimte in de vorm van een wandelweg, met aan te planten bomen, die de verbinding zal vormen met het Saincteletteplein en een nog aan te leggen park rond het Vergotedok en die voornamelijk zal zijn voorbehouden aan voetgangers en fietsers. Artikel 2.3. van het bijzonder bestemmingsplan bepaalt dat tankstations ter plaatse verboden zijn.

Verzoeksters beroep tegen het besluit van 19 maart 2009 van de Brusselse hoofdstedelijke regering is door de Raad van State verworpen geworden bij arrest nr. 215.174 van 16 september 2011.

Vooralsnog blijkt niet dat de redenen van algemeen belang en openbaar nut die de bestreden beslissing aanvoert, niet werkelijk bestaan of niet actueel meer zijn. Alleszins kan het middel, waarin zelfs helemaal wordt voorbijgegaan aan voormeld bijzonder bestemmingsplan en de motivering ter zake in het aangevochten besluit, niet van het tegendeel overtuigen.

13. Een andere, tweede, zaak is het feit dat verwerende partij pas nu, en niet al zoveel eerder, tot de eenzijdige verbreking besluit.

De reden daarvoor is, op het eerste gezicht, dat verwerende partij eerst de mogelijkheden heeft willen uitputten om het bezit van de terreinen te verkrijgen zonder de schadevergoeding verschuldigd te zijn die aan een eenzijdige

verbreking vastzit. Verzoekster weet dat maar al te goed en heeft het in dit verband in haar klacht van 7 februari 2011 bij de onderzoeksrechter zelf over de “jarenlange manipulaties” van verwerende partij met als doel: “het verwijderen van klaagster van haar concessieterreinen zonder het betalen van een schadevergoeding”.

Als zodanig lijken die “manipulaties” of pogingen om aan de concessie een einde te stellen zonder schadevergoeding echter niet de deugdelijkheid van de hiervoor ter sprake gekomen redenen van algemeen belang en openbaar nut tegen te spreken of te ontkrachten.

14. Het eerste middelonderdeel is niet ernstig.

15. Het tweede middelonderdeel richt zich tegen de loutere vaststelling – “op dit ogenblik” – van verwerende partij dat “zonder vooruit te lopen op een eventuele rechterlijke beslissing” de schadeloosstelling waartoe zij gebeurlijk gehouden is door de eenzijdige verbreking, volledig gecompenseerd wordt door wat verzoekster zelf aan haar verschuldigd is, namelijk de kostprijs van de sanering van de terreinen en de openstaande concessievergoedingen. Toegevoegd wordt, voor alle duidelijkheid, “[d]at deze vaststelling geen afbreuk doet aan de mogelijkheid voor de bvba Multogas om in het kader van een gerechtelijke procedure, desgevallend de hangende procedure voor het Hof van Beroep te Brussel, de schadeloosstelling te vorderen waarop zij zou menen recht te hebben, waarbij [verwerende partij] zal overgaan tot betaling van het bedrag dat door de Hoven of Rechtbanken zou worden bepaald.”

Het onderdeel betreft ogenschijnlijk een niet-decisieve, vrijblijvende bedenking. Het vermag niet de onwettigheid van de bestreden beslissing aan te tonen.

16. Het tweede middelonderdeel is niet ernstig.

Dit wijst meteen uit dat er geen ernstige middelen worden aangevoerd, zodat ten minste één van de cumulatieve grondvoorwaarden voor een schorsing niet is vervuld en er bijgevolg reden is om de vordering in haar geheel te verwerpen.

BESLISSING

De Raad van State verwerpt de vordering tot schorsing bij uiterste dringende noodzakelijkheid.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 19 december 2012, door de Raad van State, XIIe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	staatsraad,
	waarnemend voorzitter,
bijgestaan door	
Frank Bontinck,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Frank Bontinck

Johan Lust