

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 9 december 2021 met nummer RvVb-A-2122-0276

in de zaak met rolnummer 2021-RvVb-0233-SA

Verzoekende partijen **1. René LAUWRYS**
2. Irmgard HOUSCHKA
3. Patrick HUYBRECHTS
4. Theodorus VAN DEN BRANDE
5. Patricia COENEN

vertegenwoordigd door Mrs. Christophe COEN en Simon DE BUYSER met woonplaatskeuze te 2018 Antwerpen, Mechelsesteenweg 210 A bus 10

Verwerende partij **de provincie ANTWERPEN, vertegenwoordigd door de deputatie van de provincieraad**

met woonplaatskeuze te 2018 Antwerpen, Koningin Elisabethlei 22

Tussenkomende partijen **1. het college van burgemeester en schepenen van de gemeente BOECHOUT**
2. de gemeente BOECHOUT, vertegenwoordigd door het college van burgemeester en schepenen

vertegenwoordigd door Mrs. Floris SEBREGHTS en Jean-Christophe BEYERS met woonplaatskeuze te 2600 Antwerpen-Berchem, Borsbeeksebrug 36

3. GABRIËLS & CO nv

vertegenwoordigd door Mr. Thomas RYCKALTS met woonplaatskeuze te 1000 Brussel, Wolvengracht 38 bus 2

I. Bestreden beslissing

De verzoekende partijen vorderen met een aangetekende brief van 7 december 2020 de schorsing van de tenuitvoerlegging en de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 22 oktober 2020.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de derde tussenkomende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Boechout van 30 juli 2019 ingewilligd.

De verwerende partij heeft aan de derde tussenkomende partij een omgevingsvergunning verleend voor de bouw en de exploitatie van een nieuw tankstation met aanhorigheden en het vellen van bomen op het perceel gelegen te 2530 Boechout, Provinciesteenweg zn, met als kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie D, nummer 446P0.

II. Rechtspleging

De Raad willigt met het arrest van 22 april 2021 met nummer RvVb-S-2021-0923 de vordering tot schorsing in. De derde tussenkomende partij dient een verzoek tot voortzetting in.

De verwerende partij bezorgt het administratief dossier en dient geen antwoordnota in. De derde tussenkomende partij dient een schriftelijke uiteenzetting en de verzoekende partijen dienen een toelichtende nota in.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 18 november 2021.

De procespartijen werden opgeroepen voor de zitting van 18 november 2021. Ze hebben ingestemd met het schriftelijk behandelen en in beraad nemen van de zaak met toepassing van artikel 85, §3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 mei 2014 houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse Bestuursrechtscolleges (Procedurebesluit).

III. Feiten

1.

De derde tussenkomende partij dient op 3 april 2019 bij de eerste tussenkomende partij een aanvraag in voor een omgevingsvergunning voor “*de bouw en de exploitatie van een nieuw tankstation met aanhorigheden en het vellen van bomen*” op het perceel gelegen te Boechout, Provinciesteenweg zn.

Het perceel ligt, volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan ‘Antwerpen’, vastgesteld met een koninklijk besluit van 3 oktober 1979, grotendeels in woongebied en deels in parkgebied. De met de bestreden beslissing vergunde werken en constructies zijn volledig gelegen in woongebied.

Het perceel ligt ook binnen de grenzen van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Afbakening grootstedelijk gebied Antwerpen’, goedgekeurd op 19 juni 2009. Dit plan bevat geen bestemmingsvoorschriften voor het perceel.

Het perceel ligt ook binnen de grenzen van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Perimeter meergezinswoningen’, goedgekeurd op 28 februari 2013. Dit plan bevat als bestemmingsvoorschrift voor het perceel dat het oprichten van meergezinswoningen verboden is.

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 3 juni tot en met 2 juli 2019, worden er 51 bezwaarschriften ingediend, onder andere door de verzoekende partijen.

Het Agentschap voor Natuur en Bos adviseert op 4 juni 2019 voorwaardelijk gunstig.
Het Agentschap Wegen en Verkeer adviseert op 10 juli 2019 ongunstig.

De gemeentelijke omgevingsambtenaar adviseert in zijn verslag van 24 juli 2019 een omgevingsvergunning te weigeren en overeenkomstig dit verslag weigert de eerste tussenkomende partij op 30 juli 2019 een omgevingsvergunning.

2.

Tegen die beslissing tekent de derde tussenkomende partij op 17 september 2019 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De eerste tussenkomende partij adviseert op 7 oktober 2019 ongunstig.

Het Agentschap Wegen en Verkeer adviseert op 20 november 2019 aanvankelijk ongunstig.

Na de hoorzitting op 19 december 2019 adviseert de provinciale omgevingsvergunningscommissie op dezelfde dag onder voorbehoud het administratief beroep in te willigen en een omgevingsvergunning te verlenen overeenkomstig de gewijzigde plannen.

Volgens dat advies kan een vergunning verleend worden wanneer:

- (i) een officieel wijzigingsverzoek wordt ingediend met betrekking tot de gewijzigde plannen,
- (ii) er voldaan is aan de hemelwaterverordening (wanneer het advies van DIW uitgevoerd wordt) en
- (iii) de wijziging wordt besproken met het Agentschap Wegen en Verkeer en er vóór 13 januari 2020 (behoudens de mogelijkheid van een termijnverlening) een nieuw gunstig advies van dat agentschap wordt bijgevoegd.

Omwille van de aanpassing van de plannen wordt opnieuw advies gevraagd aan het Agentschap Wegen en Verkeer, dat vervolgens op 10 januari 2020 voorwaardelijke gunstig adviseert.

De verwerende partij verklaart het administratief beroep op 23 januari 2020 gegrond en verleent een omgevingsvergunning.

3.

De eerste, tweede en derde verzoekende partij vorderen door neerlegging ter griffie op 10 februari 2020 de schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging en de vernietiging van deze beslissing bij de Raad.

Met het arrest nummer RvVb-UDN-1920-0529 van 10 februari 2020 beveelt de Raad, bij wijze van voorlopige maatregel, de schorsing van de tenuitvoerlegging van de beslissing en verbiedt de derde tussenkomende partij om op enigerlei wijze uitvoering te geven aan deze beslissing.

Aangezien de derde tussenkomende partij verklaart de werken niet te zullen starten voor augustus 2020, verwerpt de Raad vervolgens de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid met het arrest nummer RvVb-UDN-1920-0588 van 18 februari 2020.

Met een aangetekende brief van 10 februari 2020 vorderen de eerste en tweede tussenkommende partij de schorsing van de tenuitvoerlegging en de vernietiging van de beslissing. De Raad beveelt op 25 augustus 2020 de schorsing van de tenuitvoerlegging van de beslissing (arrest nummer RvVb-S-1920-1159).

De vordering tot schorsing van de eerste, tweede en derde verzoekende partij, ingediend op 6 maart 2020, verliest hierdoor haar voorwerp (arrest nummer RvVb-S-1920-1160), evenals de vordering tot schorsing van de vierde verzoekende partij en de heer Jerry DE LOCHT, ingediend op 10 maart 2020 (arrest nummer RvVb-S-1920-1161).

Volgend op het schorsingsarrest wordt er geen tijdig verzoek tot voortzetting ingediend en wordt de beslissing van de verwerende partij van 23 januari 2020 op basis van de versnelde rechtspleging vernietigd met het arrest nummer RvVb-A-2021-0364 van 3 december 2020.

De vordering tot vernietiging van de eerste, tweede en derde verzoekende partij, ingediend op 6 maart 2020, verliest hierdoor haar voorwerp (arrest nummer RvVb-S-1920-1160), evenals de vordering tot schorsing van de vierde verzoekende partij en de heer Jerry DE LOCHT, ingediend op 10 maart 2020 (arrest nummer RvVb-A-2021-0708).

4.

Met een beslissing van 22 oktober 2020 trekt de verwerende partij haar beslissing van 23 januari 2020 in en neemt een nieuwe beslissing, waarbij ze het administratief beroep ongegrond verklaart en een omgevingsvergunning verleent. Zoals reeds vermeld is deze beslissing geschorst met het arrest van 22 april 2021 met nummer RvVb-S-2021-0923.

Dat is de bestreden beslissing.

IV. Tussenkoms

De tussenkommende partijen verzoeken met aangetekende brieven van 3 maart 2021 om in de procedure tot schorsing en vernietiging tussen te komen.

De voorzitter van de Raad laat de tussenkommende partijen met beschikkingen van 10 maart 2021 toe in de debatten.

V. Onderzoek van de middelen

A. Tweede middel

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partijen voeren in het tweede middel de schending aan van:

- artikel 4.3.4 VCRO;
- artikel 2 en 3 Motiveringswet.

De verzoekende partijen merken op dat de aanvraag in eerste aanleg werd geweigerd omwille van klimaatredenen. De gemeente Boechout ondertekende op 1 juni 2015 het “Burgemeestersconvenant”, een initiatief van de Europese Commissie om de doelstellingen te verwezenlijken van Richtlijn 2012/27/EU van het Europees Parlement en de Raad van Europa van 25 oktober 2012 betreffende energie-efficiëntie, tot wijziging van de Richtlijnen 2009/125/EG en 2010/30/EU. In de weigeringsbeslissing van 30 juli 2019 stelt het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Boechout dat de aanvraag, die betrekking heeft op een tankstation dat enkel voorziet in fossiele brandstoffen, manifest ingaat tegen de klimaatdoelstellingen waarvoor de gemeente zich heeft geëngageerd. Voor de provinciale omgevingscommissie zette het college van burgemeester en schepenen nogmaals uitvoerig deze weigeringsgrond uiteen.

In de bestreden beslissing staat te lezen dat deze weigeringsgrond geen geldige reden vormt om de aanvraag milieutechnisch te weigeren. Dit is volgens de verzoekende partijen manifest strijdig met artikel 4.3.4 VCRO, dat bepaalt dat een vergunning kan worden geweigerd wanneer het aangevraagde onwenselijk is in het licht van doelstellingen of zorgplichten die worden gehanteerd binnen andere beleidsvelden dan de ruimtelijke ordening. De aanvraag kadert volgens de verzoekende partijen niet binnen het Klimaatakkoord van Parijs, dat zowel door België als door de Europese Unie werd geratificeerd. Het feit dat de gemeenteraad van Boechout deze doelstellingen heeft onderschreven en hierover een uiteenzetting gaf voor de provinciale omgevingscommissie is volgens hen reeds voldoende reden om een onderzoek door de verwerende partij te noodzaken. De verwerende partij is dan ook tekort geschoten aan artikel 4.3.4 VCRO en aan de formele motiveringsplicht.

2.

De eerste en tweede tussenkomenende partij ondersteunen het standpunt van de verzoekende partijen en stellen dat het advies van de gemeente een verplicht in te winnen advies is en dat het Burgemeestersconvenant doelstellingen omvat die vallen onder het gemeentelijk beleidsveld milieu. De gemeenteraad heeft deze doelstellingen ook uitdrukkelijk aangenomen. De verwerende partij had dan ook moeten motiveren waarom ze besluit de vergunning te verlenen ondanks de onwenselijkheid die blijkt uit het advies van het college van burgemeester en schepenen.

3.

De derde tussenkomenende partij stelt dat de verwerende partij deze weigeringsgrond wel heeft onderzocht en op gemotiveerde wijze heeft gesteld dat dit geen geldige, wettelijke reden is om de vergunning te weigeren. Bovendien zou dit leiden tot een ongelijke behandeling van vergelijkbare dossiers. De beoordeling van de facultatieve weigeringsgrond laat een discretionaire beslissingsbevoegdheid aan de verwerende partij. De Raad kan in zijn schorsingsarrest dan ook niet begrepen worden in de mate dat wordt gesteld dat de verwerende partij geen zorgvuldig onderzoek heeft gevoerd en de argumentatie niet gemotiveerd heeft weerlegd. De Raad verliest daarbij uit het oog dat de verwerende partij enkel verplicht was om te antwoorden op de relevante en pertinente argumenten en niet punt per punt alle argumentatie uitdrukkelijk moet weerleggen.

Verder stelt ze dat de bindende kracht van het Akkoord van Parijs en van het Burgemeestersconvenant niet worden aangetoond door de verzoekende partijen. Het Klimaatverdrag legt verplichtingen op aan de ondertekenende landen, maar het gaat niet om concrete reglementaire of beschikkende bepalingen die voor de Raad (of andere hoven en rechtbanken) kunnen worden ingeroepen. Bovendien stoot het tankstation zelf geen broeikasgassen uit zodat de strijdigheid met het Klimaatakkoord of het Burgemeestersconvenant maar moeilijk kan worden ingezien. Het Convenant bevat geen concrete reglementaire voorschriften die de inplanting van eender welk tankstation kunnen tegenhouden. In het Convenant kunnen geen specifieke normen worden teruggevonden die door het tankstation zouden worden geschonden. De verzoekende partijen beperken zich dus tot een vage verwijzing naar *soft law* zonder het concrete project te betrekken.

Tot slot stelt de derde tussenkomenende partij dat het een modern tankstation betreft met zonnepanelen en voorzieningen om laadpalen te kunnen voorzien. Het tankstation levert de gevraagde inspanningen om de doelen voor nieuwe tankstations te bereiken.

4.

In hun toelichtende nota onderschrijven de verzoekende partijen het schorsingsarrest van de Raad van 22 april 2021.

Noch het plaatsen van zonnepanelen, noch het plaatsen van laadpalen en Adblue worden voorzien in de vergunningsaanvraag, zodat dat de gebrekkige beslissing niet kan herstellen.

Beoordeling door de Raad

1.

Zoals blijkt uit het feitenrelaas weigerde de eerste tussenkomenende partij op 30 juli 2019 de aanvraag. In de weigeringsbeslissing staat onder meer het volgende te lezen:

“ ...

- verkooppunt fossiele brandstoffen in tijde van klimaatsverandering

De oprichting van een nieuw tankstation in tijde van klimaatsopwarming roept vragen op. Dit dossier werd op milieugebied afgetoetst aan de vigerende wetgeving. Het dossier is mits naleving van de algemene, sectorale en bijzondere Vlaremvoorwaarden vergunbaar binnen de Vlarenormen.

Boechout ondertekende de burgemeestersconvenant 2020 en engageert zich om naar een klimaatneutrale gemeente te evolueren. Er werd hiervoor een klimaatactieplan opgemaakt. De omschakeling naar een CO₂-neutrale vervoersmodi is hier een onderdeel van en dient geleidelijk maar concreet te gebeuren.

Evolueren naar een klimaatneutrale gemeente behelst actiepunten van de gemeente als organisatie, maar vraagt ook inspanningen van inwoners en bedrijven die hier gevestigd zijn. Bedrijven die zich in de gemeente vestigen (nieuwe inrichtingen zeker) dienen bijgevolg ook de nodige inspanningen te leveren.

Deze aanvraag speelt hier op geen enkele wijze op in.

Er is geen snellaadpunt voor elektrische wagens, zelfs CNG wordt niet aangeboden (welke ook CO₂-uitstoot genereert maar geen nevenproducten). Dit is een klassiek tankstation zonder voorzieningen die inspelen op (nabije) toekomstige omschakelingen. In de fase van oprichting kunnen er al voorzieningen getroffen worden zodat er later geen dure aanpassingen moeten uitgevoerd worden.

Dit bedrijf is op geen enkele wijze pro-actief bezig met een actief klimaatbeleid. Bijgevolg zal er toch een negatief milieuadvies geformuleerd worden. De algemene alinea hieronder wordt negatief geformuleerd.

...

- Dit project is manifest in tegenstelling met: de klimaatdoelstellingen (SDG's) waarvoor de gemeente Boechout recent een engagementsverklaring heeft ondertekend:

- SDG 3 goede gezondheid en welzijn (tgv benzeenconcentratie)

- SDG 13 klimaatactie (tgv rooien van bomen en inzetten of fossiele brandstoffen)
- SDG 15 Leven op het land (tgv rooien van bomen) een duurzaam overheidsbeleid en druist in tegen algemeen belang

De gemeente Boechout heeft recent de engagementsverklaring ondertekend (gemeenteraad 24/06/2019) voor de duurzame ontwikkelingsdoelstellingen (SDG's). Hoe en in welke zin de SDG's zullen vertaald worden naar het gemeentelijk beleid dient nog te worden uitgewerkt. Of het project manifest in tegenstelling is met de SDG's dient geen deel uit te maken van de afweging in deze omgevingsvergunning.

..."

In graad van administratief beroep brengt de eerste tussenkomende partij op 7 oktober 2019 een ongunstig advies uit, waarbij ze verwijst naar de argumentatie zoals opgenomen in haar weigeringsbesluit.

Uit het advies van de provinciale omgevingscommissie van 19 december 2019 blijkt tot slot dat de eerste tussenkomende partij (samengevat) het volgende standpunt vertolkte:

"...

Er is een engagement om naar een klimaatneutrale maatschappij te evolueren. Er zijn niet enkel verschillende tankstations dicht op elkaar, maar het gaat ook om een tankstation met uitsluitend fossiele brandstoffen. Er worden geen inspanningen gedaan door de exploitant om te vergroenen. Dit kan vanuit het klimaatbeleid niet meer geaccepteerd worden. Op deze plaats is er ook geen nood aan een bijkomend tankstation met fossiele brandstoffen. Dat bomen gekapt worden voor een tankstation met fossiele brandstoffen is extra spijtig."

Het kan niet worden betwist dat de zorg voor het klimaat beschouwd dient te worden als een doelstelling of zorgplicht van de eerste tussenkomende partij. Nog los van de vraag in welke mate het Klimaatakkoord van Parijs van 12 december 2015 al dan niet bindende kracht heeft, blijkt immers genoegzaam dat de eerste tussenkomende partij tot een zorgplicht inzake klimaat gehouden is door de ondertekening van het "*Burgemeestersconvenant voor Klimaat en Energie*", zoals tevens aanvaard door de gemeenteraad. De eerste tussenkomende partij is gehouden tot uitvoering van de besluiten van de tweede tussenkomende partij. In de weigeringsbeslissing van de eerste tussenkomende partij, bijgetreden door het ongunstig advies in graad van beroep, wordt bovendien concreet aangegeven in welke mate het aangevraagde tankstation de duurzame ontwikkelingsdoelstellingen miskent die de eerste tussenkomende partij met de ondertekening van het Burgemeestersconvenant onderschrijft.

2.

De verwerende partij motiveert in de bestreden beslissing:

“...
KLIMAAT

De weigeringsgrond van het CBS is gebaseerd op het burgemeestersconvenant en het feit dat het bedrijf op geen enkele wijze proactief bezig is met een actief klimaatbeleid. Boechout ondertekende de burgemeestersconvenant 2020 en engageert zich om naar een klimaatneutrale gemeente te evolueren. Er werd hiervoor een klimaatactieplan opgemaakt. De omschakeling naar een CO2-neutrale vervoersmodi is hier een onderdeel van. De gemeente stelt dat het evolueren naar een klimaatneutrale gemeente actiepunten behelst van de gemeente als organisatie, maar ook inspanningen vraagt van inwoners en bedrijven die hier gevestigd zijn. Bedrijven die zich in de gemeente vestigen (nieuwe inrichtingen zeker) dienen bijgevolg ook de nodige inspanningen te leveren volgens de gemeente.

De weigeringsgrond omvat geen geldige wettelijke reden tot het milieutechnisch weigeren van de aanvraag. De commissie sluit zich hier dan ook niet bij aan gezien dit op heden leidt tot een niet gelijke behandeling van vergelijkbare dossiers.

...”

3.

In zijn schorsingsarrest van 22 april 2021 oordeelt de Raad dat voormelde motivering niet kan volstaan ter weerlegging van de vaststelling van de eerste tussenkomenende partij dat het aangevraagde tankstation de klimaatdoelstellingen in het gedrang brengt. De argumentatie die de derde tussenkomenende partij in haar schriftelijke uiteenzetting tegen dat schorsingsarrest inbrengt, doet niet anders besluiten.

Artikel 4.3.4 VCRO voorziet een facultatieve weigeringsgrond voor projecten die niet wenselijk geacht worden omwille van doelstellingen en zorgplichten in het beleidsdomein van de adviserende instantie.

De verwerende partij beschikt in haar beoordeling weliswaar over een bepaalde appreciatiebevoegdheid, zoals de derde tussenkomenende partij aanvoert, maar dit neemt niet weg dat de verwerende partij de beslissing in eerste aanleg, zoals herhaald in het advies in graad van administratief beroep, waarin duidelijk wordt aangegeven dat het gevraagde tankstation in strijd is met het Burgemeestersconvenant en de klimaatdoelstellingen waartoe de eerste twee tussenkomenende partijen zich hebben verbonden, niet zonder meer terzijde kan schuiven.

De verwerende partij oordeelt in beginsel met volheid van bevoegdheid en kan dus ook een andersluidende beschikking nemen dan deze genomen in eerste aanleg. Zulks impliceert evenwel niet dat ze geen gedegen rekening moet houden met de motieven van de beslissing in eerste aanleg en het in graad van beroep uitgebracht advies, die beide gesteund zijn op artikel 4.3.4 VCRO, dat bepaalt dat de vergunningverlenende overheid een vergunning kan weigeren wanneer uit het verplicht te vragen advies blijkt dat de aanvraag onwenselijk is omwille van doelstellingen en zorgplichten in het beleidsdomein van de adviserende instantie.

Zelfs al beschikt de verwerende partij bij de beoordeling van de vergunningsaanvraag over een zekere discretionaire bevoegdheid, dient ze in het licht van de haar opgelegde motiveringsplicht minstens een gedegen onderzoek te voeren naar de gevolgen van een advies dat gesteund is op een duidelijke zorgplicht en doelstelling aangenomen door de eerste twee tussenkomende partijen.

Het advies conform artikel 4.3.4 VCRO kan *in casu* gekaderd worden in het algemene doelstellingenartikel 1.1.4 VCRO, dat onder meer stelt dat de behoeften van de toekomstige generaties niet in het gedrang mogen komen en dat moet rekening gehouden worden met de toekomstige gevolgen voor het leefmilieu. De eerste twee tussenkomende partijen hebben de klimaatdoelstellingen uitdrukkelijk opgenomen in hun gemeentelijk beleid, en de eerste tussenkomende partij heeft dit als zodanig ook duidelijk en concreet geformuleerd in haar beslissing in eerste aanleg. Ze hebben aangegeven dat ze de algemene klimaatdoelstellingen, die ze hebben onderschreven, ook daadwerkelijk in hun beleid van ruimtelijke ordening willen implementeren. Het is niet onredelijk dat ze daarvoor ook inspanningen kunnen vragen aan actoren die projecten aanvragen op hun grondgebied, en hun medewerking kunnen eisen om de gemeentelijke klimaatdoelstellingen ook concreet te vertalen naar het vergunningenbeleid. Ze hebben concreet aangevoerd dat de gemeente zich engageert om naar een klimaatneutrale gemeente te evolueren. De gemeente heeft hiervoor een concreet klimaatactieplan opgemaakt, waarbij de omschakeling naar CO-neutrale vervoersmodi een onderdeel vormt. De visie van de gemeente dat zulks niet alleen actiepunten vanwege de gemeente behelst als organisatie, maar ook inspanningen vraagt van haar inwoners en bedrijven die er gevestigd zijn of er zich willen vestigen, is niet kennelijk onredelijk. Overigens zijn de door de gemeente in dat opzicht opgenomen verbintenissen niet vrijblijvend, en valt niet uit te sluiten dat ze op de daadwerkelijke naleving ervan in hun gemeentelijk beleid door derden, inwoners of milieubewegingen, gebeurlijk kunnen worden aangesproken.

Evenmin wordt aangetoond dat door het opleggen van bijkomende infrastructurele maatregelen, zoals zonnepanelen, en snellaadpalen, naast de nog aanwezige fossiele brandstoffen, buitenmatige of kennelijk onredelijke eisen zouden worden gesteld aan de derde tussenkomende partij.

Uit de bestreden beslissing blijkt weliswaar dat de verwerende partij impliciet wel erkent dat het project, zoals het is ingediend, niet verenigbaar is met de door de eerste twee tussenkomende partijen gestelde klimaatdoelstellingen, maar dat ze hieraan geen gevolgen verbindt en oordeelt dat de weigeringsgrond geen geldige wettelijke reden tot het milieutechnisch weigeren van de aanvraag vormt. De verwerende partij die zich beperkt tot de loutere stelling dat ze het negatief advies “*geen geldige wettelijke reden tot het milieutechnisch weigeren van de aanvraag*” acht, zonder dit concreet te onderbouwen of te motiveren, miskent, in aanmerking genomen de door de gemeente op zich genomen verbintenissen, dat klimaatdoelstellingen in dat geval mee een wezenlijk beoordelingscriterium vormen van het lokaal vergunningenbeleid.

De bijkomende argumentatie van de derde tussenkomende partij in haar nota voor de Raad dat het tankstation zal worden uitgerust met elektrische laadpalen, en voorzien wordt van zonnepanelen, blijkt niet uit de bestreden beslissing en kan bijgevolg de gebrekkige beslissing niet herstellen. Uit het verslag van de provinciale omgevingscommissie blijkt wel dat de plaatsing van snellaadpalen mogelijk is, maar dat het leidingnet er nog niet ligt, en dat het vooralsnog niet opportuun wordt geacht om nu reeds andere dan fossiele brandstoffen aan te bieden. In elk geval wordt hiervan geen melding gemaakt in de bestreden beslissing.

Het middel is gegrond.

B. Derde middel - eerste onderdeel

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partijen voeren in het eerste onderdeel van het derde middel de schending aan van:

- artikel 4.3.1, §1, eerste lid, 1, a) en d) en 4.3.1, §2 VCRO;
- artikel 5.1 van het Koninklijk Besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen (hierna: Inrichtingsbesluit).

De verzoekende partijen betogen dat de inplanting van een tankstation tussen twee gewone woningen, op een steenweg waar behoudens een kleinhandelszaak geen enkele commerciële activiteit is, stedenbouwkundig ongepast is. De lichthinder en verkeershinder die het aangevraagde zal veroorzaken voor de onmiddellijke omgeving is onaanvaardbaar. De bestreden beslissing verwijst naar de ruimere omgeving, maar deze is volgens de verzoekende partijen niet relevant nu deze omgeving anders is en verder verwijderd is van het centrum. De garage waarnaar de verwerende partij verwijst is gelegen in een andere straat en bovendien niet vergelijkbaar met een tankstation.

Na het schorsingsarrest van de Raad van 25 augustus 2020 heeft de verwerende partij haar beslissing bijkomend gemotiveerd. Uit deze motivering blijkt volgens de verzoekende partijen echter nog steeds geen toets aan de onmiddellijke omgeving. De verwijzing naar de gebruikte technieken en de groene buffer heeft volgens de verzoekende partijen een eerder milieutechnische dan een stedenbouwkundige strekking. Geen enkele handelszaak in de omgeving heeft een dermate storende impact als een tankstation dat 24 uur per dag, zeven dagen op zeven licht- en geluidshinder zal veroorzaken. De buffer is volgens de verzoekende partijen trouwens onvoldoende om de hinder weg te nemen van de inrichting die wordt ingeplant op een perceel dat wordt ingesloten door twee eengezinswoningen. Ook een publiciteitszuil zoals voorzien komt nergens anders in de onmiddellijke omgeving voor.

2.

De eerste en tweede tussenkomenende partij benadrukken dat de beoordeling van de functionele inpasbaarheid in het licht van de goede ruimtelijke ordening verschilt van een toets van de planologische verenigbaarheid van een aanvraag.

De verwerende partij erkent zelf dat er in de onmiddellijke omgeving van de aanvraag voornamelijk één- en meergezinswoningen voorkomen. De verwijzing naar één kleinhandelszaak (met bijhorende woning) leidt de verwerende partij echter tot de vaststelling dat dit gedeelte van de Provinciesteenweg een *“heterogeen en niet louter residentieel karakter”* zou hebben. Dit is volgens de eerste en tweede tussenkomenende partij manifest onjuist. De verwerende partij hanteert een te ruime perimeter, en de verwijzing naar de ruimere omgeving is niet dienstig.

3.

De derde tussenkomenende partij stelt dat de omgeving wel degelijk een heterogeen karakter heeft. Eén van de burens oefent zelf een commerciële activiteit uit ('The doggy shop'). Verder zijn er ook een garagewerkplaats en een carpoolparking in de buurt. De Raad gaat er in zijn

schorsingsarrest foutief van uit dat andere functies in de omgeving slechts schaars voorkomen. De derde tussenkomende partij verwijst daarbij naar haar feitenrelaas en het fotodossier dat zij als stuk 12 heeft gevoegd. Het college van burgemeester en schepenen heeft in zijn beslissing zelf gesteld dat een tankstation op deze specifieke plek langs de gewestweg verenigbaar is met de onmiddellijke omgeving.

Verder benadrukt de derde tussenkomende partij dat de Raad niet bevoegd is om zelf te onderzoeken of een inrichting wenselijk is in het licht van de goede ruimtelijke ordening. Ze is verder van oordeel dat de verzoekende partijen wel een tegengestelde mening zijn toegedaan, maar de kennelijke onredelijkheid van de beoordeling door de verwerende partij niet aantonen. De nabijgelegen erfgoedsite is niet relevant in het licht van de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening. Er blijft verder een voldoende ruime bufferzone behouden. Ook qua mobiliteit bevat de bestreden beslissing een meer dan afdoende motivering.

Verder verwijst de derde tussenkomende partij naar diverse rechtspraak waaruit blijkt dat een tankstation verenigbaar is met woongebied. Ze wijst bovendien op de aanwezigheid van handelszaken in de buurt en de ligging tussen Lier en Mortsel, waarbij ze stelt dat tankstations best worden ingeplant op verbindingswegen.

De verwerende partij heeft volgens de derde tussenkomende partij de verenigbaarheid met het woongebied wel op afdoende wijze getoetst.

4.

De verzoekende partijen onderschrijven in hun toelichtende nota de vaststelling van de Raad in het arrest van 22 april 2021 dat geen concreet onderzoek van de aard en de omvang van het gevraagde tankstation en het gebeurlijk intrinsiek hinderlijk of storend karakter ervan, blijkt uit de bestreden beslissing. In de schriftelijke uiteenzetting wordt de motivering van het schorsingsarrest van 22 april 2021 volgens hen geenszins door de derde tussenkomende partij weerlegd.

Beoordeling door de Raad

1.

Een omgevingsvergunning moet in beginsel worden geweigerd indien de aanvraag onverenigbaar is met de stedenbouwkundige voorschriften, voor zover daarvan niet op geldige wijze is afgeweken (artikel 4.3.1, §1, lid 1, 1° VCRO en artikel 5.3.1, 2°, b) decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid).

Een stedenbouwkundig voorschrift is onder meer een reglementaire bepaling, opgenomen in een gewestplan (artikel 1.1.2, 9° en 13°, b VCRO).

Het beoogde tankstation is volgens het geldende gewestplan gesitueerd binnen de bestemming 'woongebied', zoals blijkt uit het administratief dossier en door partijen niet wordt betwist.

Het toepasselijke artikel 5.1.0 Inrichtingsbesluit luidt als volgt:

“1. De woongebieden:

1.0. De woongebieden zijn bestemd voor wonen, alsmede voor handel, dienstverlening, ambacht en kleinbedrijf voor zover deze taken van bedrijf om redenen van goede ruimtelijke ordening niet in een daartoe aangewezen gebied moeten worden afgezonderd, voor groene ruimten, voor sociaal-culturele inrichtingen, voor openbare nutsvoorzieningen, voor toeristische voorzieningen, voor agrarische bedrijven. Deze bedrijven, voorzieningen en inrichtingen mogen echter maar worden toegestaan voor zover ze verenigbaar zijn met de onmiddellijke omgeving.”

Uit geciteerd artikel volgt dat inrichtingen voor handel, dienstverlening, ambacht en kleinbedrijf maar in woongebied mogen worden toegestaan onder de dubbele voorwaarde dat zij niet wegens de taken van bedrijf die zij uitvoeren, om redenen van goede ruimtelijke ordening, in een daartoe aangewezen gebied moeten worden afgezonderd, met andere woorden dat zij bestaanbaar zijn met de bestemming van woongebied en verenigbaar met de onmiddellijke omgeving.

Bij het beoordelen van de bestaanbaarheid met de bestemming van woongebied moet er rekening worden gehouden met de aard en de omvang van het bedrijf, waardoor dat laatste in het bijzonder om redenen van ruimtelijke ordening niet in het betrokken woongebied kan worden ingeplant, ofwel wegens het intrinsiek hinderlijk of storend karakter van het bedrijf, ofwel wegens het bijzonder karakter van het woongebied.

De beoordeling van de verenigbaarheid met de onmiddellijke omgeving moet uitgaan van de specifieke kenmerken van de onmiddellijke omgeving, die voornamelijk afhankelijk zijn van de aard en het gebruik of de bestemming van de in die omgeving bestaande gebouwen of open ruimten.

De verwerende partij dient dus op concrete wijze, en met inachtneming van de adviezen en de argumentatie tijdens de administratieve beroepsprocedure, te onderzoeken of de aanvraag beantwoordt aan deze gewestplanbestemming (en de goede ruimtelijke ordening), waarbij ze in beginsel niet kan worden vergund als ze daarmee strijdig is en er geen afwijking kan worden toegestaan.

De Raad kan zijn beoordeling hierover niet in de plaats stellen van die van de vergunningverlenende overheid, en kan bij zijn wettigheidsstoezicht enkel nagaan of deze overheid haar appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend. Dit betekent dat hij onderzoekt of ze is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of ze deze correct heeft beoordeeld en op grond daarvan niet op kennelijk onredelijke wijze tot haar besluit is kunnen komen. Er is slechts sprake van een kennelijk onredelijke beslissing indien de beslissing dermate afwijkt van het normaal te verwachten beslissingspatroon, dat het ondenkbaar is dat een ander zorgvuldig handelend bestuur, in dezelfde omstandigheden, tot dezelfde besluitvorming komt.

2.

In het schorsingsarrest nummer RvVb-S-1920-1159 van 25 augustus 2020 oordeelt de Raad als volgt:

“ ...

3.

De motivering in de bestreden beslissing inzake de bestaanbaarheid van het tankstation met de bestemming van woongebied en de verenigbaarheid hiervan met de onmiddellijke omgeving is op het eerste gezicht niet afdoende. Verwerende partij beperkt zich met name tot de overweging dat “een tankstation een aan het woongebied verwante functie betreft” en “handelsactiviteiten immers complementair zijn aan woonomgevingen”. Zij laat dus op het eerste gezicht ten onrechte na om rekening te houden **met de aard en de omvang van het bedrijf, en met het gebeurlijk intrinsiek hinderlijk of storend karakter hiervan en het karakter van het woongebied, evenals met de specifieke kenmerken van de onmiddellijke omgeving**, die volgens de vergunningsbeslissing van eerste verzoekende partij in eerste administratieve aanleg “wordt gekenmerkt door de aanwezigheid van hoofdzakelijk wonen, aangevuld met een (kleinschalige) handelsfunctie en een afhaalrestaurant”. De uiteenzetting “op concrete wijze” van tussenkomende partij inzake “de bestaanbaarheid en verenigbaarheid van het aangevraagde binnen voorliggend woongebied” doet geen afbreuk aan voormelde vaststelling, aangezien daarmee alleszins niet wordt verholpen aan de gebrekkige motivering hierover in de bestreden beslissing. (eigen nadruk)

...”

3.

De verwerende partij motiveert in de bestreden beslissing als volgt:

“ ...

De aanvraag is in overeenstemming met de planologische bestemming van het gewestplan.

Volgens het vastgestelde gewestplan Antwerpen (KB 3 oktober 1979) situeert de aanvraag zich in parkgebied en woongebied.

...

Voorliggende aanvraag betreft de oprichting van een tankstation met uitsluitend zelfbediening. De werken worden voorzien op het gedeelte van het perceel dat gelegen is in het woongebied.

De Raad voor Vergunningsbetwisting oordeelde reeds:

"Bij het beoordelen van de bestaanbaarheid met de bestemming woongebied, dient rekening gehouden te worden met de aard en de omvang van het tankstation en dient beoordeeld te worden of het wegens het intrinsiek hinderlijk of storend karakter ervan, dan wel wegens het bijzonder karakter van het woongebied, afgezonderd moet worden van het woongebied."

(RvVb/A/1617/0791, 25 april 2017)

De Provincieweg N10 betreft een drukke gewestweg. Een gewestweg is een langgerekte lijninfrastructuur, in voorliggende aanvraag gelegen tussen Mortsel en Lier en verder door tot in Aarschot, wat maakt dat een ruimere perimeter dan enkel de aanpalende percelen, de voor de aanvraag relevante bestaande toestand betreft. De directe omgeving wordt naast deze gewestweg (welke een essentieel onderdeel uitmaakt van de (directe) omgeving), gekenmerkt door een handelszaak, met bijhorende woning, op het linker aanpalende perceel en een vrijstaande eengezinswoning op het rechter aanpalende perceel. Aan de overzijde van de Provincieweg bevindt zich een mix van een- en meergezinswoningen in vrijstaande of halfopen bebouwing. Aan de achterzijde grenst het perceel aan de Selbstraat.

In de ruimere omgeving komen handelszaken en kleinbedrijven voor. Zo is op ca. 132m in de richting van Mortsel de autogarage Fiat Lodewijkx gelegen en op 190m ook in de richting van Mortsel, het restaurant Boecherie gelegen. Op 206m in de richting van Lier is het Antwerps Woonburo gelegen, op 320m de Wereldmissiehulp vzw en op 1km een selfservice station van Total.

Uit bovenstaande blijkt dat ondanks dat in de nabije omgeving voornamelijk een- en meergezinswoningen voorkomen, m.u.v. van de handelszaak op het linker aanpalende perceel, dit deel van de Provincieweg niet kan worden getypeerd als een louter residentiele omgeving.

De Provincieweg wordt eerder gekenmerkt met een heterogeen karakter. Bovendien betreft een tankstation een aan het woongebied verwante functie. Handelsactiviteiten zijn immers complementair aan woonomgevingen.

De in de aanvraag voorziene veiligheids- en hinder beperkende maatregelen zullen ervoor zorgen dat de impact van het tankstation aanvaardbaar blijft en dat het project verenigbaar is met de onmiddellijke omgeving:

- het pompstation voldoet aan al de best beschikbare technieken en sectorale voorwaarden die op zich afdoende zijn om hinder te beperken;
- er wordt een voldoende brede en dichte buffering voorzien met hoogstammig groen ter hoogte van de perceelsgrenzen;
- aan de achterzijde van het terrein blijft het bestaande bos behouden.

Ook uit de bestreden beslissing van het college blijkt dat de functie van een tankstation op deze specifieke plek langsheen een gewestweg, als 'verenigbaar met de onmiddellijke omgeving' wordt beschouwd.

...”

Bij de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening stelt de verwerende partij nog als volgt in verband met de onmiddellijke omgeving:

“... ”

Bij de beoordeling van het project wordt rekening gehouden met de in de omgeving bestaande toestand.

De aanvraag is gelegen aan de Provinciesteenweg (N10). De omgeving kenmerkt zich met een mix van een- en meergezinswoningen in vrijstaande, halfopen en gesloten bebouwing en handelsfuncties (autogarage, dierenwinkel, carwash, afhaalrestaurant,...).

Beide aanpalende panden betreffen eengezinswoningen. Aan de linkerzijde betreft het een woning met handelszaak en een parking aan de straatzijde. Aan de achterzijde van het perceel is het park Heuvelhof gelegen.

Het project is functioneel inpasbaar.

Gelet op het karakter van de Provinciesteenweg, zijnde een doorgaande drukke gewestweg, is een tankstation hier een aanvaardbare functie.

Langs de drukke Provinciesteenweg komen reeds meerdere handelsfuncties voor (waaronder ook tankstations) zoals hierboven aangehaald bij de omschrijving van de omgeving.

Hieruit blijkt dat ondanks dat in de nabije omgeving voornamelijk een- en meergezinswoningen voorkomen, m.u.v. van de handelszaak op het linker aanpalende perceel, dit deel van de Provincieweg niet kan worden getypeerd als een louter residentiële omgeving. De Provincieweg wordt eerder gekenmerkt met een heterogeen karakter. Bovendien betreft een tankstation een aan het woongebied verwante functie. Handelsactiviteiten zijn immers complementair aan woonomgevingen.

De in de aanvraag voorziene veiligheids- en hinder beperkende maatregelen zullen ervoor zorgen dat de impact van het tankstation aanvaardbaar blijft en dat het project verenigbaar is met de onmiddellijke omgeving:

- het pompstation voldoet aan al de best beschikbare technieken en sectorale voorwaarden die op zich afdoende zijn om hinder te beperken;
- er wordt een voldoende brede en dichte buffering voorzien met hoogstammig groen ter hoogte van de perceelsgrenzen;
- aan de achterzijde van het terrein blijft het bestaande bos behouden.

Ook uit de bestreden beslissing van het college blijkt dat de functie van een tankstation op deze specifieke plek langsheen een gewestweg 'verenigbaar met de onmiddellijke omgeving' is.

...”

4.1

Hoewel de verwerende partij de motivering van haar beslissing heeft aangevuld sinds het tussenkomen van het schorsingsarrest van 25 augustus 2020, is de Raad van oordeel dat ook de huidige motivering niet afdoende is voor wat betreft de bestaanbaarheid van het tankstation met de bestemming van woongebied en de verenigbaarheid hiervan met de onmiddellijke omgeving.

De verwerende partij lokaliseert handelszaken, kleinbedrijven en een ander tankstation (gelegen op een afstand van een kilometer) om te besluiten dat de omgeving een heterogeen en geen louter residentieel karakter heeft. Uit de stukken blijkt echter dat het aanvraagperceel omringd wordt door vrijstaande eengezinswoningen. Op het rechter aanpalende perceel staat een dieren(voedings)winkel, die evenwel gekoppeld is aan een woning. Ook de overzijde van de straat wordt gekenmerkt door een mix van een- en meergezinswoningen in vrijstaande of halfopen bebouwing. Andere functies (een autogarage, een restaurant, een immokantoor en een tankstation) zijn in de bestaande nabije omgeving schaars en zijn op ruimere afstand gelegen van de bouwplaats. De loutere stelling dat de aanvraag gelegen is aan een gewestweg die als lijninfrastructuur een verbindende functie heeft, verantwoordt niet waarom de ruimere omgeving in het voorliggende geval voorrang moet krijgen op de onmiddellijke omgeving van het aangevraagde.

De in de bestreden beslissing opgegeven omgevingsreferenties laten nog steeds niet toe om te besluiten dat de onmiddellijke omgeving op het vlak van gebruik of bestemming heterogeen zou zijn. De verzoekende partijen voeren dan ook terecht aan dat de verwerende partij een (te) ruime perimeter hanteert om te besluiten dat de omgeving geen louter residentieel karakter heeft en de verenigbaarheid van de aanvraag met de onmiddellijke omgeving te motiveren.

De aanwezigheid van (enkele) andere functies in de omgeving, de verwijzing naar de drukke gewestweg waaraan het aanvraagperceel gelegen is, of het gegeven dat een tankstation een aan wonen verwante (handels)functie betreft, volstaan niet om te besluiten dat de bestaanbaarheid met het woongebied niet in het gedrang wordt gebracht, rekening houdend met de inplanting van het tankstation en inzonderheid de inrichting op het perceel die diep insnijdt en verkeersbewegingen genereert tot vlakbij de aanpalende tuinen, die nu uitkijken op bebost terrein. Minstens is de mogelijke hieruit voortvloeiende negatieve impact op de dichtst aanpalende woningen niet afdoende onderzocht.

4.2

Ook uit de overweging dat het tankstation voldoet aan de sectorale normen en de best beschikbare technieken hanteert, en dat een afdoende buffer en het achtergelegen bos bewaard blijft, blijkt geen concreet onderzoek van de aard en de omvang van het gevraagde tankstation, en het gebeurlijk intrinsiek hinderlijk of storend karakter ervan.

5.

Uit de bestreden beslissing blijkt dus nog steeds niet dat de bestaanbaarheid van het tankstation met de bestemming van woongebied en de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening op afdoende wijze werden onderzocht.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

C. Overige middelen

De overige middelen worden niet verder onderzocht nu ze niet tot een ruimere vernietiging kunnen leiden.

VI. Kosten

De kosten van het beroep komen ten laste van de partij die ten gronde in het ongelijk wordt gesteld. Wanneer daarom wordt gevraagd kan de Raad ook een rechtsplegingsvergoeding toekennen aan de partij die ten gronde in het gelijk wordt gesteld. In dat geval omvatten de kosten van het beroep ook de toegekende rechtsplegingsvergoeding (artikel 21, §7 en artikel 33 DBRC-decreet).

De kosten van het beroep worden ten laste gelegd van de verwerende partij. De verzoekende partijen wordt ook een rechtsplegingsvergoeding toegekend. Aangezien de verzoekende partijen een gezamenlijk verzoekschrift hebben ingediend en vertegenwoordigd worden door dezelfde raadsman, komt het passend voor slechts één rechtsplegingsvergoeding toe te kennen, die wordt begroot op 840 euro.

VII. Beslissing

1. De verzoeken tot tussenkomst van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente BOECHOUT, de gemeente BOECHOUT en van de nv GABRIELS & CO zijn ontvankelijk.
2. De bestreden beslissing wordt vernietigd.
3. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over het bestuurlijk beroep van de verzoekende partijen en dit binnen een termijn van drie maanden te rekenen vanaf de dag na de dag van de betekening van dit arrest.
4. De kosten van het beroep bestaande uit het rolrecht van de verzoekende partijen, bepaald op 1500 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 840 euro verschuldigd aan de verzoekende partijen, komen ten laste van de verwerende partij.
5. De kosten van de tussenkomst, bepaald op 600 euro, zijnde 200 euro per tussenkomende partij, blijven ten laste van de tussenkomende partijen.

Dit arrest is uitgesproken in zitting van 9 december 2021 door de zevende kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de zevende kamer,

Kengiro VERHEYDEN

Marc VAN ASCH