RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

nr. 251.845 van 14 oktober 2021
in de zaak A. 226.240/VII-40.383

In zake : 1. Leonard KAISZ
2. Lutgarde MAESEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Zvonimir Miskovic
kantoor houdend te 3600 Genk
André Dumontlaan 27
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de DEPUTATIE VAN DE PROVINCIERAAD VAN LIMBURG

Tussenkomende partij:

de BVBA DE MOLLER
gevestigd te 3690 Zutendaal
Kempenseweg 61

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 22 september 2018, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de deputatie van de provincieraad van de provincie Limburg van 19 juli 2018 waarbij het beroep tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zutendaal van 5 maart 2018, houdende het verlenen van een milieuvergunning aan de bvba De Moller voor het exploiteren van een detailhandel, niet wordt ingewilligd en de beroepen beslissing wordt bevestigd mits een wijziging wat betreft rubriek 15.1.1 (stallen van niet-personenwagens).

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord en de verzoekende partijen hebben een memorie van wederantwoord ingediend.

De bvba De Moller heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 13 november 2018.

Auditeur Benny De Sutter heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen hebben een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 30 september 2021.

Kamervoorzitter Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Auditeur Benny De Sutter 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. Op 22 november 2017 dient de BVBA De Moller bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zutendaal een aanvraag in voor een milieuvergunning met het oog op het exploiteren van een detailhandel voor verkoop aan particulieren op een terrein aan de Kempenseweg 61 in Zutendaal, kadastraal gekend als afdeling 1, sectie B, nrs. 332Z2 en 332W2.

Het terrein is volgens het gewestplan Hasselt-Genk gelegen in woongebied met landelijk karakter.

3.2. De vergunning wordt gevraagd voor het stallen van vier niet-personenwagens en de opslag van 5.000 liter propaan en butaan in verplaatsbare recipiënten en 3.000 liter stookolie in een bovengrondse dubbelwandige houder.

3.3. Er wordt een openbaar onderzoek gehouden. De verzoekende partijen dienen een bezwaarschrift in.

3.4. Bij besluit van 5 maart 2018 verleent het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zutendaal de gevraagde milieuvergunning.

De verzoekende partijen stellen bij de deputatie van de provincieraad van Limburg bestuurlijk beroep in tegen deze beslissing.

De afdeling GOP Milieuvergunningen verleent op 30 mei 2018 een gunstig advies. De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar geeft op 13 juni 2018 een voorwaardelijk gunstig stedenbouwkundig advies. Na de verzoekende partijen te hebben gehoord, adviseert de provinciale milieuvergunningscommissie op 18 juni 2018 unaniem om het beroep niet in te willigen en om de vergunning te verlenen voor een periode van 20 jaar, mits wijziging van rubriek 15.1.1 (stallen van drie voertuigen in plaats van vijf).

3.5. Op 19 juli 2018 beslist de deputatie van de provincieraad van Limburg om het bestuurlijk beroep niet in te willigen en verleent zij de gevraagde vergunning, mits vervanging van rubriek 15.1.1. Dit is het bestreden besluit, dat als volgt luidt:

> “Gelet op de ligging van de inrichting in een woongebied met landelijk karakter volgens het Gewestplan;
> Dat de inrichting niet begrepen is binnen een goedgekeurd RUP, BPA of een vergunde niet vervallen verkaveling;

Overwegende dat op 5 maart 2018 een voorwaardelijke stedenbouwkundige vergunning werd verleend voor het oprichten van een gasopslagplaats, het aanpassen en regulariseren van een bestaand magazijn en het regulariseren van klinkerverharding; dat het beroep tegen dit besluit onontvankelijk werd verklaard wegens laattijdigheid;
Overwegende dat, vanuit oogpunt van de stedenbouwkundige en ruimtelijke aspecten, gesteld kan worden dat de uit te voeren activiteiten, die het voorwerp zijn van de vergunningsaanvraag verenigbaar zijn met de voorschriften die gelden voor bovenvermeld(e) gebied(en) mits het strikt naleven van de op 5 maart 2018 verleende stedenbouwkundige vergunning;
Overwegende dat de aanvraag het regulariseren beoogt van een detailhandel voor verkoop aan particulieren;
Dat de aanvraag de opslag van 3000 l stookolie in bovengrondse dubbelwandige houder betreft, de opslag van 5000 l propaan- en butaangas in flessen op het achterliggende gedeelte van het terrein, de opslag van 400 l natriumhypochloriet in kleine verpakkingen in het winkelmagazijn en het stallen van 3 voertuigen;
Overwegende dat tijdens het openbaar onderzoek 1 bezwaar werd ingediend (door huidige beroepers) met dezelfde inhoud als voorliggend beroep;
Dat het voorwerp van huidige aanvraag verschilt van de exploitatie zoals voorheen werd vergund en uitgebaat door de heer Bobbaers aangezien de opslaghoeveelheden sterk verminderd (gehalveerd) zijn t.o.v. de vergunning verleend in 2016;
dat de inrichting het in casu wel degelijk aan de definitie van detailhandel of kleinhandel beantwoordt mede gelet op de aangevraagde opslaghoeveelheden;
Dat onderzoek uitgewezen heeft dat mits een zorgvuldige exploitatie schadelijke effecten voor de bodem en het grondwater van deze exploitatie als aanvaardbaar worden ingeschat;
Dat gezien de ligging langs de drukke gewestweg N730 en het kleinschalige karakter van de handelszaak de geluidshinder ten gevolge van deze exploitatie eveneens als aanvaardbaar worden ingeschat;
Dat de werkwijze van lossen van vrachtwagens op een andere wijze gebeurt dan bij de vorige vergunninghouder, de heer Bobbaers; dat slechts 1 heftruck (deze van de exploitant zelf) wordt gebruikt teneinde de tijdelijk en occasionele geluidshinder afkomstig van de heftruck zoveel mogelijk te beperken;
Dat het aspect externe veiligheid gelet op het soort activiteit, bijzondere aandacht verdient;
Dat de gevraagde gasflessen van butaan en propaan gestockeerd worden op het achterste gedeelte van het terrein in open lucht op een betonnen vloerplaat op 5 m van de perceelsgrens; dat de gasflessen gestapeld worden in afsluitbare en stapelbare metalen hekwerken; dat AGOP milieu besluit dat de beoogde opslagplaats voldoet aan de wettelijk Vlarem bepalingen dienaangaande en aan de vereiste scheidingsafstanden; dat de exploitant inmiddels over het keuringsattest van de stookoliehouder beschikt;
dat de exploitant tijdens de hoorzitting voor de PMVC verklaard heeft dat hij zich bewust is van de problemen die zijn voorganger creëerde met zijn buren, zijnde huidige beroepers; dat de exploitant aangeeft dat hij de

inrichting als een goed huisvader en op ordelijke wijze wenst te exploiteren en dit in overleg met de buren alsook met strikte opvolging van de Vlarem bepalingen; dat de exploitant ook verklaarde dat hij steeds bijschoolt om zijn bedrijf op veilige en wettelijke wijze te exploiteren;
dat onderzoek heeft uitgewezen dat niet 5 maar 3 autovoertuigen worden gestald; dat rubriek 15.1.1 in die zin in artikel 2 van dit besluit gewijzigd wordt;
Overwegende dat de aanvraag betrekking heeft op een activiteit die voorkomt op de lijst van bijlage II bij de Richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieu-effectenbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (zgn. MER-richtlijn); dat de aanvraag valt onder het toepassingsgebied van de Omzendbrief LNE 2011/1-milieuffectbeoordeling en vergunningverlening voor bepaalde projecten ten gevolge van het arrest van het Hof van Justitie van 24 maart 2011 (C 435/09, Europese Commissie tegen België) van 22 juli 2011 (BS 31 augustus 2011);
Overwegende dat de aanvraag werd getoetst aan de selectiecriteria zoals opgenomen in bijlage III bij voormelde MER-richtlijn (overgenomen in bijlage II bij het DABM); dat in het licht van de concrete kenmerken van het project, de concrete plaatselijke omstandigheden en de concrete kenmerken van de potentiële milieueffecten geen aanzienlijke milieueffecten moeten verwacht worden; dat, gelet op hetgeen voorafgaat alsook hetgeen werd besproken m.b.t. de milieuhygiënische aspecten, kan gesteld worden dat geen MER moet worden opgemaakt;
Overwegende dat door het afleveren van de milieuvergunning volgens de beoordelingsschema's vermeld in artikel 3§1 van het uitvoeringsbesluit van 20 juli 2006, gewijzigd op 14 oktober 2011, betreffende de watertoets – blijkt dat wat betreft de kwalitatieve aspecten van het watersysteem geen betekenisvol schadelijk effect op het milieu te verwachten is dat een verandering van de toestand van watersystemen (of bestanddelen ervan) tot gevolg heeft en overwegende dat dus kan voldaan worden aan de kwalitatieve doelstellingen en aan de beginselen van het decreet integraal waterbeleid, tenminste voor zover bij de eventuele aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning de kwantitatieve effecten in verband met het watersysteem onderzocht worden;
Overwegende dat, rekening houdend met het voorgaande, er voldoende aanwijzingen zijn om aan te nemen dat de uitvoering van de aangevraagde vergunningsplichtige activiteiten ter plaatse geen overdreven hinder en/of gevaar zullen opleveren voor de buurt en het milieu aldaar;
Overwegende dat het daarom past het ingediende beroep niet in te willigen en de omstreden beslissing d.d. 5 maart 2018 van het college van burgemeester en schepenen van Zutendaal TE BEVESTIGEN doch rubriek 15.1.1 te wijzigen conform het unaniem advies van de PMVC d.d. 18 juni2018;
Gelet op de door de adviserende diensten voorgestelde en in het besluit van het schepencollege en in dit besluit opgelegde exploitatievoorwaarden die, mits ze worden nageleefd, van aard zijn om het gevaar, de ongezondheid en/of de hinder binnen de voor de buurt aanvaardbare perken te houden".

IV. Onderzoek van het enige middel

Standpunt van de verzoekende partijen

4. In het enige middel wordt de schending ingeroepen van "de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, meer bepaald het zorgvuldigheidsbeginsel, (het) redelijkheidsbeginsel, het gelijkheidsbeginsel, het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel".

De verzoekende partijen betogen in essentie:

> "De uitbating is volgens het gewestplan Hasselt-Genk gelegen in een woongebied met landelijk karakter grenzend aan een agrarisch gebied op een afstand van ca. 200 meter van een woonuitbreidingsgebied en op ca 300 meter van een gebied voor dagrecreatie.
> Een woongebied met landelijk karakter is enkel bestemd voor woning en woningbouw in het algemeen en voor landbouwbedrijven (artikel 6, KB 8.12.1972).
> […]
> De bestreden vergunning is, zoals gesteld, niet verenigbaar noch complementair en evenmin bestaanbaar in een woongebied met landelijk karakter (die voornamelijk uit eengezinswoningen bestaan).
> […]
> Op 27 april 2016 maken verzoekers schrijven over aan het College van Burgemeester en Schepenen om verduidelijking betreffende de afwikkeling van de door hen neergelegde klacht d.d. 20.01.2015 betreffende de onvergunde en onveilige opslag ter plaatse Kempenseweg 61 en waarop geen enkele reactie is gevolgd.
> […]
> Uit de lezing van het besluit van het College van Burgemeester en Schepenen van 29 maart 2016 valt verder op dat reeds op dat ogenblik door de milieudiensten werd vastgesteld dat de exploitant (op dat ogenblik Jan Bobbaers) niet voldoet aan de exploitatievoorwaarden voor het opslaan van propaan en butaan in flessen en dat het schepencollege de redenering van de milieudienst en het daaruit vloeiende deels ongunstig advies kan volgen maar dat het college de exploitant de kans wil geven om elders activiteiten verder te zetten.
> […]
> Niettegenstaande voormelde vaststellingen wordt door de verwerende partij aan de bvba De Moller […] een milieuvergunning toegestaan voor rubriek 15.1.1°: (Artikel 2 § 1. Aan de omstreden beslissing d.d. 5 maart 2018 van het college van burgemeester en schepenen van Zutendaal worden volgende wijzigingen aangebracht: stallen van 1 bestelwagen, 1 vrachtwagen en 1 heftruck.

rubriek 17.1.2.1.2°: de opslag van maximum 5.000 liter propaan en butaan in verplaatsbare recipiënten (klasse 2); rubriek 17.3.2.1.1.1°b): de opslag van 2680 kg (3.000 liter) stookolie in een bovengrondse dubbelwandige houder (klasse 3)
rubriek 17.4: de opslag van 400 l natriumhypochloriet (javel) in kleine verpakkingen (klasse 3);
[…]
De bestreden milieuvergunning behelst de opslag van 'zeer gevaarlijke gassen' in een dicht woongebied met landelijk karakter.
Rubriek 17 heeft als hoofding: GEVAARLIJKE STOFFEN
Sub rubriek 17.2.1 betreft de opslag van gevaarlijke gassen, rubriek 17.3 de opslagplaatsen voor gevaarlijke vloeistoffen en sub rubriek 17.3.2. betreft meer in het bijzonder brandgevaarlijke stoffen.
De steeds weerkerende omschrijving en formulering met betrekking tot de in de milieuvergunning voormelde onderdelen kent één constant en weerkerend begrip: GEVAARLIJK.
Butaan is een zeer licht ontvlambaar gas onder druk dat bij verwarming kan ontploffen en uit de zon en uit de buurt van ontstekings- en andere warmtebronnen dient te worden bewaard.
Propaan is eveneens een zeer licht ontvlambaar gas dat in druk bij verwarming kan ontploffen.
Natriumhypochloriet is eveneens onderworpen aan de vergunningsplicht en is eveneens hinderlijk.
Hier dient te worden opgemerkt dat dit onderdeel geen onderwerp uitmaakt in de initiële aanvraag maar door het College in haar besluit wordt opgenomen.
[…]
De opslag van stookolie wordt voorzien in een bovengrondse tank. Hier dient opgemerkt dat de aanvraag echter niet voldoet aan de gestelde vereisten. Er wordt geen omschrijving gedaan van de wijze waarop deze tank dient te worden geconcipieerd en geïnstalleerd. Bovendien moet worden vastgesteld dat het in casu gaat om een bestaande stookolietank in het magazijn zonder enige verdere specificatie.
Verzoekers dienen op te merken dat er geen verslag van de brandweer voorligt noch een advies aan de Brandweer werd gevraagd betreffende de voorgenomen opslag.
[…]
Alhoewel de initiële aanvraag het stallen van 4 personenvoertuigen betrof, werd door het College van Burgemeester en Schepenen de stalling van 5 niet-personenvoertuigen toegelaten waarna het thans bestreden besluit dit onderdeel heeft herleid tot het stallen van 1 bestelwagen, 1 vrachtwagen en 1 heftruck […].
De heftruck maakte evenwel geen voorwerp uit van de aanvraag zoals ingediend door De Moller bvba (aanvrager) en kan dus geen voorwerp van de vergunning uitmaken. Op dit onderdeel werd ultra petita beslist.
Verzoekers wensen op te merken dat er voorbij gegaan wordt aan het gegeven dat de leveringen ter plaatse gebeuren door zware vrachtwagens en nadien middels een heftruck worden verplaatst hetgeen bovenmatige hinder veroorzaakt.

Bovendien veroorzaakt het gebruik van de niet-personenwagens én van de heftruck geluidsoverlast die hinderlijk is voor de geburen én voor de buurt.
Verzoekers wijzen op het feit dat steeds wanneer wekelijks, en dit om 07.00 ‘s morgens, met een grote vrachtwagen (trekker en oplegger) de goederen worden geleverd deze worden afgeladen met de heftruck die steeds weer af en aan rijdt met de bovenmatige geluidshinder tot gevolg.
Zo worden verder de verkochte wood pallets van achteraan het terrein met de heftruck naar voren gereden met ook hier overmatige geluidsoverlast.
Niettegenstaande regelmatige klachten door verzoekers onder verwijzing naar het gemeentelijk reglement op de geluidsoverlast, blijft de gemeente in gebreke om proces-verbaal op te stellen of andere dienstige maatregelen te nemen om de bovenmatige geluidsoverlast te doen beperken of te verbieden.
Verzoekers wensen te wijzen op het feit dat de ter plaatse uitgebate handelszaak leidt tot een aanzienlijke lastenverzwaring in de omgeving met een toename van zowel personen- als vrachtwagenvervoer.
Tenslotte wordt bij de beoordeling uitgegaan van de foutieve vaststelling dat de exploitatie gebeurt onder de vorm van detailhandel.
De grootschaligheid van de ter plaatse uitgevoerde activiteiten kan niet worden betwist en deze grootschaligheid heeft een enorme impact op het milieu.
De er aan gekoppelde milieulast is van die aard dat de omgevingsbeleving ernstig wordt verstoord.
Niet alleen de lawaaihinder door de activiteiten ter plaatse, de verkeershinder en de opslag van gevaarlijke stoffen zijn, zoals reeds eerder gesteld, niet verenigbaar met de ter plaatse geldende inkleuring.
De risico’s en de hinder die de exploitatie ter plaatse veroorzaakt aan de externe veiligheid, de effecten op het leefmilieu, het water, de natuur en de mens zijn dermate ernstig en groot dat deze op geen enkele wijze en door geen enkele maatregel kunnen beperkt worden.
Enkel om de veiligheidsredenen alleen al dient het door verzoeker ingestelde beroep te worden ingewilligd.
Een bijkomend ernstig argument is dat de aanvrager in het verleden de activiteiten, zonder over enige vergunning te beschikken, op een illegale wijze heeft verder gezet hetgeen wijst op zijn onverantwoordelijke houding en op de schending in zijn hoofde van het voorkomingsprincipe.
[…]
Als besluit mag worden gesteld dat de exploitatie niet verenigbaar is met de omgeving hetgeen reeds in de eerdere beslissing, waarbij duidelijk een herlocatie opgelegd wordt, werd bevestigd.
Dergelijke exploitatie in een woongebied met landelijk karakter [is] niet toelaatbaar waar de opslag van gevaarlijke materialen, gasflessen, stookolie, niet-personenwagenbedrijvigheid niet alleen overdreven is maar eveneens niet verantwoord noch verenigbaar met de ter plaatse geldende milieubestemming.
[…]
In het door verzoekers uitgewerkt middel staat de schending van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, meer bepaald het zorgvuldigheidsbeginsel, [het] redelijkheidsbeginsel[,] het gelijkheids-beginsel, het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel vast.

[…]
Het bestreden besluit vermeldt het feit ‘dat de exploitant tijdens de hoorzitting voor de PVMC verklaard heeft dat hij zich bewust is van de problemen die zijn voorganger creëerde met zijn buren, zijnde de huidige beroepers’.
Verder wordt opgemerkt dat vragen kunnen worden gesteld bij de geloofwaardigheid van het nu (door de exploitant - eigen verduidelijking) voorgestelde project.
Verder stelt de aanvrager dat er minder leveringen per week gebeuren en er minder hinder is voor derden, dat het wel degelijk om detailhandel gaat en de werkwijze van lossen van vrachtwagens anders gebeurt dan bij Bobbaers.
Deze verklaring wordt echter niet ondersteund door onafhankelijke vaststellingen.
Verzoekers hebben verwezen naar hun verzoeken tot tussenkomst zowel bij de milieuambtenaar van de gemeente Zutendaal alsook bij de Vlaamse Overheid die daarop stelde steekproefgewijs de nodige controles te doen.
Ook hier van ligt geen enkel bewijs. Het kan van een overheid toch niet worden aanvaard dat zij zich bij haar besluitvorming steunt op eenzijdige niet gecontroleerde verklaringen om deze voor waar aan te nemen.
Vervolgens wordt door het College van Burgemeester en Schepenen van de Gemeente Zutendaal in haar besluit van 29 maart 2016 gesteld dat de exploitatie van de inrichting die het voorwerp uitmaakt van de voormelde vergunningsaanvraag, door zijn aard en omvang niet verenigbaar is met de ruimtelijke en stedenbouwkundige voorschriften wat betreft de opslag van gassen.
‘Overwegende dat het schepencollege de redenering van de milieudienst en het daaruit vloeiende deels ongunstig advies kan volgen maar dat het college de exploitant de kans wil geven om elders zijn activiteiten verder te zetten.’
De vergunning wordt door het College verleend voor een termijn die eindigt op 29 maart 2019.
Voor de opslag van gassen (rubriek 17.1.2.1.2°) is geen hernieuwing van de vergunning mogelijk. (artikel 3 van voormeld besluit)
De bestendige deputatie overweegt in haar besluit van 11 augustus 2016 ‘dat de exploitant de mogelijkheid moet geboden worden om een geschiktere locatie te vinden voor het exploiteren van zijn inrichting voor de opslag van gassen en stookolie; dat om die reden de milieuvergunning voor een beperkte termijn van 3 jaar kan worden verleend teneinde te herlokaliseren’.
[…]
In plaats van te herlokaliseren draagt de exploitant de zaak over aan de BVBA DE MOLLER die echter de handel op dezelfde ongerijmde wijze uitoefent. Zo wordt in het bestreden besluit opgemerkt dat bij het bezoek ter plaatse en in een aanvullend schrijven de exploitant verklaarde dat de keuring van de stookoliehouder zo vlug mogelijk zal uitgevoerd worden.
Op de hoorzitting stelt hij ‘inmiddels over het keuringsattest van de stookoliehouder te beschikken’ maar nergens wordt geacteerd dat het voormelde keuringsattest wordt voorgelegd.

Hier uit kan worden besloten dat het bewijs als zou de exploitant over een keuringsattest beschikken zoals hij tijdens de hoorzitting heeft voorgehouden niet voorligt.
Verder stelt hij dat de foto's zoals bijgebracht van voor zijn uitbating dateren. Het tegendeel is waar, deze zijn genomen op het ogenblik dat deze de exploitatie reeds had aangevat.
In het besluit wordt navolgende overweging opgenomen:
De vroegere milieuvergunning werd verleend voor een beperkte termijn van 3 jaar, teneinde de exploitant de kans te geven om elders zijn activiteiten verder te zetten (herlocalisatie), waarbij de opslag van butaan en propaan in gasflessen moest worden stop gezet en afgevoerd...
In deze context kunnen vragen gesteld worden bij de geloofwaardigheid van het nu voorgestelde project
[…]
Niettegenstaande de beslissing dat voor de opslag van gassen (rubriek 17.1.2.1.2°) geen hernieuwing van de vergunning mogelijk is. (artikel 3 van voormeld besluit) wordt in de bestreden beslissing vergunning verleend voor rubriek 17.1.2.1.2°.
Dit betreft een algemeen geldende regel die door de overheid naast zich neer wordt gelegd.
Evenmin wordt teruggekomen op de beslissing tot herlocatie. Deze overweging duidt er overigens duidelijk op dat de exploitatie ter plaatse door de overheid betwist wordt en door haar als niet aanvaardbaar wordt geacht.
Desalniettemin wordt de bedoelde vergunning zelfs verleend voor een termijn van 20 jaar terwijl in de eerdere beslissing deze beperkt werd tot 3 jaar omwille van de gevaarlijke en hinderlijke inrichting voor buurt en milieu.
Deze handelingen gaan in tegen alle regels van behoorlijk bestuur en schenden het zorgvuldigheidsbeginsel, [het] redelijkheidsbeginsel[,] het gelijkheidsbeginsel, het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel.
[…]
Deze houding leidt er toe dat verwerende partij zich in de uitoefening van haar bevoegdheden niet heeft gedragen overeenkomstig de eisen van behoorlijk bestuur door zonder meer terug te komen op het algeheel verbod voor de opslag van gassen.
De burger moet kunnen betrouwen op een vaste gedragslijn van de overheid en er op moet kunnen vertrouwen op wat kan worden opgevat als een vaste gedrags- of beleidsregel van de overheid.
Ook moet worden vastgesteld dat uit de bestreden beslissing duidelijk blijkt dat er geen sprake is van een zorgvuldige feitenvinding. Er is in het geheel geen sprake van een afdoend en volledig onderzoek van het concrete geval.
Vast staat dat bij het nemen van de beslissing verwerende partij onredelijk heeft gehandeld, en dat zij haar beleidsvrijheid onjuist heeft gebruikt.
Alhoewel verzoekers er op konden vertrouwen dat de vaste gedragslijn en de eerdere beslissingen zouden gehandhaafd blijven, blijkt hij in zijn vertrouwen te zijn geschaad".

5. In hun memorie van wederantwoord voegen de verzoekende partijen nog toe dat woongebied met landelijk karakter beperkend moet worden ingevuld. Waar woongebieden multifunctionele gebieden zijn met een verweving van functies als uitgangspunt, geldt dit niet voor het woongebied met landelijk karakter. Er is evenmin sprake van een economische binding met de omgeving. Zij verwijzen in dit verband ook naar de omzendbrief RO 2011/01 van 9 december 2011. Wat betreft de heftruck voegen zij nog toe dat dit geen geluidsarm transporthulpmiddel is in de zin van de gemeentelijke politieverordening van 26 februari 2015. Het geluid dat de heftruck voortbrengt is bovendien niet van tijdelijke en occasionele aard, aangezien de heftruck eerst wordt gebruikt om de vrachtwagen uit te laden, waarna in de loop van de dag de goederen op de voorziene plaatsen worden gestald en deze er daarna met de heftruck worden afgehaald en opnieuw naar de voorplaats gebracht. Aangaande de verklaringen op de hoorzitting voor de provinciale milieuvergunningscommissie, stellen de verzoekende partijen nog dat geen enkel element de bewering staaft dat een verandering is ingetreden sinds de eerder ingediende aanvragen. Er is nog steeds sprake van een overmatige terreinbezetting met gasflessen die her en der verspreid staan naast allerlei brandgevaarlijke materialen. Voorts kan de stookolietank niet worden gebruikt conform de geldende regelgeving en gaat de verwerende partij eraan voorbij dat ernaast brandbare gassen zijn opgeslagen. De verwerende partij heeft ook op geen enkele wijze de effectieve uitbating getoetst aan de feitelijke situatie en het gevaar dat de inrichting inhoudt voor de omgeving.

6. De kritiek in de laatste memorie van de verzoekende partijen heeft deels betrekking op een eerdere beslissing van het college van burgemeester en schepenen, van 29 maart 2016, met betrekking tot de milieuvergunningsaanvraag van een vorige exploitant, en op uitbatingsvoorwaarden die werden opgelegd bij een beslissing van de bestendige deputatie, voorafgaand aan de milieuvergunningsaanvraag die geleid heeft tot de thans bestreden beslissing.

Onder meer met verwijzing naar het decreet betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid van 15 juli 2016 en een inschrijving in de Kruispuntbank van ondernemingen waarin twee vormen van groothandel als

hoofdactiviteit worden aangeduid, argumenteren de verzoekende partijen voorts dat het te dezen om groothandel gaat, en niet om detailhandel.

Beoordeling

7. Om de rechten van verdediging van de verwerende partij te vrijwaren wordt het middel, dat nogal ongestructureerd naar voren wordt gebracht, beoordeeld zoals de verwerende partij het heeft begrepen en er zich in de memorie van antwoord tegen heeft verweerd.

8. De verzoekende partijen tonen met hun uiteenzetting niet aan dat het redelijkheidsbeginsel geschonden is.

9. Uit de gegevens van het dossier blijkt dat de beslissing van de verwerende partij van 11 augustus 2016 waarbij aan de vorige exploitant een milieuvergunning werd verleend voor een periode van drie jaar, betrekking had op de opslag van 10.000 liter butaan en propaan en 4.200 liter stookolie. De thans bestreden beslissing vergunt de opslag van 5.000 liter butaan en propaan en 3.000 liter stookolie. Alleen al om die reden maken de verzoekende partijen niet aannemelijk dat er sprake is van in feite gelijke gevallen die ongelijk werden behandeld. Zij tonen, omgekeerd, evenmin met feitelijke en concrete gegevens aan dat er sprake is van ongelijke gevallen die op gelijke wijze werden behandeld, gelet op het verschil in geldigheidsduur tussen de beide vergunningen.

De grief gestoeld op de schending van het gelijkheidsbeginsel is derhalve niet gegrond.

10. Het rechtszekerheidsbeginsel houdt in dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk moet zijn, zodat de burger moet kunnen uitmaken welke gevolgen een bepaalde handeling naar redelijkheid zal hebben en dat de overheid niet zonder objectieve en redelijke verantwoording mag afwijken van de beleidslijnen die zij bij de toepassing van de reglementering aanhoudt.

Het vertrouwensbeginsel is een beginsel van behoorlijk bestuur dat moet vermijden dat aan de rechtmatige verwachtingen die een persoon uit het bestuursoptreden put, tekort wordt gedaan. Het vertrouwensbeginsel kan enkel geschonden zijn wanneer eenzelfde overheid op een niet te verantwoorden wijze terugkomt op een vaste gedragslijn of op toezeggingen of beloften die zij in een bepaald concreet geval heeft gedaan.

Elke vergunningsaanvraag moet op zijn eigen verdienste worden beoordeeld, in de gegeven situatie, en in het licht van de actueel geldende technische normen, mogelijkheden en inzichten.

Het gegeven dat in het verleden een vergunning werd verleend voor de opslag van 10.000 liter butaan en propaan en 4.200 liter stookolie met een beperkte geldigheidsduur van drie jaar teneinde de exploitant toe te laten te herlokaliseren, belet op zich niet dat nadien een vergunning met een geldigheidsduur van 20 jaar wordt verleend aan een andere exploitant die, in andere feitelijke omstandigheden, de opslag vraagt van 5.000 liter butaan en propaan en 3.000 liter stookolie. De verzoekende partijen konden op grond van de milieuvergunning van 2016 niet de rechtmatige verwachting koesteren dat op de betrokken percelen nooit meer een opslag voor butaan en propaan zou worden vergund.

De grief gestoeld op de schending van het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel is niet gegrond.

11. Het zorgvuldigheidsbeginsel houdt in dat het bestuur zijn beslissing op zorgvuldige wijze moet voorbereiden. Dit impliceert dat de beslissing dient te steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld. De zorgvuldigheid verplicht de overheid er onder meer toe 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 onderzocht worden, zodat de overheid met kennis van zaken kan beslissen.

Anders dan de verzoekende partijen laten uitschijnen, kunnen ook in woongebieden met landelijk karakter inrichtingen voor handel, dienstverlening, ambacht en kleinbedrijf worden toegestaan, voor zover zij bestaanbaar zijn met de bestemming woongebied met landelijk karakter en verenigbaar zijn met de onmiddellijke omgeving. In de mate dat de verzoekende partijen ervan uitgaan dat een woongebied met landelijk karakter enkel bestemd zou zijn voor "woningbouw in het algemeen en voor landbouwbedrijven", vertrekken zij vanuit een verkeerde premisse. De verwijzing in de memorie van wederantwoord naar de omzendbrief RO 2011/01 doet - los van de vraag of zij niet in het verzoekschrift kon worden gemaakt - aan die vaststelling geen afbreuk. Dezelfde vaststelling geldt voor de toevoeging in de memorie van wederantwoord dat er geen "economische binding van de uitbating met de omgeving" is.

De stelling van de verzoekende partijen dat "de in het bestreden besluit opgenomen overwegingen strijdig zijn met de door [hen] bijgebrachte stukken", wordt niet gestaafd en toont geen onzorgvuldigheid in hoofde van de verwerende partij aan. Het gegeven dat de verwerende partij met de thans bestreden beslissing ingaat tegen een vorige beslissing, volstaat op zich evenmin om een schending van het zorgvuldigheidsbeginsel vast te stellen.

Er valt voorts niet in te zien hoe met het argument dat de tussenkomende partij de voorwaarden in het deputatiebesluit van 11 augustus 2016 niet heeft nageleefd, de onwettigheid van de thans bestreden beslissing zou kunnen worden aangetoond. Die vaststelling geldt ook voor de verwijzing van de verzoekende partijen naar het uitblijven van een antwoord vanwege het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zutendaal en het agentschap LNE op hun communicatie, voorafgaand aan de aanvraag die tot de thans bestreden beslissing heeft geleid.

Wat betreft het ontbreken van een verslag of een advies van de brandweer, duiden de verzoekende partijen geen bepaling aan die de verwerende partij ertoe verplicht zo'n verslag of advies aan te vragen, zodat ook hier geen gebrek aan zorgvuldigheid wordt aangetoond.

Waar de verzoekende partijen opwerpen dat de heftruck geen voorwerp uitmaakt van de ingediende aanvraag, volstaat de vaststelling dat in de aanvraag wel de rubriek 15.1.1. wordt aangevraagd voor het stallen van vier niet-personenvoertuigen. In haar advies merkt de provinciale milieuvergunningscommissie op dat de exploitant bij een "bezoek ter plaatse verklaarde […] dat slechts 3 i.p.v. 5 autovoertuigen gestald worden", waarna nog wordt gepreciseerd dat het concreet gaat om één bestelwagen, één vrachtwagen en één heftruck. De deputatie moet bij de beoordeling van het aanvraagdossier alle gegevens waarover zij beschikt in aanmerking nemen. Niets belet haar om de gegevens in het aanvraagdossier te specificeren. Waar de verzoekende partijen een schending van het zorgvuldigheidsbeginsel opwerpen, getuigt de houding van de vergunningverlenende overheid op dit punt integendeel van een zorgvuldig onderzoek van de aanvraag.

12. Wat betreft het argument dat de opslag van natriumhypochloriet initieel niet werd aangevraagd, duiden de verzoekende partijen geen rechtsregel aan waaruit blijkt dat de milieuvergunningsaanvraag tijdens de procedure in eerste aanleg niet meer zou kunnen worden gewijzigd. Zij tonen niet aan - en beweren dit overigens ook niet - dat de wijziging van de aanvraag, na de vaststelling van de aanwezigheid van het natriumhypochloriet tijdens het terreinbezoek bij de aanvrager, niet zou hebben plaatsgevonden met diens instemming of op diens verzoek. De loutere opmerking van de verzoekende partijen "dat dit onderdeel geen onderwerp uitmaakt in de initiële aanvraag maar door het College in haar besluit wordt opgenomen", volstaat op zich niet om een schending van het zorgvuldigheidsbeginsel in hoofde van de verwerende partij aan te tonen.

13. Wat betreft de "bovenmatige geluidshinder" wordt in de bestreden beslissing vastgesteld dat "slechts 1 heftruck (deze van de exploitant zelf) wordt gebruikt teneinde de tijdelijk en occasionele geluidshinder afkomstig van de heftruck zoveel mogelijk te beperken" en wordt verwezen naar "de ligging langs de drukke gewestweg N730 en het kleinschalige karakter van de handelszaak". De verwerende partij besluit dat de geluidshinder, gelet op die gegevens, aanvaardbaar kan worden ingeschat. Waar de verzoekende partijen alluderen op bovenmatige geluidshinder, tonen zij met de uiteenzetting in hun

verzoekschrift niet aan dat de verwerende partij in het bestreden besluit op onzorgvuldige wijze tot haar conclusie is gekomen. In de mate dat de verzoekende partijen in de memorie van wederantwoord verwijzen naar de politieverordening van de gemeente Zutendaal van 26 februari 2015 en argumenteren dat er geen sprake kan zijn van “tijdelijke en occasionele geluidshinder” afkomstig van de heftruck, geldt dat zij dit betoog reeds in het verzoekschrift hadden kunnen ontwikkelen, zodat het laattijdig is.

14. De beweringen van de verzoekende partijen dat de bestreden beslissing is gebaseerd op “de foutieve vaststelling dat de exploitatie gebeurt onder de vorm van detailhandel”, dat de “grootschaligheid van de ter plaatse uitgevoerde activiteiten” niet kan worden betwist, dat de eraan gekoppelde milieulast “van die aard [is] dat de omgevingsbeleving ernstig wordt verstoord” en “niet verenigbaar [is] met de ter plaatse geldende inkleuring”, dat de “risico’s en hinder die de exploitatie ter plaatse veroorzaakt […] dermate ernstig en groot [zijn] dat deze op geen enkele wijze en door geen enkele maatregel kunnen beperkt worden” en dat enkel “om de veiligheidsredenen alleen al” hun annulatieberoep moet worden ingewilligd, zijn slechts algemene, niet-gestaafde opmerkingen die niet aantonen dat de verwerende partij op onzorgvuldige wijze tot het besluit is gekomen dat de gevraagde inrichting kleinschalige detailhandel betreft. De toevoeging in de memorie van wederantwoord dat detailhandel het in tegenstelling tot de groothandel moet hebben van de verkoop van kleine hoeveelheden aan zoveel mogelijk klanten, zodat dit veel verkeer aantrekt en er veel parkeerplaatsen nodig zijn, doet - opnieuw los van de vraag naar de tijdigheid ervan - niet anders besluiten. Het gedrag van de aanvrager in het verleden is evenmin relevant voor de beoordeling van de wettigheid van de bestreden beslissing.

15. De stelling van de verzoekende partijen dat de verklaringen van de aanvrager tijdens de hoorzitting voor de provinciale milieuvergunningscommissie “niet ondersteund [worden] door onafhankelijke vaststellingen” en dat van een overheid niet kan worden aanvaard “dat zij zich bij haar besluitvorming steunt op eenzijdige niet gecontroleerde verklaringen”, volstaat niet om een schending van het zorgvuldigheidsbeginsel in hoofde van de verwerende partij aannemelijk te maken. Terecht wijst de verwerende partij erop

dat het kunnen voorleggen van het keuringsattest van de stookoliehouder een zaak van handhaving van de vergunning betreft.

De verzoekende partijen spreken voorts nog de verklaring van de aanvrager van de vergunning tegen als zouden de bijgebrachte foto's van voor diens uitbating dateren. Dit louter tegenspreken toont evenwel ook geen schending van het zorgvuldigheidsbeginsel aan, net zomin als het louter bijbrengen van de foto's gevoegd bij de memorie van wederantwoord. De stelling van de verzoekende partijen, in de memorie van wederantwoord, dat de overheid "op geen enkele wijze de effectieve uitbating heeft gecontroleerd aan de feitelijke situatie op het ogenblik dat deze de exploitatie reeds had aangevat" mist, de laattijdigheid van deze toevoeging nog buiten beschouwing gelaten, feitelijke grondslag. Er heeft immers een terreinbezoek plaats gehad waarbij onder meer de aanwezigheid van het natriumhypochloriet werd vastgesteld en het exacte aantal en type aanwezige niet-personenvoertuigen werd verduidelijkt. Waar de verzoekende partijen in de memorie van wederantwoord nog toevoegen dat de "bemerking als zou er sinds de eerder ingediende aanvragen een verandering zijn ingetreden […] op geen enkele [manier] ondersteund noch gestaafd" wordt, en dat er nog steeds sprake is van een "overmatige terreinbezetting" met allerlei brandgevaarlijke materialen, kan worden opgemerkt dat dit betoog reeds in het verzoekschrift kon worden ontwikkeld en derhalve laattijdig is.

De verzoekende partijen maken niet concreet aannemelijk dat er "geen sprake is van een zorgvuldige feitenvinding", noch dat er "in het geheel geen sprake [is] van een afdoend en volledig onderzoek van het concrete geval".

Het enige middel is niet gegrond.

V. Kosten

16. De kosten dienen ten laste van de verzoekende partijen te worden gelegd.

Deze kosten omvatten het rolrecht van 200 euro per verzoekende partij en een bijdrage van 20 euro per verzoekende partij, zoals bepaald bij artikel 66, 6°, van het algemeen procedurereglement.

Bij arrest nr. 22/2020 van 13 februari 2020 heeft het Grondwettelijk Hof evenwel in het kader van het beroep tot vernietiging van de wet van 19 maart 2017 ‘tot oprichting van een Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand’ en van de wet van 26 april 2017 ‘houdende de regeling van de oprichting van een Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand voor wat de Raad van State en de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen betreft’, de woorden “per verzoekende partij” vernietigd in artikel 4, § 4, eerste en derde lid, van de wet van 19 maart 2017, zoals het is ingevoegd bij artikel 2 van de wet van 26 april 2017.

Bijgevolg is er, op grond van de erga omnes en retroactieve werking van het voormelde arrest, aanleiding om de terugbetaling te bevelen van de onterecht betaalde bijdragen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro en een bijdrage van 20 euro.
De tussenkomende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 150 euro.
De onterecht betaalde bijdrage van 20 euro dient aan de verzoekende partijen te worden terugbetaald.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van veertien oktober tweeduizend eenentwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,

bijgestaan door

Bart Tettelin,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Bart Tettelin	**Eric Brewaeys**