RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

nr. 72.803 van 26 maart 1998
in de zaken A. 38.852/VII-8247
40.998/VII-9018.

In zake : 1. Henri DIERCKENS,
2. Albert MESTDAG,
die woonplaats kiezen bij
Advocaat D. MATTHYS,
kantoor houdende te GENT,
Sint-Annaplein 34

tegen :

de bestendige deputatie van de provincieraad van OOST-VLAANDEREN

tussenkomende partij (in de zaak A. 38.852/VII-8247) :

Gaston DECLERCQ
wonende te DE PINTE,
Berkenlaan 4.

D E R A A D V A N S T A T E, VIIe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat Henri DIERCKENS en Albert MESTDAG OP 20 mei 1988 hebben ingediend om de vernietiging te vorderen van het besluit van de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen van 3 maart 1988 waarbij na beroep aan Gaston DECLERCQ een vergunning op proef wordt verleend voor de duur van 1 jaar voor het uitbaten van een handel in beenderen en vetten te De Pinte, Berkenlaan nr. 4;

Gezien het verzoekschrift dat dezelfde verzoekers op 18 juli 1989 hebben ingediend om de vernietiging te vorderen van de beslissing van de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen van 25 mei 1989 waarbij na het verstrijken van de proefperiode aan Gaston DECLERCQ voor een termijn van 15 jaar voornoemde vergunning wordt verleend;

Gezien het verzoekschrift tot tussenkomst van 13 maart 1989 in de zaak A. 38.852/VII-8247;

Gelet op de beschikking van 22 februari 1989 die de tussenkomst van G. DECLERCQ toelaat;

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien de verslagen opgemaakt door Auditeur G. JACOBS;

Gelet op de beschikkingen van 11 oktober 1990 die de neerlegging ter griffie van de verslagen en van de dossiers gelasten;

Gelet op de kennisgeving van de verslagen aan partijen en gezien de laatste memories;

Gelet op de beschikking van 8 december 1997 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 5 februari 1998, op welke datum de zaak tot de terechtzitting van 19 februari 1998 is uitgesteld;

Gehoord het verslag van Kamervoorzitter M.-R. BRACKE;

Gehoord de opmerkingen van Advocaat D. MATTHYS, die verschijnt voor verzoekers, en van bestuurssecretaris F. COCRIAMONT, die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het advies van Auditeur E. LANCKSWEERDT;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

1. Overwegende dat in het belang van een goede rechtsbedeling het wenselijk is dat de zaken A. 38.852/VII-8247 en 40.998/VII-9018 worden samengevoegd;

2. Overwegende dat de gegevens van de zaken als volgt kunnen worden samengevat :

2.1. Op 11 maart 1987 dient Gaston DECLERCQ een aanvraag in tot het verkrijgen van een exploitatievergunning voor de uitbating van een "handel in beenderen en vetten" gelegen te De Pinte, Berkenlaan nr. 4 voor "een opslagtank voor meer dan 4000 liter mazout, een opslagtank voor meer dan 40.000 liter extra zware fuel en opslagplaatsen voor meer dan 5000 kg vetten". Voorheen werd ter plaatse een vetsmelterij uitgebaat. Verzoekers zijn woonachtig aan de Berkenlaan respectievelijk nr. 17 en nr. 3.

2.2. Tijdens het onderzoek de commodo et incommodo worden talrijke bezwaarschriften ingediend.

2.3. Het bestuur van de stedenbouw en de ruimtelijke ordening van de provincie Oost-Vlaanderen brengt op 22 mei 1987 ongunstig advies uit omdat "de uitbating van een dergelijke inrichting (...) niet verenigbaar (kan) geacht worden met het residentiële karakter van de onmiddellijke omgeving".

2.4. Op 25 mei 1987 weigert het college van burgemeester en schepenen van de gemeente De Pinte de gevraagde vergunning onder verwijzing naar het ongunstig advies van het bestuur van de stedenbouw en de ruimtelijke ordening.

2.5. Gaston DECLERCQ gaat tegen die beslissing in beroep. Er worden opnieuw bezwaarschriften ingediend.

2.6.1. Op 5 oktober 1987 wijzigt de gemachtigde ambtenaar van het bestuur van de stedenbouw en de ruimtelijke ordening, het door hem op 22 mei 1987 uitgebrachte ongunstig advies als volgt : "gunstig advies voor zover de activiteiten beperkt worden tot ambachtelijke bedrijvigheid en de exploitatievoorwaarden zodanig kunnen gesteld worden dat het woonklimaat van de omgeving niet wordt verstoord".

2.6.2. Het bestuur voor leefmilieu van de AROL van Oost-Vlaanderen adviseert op 21 oktober 1987 de vergunning te verlenen voor een proeftermijn van 2 jaar op voorwaarde onder meer dat de verzamelde beenderen dagelijks worden afgevoerd. In het advies staat te lezen wat volgt :

> "Ter plaatse werd gedurende tientallen jaren een vetsmelterij geëxploiteerd. De exploitatievergunning (1e klasse) van deze is recent vervallen, en de exploitant heeft de exploitatie van deze dan ook stopgezet op de vervaldatum van de vergunning. Deze vetsmelterij gaf vroeger aanleiding tot talrijke gegronde klachten inzake reukhinder.
> De exploitant wil echter ter plaatse een beperkte activiteit verder zetten. Deze zou erin bestaan dat hij beenderen opkoopt in vleeswarenbedrijven, dat deze per vrachtwagen naar zijn bedrijf komen en via de bestaande transportschroeven worden gestapeld in een aanhangwagen die dan dagelijks zou worden weggevoerd naar een vreemde vetsmelterij, waarna het gesmolten vet zou teruggebracht worden en gestapeld in bovengrondse houders. Hij heeft dan ook een vergunning 2e klasse gevraagd voor deze vethouders (20.000L + 2 x 10.000L) en ook voor een bovengrondse houder voor 4000L stookolie en een bovengrondse houder voor 40.000L. extra-zware stookolie. De exploitant stelt voorop dat het verzamelen van de opgehaalde beenderen in een aanhangwagen, en dit in een hoeveelheid groter dan 300kg niet de toepassing van de rubriek beenderen (opslagplaatsen voor ... b) meer dan 300kg - 1eklasse) impliceert, gezien de stapeling slechts enkele uren zou duren, standpunt dat onze dienst bijtreedt, mits de beenderen dagelijks weggehaald worden.
> (...).

2.6.3. De provinciale dienst voor de bescherming van het leefmilieu van Oost-Vlaanderen brengt op 6 november 1987 eveneens gunstig advies uit behoudens voor

wat betreft de opslag van 40.000 liter zware stookolie, en mits het opleggen van strenge exploitatievoorwaarden.

In dit advies wordt, wat de aangevoerde slachtafval betreft, nog het volgende opgemerkt :

> "het aanvoeren o.m. door slagers en particulieren van beenderen en vetten die dan rechtstreeks op een vrachtwagen zouden worden geladen. Deze produkten van dierlijke oorsprong zouden dagelijks worden afgevoerd zodat het geen opslag in de enge zin van het woord is (alhoewel ...) en het dus geen klasse I - inrichting betreft".

2.6.4. In een schrijven van 3 februari 1988 schrijft voornoemde provinciale dienst voor de bescherming van het leefmilieu aan de gouverneur van de provincie Oost-Vlaanderen het volgende :

> "Zoals reeds gesteld in het verslag van de Dienst dd. 6 november 1987 worden de aangevoerde beenderen - via een vijzel - rechtstreeks op een (binnen opgestelde) vrachtwagen geladen. Deze beenderen worden volgens de exploitant dagelijks afgevoerd, zodat het geen opslagplaats in de enge zin van het woord betreft. Dit is ook de visie van de A.R.O.L. (cfr. haar schrijven dd. 13 augustus 1987). Dit neemt evenwel niet weg dat hoe dan ook de beenderen aldaar, weliswaar gedurende korte tijd en op een mobiele inrichting zijnde een vrachtwagen, worden opgeslagen : de vraag of het hier al dan niet gaat over een opslag is dus een kwestie van interpretatie : men zou kunnen stellen dat het een overslag en geen opslag van beenderen betreft. Overslag is niet vergunningsplichtig".

2.6.5. Op 3 maart 1988 treft de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen de eerste bestreden beslissing. Aan Gaston DECLERCQ wordt voor een proeftermijn van 1 jaar de vergunning verleend om aan de Berkenlaan, 4 te De Pinte een handel in beenderen en vetten te exploiteren. De inrichting wordt vergund "voor het laden, lossen en overslag van beenderen, voor de opslag van maximum 10.000 kg vet en maximum 4000 l stookolie". Onder meer wordt als exploitatievoorwaarde opgelegd dat de verzamelde beenderen dagelijks moeten worden afgevoerd en dat het laden, lossen en overslaan

van de beenderen dient te gebeuren binnen het overdekte bedrijfsgebouw.

2.7. Na gunstig advies vanwege het bestuur voor leefmilieu van de AROL van Oost-Vlaanderen en vanwege de provinciale dienst voor de bescherming van het leefmilieu daar er gedurende de proefperiode geen klachten waren, wordt bij besluit van 25 mei 1989 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen de exploitatievergunning "definitief verleend voor een termijn van 15 jaar, ingaand vanaf de vergunning op proef";

3.1. Overwegende dat verzoekers in beide zaken het eerste middel ontlenen aan de onbevoegdheid van de bestendige deputatie tot het verlenen in graad van beroep van de bestreden vergunningen; dat zij betogen dat "de activiteiten, in het bedrijf van de heer DECLERCQ uitgevoerd, niet uitsluitend activiteiten zijn die zijn ondergebracht in de 2e klasse", dat met name ook meer dan 300 kg beenderen worden opgeslagen - weze het tijdelijk - en dat het vaststaat dat, alhoewel in de vergunningsaanvraag wordt gewag gemaakt van het opslaan van slechts 4000 l mazout en 40.000 l extra zware fuel, de aanvrager beschikt over twee bovengrondse tanks met een totale capaciteit van 54.000 l, ten gevolge waarvan de inrichting van de tussenkomende partij behoort tot de klasse 1 en aldus de bestendige deputatie en niet het college van burgemeester en schepenen in eerste aanleg diende te oordelen over de vergunningsaanvraag;

3.2. Overwegende dat de verwerende partij op dat middel antwoordt :

> "De Bestendige Deputatie merkt op dat de vergunningsaanvraag het exploiteren van een handel in beenderen en vetten, een mazouttank van 4000 l, een tank voor 40.000 l extra zware fuel en een opslagplaats voor meer dan 5.000 kg vetten vermeldt. De volgende rubrieken van lijst A van het algemeen

reglement voor de arbeidsbescherming zijn van toepassing op deze vergunningsaanvraag :

1 (53) opslagplaats voor meer dan 5.000 kg aardpek, teer, asfalt, zwarte fuelolie, ...;

247 (244) 3. opslagplaats voor 3.000 tot 50.000 l ontvlambare vloeistoffen met een ontvlammingspunt hoger dan 50° C en niet meer dan 100° C;

354 (212) opslagplaats voor meer dan 5.000 kg vetten.

Al deze activiteiten zijn ingedeeld als inrichting 2de klasse.

Uit de ingewonnen adviezen van de bevoegde diensten (o.a. de Administratie voor Ruimtelijke Ordening en Leefmilieu, tevens belast met het toezicht op de ingestelde inrichtingen) bleek dat de overslag van beenderen een niet-vergunningsplichtige activiteit is. Hierover volgt verder een uitgebreide uiteenzetting (zie II.d).

Tevens wenst de Bestendige Deputatie op te merken dat zij enkel bevoegd is om te oordelen over het al dan niet verlenen van de exploitatievergunning voor de aangevraagde activiteiten. Het voorwerp van haar appreciatiebevoegdheid is beperkt tot de vergunningsaanvraag. Zie o.a. Raad van State, arrest N.V. Carrières R. Chartier et Fils en Lux, nr. 16.969, van 11 april 1975 en arrest Plainevaux, nr. 22.705 van 3 december 1982.

Derhalve was de Bestendige Deputatie, gevat door het ingediende beroep, bevoegd om ten gronde een beslissing te nemen over deze ingedeelde inrichting 2de klasse".

3.3. Overwegende dat verzoekers in hun memorie van wederantwoord betogen wat volgt :

"Zo het juist is dat de appreciatiebevoegdheid beperkt is tot de vergunningsaanvraag, belet dit principe niet dat, wanneer de overheid naar aanleiding van het ingestelde onderzoek tot de vaststelling komt dat de aanvraag in wezen onder een andere klasse ressorteert dan deze welke is opgegeven, deze zich onbevoegd moet verklaren.

Verweerster gaat overigens zeer gezwind over de in het verzoekschrift aangevoerde argumentatie heen, wanneer zij stelt :

- dat 'uit de ingewonnen adviezen van de bevoegde diensten bleek dat de overslag van beenderen een niet-vergunningsplichtige activiteit is'.
  Zij antwoordt hierbij niet op de door verzoekers in hun vierde middel aangevoerde redeneringen (cfr. blz. 9 van het verzoekschrift), en evenmin op de op zijn minst contradictorische vaststelling dat Arol destijds aan buurbewoner De Moor bevestigde 'dat het opslaan van beenderen, in een hoeveelheid van

meer dan 300 kg, zelfs tijdelijk, een hinderlijke inrichting van 1° klasse is'.

- dat de aanvraag (o.a.) behelst 'een mazouttank van 4.000 liter, een tank voor 40.000 liter extra zware fuel en een opslagplaats voor meer dan 5.000 kg vetten'.
  Nochtans ontkent zij niet wat door verzoekers wordt geaffirmeerd, nl. dat de aanvrager beschikt over 2 bovengrondse tanks met een totale capaciteit van 54.000 liter, wat derhalve ressorteert onder de eerste klasse.
  Het gaat uiteraard niet op blindelings de door de aanvrager opgegeven capaciteiten als waarachtig te aanvaarden wanneer men pertinent weet (en trouwens gemakkelijk kan vaststellen) dat deze niet met de werkelijkheid overeenstemmen en dat zulks leidt tot een andere vergunningsklasse ...";

3.4.1. Overwegende, wat de opslag van stookolie betreft, dat de verwerende partij terecht stelt dat zij niet meer kan vergunnen dan door de exploitant werd aangevraagd en dat blijkens de bestreden beslissingen niet meer werd vergund dan werd aangevraagd, integendeel; dat de exploitant van zijn kant geen grotere capaciteit stookolie mag opslaan dan werd vergund ook al is de feitelijke opslagcapaciteit groter dan werd vergund; dat de verzoekende partijen er dan ook ten onrechte van uitgaan dat ter bepaling van de klasse van de inrichting en meteen van de bevoegde instantie die in eerste aanleg over de vergunningsaanvraag dient te oordelen moet worden uitgegaan van de feitelijke capaciteit in plaats van de aangevraagde capaciteit; dat niet wordt betwist dat uitgaande van de aangevraagde capaciteit stookolie, de inrichting ressorteerde onder de 2e klasse;

3.4.2. Overwegende, wat "de overslag van beenderen" betreft, dat het te dezen gaat om een zeer kortstondig deponeren van beenderen op een vrachtwagen, teneinde deze dagelijks naar een andere plaats over te brengen; dat een overslag van goederen steeds gepaard gaat met een kortstondige opslag ervan; dat, met andere woorden, overslag zonder kortstondige opslag niet mogelijk is en

dat die kortstondige opslag aldus een onvermijdelijk onderdeel uitmaakt van de overslag; dat het tegen alle redelijkheid zou ingaan daaruit de conclusie te trekken dat overslag niet op zichzelf kan bestaan en dat alzo wie desgevallend een vergunning vraagt voor de overslag van goederen meteen een vergunning zou moeten vragen voor de opslag van goederen; dat overigens kan worden opgemerkt dat die onredelijke conclusie wordt weersproken door de vaststelling dat in het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning overslag en opslag afzonderlijke indelingsrubrieken uitmaken;

3.4.3. Overwegende dat aangezien de term opslag wijst op het gedurende enige tijd opslaan van goederen en een minimum aan bestendigheid inhoudt, de verwerende partij er terecht is van uitgegaan dat het zeer kortstondig deponeren van beenderen op een vrachtwagen met het oog op de dagelijkse afvoer ervan een overslag betrof en geen opslag; dat niet wordt betwist dat ten tijde van de bestreden beslissing overslag van beenderen niet vergunningsplichtig was;

3.4.4. Overwegende dat het eerste middel niet gegrond is;

4. Overwegende dat, aangezien het onderzoek van het door de Auditeur-generaal aangestelde lid van het Auditoraat beperkt is gebleven tot het onderzoek van het eerste middel, het past de zaak verder te onderzoeken,

B E S L U I T :

Artikel 1.

De zaken nrs. A. 38.852/VII-8247 en 40.998/VII-9018 worden gevoegd.

Artikel 2.

De debatten worden heropend.

Artikel 3.

Het door de Auditeur-generaal aangestelde lid van het Auditoraat wordt gelast het onderzoek van de zaak volledig af te doen.

Artikel 4.

De kosten worden voorbehouden.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op zesentwintig maart 1900 achtennegentig, door de VIIe kamer, die was samengesteld uit :

Mevr.	M.-R. BRACKE,	kamervoorzitter,
de HH.	D. VERBIEST,	staatsraad,
	R. STEVENS,	staatsraad,
Mevr.	V. WAUTERS,	griffier.

De griffier, **De voorzitter,**

V. WAUTERS. **M.-R. BRACKE.**