RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

nr. 83.991 van 9 december 1999
in de zaak A. 50.977/VII-11.900.

In zake : de n.v. BOUWTEAM VAN DE WALLE,
die woonplaats kiest bij
advocaat H. HERBRANT,
kantoor houdende te AALTER,
Steenweg op Deinze 43b

tegen :

de bestendige deputatie van de provincieraad van WEST-VLAANDEREN.

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

Gezien het verzoekschrift dat de n.v. BOUWTEAM VAN DE WALLE op 2 april 1993 heeft ingediend om de vernietiging te vorderen van het besluit van 28 januari 1993 van de bestendige deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen waarbij haar beroep tegen het besluit van 1 september 1992 van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Ruiselede houdende weigering van de vergunning voor de exploitatie van een opslagplaats voor bouwmaterialen aan de Oude Tieltstraat 67 te Ruiselede, ongegrond wordt verklaard en het beroepen besluit wordt bevestigd;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door Adjunct-auditeur P. PROVOOST;

Gelet op de beschikking van 23 februari 1999 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien de laatste memorie van de verzoekende partij;

Gelet op de beschikking van 1 september 1999 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 7 oktober 1999;

Gehoord het verslag van Staatsraad R. STEVENS;

Gehoord de opmerkingen van advocaat H. TFELT die, loco advocaat H. HERBRANT verschijnt voor de verzoekende partij, en van Adjunct-adviseur K. DEWULF, die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het andersluidend advies van Auditeur P. PROVOOST;

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

1. <u>Feiten</u>

Overwegende dat de volgende feitelijke gegevens van belang zijn :

1.1. Op 9 juli 1992 vraagt de verzoekende partij een milieuvergunning voor de exploitatie van "een opslagplaats voor bouwmaterialen".

Deze "opslagplaats" omvat :

- het lozen van huishoudelijk afvalwater in de riolering;
- een transformator van 100 kVA;
- electrische toestellen met een vermogen van 5,2 kW (houtpaneelzaag en betonschaarmachine);

- een stelplaats voor 10 bestelwagens en 1 vrachtwagen en aanhangwagen;
- de opslag van 300 liter xyleen of ammoniak;
- de opslag van 3.000 liter mazout in een bovengrondse tank en 5.000 liter in een ondergrondse;
- de opslag van 600 liter olie (in vaten);
- de opslag van meer dan 20 ton hout binnen en meer dan 100 ton buiten.

De inrichting ligt gedeeltelijk in woongebied en gedeeltelijk in woonuitbreidingsgebied (gewestplan Roeselare-Tielt).

1.2. Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Ruiselede weigert op 1 september 1992 de vergunning.

De verzoekende partij tekent hiertegen beroep aan.

1.3. Het bestuur ruimtelijke ordening verleent een ongunstig advies over de aanvraag, op grond van volgende motivering :

> "Overwegende dat het bedrijf ter plaatse is gegroeid uit een betonwerkerij, dat de klachten uit het verleden betreffende WALMETAAL (een metaalconstructiebedrijf) gegrond zijn.
> Overwegende dat enerzijds de huidige aanvraag, namelijk stapelplaats, kleine machines en laden en lossen in functie van een bouwbedrijf in principe bestaanbaar zouden kunnen zijn met een woonomgeving mits de nodige voorwaarden worden opgelegd ter bescherming van deze omgeving, maar dat anderzijds het gabariet, de materiaalkeuze en de inplanting in strijd zijn met de woonomgeving en de goede plaatselijke aanleg.
> Overwegende dat het een wederrechtelijk opgericht gebouw betreft, waartegen de nodige stappen zijn genomen. Een ingediende regularisatieaanvraag (tijdwinst in de lopende gerechtelijke zaak) werd ongunstig behandeld door het gemeentebestuur, A.R.O.H.M., en in beroep door de Bestendige Deputatie. Over het huidige beroep bij de Minister is er nog geen uitspraak".

Het bestuur milieuvergunningen adviseert eveneens ongunstig :

"Een omvangrijke stockagecapaciteit voor hout zoals hier aanwezig (zowel binnen als buiten), is in feite gekoppeld aan een hinderlijke activiteit zoals het laden en lossen van vrachtwagens en het daarmee gepaard gaande vrachtverkeer langs de smalle Oude Tieltstraat.

De paneelzaag van 1,5 kW wordt gebruikt om lange stukken hout te verzagen en wordt sporadisch gebruikt. Deze paneelzaag staat ongeveer achteraan de loods maar het geluidsniveau van deze machine kan het normale omgevingsgeluid overtreffen, gelet op de rustige buurt en het feit dat de loods niet voorzien is van geluidsisolatie (Vlarem 2-norm voor woongebieden overdag is 45 dB(A); overschrijding hiervan is niet onwaarschijnlijk).

(...)

De mazouttank van 3.000 l die gelegen is op de zolder van de burelen is nog niet ingekuipt en staat in dezelfde ruimte als de standplaats voor de 10 lichte vrachtwagens.

In diezelfde ruimte staat er nog een kleine hoeveelheid olie en xyleen of ammoniak in vaten (niet ingekuipt). Er staan ook nog een vijftal verplaatsbare gasflessen (ongeveer 500 l) naast de ingang van de oude loods. Deze gasflessen worden enkel gebruikt op de bouwwerven zodat het hier in feite een tijdelijke stockage betreft (dixit uitbater). Dit werd niet aangevraagd.

(...)

De inrichting is gelegen in woon- en woonuitbreidingsgebied volgens het gewestplan Roeselare-Tielt en is omwille van de omvang van deze industriële opslagplaats en de daarmee gepaard gaande laad- en losactiviteit nog moeilijk in overeenstemming te brengen met de woonomgeving".

Ook het advies van de provinciale milieuvergunningscommissie is ongunstig voor de aanvraag :

"Overwegende dat er geluidshinder voorkomt bij het laden en lossen met een vorkheftruck; dat er bijkomende verkeerslast is langs de smalle Oude Tieltstraat; dat de paneelzaag het normale omgevingsgeluid kan overtreffen gelet op de rustige buurt en door het feit dat de loods niet voorzien is van een geluidsisolatie; dat de mazouttank van 300 l niet ingekuipt is; dat deze in dezelfde ruimte staat als de standplaats voor 10 lichte vrachtwagens; dat in diezelfde ruimte ook nog een kleine hoeveelheid olie, xyleen en ammoniak in vaten aanwezig is; dat deze ook

niet ingekuipt zijn; dat de industriële opslagplaats, de laad- en losactiviteiten nog moeilijk in overeenstemming te brengen zijn met de stedenbouwkundige voorschriften en het gebouw stedenbouwkundig onaanvaardbaar is".

1.4. Het bestreden besluit weigert de vergunning :

"Gelet op de ligging van de inrichting in een woon- en woonuitbreidingsgebied van het gewestplan Roeselare-Tielt;

Overwegende dat (motivering vanuit oogpunt van de stedenbouwkundige en ruimtelijke aspecten) gesteld kan worden dat de gevraagde inrichting, die het voorwerp van de voormelde milieuvergunningsaanvraag uitmaakt, niet verenigbaar is met voormelde ruimtelijke en stedenbouwkundige voorschriften;

Overwegende dat uit het onderzoek is gebleken dat er geluidshinder voorkomt bij het laden en lossen met een vorkheftruck; dat er bijkomende verkeerslast is langs de smalle Oude Tieltstraat; dat de paneelzaag het normale omgevingsgeluid kan overtreffen gelet op de rustige buurt en door het feit dat de loods niet voorzien is van een geluidsisolatie; dat de mazouttank van 3.000 l niet ingekuipt is; dat deze in dezelfde ruimte staat als de standplaats voor 10 lichte vrachtwagens; dat in diezelfde ruimte ook nog een kleine hoeveelheid olie, xyleen en ammoniak in vaten aanwezig is; dat deze ook niet ingekuipt zijn; dat de industriële opslagplaats, de laad- en losactiviteiten nog moeilijk in overeenstemming te brengen zijn met de stedenbouwkundige voorschriften en het gebouw stedenbouwkundig onaanvaardbaar is;

Overwegende dat de elementen aangebracht door de raadsman van de aanvrager, gehoord door de Provinciale Milieuvergunningscommissie als volgt kunnen geëvalueerd : hij stelt dat het gebouw inderdaad iets te groot is, doch dit miniem is t.o.v. de verleende bouwvergunning; dat slechts een 3 zaken vergunningsplichtig, waarvan één element verkeerd is (er is slechts 30 l. ammoniak i.p.v. de gestelde 300 l.; het bedrijf is reeds 20 jaar actief; in de loop der jaren is de activiteit iets groter geworden (o.a. zijn er meer camionetten), maar er is zeker geen abnormale hinder voor de buren, zoals ook blijkt uit het gunstig advies van de gemeentelijke milieudienst; er is trouwens geen mogelijk industrieterrein meer beschikbaar in de gemeente;

Overwegende dat deze elementen evenwel niets afdoen aan de stedenbouwkundige en milieuhygiënische problemen van de inrichting";

2. Gegrondheid van het beroep : het eerste middel

2.1. Standpunten van de partijen

Overwegende dat deze als volgt kunnen worden weergegeven :

2.1.1. Het **middel** is "geput uit machtsafwending en uit de schending van art. 5 van het Koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen",

> "doordat het aangevochten besluit ten gronde de onverenigbaarheid vaststelt met de ruimtelijke en stedenbouwkundige voorschriften gelet op de ligging van de inrichting in een woon- en woonuitbreidingsgebied van het gewestplan Roeselare-Tielt;
>
> terwijl art. 5.1.0. van het Koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen een woongebied bestemd is 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 en voor zover zij verenigbaar zijn met de onmiddellijke omgeving;
>
> terwijl dat bij de beoordeling van de reden van onverenigbaarheid met de onmiddellijke omgeving dient uitgegaan te worden 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 of van de bijzondere bestemming die het bijzonder plan van aanleg van het gebied aan die omgeving heeft gegeven;
>
> en terwijl dat de bestreden beslissing nergens deze bijzondere bestemming aangeeft, noch bijzondere aanwijzingen vermeldt waaruit de specifieke kenmerken van de omgeving zou blijken;
>
> zodat de Bestendige Deputatie er zich in zijn aangevochten besluit van 28 januari 1993 slechts rechtsgeldig op art. 5.1.0., tweede lid van desbetreffend K.B. kon steunen mits in concreto de bijzondere bestemming van de in die omgeving bestaande gebouwen of open ruimten te vermelden".

2.1.2. In haar **memorie van antwoord** repliceert de verwerende partij :

"De beslissing van de Bestendige Deputatie waarbij het beroep van verzoekster werd afgewezen werd hoofdzakelijk bepaald door de stedenbouwkundige onverenigbaarheid van de inrichting.

Verzoekster beweert (en roept hiervoor art. 5 van het K.B. dd. 28/12/1972 in) dat de Bestendige Deputatie slechts op dit argument beroep kon doen mits zij in concreto de bijzondere bestemming van de in de omgeving bestaande gebouwen of open ruimten vermeldde.

Dit blijkt nergens uit de formulering van art. 5 van het K.B. dd. 28/12/1972. Integendeel : handel, dienstverlening, ambacht en kleinbedrijf worden volgens deze bepaling slechts toegelaten in woonzone voor zover de taken om reden van goede ruimtelijke ordening niet in een daartoe aangewezen gebied moeten worden afgezonderd en voor zover de bedrijven verenigbaar zijn met de onmiddellijke omgeving.

Bij correcte lezing van de wet blijkt dus dat in principe in een woongebied geen gebouwen voor handel, dienstverlening, ambacht en kleinbedrijf toegelaten zijn. Een beslissing conform aan dit algemeen principe dient dan ook niet specifiek gemotiveerd te worden zoals door verzoekster wordt vooropgesteld.

Afwijkingen van dit algemeen principe kunnen slechts in welbepaalde gevallen.

Verzoekster stelt in haar verzoekschrift dan ook verkeerdelijk voor dat indien het principieel verbod tot bouwen wordt toegepast, dit een specifieke motivering vereist.

Het is integendeel bij eventuele afwijking van dit principe dat de specifieke motiveringsvereiste noodzakelijk is om te kunnen vaststellen of aan de welbepaalde voorwaarden tot afwijking voldaan is.

Zelfs al wordt uitgegaan van deze verkeerde en omgekeerde stelling van verzoekster, dan nog dient besloten te worden dat de inrichting stedenbouwkundig niet verantwoord is.

Immers, of aan de door de wet gestelde voorwaarden werd voldaan, werd nagegaan door het Bestuur Ruimtelijke Ordening.

Deze adviesinstantie geeft in haar verslag -overeenkomstig art. 21 §2, 2°- een gemotiveerde beoordeling van de verenigbaarheid van de inrichting met de omgeving en de goede plaatselijke ruimtelijke ordening.

Dit advies luidt in casu als volgt : 'Overwegende dat enerzijds de huidige aanvraag, namelijk stapelplaats, ..., in principe bestaanbaar zouden kunnen zijn met een woonomgeving mits de nodige voorwaarden worden opgelegd ter bescherming van deze omgeving, maar dat anderzijds het gabariet, de

materiaalkeuze en de inplanting in strijd zijn met de woonomgeving en de goede plaatselijke aanleg. Overwegende dat het een wederrechtelijk opgericht gebouw betreft, ...'.

In het aangevochten besluit van de Bestendige Deputatie wordt, naast een eigen motivering, uitdrukkelijk naar dit advies verwezen.

De Bestendige Deputatie heeft bij de beoordeling van de stedenbouwkundige onverenigbaarheid het advies van de daartoe bij wet aangeduide instantie gevolgd en heeft dus in geen geval blijk gegeven van willekeur of machtsafwending zoals verzoekster doet uitschijnen.

Het eerste middel dient dan ook als niet ernstig te worden afgewezen".

2.1.3. De verzoekende partij stelt in haar **memorie van wederantwoord** :

"In haar memorie van antwoord stelt verweerster terecht vast dat art. 5 van het K.B. van 28.12.1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen handel, dienstverlening, ambacht en kleinbedrijf kunnen worden toegelaten, dit voor zover deze taken van bedrijf om redenen van goede ruimtelijke ordening niet in een daartoe aangewezen gebied moeten worden afgezonderd en voor zover zij verenigbaar zijn met de onmiddellijke omgeving.

Verweerster concludeert echter dat een correcte lezing van artikel 5 zou impliceren dat er een principieel verbod ingesteld wordt, zodat er principieel geen gebouwen voor handel, dienstverlening, ambacht en kleinbedrijf toegelaten zijn.

Zij besluit daaruit dat een beslissing conform aan dit algemeen principe niet specifiek gemotiveerd dient te worden.

In zijn arrest (arrest PELLARS, nr. 19.532) van 27.03.1979 expliceert het Hof de juiste draagwijdte nopens de onderzoeksplicht stellende dat de omstandigheid dat een inrichting kan toegelaten worden in een woongebied niet voor de overheid de verplichting meebrengt om de vergunning te geven. Zij moet nagaan of de exploitatie om redenen van goede ruimtelijke ordening niet moet worden afgezonderd in een daartoe aangewezen gebied. In het arrest van 12.10.1989 (nr. 33.190, VAN BELLE en PEENE) stelt het Hof dat gebouwen bestemd voor handel, dienstverlening, ambacht en kleinbedrijf kunnen worden toegelaten mits :

1. zij bestaanbaar zijn met de woonfunctie;
2. zij verenigbaar zijn met de omgeving.

Verweerster erkent in haar memorie van antwoord, door de eigen interpretatie die zij aan voornoemd

artikel 5 toekent, dat de draagkrachtige motieven waarop de beslissing steunt niet in het bestreden besluit zijn opgenomen en er slechts een loutere verwijzing is naar een door de verzoeker onbekend negatief advies van het Bestuur Ruimtelijke Ordening.

In ondergeschikte orde verwijst verweerster naar het negatief advies over de gemotiveerde beoordeling van de verenigbaarheid met de omgeving en de goede plaatselijke ruimtelijke ordening.

Dit advies luidde :

> 'Overwegende dat enerzijds de huidige aanvraag, namelijk stapelplaats, ..., in principe bestaanbaar zouden kunnen zijn met een woonomgeving mits de nodige voorwaarden worden opgelegd ter bescherming van deze omgeving, maar dat anderzijds het gabariet, de materiaalkeuze en de inplanting in strijd zijn met de woonomgeving en de goede plaatselijke aanleg.
>
> Overwegende dat het een wederrechtelijk opgericht gebouw betreft ...'.

Hieruit besluit verweerster dat de inrichting onbestaanbaar en onverenigbaar zou zijn.

Deze conclusie vloeit voort uit een inmiddels algehele begripsverwarring nopens de doeleinden die de wetgeving op de stedenbouw en de ruimtelijke ordening enerzijds en het decreet betreffende de milieuvergunning anderzijds nastreven. Op geen enkel ogenblik komt het advies van het Bestuur Ruimtelijke Ordening tot de conclusie dat de voorgenomen exploitatie, met name de krachtens bijlage 1 van Vlarem I vergunningsplichtige opslag en (sic) toestellen strijdig zou zijn met de bepalingen van art. 5 van het K.B. van 28.12.1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en dat derhalve de inrichting onbestaanbaar zou zijn.

Verzoeker beschikt over een rechtsgeldige bouwvergunning waaromtrent een strafprocedure liep voor het Hof van Beroep omdat de materiaalkeuze, de breedte en het gabariet niet was gevolgd bij de uitvoering der bouwwerken. Dit geschil betrof dus louter esthetische en stedenbouwkundige oogmerken en heeft geen uitstaans met de milieukundige verenigbaarheid van de exploitatie.

Bij arrest dd. 5/11/93 van het Hof van Beroep van Gent werd verzoeker trouwens veroordeeld tot een geldboete wegens deze inbreuken, en dient hij op vordering van de burgerlijke partij het gebouw aan te passen aan de bouwvergunning.

Daarenboven verwijst verzoeker naar het gunstig advies over de stedenbouwkundige bestaanbaarheid uitgebracht door het Bestuur Ruimtelijke Ordening naar aanleiding van het verlenen van de bouwvergunning. Het Decreet van 28.06.1985 betreffende de milieuvergunning voorziet in artikel 5 in een passende regeling voor deze gevallen waarin een

milieuvergunning afgeleverd wordt en waarbij omwille van louter stedenbouwkundige motieven geen bouwvergunning werd bekomen";

2.2. <u>Bespreking</u>

Overwegende dat het **<u>middel gegrond</u>** is om de volgende redenen :

2.2.1. Het middel brengt geen enkel argument aan ter ondersteuning van de stelling dat de verwerende partij zich schuldig zou hebben gemaakt aan machtsafwending, zodat het wat dit aspect betreft onontvankelijk is.

2.2.2. Artikel 5, 1.0, van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen bepaalt :

"De woongebieden zijn bestemd voor wonen, alsmede voor handel, dienstverlening, ambacht en kleinbedrijf voor zover deze taken voor 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";

2.2.3. De hoger geciteerde stedenbouwkundige motivering van het bestreden besluit laat zich als volgt ontleden.

Er wordt vooreerst gewezen op de geluidshinder die gepaard gaat met de laad- en losactiviteiten en op de bijkomende verkeersoverlast die de inrichting teweegbrengt.

Vervolgens wordt de aandacht gevestigd op de geluidshinder die veroorzaakt wordt door de paneelzaag.

Deze specifieke vorm van hinder wordt gerelateerd aan "de rustige buurt".

Voorts wordt melding gemaakt van de aanwezigheid van een niet ingekuipte mazouttank in dezelfde ruimte als deze waarin een standplaats is voorzien voor tien lichte vrachtwagens, en van een kleine hoeveelheid olie, xyleen en ammoniak in niet ingekuipte vaten.

Uit deze elementen wordt besloten dat "de industriële opslagplaats, de laad- en losactiviteiten nog moeilijk in overeenstemming te brengen zijn met de stedenbouwkundige voorschriften en het gebouw stedenbouwkundig onaanvaardbaar is".

2.2.4. Die motivering is zeer onduidelijk. Er kan immers niet ondubbelzinnig uit afgeleid worden of de aanvraag geweigerd wordt :

- ofwel omdat de inrichting niet als "ambacht of kleinbedrijf" kan bestempeld worden; het gebruik van de term "industriële opslagplaats" wijst wel in die richting, doch er wordt niet concreet aangeduid waarom de opslagplaats een industrieel karakter zou vertonen;

- ofwel omdat de inrichting, gelet op de hinder die ze veroorzaakt, onbestaanbaar is met het betrokken woongebied of onverenigbaar met de onmiddellijke omgeving; de verwijzing naar "de rustige buurt" met betrekking tot de geluidshinder veroorzaakt door de paneelzaag zou in één of beide van die richtingen kunnen wijzen, doch de concrete kenmerken van die buurt blijven voor het overige onvermeld.

Er kan derhalve uit de motivering van het bestreden besluit niet uitgemaakt worden waarom precies de inrichting strijdig wordt geacht met de "stedenbouwkundige voorschriften",

B E S L U I T :

Artikel 1.

Vernietigd wordt het besluit van de bestendige deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen van 28 januari 1993 waarbij het beroep van de n.v. BOUWTEAM VAN DE WALLE tegen het besluit van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Ruiselede van 1 september 1992 houdende weigering van de vergunning voor de exploitatie van een opslagplaats voor bouwmaterialen aan de Oude Tieltstraat 67 te Ruiselede, ongegrond wordt verklaard en het beroepen besluit wordt bevestigd.

Artikel 2.

Dit arrest zal worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.

Artikel 3.

De kosten van het beroep, bepaald op vierduizend frank, komen ten laste van het Vlaamse Gewest.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op negen december 1900 negenennegentig, door de VIIe kamer, die was samengesteld uit :

Mevr.	M.-R. BRACKE,	kamervoorzitter,
de HH.	R. STEVENS,	staatsraad,
	D. MOONS,	staatsraad,
Mevr.	A. WIJNANTS,	griffier.

De griffier, **De voorzitter,**

A. WIJNANTS. **M.-R. BRACKE.**