

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 25 mei 2023 met nummer RvVb-A-2223-0904

in de zaak met rolnummer 2122-RvVb-0597-A

Verzoekende partijen **1. de provincie WEST-VLAANDEREN, vertegenwoordigd door de deputatie van de provincieraad**
2. de deputatie van de provincieraad van WEST-VLAANDEREN

vertegenwoordigd door advocaat Jo GOETHALS met woonplaatskeuze te 8800 Roeselare, Kwadestraat 151 B bus 41

Verwerende partij **het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse Regering**

vertegenwoordigd door advocaat Konstantijn ROELANDT met woonplaatskeuze te 2221 Heist-op-den-Berg, Dorpsstraat 91

Tussenkomende partij **WESTPLUMA nv**

met woonplaatskeuze te 8972 Poperinge, Hapjesstraat 7

I. Voorwerp van het beroep

De verzoekende partijen vorderen door neerlegging in het digitaal loket op 11 april 2022 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 26 februari 2022, waarmee aan de tussenkomende partij een omgevingsvergunning wordt geweigerd voor een kippenfokkerij (omgevingsnummer: OMV_2020155305).

De verwerende partij heeft het bestuurlijk beroep van de vzw WEST-VLAAMSE MILIEUFEDERATIE tegen de beslissing van de deputatie van de provincie West-Vlaanderen van 1 juli 2021 ingewilligd.

Het project ligt in 8972 Poperinge (Krombeke) aan de Hapjesstraat 7 en heeft als kadastrale omschrijving afdeling 5, sectie A, nummer 751B.

II. Rechtspleging

De verwerende partij bezorgt het administratief dossier en dient een antwoordnota in. De tussenkomende partij dient geen schriftelijke uiteenzetting in en de verzoekende partij dient een wederantwoordnota in.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 16 februari 2023.

Advocaat Jo GOETHALS voert het woord voor de verzoekende partijen. Advocaat Anton ROMBAUT *loco* advocaat Konstantijn ROELANDT voert het woord voor de verwerende partij.

III. Feiten

Op 9 december 2020 vraagt de verzoekende partij een omgevingsvergunning aan voor het afbreken van drie pluimveestallen en het herbouwen van twee pluimveestallen gelegen in Poperinge aan de Hapjesstraat 7.

Het aangevraagde project omvat zowel stedenbouwkundige handelingen als ingedeelde inrichtingen en/of activiteiten.

Met de stedenbouwkundige handelingen beoogt het aangevraagde project het afbreken van drie bestaande pluimveestallen van het landbouwbedrijf en vervolgens het oprichten van twee nieuwe pluimveestallen. Deze worden dwars gesitueerd ten opzichte van de af te breken stallen.

Daarnaast omvat de aanvraag de volgende ingedeelde inrichtingen en/of activiteiten:

- een tijdelijke mobiele breekinstallatie voor het breken van beton en stenen als gevolg van de afbraak van de bestaande pluimveestallen (rubriek 2.2.2, h) VLAREM II – klasse 3);
- het verplaatsen van 80.000 vleeskippen van de oude stallen naar de nieuw te bouwen stallen (rubrieken 9.3.1, c), 2° en 9.3.1, d) VLAREM II – klasse 1);
- een elektriciteitscabine van 100 kVA (rubriek 12.2, 1° VLAREM II – klasse 3);
- het vervangen van mazouttanks door een nieuwe mazouttank ten belope van 15.000 liter (rubriek 17.3.2.1.1, 1°, b) VLAREM II – klasse 3);
- het verminderen van 60 m³ gieropslag (rubriek 28.2, c), 1° VLAREM II – klasse 3);
- het niet langer exploiteren van een stookinstallatie (rubriek 43.1.2 VLAREM II – klasse 2);
- het niet langer exploiteren van een grondwaterwinning (rubriek 53.8, 1°, b) VLAREM II – klasse 2).

Het perceel ligt in landschappelijk waardevol agrarisch gebied (gewestplan 'Ieper-Poperinge'). Het perceel ligt ook binnen de grenzen van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan 'Solitaire vakantiewoningen - Westhoek'. Dat plan bepaalt geen stedenbouwkundige voorschriften die relevant zijn voor de aanvraag.

Tijdens het openbaar onderzoek dat loopt van 18 januari 2021 tot en met 16 februari 2021 worden geen bezwaarschriften ingediend.

De verzoekende partij dient op 18 maart 2021 een wijzigingsverzoek in.

De provinciale omgevingsvergunningscommissie adviseert op 6 april 2021 om de omgevingsvergunning te verlenen onder voorwaarden.

Op 30 april 2021 trekt de verzoekende partij haar wijzigingsverzoek van 18 maart 2021 in, om op dezelfde datum een nieuw wijzigingsverzoek in te dienen. De deputatie van West-Vlaanderen aanvaardt het wijzigingsverzoek op 20 mei 2021, mits het organiseren van een nieuw openbaar onderzoek.

Op 21 mei 2021 dient de verzoekende partij opnieuw een wijzigingsverzoek in, dat de deputatie van West-Vlaanderen op dezelfde datum aanvaardt.

Tijdens het openbaar onderzoek dat loopt van 25 mei 2021 tot en met 23 juni 2021 worden geen bezwaarschriften ingediend.

De provinciale omgevingsvergunningscommissie adviseert op 29 juni 2021 om de omgevingsvergunning te verlenen onder voorwaarden.

De deputatie van West-Vlaanderen verleent op 1 juli 2021 een omgevingsvergunning aan de verzoekende partij.

Tegen die beslissing tekent WEST-VLAAMSE MILIEUFEDERATIE vzw op 5 augustus 2021 bestuurlijk beroep aan bij de verwerende partij.

De verzoekende partij dient op 14 oktober 2021 een replieknota in.

Op 10 november 2021 dient de verzoekende partij een wijzigingsverzoek in. De verwerende partij aanvaardt het wijzigingsverzoek op 16 november 2021, mits de organisatie van een openbaar onderzoek.

Tijdens het openbaar onderzoek dat loopt van 19 november 2021 tot en met 18 december 2021 worden geen bezwaarschriften ingediend.

Na de hoorzitting van 11 januari 2022 adviseert de gewestelijke omgevingsvergunningscommissie op 22 januari 2022 om het beroep niet in te willigen en de omgevingsvergunning te verlenen onder voorwaarden.

De verwerende partij verklaart het beroep op 26 februari 2022 gegrond en weigert een omgevingsvergunning.

Dat is de bestreden beslissing.

IV. Verwante procedures

Ook de tussenkomenende partij vordert door neerlegging in het digitaal loket op 14 april 2022 de vernietiging van de bestreden beslissing. Dat beroep heeft als rolnummer 2122-RvVb-0599-A.

V. Ontvankelijkheid van het beroep – het belang

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partijen beroepen zich op een “vaste praktijk” van de Raad om de deputatie aan te schrijven om tussen te komen in de vernietigingsprocedures die door derden zijn ingesteld tegen een beslissing die in graad van beroep de beslissing van de deputatie heeft hervormd. Daaruit leiden de verzoekende partijen af dat de tweede verzoekende partij als een belanghebbende partij moet worden beschouwd.

In het geval de tweede verzoekende partij niet zou worden beschouwd als een belanghebbende partij, menen de verzoekende partijen dat er een schending van het gelijkheidsbeginsel voorligt. Met verwijzing naar de mogelijkheid voor het college van burgemeester en schepenen om krachtens artikel 105, §2, eerste lid, 4° van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning (hierna: Omgevingsvergunningsdecreet) een beroep tot vernietiging in te dienen, suggereren de verzoekende partijen een prejudiciële vraag over de eventuele schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet indien de tweede verzoekende partij niet zou kwalificeren als een belanghebbende partij.

De verzoekende partijen argumenteren dat in elk geval de eerste verzoekende partij over een voldoende belang beschikt. Met verwijzing naar artikel 2 van het Provinciedecreet van 9 december 2005 en het meerjarenplan van 2020-2025 van de eerste verzoekende partij, argumenteren de verzoekende partijen dat het essentieel is dat het landbouwbeleid en bijhorende vergunningverlening wordt gevoerd vanuit een duidelijk reglementair kader. De bestreden beslissing hervormt de eerdere beslissing van de tweede verzoekende partij, hoewel deze laatste voortbouwde op de adviezen van verschillende diensten en de eerder door de minister van Omgeving gepubliceerde richtlijnen. Het instellen van het beroep tot vernietiging van de verzoekende partijen is er dan ook op gericht om de noodzakelijke rechtszekerheid te bekomen.

2.

De verwerende partij betwist het belang van de verzoekende partijen.

Met verwijzing naar artikel 105, §2 Omgevingsvergunningsdecreet argumenteert de verwerende partij dat deze bepaling de verschillende belanghebbenden aanduidt die een beroep kunnen instellen bij de Raad. De beide verzoekende partijen fungeren evenwel niet

binnen deze bepaling. Volgens de verwerende partij is een verwijzing naar het college van burgemeester en schepenen van de gemeente waarin het project is gelegen, niet dienstig vermits deze lokale overheid het best is geplaatst om de impact van individuele vergunningen op de onmiddellijke omgeving in te schatten. Daarbij benadrukt de verwerende partij dat het betrokken belang aan het college van burgemeester en schepenen wordt ontzegd indien deze niet tijdig advies heeft verstrekt. Naar het oordeel van de verwerende partij is er dus een decretale verantwoording waarom er aan het college van burgemeester en schepenen een bijzondere hoedanigheid wordt verleend om beroep in te stellen bij de Raad. Een prejudiciële vraag over de grondwettigheid van dat verschil in behandeling is volgens de verwerende partij ook niet aan de orde aangezien er een concrete verantwoording voor het betrokken verschil bestaat. De verwerende partij stipt eveneens aan dat de verzoekende partijen hebben nagelaten om artikel 105 Omgevingsvergunningsdecreet rechtstreeks aan te vechten bij het Grondwettelijk Hof.

Daarnaast argumenteert de verwerende partij dat het belang van de eerste verzoekende partij, waarbij ze verwijst naar haar meerjarenplan tot 2025 en de noodzaak van een duidelijk reglementair kader over de ammoniakemissiefactor voor de aangevraagde stallen, niet overtuigt. Volgens de verwerende partij draagt het huidige beroep tot vernietiging immers niet bij aan die doelstelling. De verwerende partij meent dat ze in de bestreden beslissing heeft uiteengezet dat er nieuw wetenschappelijk onderzoek bestaat op basis waarvan er kan worden geoordeeld dat de ammoniakemissiefactor voor de aangevraagde stallen moet worden verhoogd.

De verwerende partij betoogt dat de enige bedoeling van de verzoekende partijen is om de verwerende partij te verplichten een vergunning af te leveren aan de tussenkomenende partij op basis van gegevens waarvan de wetenschappelijke zekerheid niet langer bestaat. Volgens de verwerende partij heeft dan ook enkel en alleen de tussenkomenende partij belang bij een dergelijke doelstelling.

3.

In haar wederantwoordnota repliceren de verzoekende partijen onder meer dat er niet kan worden ontkend dat de tweede verzoekende partij en het college van burgemeester en schepenen van de gemeente waarin het aangevraagde project is gelegen, te beschouwen zijn als twee gelijke instanties. In de hypothese dat de tweede verzoekende partij niet zou beschikken over het vereiste belang, argumenteren de verzoekende partijen dat er een ongelijke behandeling voorligt. Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente waarin het project is gelegen, zou volgens de verzoekende partijen immers wel de

mogelijkheid hebben om haar eigen beslissing voor de Raad te verdedigen, terwijl dit niet het geval zou zijn voor de tweede verzoekende partij. Naar de mening van de verzoekende partijen is het onderscheidend criterium dan enkel en alleen het feit dat het college van burgemeester en schepenen een lokaal bestuur met adviesbevoegdheid is. Dat criterium is naar het oordeel van de verzoekende partijen echter niet pertinent.

Daarenboven wederantwoorden de verzoekende partijen dat de eerste verzoekende partij behoort tot het betrokken publiek in de zin van artikel 2 Omgevingsvergunningsdecreet. Daarbij benadrukken de verzoekende partijen dat de eerste verzoekende partij een landbouwbeleid voert vanuit een welbepaald reglementair kader en tevens een dienst organiseert waarbij omgevingsvergunningen in eerste administratieve aanleg worden verleend. Naar de mening van de verzoekende partijen heeft de eerste verzoekende partij dus alle belang bij een duidelijk reglementair kader waarbinnen het beleid kan worden gevoerd en de betrokken dienst wordt georganiseerd.

Beoordeling door de Raad

1. De ontvankelijkheid van het beroep van de eerste verzoekende partij

1.1.

Een beroep bij de Raad kan worden ingesteld door onder meer 'het betrokken publiek' (artikel 105, §2, eerste lid, 2° Omgevingsvergunningsdecreet). Het betrokken publiek wordt gevormd door elke natuurlijke persoon of rechtspersoon of elke vereniging, organisatie of groep met rechtspersoonlijkheid die gevolgen van de bestreden beslissing ondervindt of vreest te ondervinden, of als ze belang heeft bij de besluitvorming over de omgevingsvergunning (artikel 2, eerste lid, 1° Omgevingsvergunningsdecreet).

De verzoekende partij die zich aandient als lid van het betrokken publiek moet in het verzoekschrift de gevolgen van de bestreden beslissing voldoende aannemelijk maken. Ze moet de aard en de omvang ervan concreet omschrijven en aantonen dat ze rechtstreeks of onrechtstreeks kunnen voortvloeien uit de bestreden beslissing. Die vereisten mogen niet op een overdreven beperkende of formalistische wijze worden toegepast.

1.2.

In haar wederantwoordnota roept de eerste verzoekende partij uitdrukkelijk de kwalificatie als 'betrokken publiek' in om haar belang partij bij het beroep tot vernietiging te staven.

Een provincie kan op grond van artikel 105, §2, eerste lid, 2° Omgevingsvergunningsdecreet beroep instellen bij de Raad wanneer het risico bestaat dat de bestreden weigeringsbeslissing, rechtstreeks of onrechtstreeks, het beleid van de provincie doorkruist. Het komt in dit geval aan de provincie toe om dit aannemelijk te maken.

1.3.

Met de verwerende partij moet echter worden vastgesteld dat de eerste verzoekende partij nalaat om de persoonlijke gevolgen voor haar beleid vanwege de bestreden beslissing voldoende concreet te maken.

De eerste verzoekende partij voert immers in essentie aan dat de bestreden beslissing tot gevolg heeft dat een duidelijk reglementair kader op basis waarvan ze haar beleid kan voeren en haar diensten kan organiseren, in het bijzonder de vergunningverlening, ontbreekt. Daarbij stipt ze aan dat de vermeende afwijking door de verwerende partij van het bestaande juridische kader, rechtsonzekerheid teweeg brengt.

De eerste verzoekende partij situeert de doorkruising van haar beleid dan ook zuiver en alleen in de vermeende rechtsonzekerheid die voortvloeit uit de werkwijze van de verwerende partij bij het nemen van de bestreden beslissing. De terechte bekommernis van de eerste verzoekende partij over de wettigheid van de interpretatie en de toepassing van de geldende regelgeving door de verwerende partij bij het nemen van beslissingen over omgevingsvergunningsaanvragen, getuigt evenwel niet van een voldoende persoonlijk belang bij het huidige beroep tot vernietiging. Een dergelijk belang is immers niet te onderscheiden van het algemeen belang dat eenieder heeft bij rechtszekerheid, met name dat de geldende regelgeving correct wordt geïnterpreteerd en wordt nageleefd.

De verwijzing in het verzoekschrift tot vernietiging naar de acties “AC000147: Streven naar een goed ingepaste, kwaliteitsvolle en duurzame landbouw” en “AC000205: Garanderen van de vlotte werking van de dienst Vergunningen” in het meerjarenplan 2020-2025 van de eerste verzoekende partij, doet daaraan geen afbreuk. De betrokken acties zijn op een zeer algemene en ruime wijze omschreven en de eerste verzoekende partij geeft geen nader, concreet inzicht hoe de interpretatie en toepassing van de geldende regelgeving door de verwerende partij in de bestreden beslissing deze acties precies doorkruist.

Ook het feit dat de beslissing van de tweede verzoekende partij werd hervormd, duidt het belang van de eerste verzoekende partij op zich niet afdoende. Het loutere feit dat een door

het bestuursorgaan van de eerste verzoekende partij verleende vergunning geen stand heeft gehouden, voldoet daarbij niet als afdoende concretisering.

In zoverre de eerste verzoekende partij in haar wederantwoordnota aanvoert dat de tweede verzoekende partij alle vergunningsaanvragen zal moeten weigeren dan wel een beslissing over reeds ingediende aanvragen zal moeten uitstellen, toont een dergelijke algemene stelling evenmin het persoonlijke belang van de eerste verzoekende partij aan. Los van de vaststelling dat de tweede verzoekende partij als bevoegde overheid en orgaan van de eerste verzoekende partij voor bepaalde vergunningsaanvragen is gebonden door de vervaltermijnen over beslissingen van omgevingsvergunningsaanvragen zoals geformuleerd in het Omgevingsvergunningsdecreet, formuleert de eerste verzoekende partij met die stelling slechts een niet nader gestaafde hypothese die niet concreet is toegespitst op de bestreden beslissing.

De eerste verzoekende partij overtuigt dus niet wanneer zij meent dat de bestreden beslissing motieven bevat die een impact kunnen hebben op haar mogelijkheden om aanvragen tot omgevingsvergunningen te behandelen. De bestreden beslissing heeft immers geen algemene gelding en bindt in die zin de tweede verzoekende partij niet wanneer zij andere aanvragen dient te beoordelen. Het feit dat ze aanhaalt in de middelen tot vernietiging te hebben aangevoerd dat de verwerende partij het door de tweede verzoekende partij toegepaste beleidskader heeft verlaten, kan dan ook niet volstaan om een belang te verlenen. Waar ze lijkt uit te gaan van een toekomstige stelselmatige hervorming van de beslissingen en beleidsdaden van de eerste (en tweede) verzoekende partij, vormt haar kritiek niet meer dan een loutere stellingname die ze niet aannemelijk maakt.

1.4.

De eerste verzoekende partij toont dan ook niet aan dat de bestreden beslissing haar vergunningenbeleid in het gedrang brengt. De gebeurlijke vernietiging ervan levert de eerste verzoekende partij, noch in de concrete context van het huidige beroep tot vernietiging, noch vanuit een meer algemeen perspectief, enig concreet voordeel op.

2. De ontvankelijkheid van het beroep van de tweede verzoekende partij

2.1.

Daarnaast kan evenmin het belang van de tweede verzoekende partij bij het huidige beroep tot vernietiging worden aanvaard. Daarbij moet in de eerste plaats worden opgemerkt dat de

tweede verzoekende partij niet verduidelijkt op basis van welke rechtsgrond ze een beroep instelt bij de Raad.

2.2.

In zoverre de tweede verzoekende partij meent dat ze moet worden beschouwd als een lid van het 'betrokken publiek' in de zin van artikel 2, eerste lid, 1° en artikel 105, §2, eerste lid, 2° Omgevingsvergunningsdecreet, gaat ze eraan voorbij dat enkel en alleen natuurlijke personen, rechtspersonen of organisaties met rechtspersoonlijkheid in aanmerking komen als 'betrokken publiek'. Een deputatie van de provincie is evenwel geen rechtspersoon en evenmin een vereniging, organisatie of groep met rechtspersoonlijkheid.

2.3.

Het loutere feit dat de tweede verzoekende partij in haar hoedanigheid als deputatie in het verleden reeds door de griffie van de Raad is uitgenodigd als 'belanghebbende' in de zin van artikel 20 van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, kan haar in dat verband ook niet baten. Het is immers pas in het arrest van de Raad dat een definitief oordeel wordt geveld over de ontvankelijkheid van een verzoekschrift tot vernietiging of tot tussenkomst.

2.4.

De tweede verzoekende partij stelt verder dat zij in navolging van het college van burgemeester als verzoekende partij moet worden toegelaten, maar gaat daarbij uit van een verkeerde premisse (op basis waarvan ze ook het stellen van een prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof suggereert over een beweerde ongrondwettige ongelijkheid met betrekking tot haar positie ten aanzien van het college van burgemeester en schepenen, van wie een vergunningsbeslissing desgevallend ook wordt hervormd in administratief beroep).

De tweede verzoekende partij gaat immers voorbij aan het feit dat het college van burgemeester en schepenen als verzoekende partij bij de Raad wordt toegelaten als adviesverlenende instantie en aan de specifieke voorwaarden die artikel 105, §2, eerste lid, 4° Omgevingsvergunningsdecreet daarvoor stelt, met name dat het college van burgemeester en schepenen tijdig advies heeft verstrekt of onterecht niet om advies werd gevraagd.

Weliswaar voert de tweede verzoekende partij in haar wederantwoordnota nog aan dat de bijkomende hoedanigheid van adviesinstantie de vergelijkbaarheid van de categorieën niet opheft, maar ze gaat daarbij nog steeds voorbij aan de bijkomende voorwaarden die gelden voor een college van burgemeester en schepenen dat zich tot de Raad wenst te richten.

Minstens heeft dat onderscheid geen onevenredige gevolgen, omdat de tweede verzoekende partij nog steeds als orgaan van de provincie een beroep kan instellen bij de Raad, voor zover het beleid van die laatste wordt doorkruist door de bestreden beslissing. Er is dan ook klaarblijkelijk geen schending van artikel 10 en 11 van de Grondwet zodat het stellen van een prejudiciële vraag niet noodzakelijk is (artikel 26, §2, derde lid van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof). Het gegeven dat de eerste verzoekende partij in het huidige geschil niet afdoende haar belang bij een beroep tot vernietiging aantoont, doet daaraan geen afbreuk.

De exceptie is gegrond.

VI. Beslissing

1. Het beroep wordt verworpen.
2. De kosten van het beroep, bestaande uit het rolrecht van de verzoekende partijen, bepaald op 400 euro, en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, verschuldigd aan de verwerende partij, komen ten laste van de verzoekende partijen.

Dit arrest is uitgesproken in zitting van 25 mei 2023 door de elfde kamer.

De griffier,

De voorzitter van de elfde kamer,

Chana GIELEN

Tom VANDROMME