

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 5 september 2017 met nummer RvVb/A/1718/0022
in de zaak met rolnummer 1516/RvVb/0174/A

Verzoekende partij	de vzw NATUURPUNT vertegenwoordigd door advocaat Peter DE SMEDT, met woonplaatskeuze op het kantoor te 9000 Gent, Kasteellaan 141
Verwerende partij	de deputatie van de provincieraad van OOST-VLAANDEREN vertegenwoordigd door mevrouw Leen LIPPEVELDE
Tussenkommende partijen	1. de bvba TRIDLE vertegenwoordigd door advocaat Veerle TOLLENAERE, met woonplaatskeuze op het kantoor te 9000 Gent, Koning Albertlaan 128 2. het college van burgemeester en schepenen van de gemeente LEBBEKE vertegenwoordigd door advocaat Erika RENTMEESTERS, met woonplaatskeuze op het kantoor te 9100 Sint-Niklaas, Vijfstraten 57

I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 23 november 2015 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 8 oktober 2015.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de beslissing van de tweede tussenkommende partij van 2 juli 2015 houdende de afgifte van een stedenbouwkundige vergunning aan de eerste tussenkommende partij voor het bouwen van een afzonderlijke loods voor landbouwmateriaal en de opslag van diervoeding, onontvankelijk verklaard.

De bestreden beslissing heeft betrekking op de percelen gelegen te 9280 Lebbeke, Poelstraat 50 met als kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie B, nummers 1212A en 1212B.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

1.

De eerste tussenkommende partij verzoekt met een aangetekende brief van 10 februari 2016 om in de procedure tot vernietiging tussen te komen.

De voorzitter van de Raad laat de eerste tussenkomende partij met een beschikking van 22 februari 2016 toe in de debatten.

De tweede tussenkomende partij verzoekt met een aangetekende brief van 22 april 2016 om in de procedure tot vernietiging tussen te komen.

De voorzitter van de Raad laat de tweede tussenkomende partij met een beschikking van 13 mei 2016 toe in de debatten.

2.

De Raad willigt met het arrest van 11 januari 2016 met nummer RvVb/UDN/1516/0431 de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid in.

De verwerende partij en de eerste tussenkomende partij dienen een verzoek tot voortzetting in.

3.

De verwerende partij dient een antwoordnota en het administratief dossier in. De eerste tussenkomende partij dient een schriftelijke uiteenzetting in. De tweede tussenkomende partij dient geen schriftelijke uiteenzetting in. De verzoekende partij dient een wederantwoordnota in. De verwerende partij dient geen laatste nota in. De tussenkomende partijen dienen geen laatste schriftelijke uiteenzetting in.

4.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 27 juni 2017.

Advocaat Sofie DE MAESSCHALCK die *loco* advocaat Peter DE SMEDT voor de verzoekende partij verschijnt, mevrouw Leen LIPPEVELDE die voor de verwerende partij verschijnt en advocaat Klaas DE PAUW die *loco* advocaat Veerle TOLLENAERE voor de eerste tussenkomende partij verschijnt, zijn gehoord.

De tweede tussenkomende partij verschijnt schriftelijk.

Het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (DBRC-decreet) en het besluit van de Vlaamse regering van 16 mei 2014 houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (Procedurebesluit) zijn toegepast.

De artikelen 37 en 38 DBRC-decreet zijn van toepassing zoals gewijzigd door het decreet van 9 december 2016.

III. FEITEN

Op 28 mei 2015 (datum van het ontvangstbewijs) dient de eerste tussenkomende partij bij de tweede tussenkomende partij een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor het bouwen van een afzonderlijke loods voor landbouw materiaal en opslag van dierenvoeding op de percelen gelegen te Lebbeke, Poelstraat 50.

De percelen liggen volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan 'Dendermonde', vastgesteld met een koninklijk besluit van 7 november 1978, in agrarisch gebied.

Ze liggen ook binnen de perimeter van het dan nog niet in werking getreden gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'Poelbos', definitief vastgesteld bij besluit van de gemeenteraad van de gemeente Lebbeke van 30 april 2015 (vervolgens: het RUP). Het RUP neemt de bouwplaats op in een 'zone voor agrarisch gebied in de nabije omgeving van het Poelbos met nabestemming natuur'.

Tijdens het openbaar onderzoek, dat van 29 mei 2015 tot en met 27 juni 2015 gehouden wordt, dient de verzoekende partij een bezwaarschrift in.

De milieudienst van de gemeente Lebbeke brengt op 28 mei 2015 een ongunstig advies uit.

Het departement Landbouw en Visserij brengt op 9 juni 2015 een voorwaardelijk gunstig advies uit.

De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar brengt op 2 juli 2015 een ongunstig advies uit.

De tweede tussenkomende partij verleent op 2 juli 2015 een stedenbouwkundige vergunning onder voorwaarden aan de eerste tussenkomende partij.

Tegen die beslissing tekent onder meer de verzoekende partij op 31 juli 2015 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 7 oktober 2015 om dit beroep onontvankelijk te verklaren.

Na de hoorzitting van 6 oktober 2015 beslist de verwerende partij op 8 oktober 2015 om het beroep van de verzoekende partij onontvankelijk te verklaren. De verwerende partij motiveert:

"...

Vzw Natuurpunt stelt een beroep in als procesbekwame vereniging die optreedt namens een groep wiens collectieve belangen door de bestreden beslissing zijn bedreigd of geschaad (...).

Luidens de gecoördineerde statuten van de vzw heeft de vereniging tot doel de duurzame instandhouding, het herstel en de ontwikkeling van de natuur, het behoud van in het wild voorkomende fauna en flora, het natuurbeheer, natuurbeleving, natuurstudie, beleidsbeïnvloeding, vorming en educatie rond natuur en de ruimtelijke en milieucondities die noodzakelijk zijn voor deze instandhouding, herstel en ontwikkeling van de natuur. De vereniging kadert haar werkingsdomeinen in een streven naar duurzame ontwikkeling. Daarnaast wil de vereniging ook optreden voor een betere landschapsbescherming en het ecologisch en ruimtelijk inpassen van het menselijk handelen. Het werkingsgebied van de vereniging betreft zowel het Vlaamse gewest als het Brussels Hoofdstedelijk gewest, als de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België. De vereniging bouwt haar werking uit op lokaal, streek, gemeentelijk, regionaal, provinciaal en gewestelijk niveau en kan activiteiten ontplooiën op federaal, Europees en internationaal niveau.

De aangevochten vergunning betreft het bouwen van een loods voor landbouwmateriaal en opslag van diervoeding langs een bestaande weg en in de onmiddellijke nabijheid van bebouwde percelen.

Het perceel waarop de loods gepland wordt, zou volgens een nog niet in werking getreden gemeentelijk RUP in een groter natuurgebied komen te liggen.

Het is niet duidelijk hoe de collectieve belangen van de vzw door de bestreden beslissing bedreigd of geschaad kunnen worden. Het is niet omdat aan de rand van een toekomstig te realiseren natuurgebied een loods ingeplant wordt, dat hiermee een betere landschapsbescherming en het ecologisch en ruimtelijk inpassen van het menselijk handelen op het grondgebied van het Vlaamse en Brussels Hoofdstedelijk gewest in het gedrang komt.,

Gelet op de disproportionaliteit van het voorwerp van het beroep en de ruime, collectieve belangen die de vereniging verdedigt, lijkt dat per definitie onmogelijk.

Uit het beroepsschrift blijkt de vereniging bovendien vooral de houding van de gemeente te betreuren die een vergunning toelaat in strijd met een eigen plan en de verleende adviezen.

Er wordt niet nader ingegaan op de daadwerkelijke bedreiging of schade voor de belangen waarvoor de vereniging opkomt. De mogelijke schade blijkt dan ook onvoldoende concreet en het verband met de belangen die de vereniging verdedigt onvoldoende duidelijk.

Het beroep blijkt dan ook niet ingesteld door een belanghebbende zoals vermeld in art. 4.7.21, §2 VCRO, zodat het als onontvankelijk dient te worden verworpen.

...”

Dat is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE TUSSENKOMST

1.

Uit de gegevens van het dossier blijkt dat het verzoek tot tussenkomst van de eerste tussenkomende partij tijdig en regelmatig ingesteld is. Er worden geen excepties opgeworpen.

2.

De tweede tussenkomende partij deelt op 30 mei 2016 mee dat zij afstand doet van haar verzoek tot tussenkomst.

V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

Uit het dossier blijkt dat de vordering tijdig en regelmatig is ingesteld. Er worden geen excepties opgeworpen.

VI. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN – ENIG MIDDEL

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partij ontleent een enig middel aan de schending van artikel 4.7.21, §2, 3° VCRO en artikel 1, §1, derde lid van het besluit van de Vlaamse regering van 24 juli 2009 tot regeling van sommige onderdelen van de administratieve beroepsprocedure inzake stedenbouwkundige of verkavelingsvergunningen (vervolgens: het Beroepenbesluit).

De verzoekende partij zet het volgende uiteen:

“ ...

Uit het beroepschrift van 31 juli 2015 en de bijgevoegde stukken blijkt dat de verzoekende partij voldeed aan alle voorwaarden vervat in artikel 4.7.21, §2, 3° VCRO en artikel 1, derde lid van het genoemde besluit van 24 juli 2009 om ontvankelijk een beroep in te stellen bij de deputatie:

- 1) zij is een procesbekwame vereniging die optreedt namens een groep wiens collectieve belangen door de bestreden beslissing zijn bedreigd of geschaad;
- 2) zij beschikt over een duurzame en effectieve werking overeenkomstig de statuten;
- 3) het beroepschrift bevat een beschrijving van de collectieve belangen die door de bestreden beslissing zijn bedreigd of geschaad.

Waar het vervuld zijn van de eerste twee voorwaarden noch door de PSA noch door de verwerende partij in vraag wordt gesteld (zodat hier niet nader op moet worden ingegaan), meent de verwerende partij dat aan die derde voorwaarde niet is voldaan.

De verwerende partij meent dat het inleidend beroepschrift van 31 juli 2015 van de verzoekende partij niet duidelijk maakt hoe de collectieve belangen van de verzoekende partij door de bestreden beslissing bedreigd of geschaad kunnen worden.

Dit klopt echter niet.

De verzoekende partij wenst in het bijzonder te wijzen op volgende relevante passages uit haar beroepschrift (stuk 6):

(...)

De verzoekende partij stelt in dit beroepschrift uitdrukkelijk dat zij haar beroep instelt ter verdediging van haar collectief belang conform haar collectieve doelstellingen, en wel door onder meer op te treden “voor een betere landschapsbescherming en het ecologisch en ruimtelijke inpassen van het menselijk handelen”. Ook wordt door de verzoekende partij in dit beroepschrift expliciet verwoord dat haar collectief belang door de bestreden vergunning wordt geschaad, conform artikel 4.7.21, § 2, 3° VCRO.

Ter omschrijving van haar collectief belang verwijst de verzoekende partij in het beroepschrift uitdrukkelijk naar haar statuten, dat zij als stuk 1 heeft toegevoegd bij haar beroepschrift.

In deze statuten worden de statutaire doelstellingen van de verzoekende partij op een gedetailleerde wijze vastgelegd. Dit statutair doel wordt in de toegevoegde statuten als volgt omschreven:

(...)

In deze statuten wordt ook het werkingsgebied van de verzoekende partij bepaald. Ook het Vlaamse gewest behoort uitdrukkelijk tot haar territoriale bevoegdheid. Van belang is dat de statuten uitdrukkelijk stellen dat de verzoekende partij ook op lokaal, streek-, en gemeentelijk niveau haar werking uitbouwt:

(...)

Het staat dan ook ontegensprekelijk vast dat de verzoekende partij in haar beroepschrift wel degelijk heeft uiteengezet wat haar collectieve belang is en op welke wijze dit belang door de bestreden vergunningsbeslissing wordt geschaad of bedreigd.

Uit het beroepschrift zelf blijkt dat de verzoekende partij optreedt tegen een vergunningsbeslissing die haaks staat op de voorziene uitbreiding van het natuurgebied Poelbos waarvan één van haar lokale afdelingen zelf het beheer uitvoert (stuk 6). Het is

ook die lokale afdeling die zelf een bezwaarschrift had ingediend tegen de bestreden vergunningsaanvraag, dat als bijlage 2 bij het beroepschrift was gevoegd.

De bestreden vergunningsaanvraag miskent op een duidelijke wijze de stedenbouwkundige voorschriften van het definitief vastgestelde RUP Poelbos, waarin de gemeente Lebbeke zelf heeft vastgelegd dat er binnen de betrokken zone voor agrarisch gebied met nabestemming natuur geen nieuwe gebouwen kunnen worden opgericht. Dit bouwverbod geldt ook specifiek voor nieuwe landbouwloodsen (...).

Zoals duidelijk uit het beroepschrift blijkt en ook verduidelijkt werd in de aanvullende nota (repliek op het verslag van de PSA), schendt het besluit van het college van burgemeester en schepenen van Lebbeke van 2 juli 2015 het zorgvuldigheidsbeginsel als beginsel van behoorlijk bestuur. Immers, ook zonder een uitdrukkelijke bepaling in die zin is er naast de mogelijkheid tot het negatief anticiperen op een voorlopig vastgesteld RUP (4.3.2 VCRO), de verplichting voor ieder behoorlijk bestuur om negatief te anticiperen op een door haar definitief vastgesteld RUP.

De door het college van burgemeester en schepenen afgeleverde stedenbouwkundige vergunning miskent de stedenbouwkundige voorschriften van het RUP en negeert ook het door NATUURPUNT ingediende bezwaarschrift. Het belang van de verzoekende partij bij het door haar ingestelde beroepschrift staat dan ook vast.

Eerder dan ten gronde een oordeel te vellen over dit beroepsargument en op die basis de aanvraag aan een nieuw onderzoek te onderwerpen, besloot de deputatie op 8 oktober 2015 geheel ten onrechte tot het onontvankelijk zijn van het ingestelde beroep.

De deputatie betwistte, in navolging van de PSA, het belang van de verzoekende partij enkel en alleen op basis van de vermeende disproportionaliteit tussen het voorwerp van het beroep en de ruime collectieve belangen die de vereniging verdedigt en dit specifiek bekeken vanuit haar ruim bemeten werkingsgebied:

(...)

Deze motivering is manifest foutief en onwettig.

Er moet worden vastgesteld dat artikel 4.7.21, §2, 3° VCRO (doelbewust) geen enkele beperking stelt in verband met het statutaire werkingsgebied van verenigingen. Zodra het voorwerp van de aanvraag kan worden ingepast in de statutaire doelstellingen van een duurzame en procesbekwame vereniging, kan zij op een ontvankelijke wijze administratief beroep aantekenen.

De bestreden beslissing is dus in strijd met de letterlijke bewoordingen van artikel 4.7.21, §2, 3° VCRO en met de doelstelling van de decreetgever om een ruime toegang tot de deputatie voor collectieve verenigingen te garanderen. Dit blijkt zonder meer uit de memorie van toelichting bij artikel 4.7.21, § 2 VCRO, waarin wordt benadrukt dat het collectieve belang van een vereniging bij het instellen van een administratief beroep zeer ruim moeten worden geïnterpreteerd (...):

(...)

Van belang is ook dat in deze memorie van toelichting, specifiek bij de omschrijving van de mogelijke beroepsindieners van een administratief beroep, wordt verwezen naar artikel 9 van het Verdrag van Aarhus (...):

(...)

De betrokken ontvankelijkheidsvereisten uit artikel 4.7.21, § 2, 3° VCRO moeten dus wel degelijk bekeken worden in het licht van het Verdrag van Aarhus, dat zich verzet tegen een

al te restrictieve invulling van het belang van milieuverenigingen. Het belang van een collectieve vereniging moet dus ruim worden geïnterpreteerd.

In dat verband kan ten overvloede nog verwezen worden naar kritiek die de vroegere rechtspraak van de Raad van State te verduren kreeg. Zo heeft de Raad van State ten aanzien van milieuverenigingen meermaals het zogenaamde 'geografische criterium' toegepast om na te gaan of er sprake was van een voldoende belang (art. 19 RvS-wet). Uit dat criterium vloeide voort dat handelingen die louter plaatselijke belangen raken, niet aangevochten konden worden door verenigingen waarvan het werkterrein *ratione loci* veel ruimer is. Omgekeerd konden lokale verenigingen niet opkomen voor belangen die buiten hun werkingsfeer lagen.

De inconstenties in de rechtspraak van de Raad van State die uit de toepassing van het 'geografisch criterium' voortvloeiden, werden meermaals bekritiseerd en dit onder meer vanuit het perspectief van het Verdrag van Aarhus. (...) Het advies van het Aarhus Compliance Committee van 16 juni 2006 luidde dat indien de Raad van State zijn geografisch criterium (op die wijze) zou handhaven, België als verdragspartij bij het Verdrag van Aarhus de artikelen 9 (3) en 9 (4) zou schenden (stuk 10).

Relevant is tevens dat de Raad van State haar rechtspraak alsnog in overeenstemming bracht met het verdrag van Aarhus (RvS 19 maart 2015, nr. 230.570, vzw Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen; zie stuk 11). In de bewoordingen van de Raad van State:

(...)

Eerder had de Raad van State al geoordeeld dat het belang van milieuverenigingen niet al te strikt mag worden opgevat, gelet op artikel 9 van het Verdrag van Aarhus (zie RvS 28 mei 2009, nr. 193.593, vzw Milieufront Omer Wattez).

Deze rechtspraak moet naar analogie worden toegepast op het instellen van administratieve beroepsprocedures door collectieve milieuverenigingen tegen stedenbouwkundige vergunningen – ook die procedures worden immers gevat door de waarborgen van artikel 9 van het Verdrag van Aarhus – temeer nu de memorie van toelichting bij de VCRO zelf uitdrukkelijk benadrukt dat dit collectieve belang ruim moet worden geïnterpreteerd en daarbij verwijst naar artikel 9, lid 3 van het Verdrag van Aarhus.

De decreetgever heeft aldus vastgesteld om voor de collectieve verenigingen een ruime toegang tot bestuursrechtelijke procedures te verzekeren. De criteria uit artikel 4.7.21, § 2, 3° VCRO mogen niet zodanig worden uitgelegd dat zij de toegang van deze verenigingen tot de administratieve beroepsprocedures in dergelijk geval onmogelijk maken, minstens een hoge toegangsdrempel opwerpen voor dergelijke verenigingen.

Uit wat voorafgaat dient dan ook te moeten worden besloten dat de verzoekende partij bij het instellen van haar beroepschrift voldeed aan alle bij artikel 4.7.21, § 2, 3° VCRO en artikel 1, derde lid van het genoemde besluit van 24 juli 2009 gestelde voorwaarden om ontvankelijk een beroep in te stellen bij de deputatie. Deze duidelijke decretale bepalingen verzetten zich tegen de toepassing van een 'geografisch criterium'. Bij het onderzoek naar de ontvankelijkheid van een beroep ingesteld door een milieuvereniging dringt er zich geen onderzoek op naar de evenredigheid tussen het voorwerp van het beroep en impact van de bestreden beslissing, bekeken vanuit het geografische werkingsveld van de betrokken milieuvereniging. De deputatie heeft in de bestreden beslissing dus een onwettige voorwaarde toegevoegd aan artikel 4.7.21, § 2, 3° VCRO.

...

2.

De verwerende partij antwoordt:

“ ...

De deputatie ontkent niet dat verzoekster in haar beroepschrift melding gemaakt heeft van haar collectieve belangen, doch diende vast te stellen dat de wijze waarop deze belangen zouden bedreigd of geschaad kunnen worden onvoldoende wordt aangetoond.

Het beroepschrift van verzoekster in de administratieve procedure bevat enkel een uiteenzetting over het – op het ogenblik van de te nemen beslissing door het CBS nog niet van toepassing zijnde - gemeentelijk RUP Poelbos, en haar mistevredenheid over het feit dat het CBS hiermee geen rekening heeft willen houden. Nergens in de tekst van dit verzoekschrift wordt daadwerkelijk uiteengezet hoe de verleende vergunning de belangen van verzoekster kan schaden of bedreigen (stuk 10).

De deputatie heeft deze vaststelling dan ook meer dan afdoende gemotiveerd om tot haar onontvankelijkheidsbeslissing te komen:

(...)

In de bestreden beslissing wordt uitdrukkelijk getoetst of er sprake kan zijn van het bedreigen of schaden van de aanwezige belangen.

In de motivering van de deputatie wordt in hoofdzaak vermeld dat er in het beroepschrift van verzoekster niet nader wordt ingegaan op de daadwerkelijke bedreiging of schade van de belangen waarvoor de vereniging opkomt.

Er kan inderdaad niet ontkend worden dat het beroepschrift hoegenaamd niets vermeldt aangaande schade of bedreiging.

Het is dan ook niet meer dan logisch dat er in de bestreden beslissing de vraag gesteld wordt hoe de collectieve belangen van de vzw kunnen bedreigd of geschaad worden.

Dat er in deze motivering ook gewezen wordt op de disproportionaliteit tussen het voorwerp van het beroep en de collectieve belangen van de vzw is evenzeer niet meer dan een logische gevolgtrekking uit de vaststelling dat elke beschrijving van bedreiging of schade van deze belangen in het verzoekschrift ontbreekt.

Verzoekster meent dat door de verwijzing naar dit element van disproportionaliteit de hele motivering van de deputatie moet onderuit gehaald worden wegens een zogenaamde strijdigheid met het arrest van de Raad van State van 19 maart 2015 met nr. 230.570.

Verzoekster verwijst met nadruk op de volgende overwegende bepaling in dit arrest:

(...)

Hieruit leidt zij af dat dat er zich bij het onderzoek naar de ontvankelijkheid van een beroep, ingesteld door een milieuvereniging, geen onderzoek opdringt naar de evenredigheid tussen het voorwerp van het beroep en impact van de bestreden beslissing, bekeken vanuit het geografische werkingsveld van de betrokken milieuvereniging, om op grond van deze gevolgtrekking te stellen dat de deputatie in de bestreden beslissing een onwettige voorwaarde heeft toegevoegd aan artikel 4.7.21, § 2, 3° VCRO.

Het is echter onjuist te stellen dat de deputatie in haar motivering de disproportionaliteit heeft aangewend bekeken vanuit het geografische werkingsveld van de betrokken milieuvereniging.

In het geciteerde arrest van de Raad van State wordt het bovenvermelde citaat overigens onmiddellijk gevolgd door een toelichting, m.n.: "Overigens kan de tussenkomende partij bezwaarlijk volhouden dat de exploitatie van de luchthaven Brussel-Nationaal slechts op zeer lokaal vlak een impact heeft op de leef- en woonkwaliteit van de omwonenden."

Het spreekt voor zich dat dit een zaak betreft die niet vergelijkbaar is met het voorwerp van de huidige bestreden beslissing, waarin de territoriale draagwijdte van de door verzoekster opgeworpen effecten niet ter sprake komt, evenmin als de relatie hiervan met haar actieterrein.

Anders dan op geografisch gebied heeft de deputatie gewezen op de disproportionaliteit tussen de in de statuten opgenomen collectieve belangen enerzijds en de door verzoekster ingeroepen bedreiging of beschadiging - of minstens het gebrekkig inroepen daarvan anderzijds, om aan te tonen dat er geen sprake is van enige bedreiging of beschadiging zoals uitdrukkelijk door art. 4.7.21. §2, 3° VCRO vereist.

In het voormelde arrest van de Raad van State betreft het een milieuvergunning, waarop art. 4.7.21. §2, 3° VCRO niet eens van toepassing is. Uit dit arrest kan dan ook niet afgeleid worden dat er bij de toetsing van de door de wet voorziene elementen, m.n. de collectieve belangen en de bedreiging of beschadiging ervan, geen rekening mag gehouden worden met de evenredigheid tussen deze elementen om al dan niet te weerhouden of er aan de wettelijke bepalingen is voldaan.

De deputatie heeft het beroep dan ook terecht onontvankelijk verklaard en op geen enkele manier artikel 4.7.21, § 2, 3° VCRO noch artikel 1, § 1, derde lid van het Beroepenbesluit geschonden.

..."

3.

De eerste tussenkomende partij repliceert:

"...

4. Artikel 4.7.21, § 2, 3° VCRO voorziet dat een administratief beroep bij de deputatie kan worden ingesteld door:

(...)

In artikel 1, § 1, 3^{de} lid van het beroepenbesluit wordt verder gesteld:

(...)

5. De bestreden beslissing van de Deputatie luidt hieromtrent als volgt:

(...)

6. Hieruit blijkt dat de bestreden beslissing wel rekening heeft gehouden met de statuten van de vzw en de concrete inhoud van het beroepschrift, maar vaststelt dat het niet duidelijk is hoe de collectieve belangen van de vzw door de bestreden beslissing bedreigd of geschaad worden.

De deputatie stelt vast dat niet nader wordt ingegaan op de daadwerkelijke bedreiging of schade voor de belangen waarvoor de vereniging opkomt.

De mogelijke schade wordt volgens de deputatie dan ook onvoldoende concreet en het verband met de belangen die de vereniging verdedigt onvoldoende duidelijk aangegeven.

De verzoekende partij toonde volgens de deputatie dan ook niet aan dat zij rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen zou ondervinden uit de bestreden beslissing.

7. In het verzoekschrift is de verzoekende partij van mening dat zij in haar beroepschrift wel heeft voldaan aan bovenvermelde verplichtingen.

Zij stelt (...) dat zij in het beroepschrift uitdrukkelijk heeft vermeld dat zij haar beroep instelt ter verdediging van haar collectief belang en dat dit wordt geschaad. Om haar collectief belang te omschrijven zou zij hebben verwezen naar haar statuten.

Vervolgens citeert zij de inhoud van de statuten, en wijst erop dat in de statuten ook het werkingsgebied van de verzoekende partij wordt bepaald, met name dat ook het Vlaamse Gewest tot de territoriale bevoegdheid behoort.

Hieruit besluit de verzoekende partij dat ontegensprekelijk vaststaat dat zij in haar beroepschrift wel degelijk heeft uiteengezet wat haar collectief belang is en op welke wijze dit belang door de bestreden beslissing wordt geschaad of bedreigd.

8. Vooreerst moet vastgesteld worden dat door de loutere vermelding dat het beroep wordt ingesteld ter verdediging van het collectief belang en de melding dat dit wordt geschaad met verwijzing naar de statuten, uiteraard onvoldoende is om te voldoen aan artikel 4.7.21, § 2, 3° VCRO, juncto artikel 1, § 1, 3° lid van het beroepenbesluit waaruit volgt dat het beroepschrift een beschrijving van de collectieve belangen die door de bestreden beslissing zijn bedreigd of geschaad moet bevatten.

Het kan uiteraard niet volstaan door enkele collectieve belangen op te sommen of door een statuut te citeren dat hiermee is voldaan aan deze bepalingen en kan besloten worden dat de bestreden beslissing deze belangen bedreigt of schaadt.

Waar de verzoekende partij derhalve op pagina 19 van haar verzoekschrift besluit dat ontegensprekelijk vaststaat op welke wijze het belang door de bestreden beslissing wordt geschaad of bedreigd, gaat zij in tegen de inhoud van haar eigen beroepschrift.

9. Vervolgens tracht de verzoekende partij dit te concretiseren door te stellen dat uit het beroepschrift zou blijken dat zij optreedt tegen een vergunningsbeslissing die haaks staat op de uitbreiding van een natuurgebied Poelbos, waarvan één van haar lokale afdelingen het beheer uitvoert.

Hieruit zou dan blijken dat de vergunningsaanvraag op een duidelijke wijze de stedenbouwkundige voorschriften van het definitief vastgesteld RUP miskent omdat binnen de zone geen nieuwe gebouwen kunnen worden opgericht.

De verzoekende partij tracht dit te ondersteunen door bijkomend te verwijzen naar wat zij in haar aanvullende nota als repliek op het verslag van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar heeft uiteengezet (pagina 20 van het verzoekschrift bovenaan, tweede alinea).

Het is uiteraard noodzakelijk dat reeds in het beroepschrift duidelijk blijkt welke collectieve belangen door de bestreden beslissing zijn bedreigd of geschaad en hoe dit is gebeurd.

In het beroepschrift wordt echter aangegeven dat het collectieve belang van de verzoekende partij wordt geschaad door de afgifte van de bestreden vergunning omdat de aanvraag strijdig zou zijn met de stedenbouwkundige voorschriften voorzien in het definitief vastgesteld gemeentelijk RIJP Poelbos.

Waarom dit in concreto de collectieve belangen van de verzoekende partij zou schaden, wordt in het beroepschrift echter niet aangegeven.

Enkel wordt er verder op gewezen dat het college van burgemeester en schepenen de bezwaren en de adviezen, uit de procedure tot vaststelling van het RIJP, naast zich heeft neergelegd bij de aflevering van de stedenbouwkundige vergunning en meent zij vervolgens dat de bestemming die de gemeente volgens het RIJP voorziet niet meer zou kunnen worden gerealiseerd.

Verder verwijst zij nog naar het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen en het feit dat het gemeentelijk RUP nauwelijks de aanleiding van bijkomende oppervlakten natuur- en bosgebied zou voorzien en de realisatie van de groene bestemming niet ernstig zou nemen.

10. Hoe goed de verzoekende partij probeert, toch slaagt zij er niet in om aan te tonen dat in haar korte beroepschrift bij de deputatie is aangeduid op welke wijze de collectieve belangen van de verzoekende partij door de concrete bestreden beslissing zijn bedreigd of geschaad.

De deputatie heeft dan ook volledig correct vastgesteld dat het niet duidelijk is hoe de collectieve belangen worden bedreigd of geschaad door die bestreden beslissing en het zeker niet is omdat aan de rand van een toekomstig te realiseren natuurgebied een loods ingeplant wordt dat daardoor een betere landschapsbescherming en het ecologisch en ruimtelijk inpassen van het menselijk handelen op het grondgebied van het Vlaamse en Brussels Hoofdstedelijk gewest in het gedrang zou komen.

Volledigheidshalve voegt de deputatie daar nog aan toe dat dit per definitie onmogelijk lijkt gelet op de disproportionaliteit van het voorwerp van het beroep en de ruime collectieve belangen van de vereniging.

Volledig terecht stelt de deputatie vast dat uit het beroepschrift vooral blijkt dat de vereniging de houding van de gemeente betreurt die een vergunning toelaat in strijd met een eigen plan en verleende adviezen. De verzoekende partij slaagt er derhalve niet in om aan te tonen wat de daadwerkelijke bedreiging of schade is voor de belangen waarvoor de vereniging opkomt.

De verzoekende partij kan weliswaar worden gevolgd waar zij stelt dat artikel 4.7.21, § 2, 3° VCRO geen enkele beperking instelt met betrekking tot het statutaire werkingsgebied van de verenigingen, maar leidt hier volledig ten onrechte uit af dat de bestreden beslissing in strijd zou zijn met de letterlijke bewoordingen ervan, mede bekeken in het licht van het Verdrag van Aarhus.

Dat het belang van een collectieve vereniging ruim kan worden geïnterpreteerd - quo non - doet niets af aan het gegeven dat de verzoekende partij wel conform artikel 4.7.21, §2, 3° VCRO, moet aantonen dat die desgevallend ruime collectieve belangen bedreigd of geschaad worden door de concrete beslissing en dit ook in concreto wordt verduidelijkt.

Het beperkte en beknopte beroepschrift bij de deputatie bevat dergelijke argumentatie niet. Met een argumentatie achteraf, hetzij in een aanvullende nota bij de deputatie, hetzij in een verzoekschrift tot nietigverklaring bij uw Raad, kan geen rekening worden gehouden.

Wat de verzoekende partij vervolgens nog schrijft over het Verdrag van Aarhus met al dan niet verwijzing naar arresten van de Raad van State, wijzigt geenszins iets aan de bovenvermelde uiteenzetting.

11. Louter volledigheidshalve kan bovendien nog worden opgemerkt dat in het schorsingsarrest bij uiterst dringende noodzakelijkheid van 11 januari 2016 uw Raad ten onrechte stelde dat de verwerende en belanghebbende partij enkel het bestaan van een collectief belang betwisten dat door de bestreden beslissing bedreigd of geschaad wordt en dat het disproportionaliteit geen steun zou vinden in de decretale regelgeving.

Hierboven werd er reeds op gewezen dat de bestreden beslissing vooral omvat dat er geen omschrijving is gegeven van de collectieve belangen die door de bestreden beslissing in concreto zijn bedreigd of geschaad, laat staan dat zou aangegeven zijn op welke wijze dit gebeurt.

De disproportionaliteit werd door de deputatie enkel volledigheidshalve aangevoerd.

...

4.

De verzoekende partij stelt in haar wederantwoordnota:

“ ...

In de eerste plaats wordt integraal verwezen naar het inleidend verzoekschrift, waarin het eerste middel uitvoerig werd uiteengezet.

Verder wordt opgemerkt dat de repliek van de verwerende partij identiek is als het verweer gevoerd tegen de UDN-vordering. Uw Raad heeft in het UDN-arrest van 11 januari 2016 al uitdrukkelijk deze argumentatie (prima facie) verworpen.

In het verzoekschrift werd erop gewezen dat het beroepschrift van de verzoekende partij wel degelijk een afdoende omschrijving bevat van de collectieve belangen die door de bestreden beslissing worden bedreigd of geschaad:

- De beroepsindiener wijst er expliciet op dat zij met dit beroepschrift 'het collectief belang conform haar statutaire doelstellingen' verdedigt, door onder meer 'op te treden voor een betere landschapsbescherming en het ecologisch en ruimtelijk inpassen van het menselijk handelen (voor details zie bijlage 1)', welke door de afgifte van voormelde vergunning 'manifest worden geschaad'.

Het is duidelijk dat deze omschrijving op zich al voldoet aan de ontvankelijkheidsvereiste zoals gesteld in artikel 4.7.21, § 2, 3° VCRO. De beroepsindiener omschrijft uitdrukkelijk de collectieve belangen die door de bestreden vergunning worden geschaad, en voegt ook haar statuten toe waarin haar collectieve doelstellingen gedetailleerd staan omschreven.

- Verder geeft zij ook aan op welke wijze haar collectieve belangen worden geschaad: ze wijst erop dat de aanvraag voor de oprichting van een nieuwe landbouwloods volledig in strijd is met het toen reeds definitief vastgestelde RUP Poelbos, waarin een bouwverbod wordt opgelegd voor nieuwe gebouwen op de betrokken locatie. Daarbij wees de beroepsindiener uitdrukkelijk 'voor meer details' naar het bijgevoegde bezwaarschrift, ingediend door de lokale afdeling van Natuurpunt - die ook aanpalende natuurterreinen reeds beheert -, hetgeen door het college van burgemeester en schepenen volledig werd genegeerd.

- In het beroepschrift wordt volgende correcte gevolgtrekking vermeld, namelijk dat 'de uiteindelijke bestemming die de gemeente middels het RUP voorziet voor de betreffende percelen (nl. natuur) niet meer kan gerealiseerd worden'. Het is duidelijk dat het belang van Natuurpunt zich juist zit in het behoud en effectieve realisatie van de in het RUP voorziene natuurbestemming op deze terreinen.
- Tot slot uit Natuurpunt ook haar ongenoegen over de gang van zaken en de houding van de gemeente:
Op het einde van de rit, kan Natuurpunt niet anders dan vaststellen dat het gemeentelijke RUP nauwelijks de aanduiding van bijkomende oppervlakte natuur- of bosgebied voorziet (amper +1ha natuur/bos zoals blijkt uit de ruimtebalans horende bij het GemRUP), en bovendien dat de gemeente de realisatie van de groene bestemmingen niet ernstig neemt door afgifte van de omstreden vergunning. Voorkomende praktijk komt de goodwill en het vertrouwen van het Vlaamse Gewest inzake informele delegatie van eigen bevoegdheden aan lokale besturen, niet ten goede. Integendeel.

Er kan dan ook weinig ernstig worden betwist dat het beroepschrift conform artikel 4.7.21, § 2, 3° VCRO een omschrijving bevat van de collectieve belangen die door de bestreden vergunning worden geschaad of bedreigd. Overigens wordt nergens in voormeld artikel vereist dat deze omschrijving zeer gedetailleerd dient te zijn.

Bovendien is het de expliciete doelstelling van de decreetgever om een ruime toegang tot de deputatie voor collectieve verenigingen te garanderen. Dit blijkt zonder meer uit de memorie van toelichting bij artikel 4.7.21, § 2 VCRO, waarin wordt benadrukt dat het collectieve belang van een vereniging bij het instellen van een administratief beroep zeer ruim moeten worden geïnterpreteerd:

(...)

Van belang is ook dat in deze memorie van toelichting, specifiek bij de omschrijving van de mogelijke beroepsindieners van een administratief beroep, wordt verwezen naar artikel 9 van het Verdrag van Aarhus:

(...)

De betrokken ontvankelijkheidsvereisten uit artikel 4.7.21, § 2, 3° VCRO moeten dus wel degelijk bekeken worden in het licht van het Verdrag van Aarhus, dat zich verzet tegen een al te restrictieve invulling van het belang van milieuverenigingen. Het belang van een collectieve vereniging moet dus ruim worden geïnterpreteerd. Dit volstaat om vast te stellen dat het beroepschrift wel degelijk op ontvankelijke wijze werd ingesteld.

Waar de deputatie, in navolging van de PSA, het belang van de verzoekende partij enkel en alleen afwijst op basis van de vermeende disproportionaliteit tussen het voorwerp van het beroep en de ruime collectieve belangen die de vereniging verdedigt en dit specifiek bekeken vanuit haar ruim bemeten werkingsgebied, moet worden herhaald dat de deputatie op die wijze een onwettige ontvankelijkheidsvoorwaarde heeft toegevoegd aan artikel 4.7.23, § 2, 3° VCRO.

De eerste tussenkomende partij kan niet worden gevolgd waar zij voorhoudt dat deze disproportionaliteit louter 'volledigheidshalve' door de deputatie was opgeworpen. Uit de bestreden beslissing blijkt daarentegen dat dit een hoofdargument vormde – zonet het enige argument – om het beroep onontvankelijk te verklaren:

(...)

De deputatie meent dus dat "gelet op de disproportionaliteit" tussen het voorwerp van het beroep en de ruime collectieve belangen van de verzoekende partij, het "per definitie"

onmogelijk lijkt dat de collectieve belangen van de vzw door de bestreden beslissing worden bedreigd of geschaad.

Zoals vermeld, is deze motivering is manifest foutief en onwettig. Er wordt herhaald dat artikel 4.7.21, §2, 3° VCRO (doelbewust) geen enkele beperking stelt in verband met het statutaire werkingsgebied van verenigingen. Zodra het voorwerp van de aanvraag kan worden ingepast in de statutaire doelstellingen van een duurzame en procesbekwame vereniging, kan zij op een ontvankelijke wijze administratief beroep aantekenen.

De decreetgever heeft vastgesteld om voor de collectieve verenigingen een ruime toegang tot bestuursrechtelijke procedures te verzekeren. De criteria uit artikel 4.7.21, § 2, 3° VCRO mogen niet zodanig worden uitgelegd dat zij de toegang van deze verenigingen tot de administratieve beroepsprocedures in dergelijk geval onmogelijk maken, minstens een hoge toegangsdrempel opwerpen voor dergelijke verenigingen.

Uw Raad oordeelde in het UDN-arrest van 11 januari 2016 dan ook terecht dat deze beoordeling (prima facie) onwettig is en in strijd met de ruime toegang tot de administratieve beroepsinstantie in het licht van het Verdrag van Aarhus:

(...)

Sinds dit UDN-arrest heeft uw Raad in verschillende andere arresten bevestigd dat de vermeende disproportionaliteit tussen het voorwerp van het beroep en de collectieve belangen van de beroepsindiener een onwettige ontvankelijkheidsvoorwaarde is die niet in artikel 4.7.21, § 2, 3° VCRO vermeld staat:

(...)

Deze rechtspraak dient evident ook in huidige zaak te worden toegepast, nu uit de bewoordingen van de vermeende beslissing blijkt dat de deputatie de onontvankelijkheid van het beroep specifiek heeft gebaseerd op deze vermeende disproportionaliteit. Uw Raad oordeelde reeds terecht dat de deputatie op die manier al een voorafname doet op de inhoud van het beroep.

...”

Beoordeling door de Raad

1.

Artikel 4.7.21, §1 VCRO opent tegen de uitdrukkelijke of stilzwijgende beslissing van het college van burgemeester en schepenen over de vergunningsaanvraag een georganiseerd administratief beroep bij de deputatie van de provincie waarin de gemeente gelegen is.

Artikel 4.7.21, §2 VCRO duidt de belanghebbenden aan die het georganiseerd administratief beroep kunnen instellen. Tot die belanghebbenden behoren de in artikel 4.7.21, §2, 3° VCRO vermelde “procesbekwame verenigingen die optreden namens een groep wiens collectieve belangen door de bestreden beslissing zijn bedreigd of geschaad, voor zover zij beschikken over een duurzame en effectieve werking overeenkomstig de statuten”.

“Een belangrijk principiële uitgangspunt” van die regeling “is dat het administratief beroep (ook) openstaat voor derden-belanghebbenden”, wat volgens de decreetgever “moet worden gekaderd in artikel 9, derde lid, van het Verdrag van Aarhus, volgens hetwelk de overheid dient te waarborgen dat burgers “wanneer zij voldoen aan de eventuele in het nationale recht neergelegde criteria, toegang hebben tot bestuursrechtelijke of rechterlijke procedures om het handelen en nalaten van privé-personen en overheidsinstanties te betwisten die strijdig zijn met bepalingen van haar nationale recht betreffende het milieu” (memorie van toelichting, Parl. St. VI. Parl., 2008-09, nr. 2011/1, 184; verslag, VI. Parl., 2008-09, nr. 2011/6, 57).

Een bedreiging voor of schade, door de bestreden vergunningsbeslissing, aan het collectief belang van een procesbekwame vereniging met een duurzame en effectieve werking overeenkomstig haar statuten, zijn de criteria bedoeld in artikel 9.3 van het Verdrag van Aarhus van 25 juni 1998 betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, die toepasselijk zijn in het interne recht voor de toegang tot de reguliere administratieve procedure tegen een vergunningsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen.

Het volstaat dat een vereniging die de bevordering van de milieubescherming tot doel heeft redelijkerwijze aannemelijk maakt dat er een risico bestaat van een bedreiging voor of schade aan haar collectief belang door de bestreden vergunningsbeslissing. Het is niet vereist dat er ook een band van evenredigheid zou bestaan tussen het actieterrein van de verzoekende partij en de territoriale reikwijdte van de aan de bestreden vergunning verbonden effecten.

Op grond van artikel 1, §1, derde lid van het Beroepenbesluit moet het beroepschrift een beschrijving van de door de bestreden vergunningsbeslissing bedreigde of geschade belangen omvatten.

2.1.

In haar administratief beroepschrift voert de verzoekende partij aan dat zij opkomt voor het in artikel 2 van haar statuten omschreven doel van een betere landschapsbescherming, en het ecologisch en ruimtelijk inpassen van het menselijk handelen. Zij wijst erop dat volgens het al definitief vastgestelde RUP de vergunde loods gelegen is in een gebied waar, na het beëindigen van de landbouwactiviteiten, de nabestemming van natuur gerealiseerd moet worden. De verzoekende partij wil die in het RUP vooropgestelde uitbreiding van het natuurgebied 'Poelbos' vrijwaren en stelt administratief beroep in omdat zij vreest dat de bestreden vergunning die verruiming onmogelijk maakt. Bij het administratief beroepschrift voegt zij een kopie van het bezwaarschrift dat haar lokale afdeling 's Heerenbosch ingediend heeft.

De verwerende partij beslist tot de niet-ontvankelijkheid van het administratief beroep omdat het "niet duidelijk (is) hoe de collectieve belangen door de bestrede beslissing bedreigd of geschaad kunnen worden". De bouw van een loods aan de rand van een toekomstig te realiseren natuurgebied volstaat volgens de verwerende partij niet om te stellen dat een betere landschapsbescherming, en het ecologisch en ruimtelijk inpassen van het menselijk handelen op het grondgebied van het Vlaams en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in het gedrang komt. Voor de verwerende partij lijkt dat, gelet op de "disproportionaliteit" tussen het voorwerp van het beroep en de ruime collectieve belangen die de verzoekende partij verdedigt, "per definitie onmogelijk". De verwerende partij vervolgt dat de verzoekende partij vooral de houding van de gemeente blijkt te betreuen maar niet nader ingaat op de daadwerkelijke bedreiging van of schade aan de belangen die zij wil beschermen.

2.2.

De band van proportionaliteit die de verwerende partij als vereiste blijkt te stellen om de ontvankelijkheid van het administratief beroep te beoordelen, vindt geen steun in artikel 4.7.21, §2, 3° VCRO en ontbeert wettelijke grondslag.

Voorts kan het moeilijk worden ontkend dat de bestreden vergunning een weerslag op de realisatie van de in het RUP vastgelegde nabestemming van natuur heeft. Het instellen van administratief beroep ter vrijwaring van de realisatie van bijkomend natuurgebied dient de statutaire doelstellingen van de verzoekende partij om op te treden voor een betere landschapsbescherming, en het ruimtelijk en ecologisch inpassen van het menselijk handelen.

De verzoekende partij maakt in haar administratief beroepschrift afdoende aannemelijk dat zij in haar collectief belang door de bestreden vergunning bedreigd of geschaad kan worden. Door daar anders over te oordelen, ontzegt de verwerende partij in strijd met artikel 4.7.21, §2, 3° VCRO de verzoekende partij de toegang tot de administratieve beroepsprocedure.

3.

Het middel is gegrond.

VII. KOSTEN

Het verzoek van de verwerende partij om de kosten ten laste van het Vlaams Gewest te leggen, wordt niet ingewilligd aangezien het in strijd is met artikel 33 DBRC-decreet dat verplicht om de kosten ten laste te leggen van de partij die ten gronde in het ongelijk gesteld wordt.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van de bvba TRIDLE is ontvankelijk.
2. De afstand van het verzoek tot tussenkomst van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Lebbeke wordt vastgesteld.
3. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 8 oktober 2015 waarbij het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de beslissing van de tweede tussenkomende partij van 2 juli 2015 houdende de afgifte van een stedenbouwkundige vergunning aan de eerste tussenkomende partij voor het bouwen van een afzonderlijke loods voor landbouw materiaal en de opslag van diervoeding op de percelen gelegen te 9280 Lebbeke, Poelstraat 50 en met als kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie B, nummers 1212A en 1212B, onontvankelijk verklaard wordt.
4. De Raad beveelt de verwerende partij om een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de verzoekende partij binnen een termijn van vier maanden te rekenen vanaf de dag na de dag van de betekening van dit arrest.
5. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, ten laste van de verwerende partij.
6. De Raad legt de kosten van de tussenkomst, bepaald op 200 euro, ten laste van de eerste en de tweede tussenkomende partij, elk voor de helft.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 5 september 2017 door de negende kamer.

De toegevoegd griffier,


Yannick DEGREEF

De voorzitter van de negende kamer,


Geert DE WOLF

