RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

nr. 238.082 van 4 mei 2017
in de zaak A. 220.502/VII-39.814.

In zake : de VZW A.B.L.L.O.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Hans Van Dooren
kantoor houdend te 9220 Hamme
Stationsstraat 50
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de DEPUTATIE VAN DE PROVINCIERAAD
VAN OOST-VLAANDEREN

Tussenkomende partijen :
1. de NV BUSINESS BUILDING PARTNER
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Thomas Bienstman en Jelle Snauwaert
kantoor houdend te 9000 Gent
Nieuwebosstraat 5
bij wie woonplaats wordt gekozen
2. het COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN SCHEPENEN
VAN DE GEMEENTE STEKENE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Wim De Cuyper
kantoor houdend te 9100 Sint-Niklaas
Vijfstraten 57
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 14 oktober 2016, strekt tot de nietigverklaring van arrest nr. RvVb/A/1617/0009 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb) van 6 september 2016 in de zaak 1314/0491/A/3/0455.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Een beschikking van 3 november 2016 verklaart het cassatieberoep toelaatbaar.

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

De tussenkomende partijen hebben verzoekschriften tot tussenkomst ingediend. De tussenkomsten zijn toegestaan bij beschikking van 12 december 2016. De tussenkomende partijen hebben elk een memorie ingediend.

Eerste auditeur Tom De Waele heeft een verslag opgesteld, op grond van artikel 16 van het koninklijk besluit van 30 november 2006 tot vaststelling van de cassatie-procedure bij de Raad van State.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 20 april 2017.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Hans Van Dooren, die verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Maxim Savaete, die loco advocaat Thomas Bienstman verschijnt voor de eerste tussenkomende partij, en advocaat Roy Vander Cruyssen, die loco advocaat Wim De Cuyper verschijnt voor de tweede tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Tom De Waele heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3. Met een besluit van 13 maart 2014 verklaart de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen (hierna: deputatie) het administratief beroep van de VZW A.B.L.L.O. tegen de vergunningsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Stekene van 25 oktober 2013 onontvankelijk.

De vergunningsbeslissing van 25 oktober 2013 verleent aan de NV Business Building Partner een stedenbouwkundige vergunning voor het "bouwen [van] 48 meegroeiwoningen, renovatie kloostergebouw tot academie en bouwen van een schildersatelier".

4. Het bestreden arrest verwerpt het beroep van de VZW A.B.L.L.O. tegen de vergunningsbeslissing van 13 maart 2014.

IV. Onderzoek van het enige middel

Uiteenzetting van het middel

5. De VZW A.B.L.L.O. voert de schending aan van artikel 4.7.21, § 2, 3°, en 4.8.11, § 1, 4°, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), de artikelen 17 en 18 van het gerechtelijk wetboek, de wet van 27 juni 1921 betreffende de verenigingen zonder winstoogmerk, de stichtingen en de Europese politieke partijen en stichtingen, 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 (hierna: Verdrag van Aarhus), artikel 149 van de Grondwet en het redelijkheidsbeginsel:

"Doordat de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna RvVb) formeel wel oordeelt dat verzoekster 'in beginsel' een belang kan hebben doch dit beroep niet aannemelijk maakt en daardoor een beoordeling maakt van de middelen ten gronde waarvan zij eerst stelt dat het aan haar oordeel onderworpen jurisdictioneel beroep noodzakelijk beperkt is tot de vraag of de Deputatie het beroep al dan niet terecht ontvankelijk had verklaard,

Terwijl uit hoger vermelde bepalingen volgt dat aan een milieuvereniging zoals verzoekster toegang tot de rechter moet worden geboden voor zover zij voldoet aan de in het nationale recht neergelegde criteria en dat die criteria niet zodanig mogen worden omschreven of uitgelegd dat zij de toegang van die verenigingen in dergelijk geval onmogelijk maken en die criteria moeten worden uitgelegd in overeenstemming met de doelstellingen van het Verdrag van Aarhus".

Zij licht toe, onder meer, wat volgt:

"Verzoekster is al meer dan dertig jaar actief inzake onder meer mobiliteits- en infrastructuur projecten van lokaal, regionaal, bovenregionaal tot nationaal belang. Zij houdt zich ook bezig met stadsontwikkeling en ruimtelijke planning en ruimtelijke ordening.

Omtrent de activiteit en werking van verzoekster werden in de procedure nooit vragen gesteld en verzoekster heeft aangegeven dat haar belang (met onveranderde statuten) reeds een groot aantal keer principieel aanvaard, zowel door de justitiële rechters als door Uw Raad en de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Dit belang werd erkend in tal van dossiers met lokale, regionale, nationale of internationale inslag.

Verzoekster is alleszins te aanzien als een proces-bekwame vereniging die optreedt namens een groep wiens collectieve belangen door de bestreden beslissing worden bedreigd en geschaad en dient te worden aanzien als een belanghebbende in de zin van art. 4.8.11 §1, eerste lid, 4° VCRO die beschikt over een duurzame en effectieve werking overeenkomstig haar statuten.

[…] In het aan het oordeel van Uw Raad voorgelegde arrest wordt gesteld, met verwijzing naar artikel 9.3 van het Verdrag van Aarhus, dat die bepaling niet zo kan worden uitgelegd 'dat de verzoekende partij in alle omstandigheden en per definitie getuigt van enig belang wanneer zij zich in rechte richt tot de verwerende partij; dat zij haar belang in voorkomend geval niet hoeft te duiden omdat het wordt verondersteld zonder meer te blijken op grond van haar statutaire doelstellingen of nog dat het de verwerende partij niet zou toekomen het belang van de verzoekende partij aan een onderzoek te onderwerpen en te beoordelen in het licht van het concrete dossier waarin zij zich aandient'.

[…]

Verzoekster heeft nochtans concreet gemaakt waarom het project waarvoor de litigieuze stedenbouwkundige vergunning werd verleend, een inbreuk betekent op de 'goede ruimtelijke ordening' en daarom haar maatschappelijk

doel - dat van bijzondere aard is, en derhalve onderscheiden van het algemeen belang - raakt en bedreigt.

Er is gewezen op het belang van een groene zone in een gemeentelijke kern, waarbij het weliswaar juist is dat de kapvergunning geen onderdeel uitmaakt van de bestreden vergunning, maar waarbij onder deze rubriek van behoud van een ‘groene’ zone tevens werd gewezen op de over-dimensionering van het project, waardoor er van een nuttig en passend verdichtingsproject geen sprake meer kan zijn. Gewezen werd op ecologische en sociale gevolgen van ongebreidelde verdichting. Letterlijk werd gesteld ‘de inrichting van de woon- en leefomgeving rechtstreeks het milieu van de mens (raakt), kernpunt van het sociaal doel van verzoekster’.

De eerste tussenkomende partij werpt op dat zij dit citaat niet terug vindt en dat bij de beoordeling van voorliggend cassatieberoep enkel kan onderzocht worden wat aan de Raad voor Vergunningsbetwistingen ter beoordeling was voorgelegd. Welnu voormeld citaat was opgenomen in het initieel administratief beroep dat door verzoekster was ingediend bij de Bestendige Deputatie, hetgeen hernomen werd in de namens verzoekster neergelegde antwoordnota op het verslag van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar. Het behoorde dus tot het globaal administratief contentieux dat ook ter beoordeling stond van de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

Verzoekster heeft gewezen op de specifieke problematiek van de mobiliteit en de (verkeers)veiligheid, met specifieke aandacht voor de nabijheid van de scholen en een kindercrèche die hun eigen verkeersstromen generen. Betoogd werd dat bij het beoordelen van de impact op de verkeerssituatie, rekening is te houden met de omgevingsfactoren en niet enkel met het project zelf. De uitbreiding met 49 parkeerplaatsen moeten toegevoegd aan de 150 wooneenheden in de naburige Sparrenhofstraat. Alle verkeer komt daar samen binnen de 50 meter van de ingang van de basisschool. In dezelfde straat bevinden zich nog twee lagere scholen en het OCMW.

Verzoekster heeft verder gewezen op het feit dat dit project strijdt met een goede ruimtelijke ordening in die zin dat het niet past in de dorpskern en onder meer afwijkt van de in dit dorpsgezicht gehandhaafde bouwschriften, o.m. wat betreft de aangehouden kroonlijst-hoogte. Heel concreet werd aangegeven dat de toegestane afwijking in verband met de bouwhoogte in tegenspraak komt met het beschermde dorpszicht en enkel ingegeven werd om de promotor toe te laten zijn winst te maximaliseren. Ook het (niet-bindende) negatief advies van de dienst Onroerend Erfgoed - door de RvVb nochtans in extenso aangehaald in het bestreden arrest - werd daarmee in verband gebracht. Het was deze dienst die wees op het feit dat de nieuwbouwplannen onvoldoende geïntegreerd waren in de ruimtelijke context.

De RvVb gaat op die inhoudelijke bezwaren niet echt in, en verengt die alleszins tot de problematiek van het verdwijnen van de groenzone, wat dan de deur open zet voor de beoordeling dat de voorliggende aanvraag niet voorziet in het kappen van de op het perceel aanwezige bomen.

Door te ‘eisen’ dat verzoekster als proces-bekwame milieuvereniging haar belang ‘aannemelijk’ maakt, maar door anderzijds de overige ‘bezwaren’ te negeren in het licht van de vraag of het project het door verzoekster behartigde collectieve belang aantast of bezwaart, is het bestreden arrest niet deugdelijk

gemotiveerd en schendt het de in art. 149 van de Grondwet vastgelegde justitiële motiveringsverplichting.

[…]

[…] Verder wordt in het beroepen arrest nog gesteld dat de primaire vaststelling dat verzoekster geen geldig belang kan doen gelden, nog wordt versterkt door de vaststelling dat 'de statutaire doelstellingen (van verzoekster) met inbegrip van de collectieve belangen die de verzoekende partij stelt te behartigen, zowel geografisch als inhoudelijk, dermate ruim zijn omschreven'.

Dit is, anders dan de eerste verzoekende partij tracht voor te houden, geen overtollig motief dat niet tot vernietiging kan leiden maar wel degelijk een motivering in de opbouw van de stelling dat verzoekster geen individueel belang aantoont, onderscheiden van het collectief belang.

Uw Raad oordeelde in dit verband reeds dat, om van een geldig belang te kunnen spreken in hoofde van een proces-bekwame milieuvergunning niet vereist is dat er een band van evenredigheid zou bestaan tussen het actieterrein van de verzoekende partij en de (beperkte) territoriale draagwijde van de aan een milieuvergunning verbonden milieueffecten (R.v.St., 26.04.2016, arrest nr. 234.507 inzake vwz C.V.E.L.L.).

Verder is het een ondeugdelijk motivering te stellen dat het statutair doel van verzoekster te ruim zou zijn omschreven. Uw Raad oordeelde reeds dat het begrip 'leefbaarheid' zoals dat voorkomt in statuten in haar gebruikelijke betekenis dient te worden begrepen, in de zin van de aanwezigheid van een kwaliteitsvolle leefomgeving voor de mens (R.v.St., ibidem). Dat is gelijkaardig aan de omschrijving van het begrip 'belangen van natuur en milieu' zoals die voorkomt in de statuten van verzoekster.

[…]

Door verzoekster als proces-bekwame vereniging het bewijs op te leggen dat zij haar belang aannemelijk maakt, en tegelijk te weigeren de ingeroepen bezwaren ten gronde daadwerkelijk op hun merites te beoordelen, wordt in redelijkheid deze ruime toegang tot de rechter helemaal gedwarsboomd".

Beoordeling

6. Luidens artikel 3, § 2, 9°, van het koninklijk besluit van 30 november 2006 tot vaststelling van de cassatie-procedure bij de Raad van State moet het verzoekschrift "een uiteenzetting van de cassatiemiddelen" bevatten. Onder "cassatiemiddel" moet een voldoende duidelijke omschrijving van de door de bestreden jurisdictionele beslissing geschonden geachte rechtsregel of rechtsbeginsel worden begrepen. Onder "uiteenzetting" van het cassatiemiddel moet worden begrepen de wijze waarop die rechtsregel of dat rechtsbeginsel door de bestreden uitspraak wordt miskend.

7. Het middel is bij gebrek aan een uiteenzetting onontvankelijk in zoverre het de schending aanvoert van artikel 4.8.11, § 1, 4°, VCRO, de artikelen 17 en 18 van het gerechtelijk wetboek, de wet van 27 juni 1921 betreffende de verenigingen zonder winstoogmerk, de stichtingen en de Europese politieke partijen en stichtingen en het redelijkheidsbeginsel.

8. Artikel 3.4 van het Verdrag van Aarhus bepaalt dat elke partij bij het verdrag voorziet in een "passende erkenning van en steun aan verenigingen, organisaties of groepen die milieubescherming bevorderen en waarborgt dat haar nationale rechtsstelsel strookt met deze verplichting".

Artikel 9.3 van dit Verdrag bepaalt: "Aanvullend op en onverminderd de in het voorgaande eerste en tweede lid bedoelde herzieningsprocedures, waarborgt elke Partij dat leden van het publiek, wanneer zij voldoen aan de eventuele in haar 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".

Artikel 2.4 omschrijft "het publiek" als "één of meer natuurlijke personen of rechtspersonen en, in overeenstemming met nationale wetgeving of praktijk, hun verenigingen, organisaties of groepen".

9. Uit deze bepalingen volgt dat België de verplichting op zich heeft genomen om verenigingen die de bevordering van de milieubescherming tot doel hebben, de toegang tot bestuursrechtelijke of rechterlijke procedures te verzekeren ingeval zij met de bepalingen van het nationale milieurecht strijdig handelen en nalaten van privé-personen en overheidsinstanties willen betwisten, voor zover zij daartoe voldoen aan de in het nationale recht neergelegde criteria. Die criteria mogen niet zodanig worden omschreven of uitgelegd dat zij de toegang van deze verenigingen in dergelijk geval onmogelijk maken. De rechter vermag de

in het nationale recht vastgelegde criteria uit te leggen in overeenstemming met de doelstellingen van artikel 9.3 van het Verdrag van Aarhus.

10. Artikel 4.7.21, § 1, VCRO, in zijn toepasselijke versie, bepaalt dat tegen de uitdrukkelijke of stilzwijgende beslissing van het college van burgemeester en schepenen omtrent de vergunningsaanvraag een georganiseerd administratief beroep kan worden ingesteld bij de deputatie van de provincie waarin de gemeente is gelegen.

Artikel 4.7.21, § 2, VCRO, in zijn toepasselijke versie, bepaalt dat het georganiseerd administratief beroep kan worden ingesteld door onder meer volgende belanghebbenden:

> "[...]
> 3° 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 principieel uitgangspunt" van deze regeling van de decreetgever "is dat het administratief beroep (ook) openstaat voor derden-belanghebbenden" hetgeen 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 bestuursrechterlijke 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, Vl. Parl., 2008-2009, nr. 2011/1, 184; zie ook verslag, Vl. Parl., 2008-2009, 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 in artikel 9.3 van het Verdrag van Aarhus bedoelde toepasselijke criteria 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 een risico bestaat van een bedreiging voor of schade aan haar collectief belang door de bestreden vergunningsbeslissing.

11. Het bestreden arrest stelt vast dat de VZW A.B.L.L.O. in het administratief beroepschrift:

- stelt "dat zij reeds meer dan dertig jaar actief is bij mobiliteits- en infrastructuurprojecten, en dat zij zich ook bezig houdt met stadsontwikkeling, ruimtelijke planning en ruimtelijke ordening",
- verwijst "naar het Verdrag van Aarhus, om haar toegang tot en haar belang bij het administratief beroep kracht bij te zetten",
- stelt "dat de aanvraag in het centrum van de gemeente Stekene een belangrijke groene oase is",
- stelt dat "wat de mobiliteit betreft [...] men rekening moet houden met de omgevingsfactoren en niet enkel met het project zelf" en dat "de uitbreiding met 49 parkeerplaatsen moet toegevoegd worden aan de 150 wooneenheden in de Sparrenhofstraat en dat alle verkeer samen zal komen binnen een straal van 50 meter van de ingang van de nabijgelegen basisschool".

12. Uit het bestreden arrest blijkt dat de vergunningsbeslissing van 13 maart 2014 het administratief beroep van de VZW A.B.L.L.O. "onontvankelijk wegens gebrek aan belang" verklaart op grond van de overweging: "Het feit dat ABLLO vzw zich als maatschappelijk doel stelt de belangen te willen behartigen van natuur en milieu 'in de breedst mogelijke betekenis', impliceert niet dat zij een belang kan hebben bij het verhinderen van het in woongebied bouwen van 3 urban villa's in een vroegere kloostertuin, na het slopen van de bestaande gebouwen achter dit klooster. Het interfereren in tuinen achter bestaande woningen in

woongebied wordt aldus te ingrijpend en holt de beoordelingsgronden voor de goede ruimtelijke ordening zoals voorzien in art. 4.3.1. VCRO volledig uit".

13. Het bestreden arrest verwerpt het ontvankelijk verklaarde middel waarin wordt betwist dat de deputatie het administratief beroep van de VZW A.B.L.L.O. terecht als onontvankelijk heeft afgewezen op grond van volgende overwegingen:

- anders dan de VZW A.B.L.L.O. doet veronderstellen, oordeelt de deputatie niet dat de VZW A.B.L.L.O. geen belang kan hebben bij haar administratief beroep, maar wel dat zij dit belang niet aannemelijk maakt;
- de deputatie heeft het belang van de VZW A.B.L.L.O. "op redelijke en zorgvuldige wijze" onderzocht en vastgesteld dat zij "niet getuigt van het vereiste belang, minstens […] zulks niet voldoende aannemelijk en concreet maakt";
- het blijkt niet welke collectieve belangen van de VZW A.B.L.L.O. bedreigd of geschaad kunnen worden door het voorwerp van de aanvraag wanneer in het administratief beroepschrift wordt gesteld dat "zij zich bezig houdt met stadsontwikkeling en ruimtelijke ordening, dat het centrum van de gemeente een groene oase is en dat er ook rekening moet gehouden worden met de mobiliteit van de omgeving";
- "Dit geldt des te meer wanneer vastgesteld moet worden dat haar statutaire doelstellingen met inbegrip van de collectieve belangen die de [VZW A.B.L.L.O.] stelt te behartigen, zowel geografisch als inhoudelijk, dermate ruim zijn omschreven";
- de deputatie heeft "niet kennelijk onredelijk en onzorgvuldig […] gehandeld en de toegang tot het bij haar openstaande administratief [beroep] niet op een onevenredige wijze […] beperkt".

14. Door aldus te beslissen wordt de toegang tot de administratieve beroepsprocedure voor een vereniging die de bevordering van de milieubescherming tot doel heeft onmogelijk gemaakt en schendt het bestreden arrest bijgevolg het voormelde artikel 4.7.21, § 2, 3°, VCRO.

15. Er is geen grond om de schending van artikel 149 van de Grondwet te onderzoeken. Zij kan niet leiden tot een ruimere vernietiging of een vernietiging zonder verwijzing.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het arrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen nr. RvVb/A/1617/0009 van 6 september 2016 in de zaak 1314/0491/A/3/0455.

2. Dit arrest dient te worden overgeschreven in de registers van bovenvermelde Raad en melding ervan moet worden gemaakt op de kant van de vernietigde beslissing.

3. De zaak wordt verwezen naar de anders samengestelde Raad voor Vergunningsbetwistingen.

4. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep, begroot op 200 euro.

De tussenkomende partijen worden verwezen in de kosten van de tussenkomsten, begroot op 300 euro, elk voor de helft.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vier mei tweeduizend zeventien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

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

bijgestaan door

Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Elisabeth Impens	**Eric Brewaeys**