

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 252.001 van 28 oktober 2021
in de zaak A. 231.676/VII-40.913**

In zake : de BVBA WP-INVEST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Pieter Jongbloet
 kantoor houdend te 3010 Leuven
 Oude Diestsesteenweg 13
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 de PROVINCIE ANTWERPEN

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 2 september 2020, strekt tot de nietigverklaring van arrest nr. RvVb-A-1920-1040 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb) van 22 juli 2020 in de zaak 1819-RvVb-0815-A.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking van 22 oktober 2020.

 De verzoekende partij heeft een toelichtende memorie ingediend.

Eerste auditeur Wouter De Cock heeft op 24 juni 2021 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 verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van de procedure teneinde te worden gehoord ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 14 oktober 2021.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Pieter Jongbloet, die verschijnt voor de verzoekende partij, is gehoord.

Eerste auditeur Wouter De Cock 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

3.1. Op 10 mei 2019 verklaart de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar van de provincie Antwerpen (hierna: PSA) het administratief beroep van verzoekende partij tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Edegem (hierna: college) van 18 maart 2019 onontvankelijk.

Met de beslissing van 18 maart 2019 heeft het college aan Van De Ven een omgevingsvergunning verleend “voor de functiewijziging van een atelier naar een woning”.

3.2. Het bestreden arrest oordeelt dat het belang van de verzoekende partij samenvalt met de beoordeling van het derde middel van de verzoekende partij, en verwerpt de drie middelen en bijgevolg het beroep van de verzoekende partij tot vernietiging van de beslissing van 10 mei 2019 van de PSA.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Tweede middel

Standpunt van de verzoekende partij

4. De verzoekende partij voert de schending aan van de artikelen 52 en 57 van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning (hierna: OVD).

De verzoekende partij betoogt dat uit artikel 57 OVD dat stelt dat de provinciale omgevingsambtenaar het beroep “onderzoekt”, niet zomaar kan worden afgeleid dat de provinciale omgevingsambtenaar zonder enige controlemogelijkheid van de bevoegde deputatie een finale beslissing zou kunnen nemen. Zelfs al zou worden aanvaard dat “onderzoeken” kan worden geïnterpreteerd als “beslissen”, dan nog dient de bevoegdheid waarover de provinciale omgevingsambtenaar beschikt om een beroep als onontvankelijk af te wijzen vanzelfsprekend restrictief geïnterpreteerd te worden. Redelijkerwijs moet worden aangenomen dat een provinciale omgevingsambtenaar enkel over de ontvankelijkheid van een aanvraag mag oordelen wanneer deze geen betrekking heeft op de beoordeling van de zaak ten gronde doch enkel over het ontbreken van bepaalde stukken. De provinciale omgevingsambtenaar kan enkel de regelmatigheid van de procedure en de volledigheid ervan beoordelen. In dit geval

oordeelt de provinciale omgevingsambtenaar “omtrent de gevolgen van de vergunningsbeslissing op [verzoekende partij], zonder dat de deputatie (of zelfs [verzoekende partij]) hier enige inspraak in kunnen hebben” en gaat de provinciale omgevingsambtenaar “op deze wijze haar beperkte bevoegdheid in ieder geval te buiten”.

Beoordeling

5. De verzoekende partij zet niet uiteen op welke wijze het bestreden arrest bij de verwerping van het tweede middel van de verzoekende partij de ingeroepen decretale bepalingen schendt.

Het middel dat de schending van deze decretale bepalingen aanvoert, is niet gericht tegen het bestreden arrest en is derhalve onontvankelijk.

6. Het middel wordt verworpen.

B. Derde middel

Standpunt van de verzoekende partij

7. De verzoekende partij voert de schending aan van artikel 2, punt 5 en de artikelen 6 en 9 van het Verdrag van Aarhus, de artikelen 1, 2° (lees 2, 1°) en 53, 2°, OVD, en artikel 149 van de Grondwet.

Zij betoogt dat in toepassing van de ingeroepen decretale bepalingen een administratief beroep kan worden ingesteld door het “betrokken publiek”. Aan die toepassingsvoorwaarde kunnen geen beperkingen worden opgelegd die niet wettelijk zijn bepaald. Opdat een administratief beroep door een rechtspersoon kan worden ingesteld is het enkel noodzakelijk dat die rechtspersoon aantoonst gevolgen te zullen ondervinden van een beslissing. Te dezen heeft de verzoekende partij opgeworpen dat zij, gelet op haar maatschappelijk doel

(aankoop en verkoop en ontwikkelen van onroerend goed) en de locatie van haar maatschappelijke zetel (enkele honderden meters van het betrokken terrein) erbij gebaat is dat de vergunningverlenende overheid de vergunningsregels correct toepast. Zij stelt dat de RvVb “simpelweg stelt dat deze gevolgen ‘niet persoonlijk’ zouden zijn”. Zij argumenteert dat zij een rechtspersoon is en dat de mate waarin een gevolg voor haar “persoonlijk” is aldus gelijk te stellen is aan een toetsing van de gevolgen in kwestie aan haar maatschappelijk doel. In het bestreden arrest wordt ten onrechte gesteld dat de verzoekende partij niet aannemelijk zou maken dat gevolgen persoonlijk zouden zijn, en welke concrete impact de bestreden beslissing heeft. De verzoekende partij dient niet aan te tonen dat negatieve gevolgen zeker zijn, doch enkel dat het mogelijk is dat het besluit op directe wijze haar maatschappelijk doel zal schaden. Op zijn minst heeft de RvVb nagelaten om concreet te motiveren waarom de door de verzoekende partij geschetste impact op haar maatschappelijk doel niet in aanmerking zou komen.

Beoordeling

8. Het middel gaat terug op de verwerping door de RvVb van het derde middel van verzoekende partij op grond van volgende overwegingen:

- de verzoekende partij “als betrokken publiek [...] moet blijk geven van gevolgen die ze vreest te ondergaan als gevolg van de bestreden beslissing” waarvan de “aard en omvang [...] voldoende concreet [moeten] zijn” en er “moet een rechtstreeks of onrechtstreeks oorzakelijk verband kunnen bestaan tussen de uitvoering of de realisatie van de bestreden beslissing en de impact die” de verzoekende partij persoonlijk ondervindt of waarschijnlijk zal ondervinden,
- de verzoekende partij wijst erop “dat haar maatschappelijk doel bestaat in het aankopen en ontwikkelen van terreinen, waarvoor ze vaak in aanraking komt met vergunningverlening in Edegem”, “dat ze betrokken publiek is vanuit het standpunt dat de gestrengheid in de vergunningverlening niet alleen voor haar, maar ook voor anderen op het grondgebied van Edegem moet gelden”,

- de RvVb mag van de verzoekende partij “verwachten dat ze aannemelijk maakt welk persoonlijk belang, dat onderscheiden moet worden van het algemeen belang dat elkeen heeft bij de naleving van de wet, ze kan hebben bij haar vordering”,
- de “verzoekende partij maakt met haar betoog echter niet aannemelijk dat ze persoonlijk gevolgen ondervindt van de bestreden beslissing” omdat ze “niet aan[geeft] welke concrete impact de bestreden beslissing heeft op haar maatschappelijk doel” en zich opwerpt als verdediger van het algemeen belang waar zij “stelt dat ze de correcte toepassing van de regelgeving nastreeft”,
- de verzoekende partij maakt “niet aan de hand van concrete en precieze gegevens aannemelijk dat de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing voor haar ook persoonlijke gevolgen kan hebben die maken dat ze deze beslissing moet aanvechten” en “toont dan ook niet aan dat ze kan worden beschouwd als een lid van het ‘betrokken publiek’”,
- de verzoekende partij “toont bijgevolg niet aan dat de verwerende partij ten onrechte heeft besloten om haar administratief beroep af te wijzen als onontvankelijk”.

9. Het middel is onontvankelijk in zoverre het de Raad van State ertoe noopt de beoordeling van de zaak door de RvVb in tweede instantie over te doen. De Raad van State als cassatierechter is daartoe niet bevoegd.

Het middel wordt hierna enkel beoordeeld zonder in de beoordeling van de zaak zelf te treden.

10. Door het derde middel van de verzoekende partij met de aangehaalde overwegingen te verwerpen, schendt de RvVb niet de ingeroepen bepalingen met betrekking tot het “betrokken publiek”.

11. Het middel dat de schending van de rechterlijke motiveringsplicht inroept mist, gelet op de aangehaalde overwegingen om het middel van de verzoekende partij te verwerpen, feitelijke grondslag.

C. Eerste middel

Standpunt de verzoekende partij

12. De verzoekende partij voert de schending aan van artikel 62 OVD, de artikelen 74, § 2 en 76 van het besluit van de Vlaamse regering van 27 november 2015 tot uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning (hierna: omgevingsvergunningsbesluit) en artikel 35, derde lid, van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (hierna: DBRC-decreet).

Het middel gaat terug op de verwerping door de RvVb van het eerste middel van de verzoekende partij die betoogt dat indien een beroepsindiener in een administratieve beroepsprocedure om een hoorzitting vraagt, een hoorzitting georganiseerd moet worden. Geen van de ingeroepen bepalingen voorziet in een uitzondering op de verplichting die rust op het betrokken bestuur om een hoorzitting te organiseren indien de beroepsindiener daarom verzoekt. Door te oordelen dat een hoorzitting niet tot een vernietiging kan leiden, voorspelt de RvVb dat een hoorzitting niets aan de uitkomst van het beroep had kunnen veranderen. Het hoorrecht is een substantiële vormvereiste, raakt de openbare orde en kan niet bij gebrek aan belang worden verworpen. Een partij die volgens de wet recht heeft op een hoorzitting wordt benadeeld wanneer (zonder enige wettelijke grondslag) geen hoorzitting (of alternatief) wordt georganiseerd. Het is bij deze niet vereist dat de verzoekende partij aantoont op welke wijze het houden van een hoorzitting de beoordeling door de vergunningverlenende overheid zou wijzigen. Zulke vereiste zou bovendien een indeplaatsstelling van de vergunningverlenende overheid impliceren.

Beoordeling

13. Het middel gaat terug op de gegrondverklaring van de exceptie waarin Van De Ven opwerpt dat de “verzoekende partij geen belang heeft bij het aanvoeren van dit middel, omdat het organiseren van een hoorzitting niets kan veranderen aan het feit dat de verzoekende partij geen persoonlijke gevolgen ondervindt van de bestreden beslissing” en bijgevolg de verwerping van het eerste middel van de verzoekende partij in volgende bewoordingen:

“Een partij heeft belang bij het aanvoeren van een bepaalde onwettigheid indien de in het middel aangevoerde onwettigheid haar heeft benadeeld of indien de vernietiging op grond van deze onwettigheid haar een voordeel kan opleveren.

Zoals blijkt uit de beoordeling van het derde middel, toont de verzoekende partij met de uiteenzetting in haar verzoekschrift, die identiek is aan de omschrijving van haar belang in haar administratief beroepschrift, niet aan dat ze persoonlijk gevolgen ondervindt door de bestreden beslissing. Uit de beoordeling van het derde middel blijkt dan ook dat de verwerende partij niet foutief of kennelijk onredelijk heeft geoordeeld dat het administratief beroep van de verzoekende partij onontvankelijk is bij gebrek aan persoonlijk belang.

Een vernietiging op grond van de in dit middel opgeworpen schending van het hoorrecht kan de verzoekende partij dan ook geen voordeel opleveren. Een vernietiging op dit middel zou immers niet meer dan een pyrrusoverwinning zijn voor de verzoekende partij, aangezien de verwerende partij enkel verplicht zou zijn om een hoorzitting te organiseren maar niet om haar beoordeling van het rechtens vereiste belang te herzien”.

14. Artikel 62 OVD en artikel 74, § 2, van het omgevingsvergunningsbesluit bepalen onder meer dat elke beroepsindiener in tweede administratieve aanleg in het beroepschrift kan vragen om gehoord te worden door de provinciale omgevingsambtenaar, als een advies van een omgevingsvergunningscommissie niet vereist is.

In voorkomend geval bepaalt artikel 76 van het omgevingsvergunningsbesluit, in de op het geding toepasselijke versie, dat de provinciale omgevingsambtenaar een hoorzitting organiseert.

15. Luidens artikel 35, derde lid, DBRC-decreet geeft een onwettigheid alleen aanleiding tot een vernietiging, als de partij die ze aanvoert, wordt benadeeld door de ingeroepen onwettigheid.

Deze bepaling relateert de vernietigingsbevoegdheid van de RvVb “in die zin dat een onwettigheid slechts aanleiding geeft tot een vernietiging, indien de partij d[i]e ze aanvoert wordt benadeeld door de ingeroepen onwettigheid”. (*Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 777/1, 8).

16. Het middel is onontvankelijk in zoverre het de Raad van State ertoe noopt de beoordeling van de zaak door de RvVb in tweede instantie over te doen. De Raad van State is als cassatierechter daartoe niet bevoegd.

Het middel wordt hierna enkel beoordeeld zonder in de beoordeling van de zaak zelf te treden.

17. Door in de aangehaalde bewoordingen het eerste middel van de verzoekende partij te verwerpen na de verwerping van haar derde middel, schendt het bestreden arrest de aangevoerde decretale en uitvoeringsbepalingen niet.

18. Het middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het cassatieberoep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op een rolrecht van 200 euro en een bijdrage van 20 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van achtentwintig oktober tweeduizend eenentwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Eric Brewaeys