RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

nr. 254.825 van 20 oktober 2022
in de zaak A. 233.495/VII-41.093

In zake : 1. Lucien CUVELIER
2. Noël VLIEGHE
3. Johny DE BEUF
4. de NV IMMOMAS
5. Guy VERSTRAETE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Isabelle Larmuseau en Julie Vanhoenacker
kantoor houdend te 9000 Gent
Kasteellaan 141
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de PROVINCIE WEST-VLAANDEREN

Tussenkomende partij :

de CV VLAAMSE MAATSCHAPPIJ VOOR WATERVOORZIENING
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Jan Bouckaert, Guan Schaiko en Maarten Christiaens
kantoor houdend te 1000 Brussel
Loksumstraat 25
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 26 april 2021, strekt tot de nietigverklaring van arrest nr. RvVb-A-2021-0763 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb) van 18 maart 2021 in de zaak 2021-RvVb-0060-A.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking van 28 mei 2021.

De verzoekende partijen hebben een toelichtende memorie ingediend.

De cv Vlaamse Maatschappij voor Watervoorziening (de Watergroep) heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 25 augustus 2021. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Peter Provoost heeft op 1 juli 2022 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 6 oktober 2022.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Isabelle Larmuseau, die verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Guan Schaiko, die verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Peter Provoost heeft een met dit arrest andersluidend 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. Het college van burgemeester en schepenen van de stad Harelbeke verleent op 30 juni 2020 aan de cv De Watergroep een omgevingsvergunning “voor de aanleg van een persleiding DN150” op percelen in Bavikhove.

4. Het administratief beroep van de verzoekende partijen wordt bij besluit van 10 september 2020 van de deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen (hierna: provincie) onontvankelijk verklaard.

5. Het bestreden arrest stelt vooreerst vast dat de gevolgen die door de verzoekende partijen worden ingeroepen ter ondersteuning van hun belang bij hun beroep tot nietigverklaring dezelfde zijn als deze die werden ingeroepen ter ondersteuning van hun belang bij hun administratief beroep bij de provincie en dat de beoordeling van hun belang bij hun vordering bijgevolg samenvalt met de beoordeling van het middel waarin zij in essentie stellen dat de provincie hun beroep ten onrechte onontvankelijk heeft verklaard.

Het bestreden arrest verwerpt vervolgens het middel en bijgevolg het beroep van verzoekers tot vernietiging van voormelde beslissing van de provincie omdat:
- de verzoekende partijen zich niet beroepen op hinder of nadeel die ze zouden kunnen ondervinden door de aanleg van de persleiding, maar wel de rol die deze persleiding kan spelen bij de uitbating van Agristo en de toekomstige vergunningverlening voor dit bedrijf,
- de persleiding dienstig zal zijn voor diverse omliggende bedrijven,

- de aanvraag enkel stedenbouwkundige handelingen van algemeen belang betreft die op zich geen verband houden met het recht op exploitatie van de omliggende bedrijven, waaronder de firma Agristo, noch hiervan een voorafname is, hetgeen het voorwerp is van het bekomen van een aparte omgevingsvergunning door elk van deze bedrijven om te kunnen exploiteren,
- de verzoekende partijen niet aantonen dat er een rechtstreeks of onrechtstreeks oorzakelijk verband bestaat tussen de uitvoering of de realisatie van de bestreden beslissing van de provincie en de impact die ze, ten gevolge van de aanleg van de persleiding, persoonlijk ondervinden of waarschijnlijk zullen ondervinden.

IV. Onderzoek van het enige middel

Standpunt van de verzoekende partijen

6. De verzoekende partijen voeren de schending aan van artikel 149 van de Grondwet "juncto" artikel 2, 1°, 23, tweede lid, 53, 2°, 56, vierde lid en 105, § 2, 2°, van het decreet van 25 april 2014 'betreffende de omgevingsvergunning' (hierna: OVD), artikel 74, § 1, 3°, b), van het besluit van de Vlaamse regering van 27 november 2015 'tot uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning' (hierna: OVB), en "artikel 2, punt 4, 2, punt 5 en 9, punt 3 van het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, gesloten te Aarhus op 25 juni 1998 en namens de Europese Gemeenschap goedgekeurd bij besluit 2005/370/EG van de Raad van 17 februari 2005 (hierna: Verdrag van Aarhus)"

> "doordat in het bestreden arrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen van 18 maart 2021, zowel bij de beoordeling van het belang van de verzoekende partijen als bij de beoordeling van hun enig middel, als volgt wordt geoordeeld dat de verzoekende partijen, als 'betrokken publiek' in de zin van artikel 2, 1°, artikel 53, 2° en artikel 105, § 2, 2° Omgevingsvergunningsdecreet, aannemelijk moeten maken dat zij gevolgen kunnen ondervinden ingevolge de bestreden beslissing:

‘Om op ontvankelijke wijze beroep in te stellen moeten ze evenwel als betrokken publiek kunnen aantonen dat ze nadelige gevolgen kunnen of zullen hebben die veroorzaakt worden door het voorwerp van de aanvraag, die *in casu* beperkt is tot de aanleg van een persleiding.
Aldus tonen de verzoekende partijen niet aan dat er een rechtstreeks of onrechtstreeks oorzakelijk verband bestaat tussen de uitvoering of de realisatie van de bestreden beslissing en de impact die ze, ten gevolge van de aanleg van de persleiding, persoonlijk ondervinden of waarschijnlijk zullen ondervinden.’ […] terwijl de verzoekende partijen als ‘betrokken publiek’ in hun annulatieberoep, net als in hun administratief beroep, hebben aangevoerd dat uit de inhoud van artikel 74, § 1, 3° Omgevingsvergunningsbesluit - net als uit de definitie van ‘betrokken publiek’ in artikel 2, 1° Omgevingsvergunningsdecreet - een ‘tweeledigheid’ blijkt, waaruit volgt dat het beroepschrift van het ‘betrokken publiek’ één van de genoemde elementen moet bevatten: of de omschrijving van de gevolgen die de beroepsindiener ingevolge de bestreden beslissing ondervindt of waarschijnlijk ondervindt of het belang dat de beroepsindiener heeft bij de besluitvorming over de afgifte van de omgevingsvergunning (een tweeledigheid die ook is opgenomen in de definitie van ‘betrokken publiek’ in artikel 2, punt 5 Verdrag van Aarhus: ‘het publiek dat gevolgen ondervindt, of waarschijnlijk ondervindt van, of belanghebbende is bij, milieubesluitvorming’),
en terwijl de verzoekende partijen in hun annulatieberoep hebben aangevoerd dat hun beroepschrift wel degelijk het ‘belang van de beroepsindiener bij de besluitvorming over de afgifte van een omgevingsvergunning’, zoals bepaald in artikel 74, § 1, 3°, b) Omgevingsvergunningsbesluit, bevat, wat ook blijkt uit de samenvatting van hun belang op pagina 6 van het bestreden arrest (waarbij de Raad voor Vergunningsbetwistingen verkeerdelijk alleen verwijst naar artikel 74, § 1, 3°, a) Omgevingsvergunningsbesluit, in plaats van naar het door de verzoekende partijen eveneens aangevoerde artikel 74, § 1, 3°, b) Omgevingsvergunningsbesluit, waarvan de inhoud overeenstemt met artikel 2, punt 5 Verdrag van Aarhus: ‘belanghebbende bij milieubesluitvorming’):
‘De verzoekende partijen herhalen dat ze belang hebben bij het ontvankelijk verklaren van het door hen aangetekend beroep tegen de omgevingsvergunning voor de aanleg van een persleiding ten behoeve van nv AGRISTO. Het weigeren van de vergunning (in de fase van administratief beroep) of de vernietiging van deze vergunning door Uw Raad (in de fase van het jurisdictioneel beroep) is volgens hen nodig om te verhinderen dat de illegale exploitatie van de nv AGRISTO door de persleiding aanvaardbaar wordt gemaakt aan de vooravond van het verstrijken van de basismilieuvergunning op 19 december 2022 en het gebrek aan een vergunning voor het lozen van bedrijfsafvalwater.

De verzoekende partijen voeren aan dat ze in hun beroepschrift duiden op het feit dat de aangevraagde vergunning door de belanghebbende een zoveelste bewijs is dat er voor nv AGRISTO geen milieugebruiksruimte aanwezig is op de huidige locatie. Daarnaast wijzen ze erop dat de verwerende partij in haar beslissing van 28 januari 2016 waarbij aan nv AGRISTO een milieuvergunning werd verleend zelf als bijzondere voorwaarde heeft opgelegd om bij onderzoek naar de aanleg van een persleiding verschillende alternatieven af te wegen. Aangezien dergelijk alternatievenonderzoek niet heeft plaatsgevonden, vormt de verleende vergunning een voorafname op een nog te nemen beslissing in hoofde van de nv AGRISTO. Voorts geven ze aan dat ze in hun beroepschrift aantonen dat de aanvraag voor de persleiding onlosmakelijk verbonden is met de (illegale) exploitatie van de nv AGRISTO. Ze verwijst concreet naar de aangevoerde grief in verband met de schending van artikel 7, §2 OVD doordat huidige aanvraag niet los van een project-MER en omgevingsvergunningsaanvraag voor de nv AGRISTO kan worden ingediend. Uit het voorgaande volgt volgens hen dat ze in hun beroepschrift een omschrijving hebben gegeven van de gevolgen die ze van de bestreden beslissing ondervinden alsook van hun belang zoals bepaald in artikel 74, §1, 3°, a) OVB.' […] en terwijl artikel 23, 2de lid Omgevingsvergunningsdecreet bovendien (ruimere) rechten op inspraak geeft aan 'anderen dan het betrokken publiek - met name aan 'iedere natuurlijke persoon of rechtspersoon', i.e. 'het publiek' in de zin van artikel 2, punt 4 Verdrag van Aarhus - en deze 'anderen dan het betrokken publiek' overeenkomstig artikel 9, lid 3 Verdrag van Aarhus dan ook toegang tot de rechter moeten hebben om zich op die (ruimere) rechten op inspraak te kunnen beroepen, zoals recent werd bevestigd in het 'Varkens in Nood-arrest' van het Europese Hof van Justitie (zie HvJ EU 14 januari 2021, C-826/18, met commentaar van G. Van Der Veen, 'Rechtsbescherming rijdt weer door stootblok', TOO 2021/1, 105-108),
zodat het bestreden arrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen van 18 maart 2021, gelet op het gebrek aan motivering waarom het door de verzoekende partijen aangevoerde belang niet kwalificeert als het in artikel 74, § 1, 3°, b) Omgevingsvergunningsbesluit genoemde 'belang dat zij hebben bij de besluitvorming over de afgifte of bijstelling van een omgevingsvergunning of van vergunningsvoorwaarden' (definitie overeenstemmend met de definitie in artikel 2, punt 5 Verdrag van Aarhus: 'belanghebbende bij milieubesluitvorming'), een schending uitmaakt van de in artikel 149 Grondwet opgenomen motiveringsplicht samengelezen met artikel 2, 1°, artikel 23, 2de lid, artikel 53, 2°, artikel 56, 4de lid en artikel 105, § 2, 2° Omgevingsvergunningsdecreet, artikel 74, § 1, 3°, b) Omgevingsvergunningsbesluit en artikel 2, punt 4, artikel 2, punt 5 en artikel 9, lid 3 Verdrag van Aarhus, en aan de verzoekende partijen sowieso toegang tot de rechter moest zijn verleend om zich te kunnen beroepen op de hen door artikel 23, 2de lid Omgevingsvergunningsdecreet toegekende (ruimere) rechten op inspraak".

De verzoekende partijen lichten in hoofdorde toe dat het bestreden arrest de aangehaalde bepalingen schendt “door niet in te gaan op de door verzoekende partijen aangevoerde schending van artikel 74, § 1, 3°, b) Omgevingsvergunningsbesluit, minstens door artikel 74, § 1, 3°, b) Omgevingsvergunningsbesluit verkeerd te interpreteren”. In ondergeschikte orde betogen zij dat het bestreden arrest artikel 23, tweede lid, van het OVD schendt in samenhang gelezen met artikel 9.3 van het Verdrag van Aarhus zoals geïnterpreteerd door het Hof van Justitie in het ‘Varkens in Nood’-arrest omdat zij “een bezwaar [hebben] ingediend in het openbaar onderzoek” en hen vervolgens “de toegang [werd] geweigerd tot het administratief en het jurisdictioneel beroep, omdat zij geen belang zouden hebben”.

Beoordeling

7. Het middel gaat terug op het besluit in het bestreden arrest dat het belang van de verzoekende partijen “bij hun vordering […] samen[valt] met de beoordeling van het enig middel waarin [zij] in essentie stellen dat de [provincie] hun beroep ten onrechte onontvankelijk heeft verklaard” en de verwerping door de RvVb van hun enig middel waarin zij de schending hebben aangevoerd van de artikelen 56, vierde lid en 57, eerste lid, van het OVD, artikel 74, § 1, 3°, van het OVB en de bestuurlijke materiëlemotiveringsplicht.

8. De bij artikel 149 van de Grondwet opgelegde verplichting aan de RvVb om zijn rechterlijke uitspraak te motiveren, heeft het karakter van een vormvereiste met beperkte draagwijdte. Een uitspraak is gemotiveerd wanneer de rechter duidelijk en ondubbelzinnig de redenen uiteenzet - al waren ze verkeerd of onwettig - die hem ertoe brengen zijn beslissing te nemen. Bij de beoordeling of artikel 149 van de Grondwet werd nageleefd, is bijgevolg niet de vraag aan de orde of in de beslissing een verkeerde beoordeling van de feitelijke gegevens is uitgedrukt. Het gaat er dan ook niet om of de motivering omstandig of juist is. Alleen een gemis aan motivering of daarmee gelijkgestelde gevallen, zoals tegenstrijdigheid in de motieven, maken een schending uit van artikel 149 van de

Grondwet. Wanneer de motivering een verkeerde gevolgtrekking in rechte maakt, kan dit een schending van de wet uitmaken, maar is er nog geen sprake van een motiveringsgebrek. De rechterlijke motiveringsverplichting houdt niet in dat de RvVb moet antwoorden op elk argument dat tot staving of weerlegging van een middel is aangevoerd, maar dat geen afzonderlijk middel of afzonderlijke weerlegging vormt.

9. In artikel 2, 1°, van het OVD wordt onder “betrokken publiek” verstaan:

> “elke natuurlijke persoon of rechtspersoon alsook elke vereniging, organisatie of groep met rechtspersoonlijkheid die gevolgen ondervindt of waarschijnlijk ondervindt van of belanghebbende is bij de besluitvorming over de afgifte of bijstelling van een omgevingsvergunning of van vergunningsvoorwaarden […]”.

Artikel 53, 2°, van het OVD bepaalt dat het betrokken publiek administratief beroep kan instellen tegen de beslissing betreffende een omgevingsvergunningsaanvraag genomen in eerste administratieve aanleg.

Artikel 74, § 1, eerste lid, 3°, van het OVB bepaalt met betrekking tot de gewone vergunningsprocedure in laatste administratieve aanleg:

> “Het beroepschrift bevat op straffe van onontvankelijkheid:
> […]
> 3° minstens een van de volgende elementen als het beroep wordt ingesteld door een lid van het betrokken publiek:
> a) een omschrijving van de gevolgen die hij ingevolge de bestreden beslissing ondervindt of waarschijnlijk ondervindt;
> b) het belang dat hij heeft bij de besluitvorming over de afgifte of bijstelling van een omgevingsvergunning of van de vergunningsvoorwaarden”.

10. Uit het bestreden arrest blijkt dat de verzoekende partijen in hun enig middel hebben aangevoerd “dat ze belang hebben bij het ontvankelijk verklaren van het door hen aangetekend beroep tegen de omgevingsvergunning voor de aanleg ten behoeve van nv Agristo”.

11. Het bestreden arrest overweegt vooreerst dat:

- de stelling van de verzoekende partijen “dat de persleiding enkel ten behoeve van de firma Agristo zou worden aangelegd, en dus een voorafname is voor de verdere […] exploitatie van dit bedrijf” onjuist is “zowel in feite als in rechte, nu blijkt dat de persleiding dienstig zal zijn voor diverse omliggende bedrijven”;
- “de aanvraag enkel stedenbouwkundige handelingen van algemeen belang [betreft], die op zich geen verband houden met het recht op exploitatie van de omliggende bedrijven, waaronder de firma Agristo, noch hiervan een voorafname is, hetgeen voorwerp is van het bekomen van een aparte omgevingsvergunning door elk van deze bedrijven om te kunnen exploiteren”.

12. Het bestreden arrest overweegt vervolgens dat:

- de verzoekende partijen “niet [stellen] dat ze op enigerlei wijze nadelige gevolgen zullen of kunnen ondervinden door de aanleg zelf van de stedenbouwkundige handelingen die de aanleg van de persleiding met zich mee zullen brengen”;
- de verzoekende partijen moeten “[o]m op ontvankelijke wijze [administratief] beroep in te stellen […] als betrokken publiek kunnen aantonen dat ze nadelige gevolgen kunnen of zullen hebben die veroorzaakt worden door het voorwerp van de aanvraag, die *in casu* beperkt is tot de aanleg van de persleiding”.

Het bestreden arrest besluit dat de verzoekende partijen bijgevolg “niet aan[tonen] dat er een rechtstreeks of onrechtstreeks oorzakelijk verband bestaat tussen de uitvoering of de realisatie van de bestreden beslissing en de impact die ze, ten gevolge van de aanleg van de persleiding, persoonlijk ondervinden of waarschijnlijk zullen ondervinden”.

13. Het middel dat een “gebrek aan motivering” aanvoert omtrent het door de verzoekende partijen in hun middel, waarin zij de schending aanvoeren van onder meer artikel 74 § 1, eerste lid, 3°, van het OVB, aangevoerde belang bij

het ontvankelijk verklaren van het door hen instelde administratief beroept, mist feitelijke grondslag.

14. Het middel dat in de toelichting aanvoert dat het bestreden arrest de aangehaalde bepalingen schendt “door niet in te gaan op de door verzoekende partijen aangevoerde schending van artikel 74, § 1, 3°, b) Omgevingsvergunningsbesluit, minstens door artikel 74, § 1, 3°, b) Omgevingsvergunningsbesluit verkeerd te interpreteren”, mist feitelijke grondslag.

15. Artikel 105, § 2, 2°, van het OVD bepaalt dat het betrokken publiek beroep kan instellen bij de RvVb tegen de beslissing betreffende een omgevingsvergunningsaanvraag genomen in laatste administratieve aanleg.

16. Het middel dat in de toelichting aanvoert dat het bestreden arrest artikel 23, tweede lid, van het OVD in samenhang gelezen met artikel 9.3 van het Verdrag van Aarhus zoals geïnterpreteerd door het Hof van Justitie in het ‘Varkens in Nood’-arrest schendt omdat de verzoekende partijen “een bezwaar [hebben] ingediend in het openbaar onderzoek” en hen vervolgens “de toegang [werd] geweigerd tot het administratief en het jurisdictioneel beroep, omdat zij geen belang zouden hebben”,
- mist feitelijke grondslag omdat hun jurisdictioneel beroep bij de RvVb niet bij gebrek aan belang werd verworpen door het bestreden arrest, en
- is in zoverre gesteund wordt op het bezwaar dat de verzoekende partijen in het openbaar onderzoek hebben ingediend, nieuw en kan niet voor het eerst in cassatieberoep worden aangevoerd.

17. Het enige middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het cassatieberoep.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op een rolrecht van 1.000 euro en een bijdrage van 20 euro.
De tussenkomende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 150 euro.

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

Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,

bijgestaan door

Bart Tettelin,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Bart Tettelin	**Carlo Adams**