RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

nr. 258.069 van 30 november 2023
in de zaak A. 224.605/VII-40.204

In zake : 1. de BV STORM 17
2. de NV ENECO WIND BELGIUM
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Laura Thewis en Joris De Pauw
kantoor houdend te 2800 Mechelen
Schaliënhoevedreef 20T
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Steve Ronse en Deborah Smets
kantoor houdend te 8500 Kortrijk
Beneluxpark 27B
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkomende partijen :

1. Ward ROEGIERS
2. de GEMEENTE EVERGEM
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Sven Boullart
kantoor houdend te 9000 Gent
Voskenslaan 419
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 23 februari 2018, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw van 21 december 2017 waarbij de beroepen ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen van 10 april 2014 houdende, eensdeels het verlenen aan de bvba Storm 17 en de nv Eneco Wind Belgium van de vergunning voor het exploiteren van drie windturbines, gelegen op

percelen aan de Gavergrachtstraat en de Stoepestraat te Assenede, en anderdeels het weigeren van het verzoek tot afwijking van de bepalingen van artikel 5.20.6.2.3 van het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 ‘houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne’ (hierna: Vlarem II), gegrond worden verklaard, de beroepen vergunningsbeslissing wordt opgeheven en de gevraagde milieuvergunning wordt geweigerd.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 255.830 van 16 februari 2023 wordt het debat heropend en wordt het door de auditeur-generaal aan te stellen lid van het auditoraat gelast met een aanvullend onderzoek van de zaak.

Eerste auditeur Ronny Vercruyssen heeft op 28 april 2023 een aanvullend verslag opgesteld.

De verzoekende partijen hebben een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij en de tussenkomende partijen hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 12 oktober 2023.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Elliott Missault, die *loco* advocaten Steve Ronse en Deborah Smets verschijnt voor de verwerende partij en advocaat Ellen De Keyser, die *loco* advocaat Sven Boullart verschijnt voor de tussenkomende partijen, zijn gehoord.

Eerste auditeur Ronny Vercruyssen 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. De gegevens van de zaak zijn reeds samengevat in tussenarrest nr. 255.830 van 16 februari 2023.

IV. Onderzoek van het tweede middel

Standpunt van de partijen

4. In een tweede middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van het onpartijdigheidsbeginsel, minstens van "de schijn van onpartijdigheid en het fair-play beginsel":

> "DOORDAT de Vlaamse Minister van Omgeving, Natuur en Landbouw zetelt als gemeenteraadslid van de gemeente Evergem;
> DOORDAT de gemeente Evergem administratief beroep heeft ingesteld tegen het besluit van de Deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen van 10 april 2014 houdende de verlening van de milieuvergunning voor onderhavig project van verzoekende partijen;
> DOORDAT de bestreden beslissing, waarbij de milieuvergunning in laatste administratieve aanleg wordt geweigerd, uitgaat van diezelfde Vlaamse Minister van Omgeving, Natuur en Landbouw die verwerende partij vertegenwoordigd.
> TERWIJL een bestuursorgaan niet op zodanige wijze betrokken mag zijn bij een te nemen besluit dat zijn/haar onafhankelijkheid hierdoor in het gedrang komt;
> ZODAT er op zijn minst sprake is van een schijn partijdigheid in hoofde van verwerende partij;
> ZODAT de bestreden beslissing genomen is in strijd met het onpartijdigheidsbeginsel."

Het middel wordt als volgt toegelicht:

> "[…] Het beginsel van de onpartijdigheid kan in het gedrang komen ingeval alleen al een schijn van partijdigheid wordt gewekt. Uw Raad is van oordeel dat dit beginsel tot doel heeft ook de schijn van partijdigheid te weren en dat de faam van het bestuur tegenover de gemeenschap als geheel

moet worden opgehouden, waardoor de objectieve onpartijdigheid de openbare orde raakt.
Het volstaat dat diegenen die onpartijdig moeten optreden naar buiten een schijn van partijdigheid hebben verwekt, met andere woorden door hun gedragingen een gewettigde twijfel hebben doen ontstaan over hun geschiktheid om de zaak van de betrokkene op een onpartijdige wijze te behandelen.
[…] Op 4 november 2013 dienden verzoekende partijen een milieuvergunningsaanvraag in.
Op 10 april 2014 werd een stedenbouwkundige vergunning verleend door de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar. Op dezelfde datum werd ook een milieuvergunning verleend door de Deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen.
De gemeente Evergem heeft administratief beroep ingediend tegen de verleende milieuvergunning van 14 april 2014.
De Vlaamse Minister voor Omgeving, Natuur en Landbouw zetelt als gemeenteraadslid van de gemeente Evergem.
Reeds in het kader van de eerste vergunningsaanvraag heeft verwerende partij, de beslissing van de Deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen vernietigd en weigerde zij vervolgens de milieuvergunning op 23 oktober 2014. Uw Raad heeft in haar arrest nr. 238.078 van 4 mei 2017 vastgesteld dat deze weigeringsbeslissing niet voldoende draagkrachtig gemotiveerd was.
Op 21 december 2017 heeft verwerende partij de milieuvergunning opnieuw geweigerd, opnieuw zonder voldoende draagkrachtige motivering […]. Verwerende partij weigert m.a.w. de milieuvergunning te verlenen terwijl duidelijk blijkt dat de aanvraag verenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening en verwerende partij haar weigeringsbeslissing niet afdoende motiveert.
De procedure is minstens behept met een schijn van partijdigheid in hoofde van verwerende partij aangezien de weigeringsbeslissing van de Vlaamse Minister voor Omgeving, Natuur en Landbouw Joke Schauvliege duidelijk ingegeven is vanuit haar persoonlijke belangen als inwoner van én gemeenteraadslid in de gemeente Evergem die trouwens zelf ook administratief beroep heeft ingesteld tegen de verleende milieuvergunning met het oog op het weigeren van de milieuvergunning in graad van administratief beroep.
Dit geldt des te meer nu de bestreden beslissing ingaat tegen alle positieve adviezen, de beoordeling van de gewestelijke stedenbouwkundig ambtenaar en de eerdere beoordeling door de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen alsook de eigen eerdere beoordeling in het kader van de vergunningsaanvraag van Aspiravi.
Hieruit blijkt des te meer dat verwerende partij op arbitraire doch onduidelijke redenen heeft besloten tot de weigering van de milieuvergunning en dat verwerende partij heeft gehandeld in strijd met het onpartijdigheidsbeginsel.”

5. De verwerende partij antwoordt:

"[…] Vooreerst benadrukt verwerende partij dat de beslissing om administratief beroep aan te tekenen tegen de verleende milieuvergunning in eerste administratieve aanleg genomen wordt door het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Evergem en niet door de gemeenteraad.
[…] Ten tweede dienen verzoekende partijen, om de schending van de onpartijdigheid aannemelijk te maken, deze te tonen door de concrete, feitelijke elementen van de zaak. De door verzoekende partijen aangehaalde loutere 'samenloop van functies' - dewelke ten andere niet samenlopen […] - en het gebrek aan concrete en objectief gewettigde aanwijzingen kan onmogelijk leiden tot de vaststelling van een schending van het beginsel van de onpartijdigheid in hoofde van de Vlaamse minister.
[…] Tot slot gaan verzoekende partijen blijkbaar volledig voorbij aan artikel 48 van het Gemeentedecreet.
[…]
Mevrouw Joke Schauvliege is zodoende als schepen wettelijk verhinderd overeenkomstig artikel 48 van het Gemeentedecreet. Zij is zodoende niet aanwezig bij de beraadslagingen en de stemmingen van het college van burgemeester en schepen.
Van enige partijdigheid, evenmin als een schijn van partijdigheid kan dan ook geen sprake zijn."

6. De tussenkomende partijen laten het volgende gelden:

"[…] Vooreerst dient opgemerkt te worden dat de verzoekende partijen een schending van de opgeworpen beginselen louter poneren omwille van de omstandigheid dat de Vlaamse Minister van Omgeving, Natuur en Landbouw tevens gemeenteraadslid zou zijn in de gemeenteraad van de Gemeente Evergem.
Evenwel laten de verzoekende partijen volstrekt na om dergelijke blote beweringen van partijdigheid (gesteund op vermeende persoonlijke belangen als inwoner en gemeenteraadslid) ook maar enigszins te schragen of te concretiseren.
Daarbij dient allereerst opgemerkt te worden dat de beslissing om administratief beroep in te stellen tegen de door de Deputatie verleende milieuvergunningsbeslissing uitging van het College van burgemeester en schepenen van de Gemeente Evergem en niet van de Gemeenteraad van de Gemeente Evergem.
Het staat bovendien aan de verzoekende partijen om precieze feiten of concrete aanwijzingen aan te tonen in plaats van simpelweg te beweren dat de bestreden beslissing niet onpartijdig zou zijn genomen louter omdat de Vlaamse Minister van Omgeving, Natuur en Landbouw tevens gemeenteraadslid zou zijn van de Gemeente Evergem.
[…]
De tussenkomende partij verzet zich met klem tegen de blote bewering dat de Vlaamse Minister van Omgeving, Natuur en Landbouw, zijnde tevens

gemeenteraadslid voor de tussenkomende partij, zich als Vlaams Minister van Omgeving, Natuur en Landbouw partijdig zou hebben opgesteld en de beslissing van de Vlaamse Regering daardoor niet op regelmatige wijze zou genomen zijn.
[…] Bovendien vereist het onpartijdigheidsbeginsel dat een lid van een orgaan van het actief bestuur zich moet onthouden van deelname aan een besluitvormingsproces met betrekking tot aangelegenheden waarin zij zelf een rechtstreeks en persoonlijk belang hebben.
De verzoekende partijen tonen ook niet aan dat de Vlaamse Minister van Omgeving, Natuur en Landbouw zich als gemeenteraadslid van de Gemeente Evergem, en dus als lid van een orgaan van actief bestuur, (mede) aanleiding heeft gegeven tot het instellen van een administratief beroep bij de Vlaamse Regering als milieuvergunningverlenende overheid in graad van administratief beroep. M.a.w. maken de verzoekende partijen niet eens concreet of de verwerende partij in dit dossier effectief in twee hoedanigheden is tussengekomen in dit concreet dossier en zich reeds als gemeenteraadslid een mening zou gevormd hebben waaromtrent zij geen gezichtsverlies zou kunnen leiden als Vlaams Minister van Omgeving, Natuur en Landbouw wanneer de Vlaamse Regering een milieuvergunningsbeslissing dient te nemen en de Vlaamse Minister van Omgeving, Natuur en Landbouw de Vlaamse Regering daarbij vertegenwoordigt en een Ministerieel Besluit neemt. Nochtans kan een persoonlijk belang niet worden vermoed, maar moet dit worden aangetoond.
[…]
Reeds om deze redenen alleen is het middel ongegrond bij gebrek aan nadere concretisering.
Ten overvloede dient er hierbij op gewezen te worden dat mevr. Joke Schauvlieghe zelfs niet betrokken was bij de beslissing van het College van burgemeester en schepenen van de Gemeente Evergem om administratief beroep in te stellen tegen de beslissing van de Deputatie van de Provincie Oost-Vlaanderen als milieuvergunningverlenende instantie in graad van eerste administratieve aanleg. Immers, zo blijkt uit de notulen van het CBS van de Gemeente Evergem van 12 mei 2014 […] waarbij beslist werd om administratief beroep in te stellen ontegensprekelijk dat mevr. Joke Schauvlieghe daarbij niet betrokken was:
‘Aanwezig
[…]
Verontschuldigd
Schauvliege Joke: Wettelijk verhinderd schepen (art. 48 gemeentedecreet)’
[…]
Het is niet anders in onderhavige zaak: Mevr. Joke Schauvlieghe is de Vlaamse Minister voor Omgeving, Natuur en Landbouw dat de Vlaamse Regering vertegenwoordigt bij het nemen van een beslissing omtrent een milieuvergunningsaanvraag en dit als vergunningverlenende overheid in graad van beroep.
Dat de Vlaamse Minister van Omgeving, Natuur en Landbouw daarbij zou zetelen in de gemeenteraad van een beroepsinstellende instantie doet hoegenaamd géén afbreuk aan de vertegenwoordiging van de Vlaamse Regering door de Vlaamse Minister van Omgeving, Natuur en Landbouw.

De stelling van verzoekende partijen dat de Vlaamse Minister geen beslissing zou mogen genomen hebben als milieuvergunningverlenende overheid wegens een schending van het onpartijdigheidsbeginsel omdat zij tevens gemeenteraadslid is van de Gemeente Evergem kan niet worden aangenomen omdat de specifieke structuur van het bestuur geen andere beslissing toelaat dan die van de Vlaamse Minister van Omgeving, Natuur en Landbouw.
[…]
Uw Raad zal dan ook dienen vast te stellen dat de toepassing van het onpartijdigheidsbeginsel, nog los van het gegeven dat een schending daarvan niet op concrete wijze werd uiteengezet, laat staan aangetoond, door de verzoekende partijen, er in casu zou toe leiden dat geen regelmatige beslissing kan genomen worden omdat het optreden van het bevoegde orgaan, met name de Vlaamse Regering door de Vlaamse Minister van Omgeving, Natuur en Landbouw, onmogelijk gemaakt zou worden.
[…]
De verzoekende partijen kunnen dan ook thans niet, voor de eerste maal, een schending inroepen van het onpartijdigheidsbeginsel omdat de Vlaamse Minister van Omgeving, Natuur en Landbouw tevens zetelt in de gemeenteraad van de Gemeente Evergem, vermits zij over een dergelijke 'schijn van partijdigheid' nooit met enig woord hebben gerept gedurende de beide administratieve procedures bij de Vlaamse Minister als milieuvergunningverlenende overheid.
[…]
Tenslotte kunnen de verzoekende partijen niet trachten voor te houden dat er een schending zou voorliggen van het fair-play beginsel.
[…]
Ook in casu komen de verzoekende partijen niet verder dan het louter poneren van een kwade trouw, en dit dan nog gekoppeld aan de foutieve premisse dat het aangevraagde 'duidelijk' wel verenigbaar zou zijn met de goede ruimtelijke ordening. Er liggen in casu dan ook geen aanwijzingen voor dat de verwerende partij met een dergelijke intentie is opgetreden, zodat het middel ook op dit punt ongegrond is."

7. In hun memorie van wederantwoord zetten de verzoekende partijen nog het volgende uiteen:

"[…] Met betrekking tot het partijdigheidsbeginsel volstaat het dat diegenen die onpartijdig moeten optreden naar buiten een schijn van partijdigheid hebben verwekt, met andere woorden door hun gedragingen een gewettigde twijfel hebben doen ontstaan over hun geschiktheid om de zaak van de betrokkene op een onpartijdige wijze te behandelen.
[…] In het kader van de eerste vergunningsaanvraag stelde Uw Raad reeds in haar arrest nr. 238.078 van 4 mei 2017 vast dat verwerende partij haar weigeringsbeslissing niet voldoende draagkrachtig had gemotiveerd. De daaropvolgende weigeringsbeslissing bevat evenmin een voldoende draagkrachtige motivering en gaat regelrecht in tegen de stukken van het administratief dossier […]. Vastgesteld kan worden dat de verwerende

partij weigert een milieuvergunning te verlenen terwijl duidelijk blijkt dat de aanvraag verenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening.
Er kan in die omstandigheden niet anders besloten worden dan dat de weigeringsbeslissing van de Vlaams Minister van Omgeving, Natuur en Landbouw Joke Schauvliege duidelijk is ingegeven vanuit haar persoonlijk belang als inwoner van én gemeenteraadslid van de gemeente Evergem die bovendien zelf ook administratief beroep heeft ingesteld tegen de verleende milieuvergunning met het oog op het weigeren van de milieuvergunning in graad van administratief beroep. Een andere logische verklaring voor de voorliggende beslissing is eenvoudigweg niet te vinden, te meer daar de bestreden beslissing ingaat tegen alle positieve adviezen, de beoordeling van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar en de eerdere beoordeling door de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen alsook de eigen eerdere beoordeling in het kader van de vergunningsaanvraag van Aspiravi.
Het argument van de tussenkomende partijen dat de verzoekende partijen dit reeds tijdens de administratieve beroepsprocedure hadden moeten opwerpen, gaat in casu niet op. Ten tijde van het administratief beroep konden de verzoekende partijen immers nog niet vermoeden dat ook na tussenkomst van het arrest van uw Raad, opnieuw een dergelijke beslissing zou worden genomen. Het is de bestreden beslissing die in hoofde van de verzoekende partijen tot het besluit heeft geleid dat die beslissing moet zijn ingegeven door een zekere vorm van partijdigheid en persoonlijke betrokkenheid bij het dossier. Het verweer van de tussenkomende partijen op dit punt kan bijgevolg niet worden gevolgd.
[…] Ook de door de verwerende en tussenkomende partijen bijgevoegde notulen van het CBS van de Gemeente Evergem van 12 mei 2014 zijn in casu niet dienend. Het zijn immers niet de beslissingen van de gemeenteraad en het college van burgemeester en schepenen waarvan de onwettigheid wordt aangevoerd, maar wel de bestreden beslissing.
In dat kader is trouwens vast te stellen dat het standpunt van de tussenkomende partijen als zou een wettige beslissing onmogelijk zou zijn indien het standpunt van de verzoekende partijen wordt gevolgd, elke grondslag mist. Overeenkomstig artikel 23, § 2 van het Milieuvergunningsdecreet - dat in casu nog steeds van toepassing is - wordt het administratief beroep immers ingediend bij de Vlaamse regering en niet bij de Vlaams Minister van Omgeving, Natuur en Landbouw. Het is diezelfde Vlaamse regering, en niet de Vlaams Minister van Omgeving, Natuur en Landbouw die overeenkomstig artikel 23, § 2 Milieuvergunningsdecreet een beslissing moet nemen omtrent het beroep. Artikel 16 van het besluit van de Vlaamse regering van 25 juli 2014 tot bepaling van de bevoegdheden van de leden van de Vlaamse regering voorziet in dat kader uitdrukkelijk dat als een lid van de Vlaamse regering verhinderd is, een regeling voor plaatsvervanging wordt getroffen.
De Vlaams Minister van Omgeving, Natuur en Landbouw had zich in casu bijgevolg moeten laten vervangen door een ander lid van de Vlaamse regering, teneinde elke schijn van partijdigheid uit te sluiten.
[…] Te besluiten is dat de verwerende partij op arbitraire wijze heeft besloten tot de weigering van de milieuvergunning en handelde in strijd met het onpartijdigheidsbeginsel.

Minstens bestaat er een schijn van partijdigheid in hoofde van de beoordeling van de vergunningsaanvraag daar verwerende partij als gemeenteraadslid van de gemeente Evergem en als buurtbewoner zowel rechter als betrokken partij is."

Beoordeling

8. Het onpartijdigheidsbeginsel houdt voor de organen van het actief bestuur in dat zij zich moeten onthouden van deelname aan een besluitvormingsproces met betrekking tot aangelegenheden waarin zij zelf een persoonlijk en rechtstreeks belang hebben. Het persoonlijk en rechtstreeks belang kan ook de vorm aannemen van een moreel belang. Van een moreel belang is sprake wanneer één of meer leden van de beslissende overheid zich reeds eerder over de aangelegenheid in kwestie een eigen mening hebben gevormd, in die mate dat zij niet meer in staat kunnen worden geacht om deze zaak in alle objectiviteit te beoordelen of ze terug te beoordelen. Dit moreel belang komt erop neer dat het betrokken lid, of zelfs het geheel van de leden van de beslissende overheid, door op zijn vroegere mening terug te komen, gezichtsverlies zou lijden, zodat voor hem - of hen - een morele onmogelijkheid bestaat om zulks te doen. Het bestaan van een moreel belang mag echter niet worden vermoed. Het komt aan de verzoekende partij toe om aan de hand van precieze feiten of concrete aanwijzingen de beweerde partijdige opstelling aan te tonen.

Betreft het een collegiaal orgaan, dan kan de aantasting van zijn onpartijdigheid maar in aanmerking worden genomen als enerzijds precieze, wettelijk vastgestelde feiten worden aangevoerd die een redelijke twijfel kunnen doen ontstaan omtrent de partijdigheid van één of meer leden van het college, en als anderzijds uit de omstandigheden van de zaak blijkt dat de partijdigheid van dit lid of deze leden het hele college heeft kunnen beïnvloeden.

De Raad van State vermag op grond van de schending van het onpartijdigheidsbeginsel een beslissing slechts te vernietigen voor zover de eigen aard, meer bepaald de specifieke structuur van het bestuur de toepassing van het genoemde algemeen rechtsbeginsel niet onmogelijk maakt. De toepassing ervan mag ook de totstandkoming van regelmatige beslissingen niet verhinderen.

9. Er wordt niet betwist dat het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Evergem op 12 mei 2014 heeft beslist tot het instellen van een beroep tegen de in eerste aanleg genomen beslissing over de milieuvergunningsaanvraag en dat de betrokken Vlaamse minister niet heeft deelgenomen aan de beraadslaging van dit collegiaal orgaan. Met het enkele feit dat de minister in dezelfde gemeente verkozen werd tot gemeenteraadslid, wordt niet aangetoond dat zij geplaagd werd door een persoonlijk en rechtstreeks belang, eventueel van puur morele aard, bij de uitkomst van de administratieve beroepsprocedure.

10. Het tweede middel is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro, elk voor de helft, en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.
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, op dertig november tweeduizend drieëntwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Peter Sourbron,	staatsraad,
Frédéric Vanneste,	staatsraad,

bijgestaan door

Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Elisabeth Impens	**Carlo Adams**