

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 259.630 van 25 april 2024
in de zaak A. 237.947/VII-41.813**

In zake : 1. F.V. (overleden),
 rechtsgeding hervat door:
 V.B.
 2. V.B.
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Konstantijn Roelandt
 kantoor houdend te 2221 Heist-op-den-Berg
 Dorpsstraat 91
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de PROVINCIE OOST-VLAANDEREN

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 16 december 2022, strekt tot de nietigverklaring van arrest nr. RvVb-A-2223-0226 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen van 10 november 2022 in de zaak 2122-RvVb-0755-A.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking van 21 februari 2023.

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

Eerste auditeur An Van den broeck heeft op 23 juni 2023 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’ (hierna: cassatieprocedurebesluit).

De verzoeksters hebben een verzoek tot voortzetting van de procedure teneinde te worden gehoord ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 7 maart 2024.

Tweede verzoekster verklaart het geding te hervatten van eerste verzoekster die tijdens het geding is overleden.

Staatsraad Francis Van Nuffel heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Vincent De Weerd, die *loco* advocaat Konstantijn Roelandt verschijnt voor de verzoeksters, is gehoord.

Eerste auditeur An Van den broeck 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 (hierna: RvS-wet).

III. Regelmatigheid van de rechtspleging

3. De verzoeksters hebben in hun “verzoek tot voortzetting van de procedure” inhoudelijk gerepliceerd op het verslag van de eerste auditeur.

Het cassatieprocedurebesluit voorziet niet in de mogelijkheid om na de kennisgeving van het auditorsverslag nog een schriftelijke repliek in te dienen. Wanneer de auditeur concludeert dat het cassatieberoep moet worden verworpen, kan de verzoeker luidens artikel 18 van het cassatieprocedurebesluit (in de versie vóór de wijziging ervan bij koninklijk besluit van 21 juli 2023, die nog van toepassing is op deze zaak) vragen dat de procedure wordt voortgezet teneinde te worden gehoord, bij gebreke waaraan de afstand van het geding kan worden toegewezen. Het “verzoek tot voortzetting van de procedure” van de verzoeksters wordt slechts als procedurestuk aanvaard in zoverre hierin de vraag wordt gesteld om de procedure voort te zetten teneinde te worden gehoord. In zoverre het stuk een schriftelijke voorbereiding vormt van de mondelinge uiteenzetting op de terechtzitting, wordt het beschouwd als een loutere inlichting.

IV. Feiten

4.1. Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Oosterzele verleent een omgevingsvergunning voor de regularisatie van een zwembad en tuinberging. De verzoeksters waren eigenaar van een onbebouwd perceel dat grenst aan het perceel waarop de vergunning betrekking heeft. Zij stellen een bestuurlijk beroep in tegen de vergunningsbeslissing. De deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen verklaart dit beroep ongegrond en verleent de vergunning.

4.2. Het bestreden arrest verwerpt het beroep van de verzoeksters tegen de beslissing van de deputatie. Het verklaart daartoe de exceptie gegrond dat de verzoeksters niet getuigen van het vereiste belang bij het beroep.

V. Onderzoek van het enige middel

Uiteenzetting van het middel

5. De verzoeksters voeren de schending aan van de artikelen 2, 1°, en 105, § 2, 2°, van het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende de omgevingsvergunning’, artikel 6, § 1, van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM), artikel 9, lid 3, van het Verdrag van 25 juni 1998 betreffende de toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (hierna: Verdrag van Aarhus), artikel 149 van de Grondwet en artikel 5.1.0 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 ‘betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen’.

Zij komen op tegen de beslissing van de Raad voor Vergunningsbetwistingen dat zij niet getuigen van het vereiste belang bij hun beroep. Het bestreden arrest zou volgens de verzoeksters de belangvereiste hebben ingevuld op een wijze die strijdig is met het begrip van het belang in het licht van het recht op toegang tot de rechter, en hiervoor eveneens tegenstrijdige motieven hebben aangehaald.

Uit artikel 105, § 2, 2°, samen genomen met artikel 2, 1°, van het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende de omgevingsvergunning’ volgt volgens de verzoeksters dat het voldoende is dat een persoon gevolgen ondervindt of waarschijnlijk gevolgen ondervindt door afgifte van de omgevingsvergunning opdat zij zou getuigen van het vereiste belang. De belangvereiste zou aldus door de Raad voor Vergunningsbetwistingen soepel moeten worden opgevat, en enkel de bedoeling hebben de *actio popularis* uit te sluiten. De verzoeksters merken daarbij op dat de decreetgever het begrip “gevolgen” heeft gehanteerd, wat een ruimer begrip is dan “nadelen” of “hinder”, waaruit blijkt dat het belangbegrip ruim moet worden geïnterpreteerd.

De verzoeksters wijzen op de hogere rechtsnormen (artikel 6, § 1, EVRM en artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus) die vereisen dat de toegang tot de rechter niet onredelijk moeilijk mag gemaakt worden door een overdreven formalistische invulling van de belangvereiste.

Het bestreden arrest zou erkennen dat er wel degelijk “gevolgen” zijn, maar niettemin oordelen dat de kritiek van de verzoeksters niet het niveau haalt van “aannemelijke hinder”. Zo zou de Raad voor Vergunningsbetwistingen volgens de verzoeksters een onwettige minimumdrempel hebben gehanteerd opdat er sprake zou zijn van een “gevolg”. Uit de enkele omstandigheid dat de zwemvijver die het voorwerp uitmaakt van de vergunning zich op 1,2 meter bevindt van de grens van hun eigendom, zou volgens de verzoeksters reeds volgen dat zij ervan waarschijnlijk gevolgen ondervinden. Dit zou immers reeds uit de aard van een zwemvijver zelf volgen, zodat de verzoeksters hierover geen verdere toelichting behoorden te geven.

Het bestreden arrest zou ten slotte ook tegenstrijdig zijn gemotiveerd doordat het enerzijds beslist dat de verzoeksters geen belang hebben bij het beroep en anderzijds oordeelt dat er “in min of meerdere mate [...] beweerde lawaaihinder van de zwemvijver en een mogelijke inkijk vanuit het tuinhuis [wordt geconcretiseerd]”.

Beoordeling

6. Het bestreden arrest verwerpt het beroep van de verzoeksters op grond van volgende redenen:

“1.

Het ‘betrokken publiek’ (artikel 105, § 2, eerste lid, 2° [van het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende de omgevingsvergunning’]) heeft belang bij het rechterlijk beroep, bedoeld in § 1 van die bepaling, gericht tegen een in laatste bestuurlijke aanleg genomen beslissing over een omgevingsvergunning.

Artikel 2, eerste lid, 1° [van het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende de omgevingsvergunning’] definieert het ‘betrokken publiek’ als:

‘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 waarbij niet-gouvernementele organisaties die zich voor milieubescherming inzetten, geacht worden belanghebbende te zijn.’

Een verzoekende partij die zich aandient als ‘betrokken publiek’ moet voldoende aannemelijk maken dat zij ofwel belang heeft bij de besluitvorming ofwel door de bestreden beslissing gevolgen zal ondervinden. Ze moet vervolgens de aard en de omvang van die gevolgen voldoende concreet omschrijven en aantonen dat er een rechtstreeks of onrechtstreeks oorzakelijk verband kan bestaan tussen de uitvoering van de bestreden beslissing en de impact die zij persoonlijk ondervindt of kan ondervinden. Hoewel de vereiste van het belang bij een rechterlijk beroep, dat aan het recht op toegang tot de rechter raakt, niet overdreven restrictief of formalistisch mag worden toegepast ([Grondwettelijk Hof] 17 juni 2021, nr. 92/2021), spreekt het voor zich dat de verzoekende partij het persoonlijk karakter van de aangevoerde gevolgen, de concrete aard en omvang ervan, alsook het oorzakelijk verband met de bestreden beslissing, voldoende aannemelijk maakt, op een wijze dat het niveau van een louter theoretische bewering overstijgt. Niet zomaar om het even welke uiteenzetting kan dus volstaan ter adstructie van het vereiste belang en het bestaan van een persoonlijk belang wordt evenmin vermoed.

Bij het onderzoek en de beoordeling van het belang van een verzoekende partij, kan de Raad rekening houden met het volledig verzoekschrift en dus ook met het deel waarin een verzoekende partij haar kritiek op de wettigheid van de bestreden beslissing formuleert.

De Raad kan ook rekening houden met eventuele verduidelijkingen in de wederantwoordnota, toelichtende nota, of nota korte debatten, voor zover daarin geantwoord wordt op excepties van de verwerende partij of van de tussenkomende partij, maar wel op voorwaarde dat de verzoekende partij binnen de krijtlijnen blijft van het debat dat ze in haar inleidend verzoekschrift zelf heeft afgebakend.

2.

De bestreden beslissing vergunt de regularisatie van een zwemvijver en een tuinberging in de achtertuin van de woning aan [...] in Oosterzele. De verzoekende partijen dienen zich aan als eigenaars van het onbebouwde aangrenzende perceel en stellen daarom ‘ontegensprekelijk te beschikken over het rechtens vereiste belang bij onderhavig beroep’.

Anders dan wat de verzoekende partijen vooropstellen, kan hun loutere hoedanigheid als eigenaars van het aangrenzende perceel niet zonder meer volstaan om het belang bij het beroep aan te tonen. Er wordt enkel een kaart [...] bijgebracht waarop het onbebouwde perceel van de verzoekende partijen is aangeduid.

Het behoort in tegendeel net tot hun stelplicht om aannemelijk te maken dat hun leefomgeving een impact kan ondervinden door de aanvraag. Het is aan de verzoekende partijen zelf om daarvoor de nodige gegevens aan te brengen

die een beoordeling van hun belang mogelijk te maken. De uiteenzetting in het verzoekschrift onder de titel ‘Belang’ getuigt daar niet van.

Onterecht menen de verzoekende partijen dat hun belang ‘ontegensprekelijk’ vaststaat. De gegevens van het dossier maken duidelijk, en de verwerende partij wijst daar terecht op, dat het perceel van de verzoekende partijen onbebouwd is en ze zelf niet in de nabije omgeving wonen. Van de verzoekende partijen mag in dat geval dan ook worden verwacht dat ze des te preciezer uiteenzetten hoe de bestreden beslissing hun persoonlijke levenssfeer raakt of andere gevolgen voor hen veroorzaakt.

3.

De Raad houdt bij de beoordeling van het belang rekening met het volledige verzoekschrift en dus ook met de inhoudelijke wettigheidskritiek, maar ook daaruit blijkt het persoonlijk en concreet belang van de verzoekende partijen niet.

In het eerste onderdeel kaarten de verzoekende partijen in essentie een burgerrechtelijke eigendomsdiscussie aan en bekritisieren ze de exacte ligging van de perceelsgrens. Een omgevingsvergunning heeft per definitie een zakelijk karakter en wordt steeds verleend onder voorbehoud van burgerlijke rechten (artikel 78, § 1 [van het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende de omgevingsvergunning’]). De aanspraak op een burgerlijk eigendomsrecht dat ter betwisting voorligt bij de bevoegde vrederechter kan de verzoekende partijen dus niet het vereiste belang verschaffen. Dat de verzoekende partijen dat in hun nota met opmerkingen anders zien, doet niet anders besluiten.

Ook de kritiek dat de bestreden beslissing maar weinig zou getuigen van een goed ruimtegebruik maakt het belang niet aannemelijk. Niet alleen blijft die kritiek beperkt tot een loutere opmerking, de verzoekende partijen lichten niet toe welke nadelige gevolgen het (volgens hen ongewenst) ruimtegebruik op het aanpalende perceel voor hen teweegbrengt.

Daar waar de verzoekende partijen ‘hinder’ vermelden, beperken ze zich tot eerder algemene bedenkingen en verwijzingen. Het enige wat in min of meerdere mate wordt geconcretiseerd is de beweerde lawaaihinder van de zwembijver en een mogelijke inkijk vanuit het tuinhuis.

Hierover moet opnieuw worden gewezen op het feit dat het terrein van de verzoekende partijen onbebouwd is en ze niet in de nabije omgeving wonen. Het valt bijgevolg moeilijk in te zien hoe de verzoekende partijen nuttig een aanspraak kunnen maken op zintuiglijke hinder die ze persoonlijk zouden ondervinden. Uit geen enkel dossierstuk blijkt bovendien dat de verzoekende partijen enige intentie zouden hebben om hun perceel te bebouwen en zich daar te vestigen.

De beperkte kritiek over de lawaaihinder en privacyhinder door inkijk bereiken het niveau van een aannemelijke hinder niet. De omvang van of risico op lawaaihinder door de zwembijver wordt niet verduidelijkt en slechts als ‘onvermijdelijk’ voorgesteld. Hetzelfde geldt voor de hinder door inkijk. De gegevens van het dossier maken nochtans duidelijk dat het raam niet gericht is naar de eigendom van de verzoekende partijen (maar zich situeert in een gevel die haaks staat op de perceelsgrens) en wordt voorzien op een hoogte van drie meter in [...] de tip van de gevel (zolderruimte). Het

blijkt bovendien ook niet dat het bijgebouw een andere functie zou vervullen dan tuinberging en dienst zou doen als leefruimte, zodat de omvang van de hinder door inkijk maar weinig geloofwaardig is, minstens niet aannemelijk wordt gemaakt.

De exceptie is gegrond.”

7. Artikel 105, § 2, eerste lid, 2°, van het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende de omgevingsvergunning’ bepaalt dat tegen de vergunningsbeslissing die in laatste aanleg werd genomen, door “het betrokken publiek” beroep kan worden ingesteld bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Het “betrokken publiek” wordt door artikel 2, eerste lid, 1°, van hetzelfde decreet omschreven als:

“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 waarbij niet-gouvernementele organisaties die zich voor milieubescherming inzetten, geacht worden belanghebbende te zijn.”

Het beroep kan aldus worden ingesteld door elke persoon die waarschijnlijk gevolgen ondervindt van de afgifte van een omgevingsvergunning. In geval van betwisting of dit het geval is, behoort het de Raad voor Vergunningsbetwistingen te onderzoeken of de beroeper voldoende aannemelijk maakt dat hij waarschijnlijk gevolgen ondervindt van de afgifte van de omgevingsvergunning.

8. Artikel 14, § 2, RvS-wet bepaalt dat de Raad van State als cassatierechter niet in de beoordeling van de zaak zelf treedt. Bijgevolg kan het cassatieberoep niet ertoe strekken de Raad van State te verplichten de feitelijke beoordeling van de Raad voor Vergunningsbetwistingen over te doen. De Raad van State kan dan ook niet opnieuw beoordelen of de verzoeksters waarschijnlijk gevolgen ondervinden van de afgifte van de door hen bestreden omgevingsvergunning. Wel kan de Raad van State als cassatierechter nagaan of de Raad voor Vergunningsbetwistingen bij zijn beoordeling of de beroeper voldoende

aannemelijk maakt dat hij waarschijnlijk gevolgen ondervindt van de afgifte van de omgevingsvergunning, de draagwijdte heeft miskend van voormelde bepalingen van het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende de omgevingsvergunning’.

9. Met het criterium dat de beroeper enkel aannemelijk moet maken dat hij “waarschijnlijk gevolgen” ondervindt van de afgifte van de omgevingsvergunning, heeft de decreetgever aan het publiek een zeer ruime mogelijkheid geboden om in rechte op te komen tegen een omgevingsvergunning, en enkel de *actio popularis* willen uitsluiten.

Om aan dit criterium te voldoen, volstaat het dat de beroeper gegevens voorlegt die aannemelijk maken dat het waarschijnlijk is dat de tenuitvoerlegging van de omgevingsvergunning een effect heeft dat hem persoonlijk kan treffen.

10. De eigenaar van een perceel dat grenst aan het terrein waarop vergunningsplichtige handelingen zullen plaatsvinden, onderscheidt zich in de regel door de ligging van deze terreinen reeds voldoende van het algemene publiek, en maakt door die enkele omstandigheid normaal reeds voldoende aannemelijk dat het waarschijnlijk is dat de tenuitvoerlegging van de omgevingsvergunning hem persoonlijk zal treffen. Slechts wanneer uit de gegevens van de zaak blijkt dat het niet waarschijnlijk is dat deze eigenaar, niettegenstaande de naburige ligging van zijn terrein, enig gevolg zou ondervinden van de vergunde handelingen, kan hem de toegang tot de Raad voor Vergunningsbetwistingen worden ontzegd.

De beroeper heeft in dat verband geen andere stelplicht dan het vermelden van zijn hoedanigheid van eigenaar van het naburig terrein, en het behoort de partij die de ontvankelijkheid van het beroep betwist om de feitelijke gegevens voor te leggen die kunnen aantonen dat het niet waarschijnlijk is dat de

beroeper, niettegenstaande de naburige ligging van zijn terrein, enig gevolg zou ondervinden van de vergunde handelingen.

11. Het bestreden arrest stelt vast dat de verzoeksters zich hebben aangediend als de eigenaars van een onbebouwd perceel, dat grenst aan het terrein waarop zich de zwemvijver en de tuinberging bevinden die het voorwerp uitmaken van de aangevochten beslissing tot het verlenen van een omgevingsvergunning.

Door te oordelen dat deze enkele feitelijke omstandigheden niet volstaan om de omgevingsvergunning voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen te kunnen bestrijden, en te vereisen dat de verzoeksters bijkomend aannemelijk zouden maken dat zij “het persoonlijk karakter van de aangevoerde gevolgen, de concrete aard en omvang ervan, alsook het oorzakelijk verband met de bestreden beslissing, voldoende aannemelijk [maken], op een wijze dat het niveau van een louter theoretische bewering overstijgt”, en op grond van dat uitgangspunt te oordelen dat:

- de verzoeksters de stelplicht hebben om aannemelijk te maken dat hun leefomgeving een impact kan ondervinden door de aanvraag;
 - nu het perceel van de verzoeksters onbebouwd is en de verzoeksters niet in de omgeving wonen, van de verzoeksters mag worden verwacht dat zij des te preciezer uiteenzetten hoe de bestreden beslissing hun persoonlijke levenssfeer raakt of andere gevolgen voor hen veroorzaakt;
 - de beweerde lawaaihinder vanuit de zwemvijver en de beweerde inkijk vanuit het tuinhuis het niveau van een aannemelijke hinder niet bereiken,
- voegt het bestreden arrest drempels toe aan de toegang tot de rechter, miskent het de draagwijdte van het begrip “betrokken publiek” en schendt het derhalve de artikelen 2, eerste lid, 1°, en 105, § 2, eerste lid, 2°, van het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende de omgevingsvergunning’.

12. Het middel is in zoverre gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt arrest nr. RvVb-A-2223-0226 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen van 10 november 2022 in de zaak 2122-RvVb-0755-A.

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

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

4. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op een rolrecht van 400 euro, een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan tweede verzoekster.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op vijftientwintig april tweeduizend vierentwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Peter Sourbron,	staatsraad,
Francis Van Nuffel,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.
De griffier	De voorzitter

Elisabeth Impens

Carlo Adams