

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 261.422 van 22 november 2024
in de zaak A. 240.150/X-18.482**

In zake : de VZW V.V.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Gwijde Vermeire
kantoor houdend te 9000 Gent
Voskenslaan 301
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van
Binnenlandse Zaken
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Nicolas Bonbled en Junior Geysens
kantoor houdend te 1000 Brussel
Bischoffsheimlaan 33
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 25 september 2023, strekt tot de nietigverklaring van het koninklijk besluit van 21 juli 2023 ‘tot bepaling van de zaken van hoger openbaar belang en de mogelijke organisatorische maatregelen in de zin van artikel 101/1, tweede lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973’ (B.S. 26 juli 2023), hierna: het bestreden koninklijk besluit.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur-afdelingshoofd Peter Provoost heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 27 september 2024.

Kamervoorzitter Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Gwijde Vermeire, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Junior Geysens, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Peter Provoost heeft een 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: Raad van State-wet).

III. Juridische context

3. Met de wet van 11 juli 2023 ‘tot wijziging van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973’ (hierna: de wet van 11 juli 2023) wordt onder meer beoogd de doorlooptijd van een annulatieprocedure te verkorten en de rechtszekerheid te bevorderen. Meer bepaald is het opzet dat voor een gewoon annulatieberoep de maximale doorlooptijd in beginsel herleid wordt tot achttien maanden.

Gelet op de andere zaken waarvoor reeds de mogelijkheid bestaat ze bij voorrang te behandelen wordt ook een bepaling aan artikel 101/1 van de Raad van State-wet toegevoegd die “inhoudt dat de Koning de zaken van hoger openbaar belang bepaalt die eveneens een dergelijke behandeling vergen”. De Koning mag voor die zaken de organisatorische maatregelen bepalen die de korpsoversten kunnen nemen opdat de doorlooptijd van een gewoon annulatieberoep met betrekking tot dit type dossiers teruggebracht wordt tot vijftien maanden. Het betreft, volgens de memorie van toelichting (*Parl.St.* Kamer 2022-2023, nr. 3220/001, 40), “thans in het bijzonder de dossiers die betrekking hebben op de inzet van hernieuwbare energiebronnen en de energietransitie”.

Concreet vult artikel 23 van de wet van 11 juli 2023 artikel 101/1 van de Raad van State-wet aan met een tweede en derde lid:

“Onverminderd de specifieke termijnen en behandelingen bij voorrang voor bepaalde beroepen bepaald door de wet, bepaalt de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de zaken van hoger openbaar belang die eveneens een dergelijke behandeling vergen. Hij bepaalt eveneens, op dezelfde wijze, de noodzakelijke organisatorische maatregelen die het college van korpschefs daartoe kan nemen. De korpschefs geven in het activiteitenverslag bedoeld in artikel 119 een overzicht van de stand van zaken van de behandeling van de in het tweede lid bedoelde zaken van hoger openbaar belang. Zij bezorgen daarnaast aan het einde van elk semester aan de minister van Binnenlandse Zaken een bondig overzicht van die stand van zaken.”

4. Het thans bestreden koninklijk besluit voert het geciteerde tweede lid van artikel 101/1 van de Raad van State-wet uit. Het strekt er, volgens het verslag aan de Koning (*B.S.* 26 juli 2023, 62649), “vooreerst toe de zaken die betrekking hebben op de energietransitie of op het gebruik en de inzet van hernieuwbare energiebronnen aan te duiden als zaken van hoger openbaar belang in de zin van artikel 101/1, tweede lid, [van de Raad van State-wet]”. “In het kader van het conflict in Oekraïne en met het oog op de energieonafhankelijkheid teneinde de onafhankelijkheid ten opzichte van fossiele brandstoffen te vergroten en de huidige energiecrisis”, heet het “passend om de doorlooptijden te verkorten van de vernietigingsberoepen die worden ingesteld tegen beslissingen over de

energietransitie of over projecten rond hernieuwbare energie”. Immers bestaat er bij de verschillende administratieve en administratiefrechtelijke verhaalinstanties achterstand in de dossiers op het gebied van stadsplanning en ruimtelijke ordening.

Artikel 2 van het bestreden koninklijk besluit beschouwt “de volgende zaken die betrekking hebben op de energietransitie of op het gebruik en de inzet van hernieuwbare energiebronnen” als “zaken van hoger openbaar belang in de zin van artikel 101/1, tweede lid, van de [Raad van State-wet], ingevoegd door de wet van 11 juli 2023”:

“1° de vergunningen en toelatingen met betrekking tot de installaties die gebruikmaken van hernieuwbare energiebronnen:

- a) *onshore* of *offshore* windmolenparken met een energieproductiecapaciteit van 8 megawatt of meer;
- b) gebieden of structuren met fotonvoltaïsche zonnepanelen met een energie-productiecapaciteit van 4 megawatt of meer;
- c) eenheden voor de terugwinning van energie uit biomassa met een energie-productiecapaciteit van 4 megawatt of meer;
- d) eenheden voor de terugwinning van geothermische energie met een energieproductiecapaciteit van 4 megawatt of meer;
- e) waterkrachtcentrales met een energieproductiecapaciteit van 4 megawatt of meer;

2° de vergunningen en toelatingen met betrekking tot de vervoersinstallaties en opslaginstallaties voor aardgas, het waterstofvervoersnet, alsook de waterstofvervoersinstallaties en grote waterstofopslagfaciliteiten;

3° de vergunningen en toelatingen met betrekking tot de infrastructuurprojecten voor het transmissienet en distributienet en grote energieopslagfaciliteiten, met inbegrip van de aansluitingen daarop;

4° de vaststelling van plannen overeenkomstig de wet van 13 februari 2006 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma’s en de inspraak van het publiek bij de uitwerking van de plannen en programma’s in verband met het milieu, met betrekking tot vergunningen en toelatingen bedoeld onder 1° tot 3°.”

Artikel 1 van het bestreden koninklijk besluit verduidelijkt welke definities van toepassing zijn op het bestreden koninklijk besluit en wat moet worden verstaan onder “gebieden of structuren met fotonvoltaïsche zonnepanelen”.

Artikel 3 somt de organisatorische maatregelen in de zin van artikel 101/1, tweede lid, Raad van State-wet op die het college van korpschefs kunnen nemen. Bij het bepalen van die maatregelen dient het college van korpschefs er rekening mee te houden dat de doorlooptijd van een gewoon beroep tot nietigverklaring van de beslissingen bedoeld in artikel 2, maximaal vijftien maanden bedraagt.

IV. Ontvankelijkheid

Standpunt van de partijen

5. Verzoekster meent om verschillende redenen belang te hebben bij het ingestelde beroep.

Kern van haar betoog is dat het bestreden koninklijk besluit niet louter organisatorische maatregelen bepaalt, maar dat het ook specifiek een aantal zaken van “hoger openbaar belang” verklaart. Dit “hoger” openbaar belang wijst op een bovengeschiedheid, boven andere openbare belangen en al zeker boven private belangen.

Dit zal het, volgens verzoekster, voor haar moeilijker maken om haar statutaire doelstellingen te verwezenlijken nu haar belang en de belangen die zij als “advocaat van de natuur” behartigt, te beschouwen zijn als een privaat belang. Doordat logischerwijze meer waarde en belang wordt toegekend aan de zaken bedoeld in artikel 2 van het bestreden koninklijk besluit, slinken de kansen van verzoekster om een zaak te winnen “wegens bv. grieven m.b.t. biodiversiteit, natuurwaarden”.

Dat dreigt zich bijvoorbeeld voor te doen, aldus verzoekster, in het vervolg van het geschil dat momenteel hangend is bij de Raad van State en waarin zij een vergunning voor een windmolenproject bestrijdt die binnen het bereik valt van artikel 2 van het bestreden koninklijk besluit. Als de zaak tot een nietigverklaring leidt, zal de bevoegde minister een nieuwe beslissing moeten

nemen over de milieuvergunningsaanvraag. Het is dan voorspelbaar dat de minister er rekening mee zal houden dat het project volgens het bestreden koninklijk besluit van “hoger openbaar belang” is en dat de belangen die verzoekster behartigt op het vlak van bescherming van onder andere de in het wild levende vogels zullen worden aangezien als van minder belang dan het belang van de exploitant in hernieuwbare energie.

Het bestreden koninklijk besluit heeft ook tot gevolg de toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden te bemoeilijken. Die kan of zal van oordeel zijn dat een bestreden vergunning voor bijvoorbeeld een windmolenproject op land van meer dan 8 megawatt “belicht” moet worden vanuit het “hoger openbaar belang”. “Hoe kan verzoekster dan nog voor een onbevooroordeelde en onpartijdige rechter komen te staan”?

Er dient heel wat te veranderen op het vlak van energieproductie, maar het is “niet aanvaardbaar dat [...] in de ‘rage’ die bij wijze van spreken nu plaatsvindt, ook andere zéér belangrijke milieuwaarden ervoor opgeofferd worden”. Door een vernietiging van het bestreden koninklijk besluit of minstens artikel 2 ervan “ontstaat terug een meer gelijkwaardigheid en nemen de kansen toe om vergunningen voor projecten voor hernieuwbare energie die best ook schadelijk kunnen zijn voor de natuur, te zien weigeren of minstens stringente(re) voorwaarden [te zien opleggen] of dat locatiealternatieven dienen gezocht, of om dergelijke vergunningen/plannen zonodig te laten vernietigen of schorsen door het bevoegde rechtscollege”.

6. De verwerende partij betwist het belang van verzoekster en werpt haar, samengevat, tegen wat volgt:

“Verzoekende partij maakt vooreerst niet voldoende aannemelijk dat er tussen haar en het bestreden besluit een geïndividualiseerd verband bestaat. Uit niets blijkt dat het bestreden besluit (weldra) op de verzoekende partij zal worden toegepast. Het belang van verzoekende partij gaat op in het belang dat iedere burger heeft bij de handhaving van de wet. Maar bovenal blijkt niet op welke manier het bestreden besluit een nadeel toebrengt aan verzoekende partij. Het bestreden besluit beoogt slechts om de zaken die betrekking hebben op de energietransitie of op het gebruik en

de inzet van hernieuwbare energiebronnen, bij voorrang te behandelen. Op geen enkele manier bepaalt het bestreden besluit dat meer gewicht moet worden toegekend aan de middelen en argumenten ten voordele van projecten die betrekking hebben op de energietransitie of op het gebruik en de inzet van hernieuwbare energiebronnen. Verzoekende partij steunt haar nadeel volledig op de foute premisse dat het bestreden besluit beoogt om plannen en projecten inzake hernieuwbare energie ‘door te duwen’ ten nadele van andere belangen, zoals bijvoorbeeld de natuurwaarden of de biodiversiteit.”

7. In de laatste memorie benadrukt de verwerende partij opnieuw dat het bestreden koninklijk besluit geen inhoudelijke beoordelingselementen toevoegt aan het beoordelingskader met betrekking tot de plannen, vergunningen en toelatingen vermeld in artikel 2 ervan en dat het bestreden koninklijk besluit door de bevoegde overheden niet mag betrokken worden in de besluitvorming. Het besluit beoogt slechts om de zaken die betrekking hebben op de energietransitie of op het gebruik en de inzet van hernieuwbare energiebronnen, bij voorrang te behandelen. De omstandigheid dat de overheden “het bestreden KB mogelijk zouden ‘misbruiken’ en hanteren als beoordelingselement in het kader van de beoordeling van een concreet plan of een concrete vergunningsaanvraag, is een zuiver hypothetisch risico”. Het risico dat een overheid de regelgeving foutief toepast en een onwettige beslissing neemt, bestaat ten andere altijd.

Ook maakt, zo meent de verwerende partij, verzoekster niet aannemelijk dat de belangen waarvoor zij opkomt door de behandeling bij voorrang waarin het bestreden koninklijk besluit voorziet minder bescherming zouden genieten in het objectief contentieux van de Raad van State. Verzoeksters overwegingen in verband met een “voorafname *qua* belangen” in het bestreden koninklijk besluit en de “voorsprong” in de belangenafweging die door het bestreden koninklijk besluit wordt geboden, doen “geheel niet ter zake”. Voorts is het bestreden koninklijk besluit “zonder invloed op de belangenafweging die kan worden gevraagd met toepassing van artikel 17, §2, tweede lid van de RvS-Wet”.

Beoordeling

8. Het belang bij het beroep tegen een reglementaire akte wordt traditioneel met een zekere soepelheid beoordeeld.

9. Blijkens haar statuten komt verzoekster onder meer op voor de verbetering van de bescherming, het behoud en het leefgebied van iedere in het wild levende vogelsoort die voorkomt in haar werkingsgebied, evenals voor de bescherming en het behoud van de andere wilde fauna en haar biotopen. Daartoe streeft zij na om de oorzaken van het verminderen of uitsterven van iedere in het wild levende vogel- en andere wilde diersoort te beperken, onderneemt zij alle nuttige stappen bij de bevoegde overheden, en mag zij haar doelstellingen in rechte verdedigen en verwezenlijken.

Naar zij vreest, heeft het bestreden koninklijk besluit, ofschoon het in beginsel alleen de versnelling beoogt van de behandeling van bepaalde vernietigingsberoepen, als nevenschade dat de realisatie van haar statutaire doel bemoeilijkt wordt.

10. De voorrangsbehandeling waarin de Koning overeenkomstig artikel 101/1, tweede lid, van de Raad van State-wet bij een in de ministerraad overlegd besluit mag voorzien, moet specifiek “zaken van hoger openbaar belang” betreffen. Zaken die niet deze omschrijving verdienen, komen niet in aanmerking.

Nu mag, zoals de verwerende partij beklemtoont, “het bestreden besluit slechts [beogen] om de zaken die betrekking hebben op de energietransitie of op het gebruik en de inzet van hernieuwbare energiebronnen, bij voorrang en dus sneller te behandelen”, zodat “sneller duidelijkheid en meer rechtszekerheid [wordt verkregen] over investeringsprojecten inzake energie[-] en energietransitieprojecten”, het belet niet dat de voorrangsbehandeling waarin het bestreden koninklijk besluit voor sommige zaken voorziet, afhankelijk is van de inschatting en omschrijving van die zaken als zijnde “van hoger openbaar belang”. Met de nagestreefde procedurele versnelling van die zaken gaat dus noodzakelijk een inhoudelijke beoordeling ervan gepaard.

11. Verdedigd kan worden dat de identificatie en kwalificatie van de in artikel 2 van het bestreden koninklijk besluit bedoelde zaken als zaken van hoger openbaar belang, niet *per se* de bestuurlijke overheden moet beïnvloeden bij hun afweging van de verschillende belangen in het kader van hun beslissingen met betrekking tot vergunningen en plannen inzake de energietransitie of het gebruik van hernieuwbare energiebronnen. Maar die beïnvloeding kan evenmin worden uitgesloten.

Het is niet onwaarschijnlijk of louter denkbeeldig dat die overheden, hiertoe aangezet door het meergenoemde artikel 2, bij hun afweging van de betrokken belangen een speciaal, groter gewicht toekennen aan het belang dat met het verlenen, respectievelijk vaststellen, van de in dat artikel bedoelde vergunningen en plannen gemoeid is. Per slot van rekening bestempelt het bestreden koninklijk besluit de betrokken zaken uitdrukkelijk als van hoger openbaar belang en strekt het ertoe dat belang te privilegiëren door aan de betrokken zaken een voorrangsbehandeling voor te behouden.

12. In dit licht kan aan verzoekster niet het vereiste belang worden ontzegd. Zij overtuigt ervan dat het bestreden koninklijk besluit van aard is haar te kunnen benadelen. Dit nadeel mag dan, zoals de verwerende partij best geloofwaardig doet gelden, niet bedoeld zijn, het is er niet minder een gevolg van het bestreden koninklijk besluit om.

Anders dan de verwerende partij betoogt, is dat nadelig gevolg naar de mening van de Raad van State niet zo onrechtstreeks, hypothetisch of speculatief dat het geen toereikend belang in hoofde van verzoekster verantwoordt.

13. De exceptie van gebrek aan belang wordt verworpen.

Aangezien het onderzoek in het auditoraatsverslag tot die exceptie beperkt was, is er reden tot het opstellen van een aanvullend verslag.

BESLISSING

1. De Raad van State heropent het debat.

2. Het bevoegde lid van het auditoraat wordt ermee gelast een aanvullend verslag op te stellen.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op tweeëntwintig november tweeduizend vierentwintig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
David D’Hooghe,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Johan Lust