RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

nr. 263.559 van 12 juni 2025
in de zaak A. 236.645/VII-41.535

In zake : 1. P.T.
2. M.B.
3. M.V.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Thomas Eyskens en Sebastiaan De Meue
kantoor houdend te 1000 Brussel
Bischoffsheimlaan 33
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST

Tussenkomende partij :

de NV ELECTRABEL
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Patrik De Maeyer en Laurens De Brucker
kantoor houdend te 1160 Brussel
Tedescolaan 7
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 17 juni 2022, strekt tot de nietigverklaring van arrest nr. RvVb-A-2122-0744 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen van 12 mei 2022 in de zaak 2021-RvVb-0276-A.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking van 1 september 2022.

De verzoekende partijen hebben een toelichtende memorie ingediend.

De nv Electrabel heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 25 oktober 2022. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur Ronny Vercruyssen heeft op 31 januari 2025 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 3 april 2025.

Staatsraad Francis Van Nuffel heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Sebastiaan De Meue, die verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Marthe Vandenbossche, die *loco* advocaten Patrik De Maeyer en Laurens De Brucker verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Ronny Vercruyssen 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. Feiten

3.1. De tussenkomende partij vraagt een omgevingsvergunning voor de oprichting van drie windturbines te Gingelom. Tijdens het openbaar onderzoek dient de eerste verzoekende partij een bezwaarschrift in. De deputatie van de provincieraad van Limburg weigert de vergunning.

3.2. De tussenkomende partij tekent bestuurlijk beroep aan. De gewestelijke omgevingsvergunningscommissie verleent een ongunstig advies, waarna de tussenkomende partij een gewijzigde aanvraag indient. De gewijzigde aanvraag wordt aan een nieuw openbaar onderzoek onderworpen. Tijdens dat openbaar onderzoek dient de eerste verzoekende partij opnieuw een bezwaarschrift in. De gewestelijke omgevingsvergunningscommissie adviseert vervolgens opnieuw om de aanvraag te weigeren. De verwerende partij beslist op 30 oktober 2020 om het bestuurlijk beroep gegrond te verklaren en de omgevingsvergunning te verlenen.

3.3. De verzoekende partijen en L.F. dienen bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb) een vernietigingsberoep in tegen het vergunningsbesluit van 30 oktober 2020.

3.4. Het bestreden arrest:

- verklaart de exceptie van niet-ontvankelijkheid van het beroep van de verzoekende partijen wegens gebrek aan belang, gegrond;
- verwerpt de exceptie van niet-ontvankelijkheid van het beroep van L.F.;
- verklaart het beroep van L.F. gegrond, vernietigt het bestreden besluit, en beveelt de verwerende partij om een nieuwe beslissing te nemen over het bestuurlijk beroep van de tussenkomende partij;

- bepaalt dat de kosten van het beroep van de verzoekende partijen, bestaande uit een rolrecht van 600 euro, ten laste van deze partijen komen.

IV. Onderzoek van de middelen tot nietigverklaring

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4. De verzoekende partijen voeren de schending aan van artikel 105, § 1 en § 2, eerste lid, 2°, van het decreet van 25 april 2014 'betreffende de omgevingsvergunning' (hierna: omgevingsvergunningsdecreet), van artikel 6, eerste lid, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (hierna: EVRM), en van artikel 149 van de Grondwet en artikel 32, tweede lid, van het decreet van 4 april 2014 'betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges' (hierna: DBRC).

5. De verzoekende partijen komen op tegen de beslissing van de RvVb dat zij niet getuigen van het vereiste belang bij hun beroep, en viseren daarbij volgende motieven van het bestreden arrest waarin ten aanzien van de eerste verzoekende partij wordt gesteld:

> "Dat ze haar belang voorts steunt op de noodzaak die ze aanvoelt om elk windturbineproject in de (ruime) omgeving te bestrijden omdat exploitanten de aanwezigheid van bestaande windturbines aangrijpen om nieuwe in te planten, doet geen afbreuk aan de vaststelling dat ze niet aannemelijk maakt welke hinder of nadelen ze concreet zal ondervinden van de thans vergunde turbines. Bovendien is er niets dat haar belet om dergelijke toekomstige projecten, welke volgens haar dichter bij haar woning zullen worden opgericht, met de daartoe openstaande rechtsmiddelen te bestrijden in zoverre ze daarvan enige aannemelijke hinder ondervindt.
> In dat opzicht kan ook de wettigheidskritiek inzake de opsplitsing in kleinere deelprojecten en de impact hiervan op de milieueffectrapportage haar nog geen persoonlijk belang verschaffen om het voorliggende project te bestrijden, aangezien niet aannemelijk wordt gemaakt dat zij hierdoor hinder kan ondervinden van het voorliggende project, noch zet ze concreet uiteen welk nadeel ze zou lijden of vreest te ondervinden door de 'voldongen feiten' waarmee ze dan naar eigen zeggen geconfronteerd zou worden. Behoudens

> in geval van onlosmakelijke samenhang, staat het een aanvrager vrij om afzonderlijke aanvragen in te dienen voor projecten die aldus op zichzelf kunnen staan, niettegenstaande deze met andere projecten kunnen interfereren. De vergunningverlenende overheid zal elk van die projecten telkens op zijn eigen merites dienen te beoordelen, met inbegrip van de mogelijke milieueffecten, en desgevallend rekening houdend met enige cumulatieve effecten. Het staat de eerste verzoekende partij vervolgens vrij die beslissingen gebeurlijk aan het wettigheidstoezicht van de [RvVb] te onderwerpen."

6. In het eerste onderdeel van het middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van de rechterlijke motiveringplicht, die is vastgelegd in artikel 149 van de Grondwet en artikel 32, tweede lid, DBRC. Volgens de verzoekende partijen antwoordt het bestreden arrest niet op het verweermiddel van de tweede en derde verzoekende partijen dat als volgt werd uiteengezet in de wederantwoordnota:

> "Tenslotte geldt ook wat reeds onder randnummer 11 uiteengezet werd ook voor de [tweede en derde verzoekende partij]. Ontwikkelaar Limburg Windt beroept zich op het bundelingsprincipe om in tweede orde bijkomende windturbines op te richten, dewelke meer noordelijk gelegen zijn, en dus nog meer visuele hinder zullen creëren ten opzichte van het verder noordelijk gelegen Montenaken, waar [de tweede verzoekende partij] woonachtig is.
> Ook [de derde verzoekende partij] vreest zich verder geconfronteerd te zien met de toepassing van het bundelingsprincipe, onder meer door ontwikkeling ten noorden van de E40 tussen Vorsen en Kortijs, waar aan zuidzijde van de E40 reeds windturbines zijn opgericht."

De verwijzing naar het randnummer 11 heeft betrekking op de uiteenzetting betreffende het belang van de eerste verzoekende partij waarin werd aangevoerd dat de aanvrager het belang van de verzoekende partijen betwist door te wijzen op de reeds vergunde windturbines en daarbij een werkwijze hanteert die de verzoekende partijen dreigt voor een voldongen feit te stellen.

7. In het tweede onderdeel van het middel voeren de verzoekende partijen aan dat de RvVb artikel 105, § 2, eerste lid, 2°, van het omgevingsvergunningsdecreet schendt door uit te sluiten dat mogelijke onrechtstreekse hinder of nadelen hen het vereiste belang kunnen verschaffen, en

integendeel te vereisen dat concrete hinder of nadelen worden ondervonden. Door te oordelen dat dit "geen afbreuk [doet] aan de vaststelling dat ze niet aannemelijk maakt welke hinder of nadelen ze concreet zal ondervinden van de thans vergunde turbines", miskent de RvVb de draagwijdte van artikel 105, § 2, eerste lid, 2°, van het omgevingsvergunningsdecreet, en geeft hij een buitensporig restrictieve interpretatie aan die bepaling, in strijd met artikel 6 EVRM.

Volgens de verzoekende partijen moeten ook nadelige gevolgen van andere aard dan (on)rechtstreekse hinder door het project zelf, waaruit blijkt dat rechtzoekenden persoonlijk in hun situatie zouden worden geraakt, in aanmerking worden genomen. Zij zetten uiteen dat zij voor de RvVb uitgebreid hebben toegelicht dat een van de nadelen waarop zij zich beroepen, erin bestaat dat de vergunning van het bestreden project ook dichterbij gelegen, en dus nog meer hinderlijke windturbineprojecten ruimtelijk aanvaardbaar(der) maakt, doordat de bestaande windturbines reeds tot een zekere landschapsverstoring leiden en dus het beoordelingskader voor nieuwe aanvragen beïnvloeden. In het bijzonder is daarbij gewezen op de in het project-MER onderzochte windturbines, waarbij de meest dichtbij gelegen turbine op slechts 900 meter van de woning van de eerste verzoekende partij zou komen te liggen, alsook op het project van Limburg Win(d)t in tweede orde, aanzienlijk dichter bij de woning van de tweede verzoekende partij gelegen. Zij tonen aldus aan hoe zij persoonlijk in hun situatie worden getroffen en dat hun beroep geen *actio popularis* uitmaakt.

Beoordeling

Eerste onderdeel

8. De in artikel 149 van de Grondwet ingeschreven rechterlijke motiveringsverplichting heeft het karakter van een vormvereiste met beperkte draagwijdte. Een uitspraak voldoet aan deze motiveringsplicht 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

de rechterlijke motiveringsverplichting 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 rechter moet antwoorden op elk argument dat tot staving of weerlegging van een middel is aangevoerd. Uit het geheel van de motieven moet blijken waarom het middel wordt aangenomen of verworpen. Argumenten van een partij kunnen op die wijze ook impliciet worden verworpen, met name wanneer die argumenten strijden met de motieven van het arrest. Het bestuursrechtscollege voldoet aan de motiveringsplicht wanneer de motieven de partijen en de Raad van State toelaten te begrijpen waarom de ermee strijdige argumenten niet worden aangenomen.

9. Het bestreden arrest bevat uitdrukkelijke motieven die antwoorden op de argumenten die voor de eerste verzoekende partij werden opgeworpen in het randnummer 11 van de wederantwoordnota.

Nu de verzoekende partijen zelf in die wederantwoordnota hebben aangevoerd dat “wat reeds onder randnummer 11 uiteengezet werd ook geldt voor de [tweede en derde verzoekende partij]”, gelden deze motieven niet enkel als antwoord op de argumenten die voor de eerste verzoekende partij in dat randnummer werden aangevoerd maar ook op de gelijklopende argumenten die voor de tweede en de derde verzoekende partij werden aangevoerd. De motieven zijn overigens niet toegespitst op de situatie van de eerste verzoekende partij, en laten de partijen en de Raad van State toe te begrijpen waarom dezelfde argumenten ook niet ten aanzien van de tweede en de derde verzoekende partij worden aangenomen.

Het eerste onderdeel is ongegrond.

Tweede onderdeel

10. Artikel 105, § 2, eerste lid, 2°, van het omgevingsvergunningsdecreet 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.

11. 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 verzoekende partijen 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 omgevingsvergunningsdecreet. In zoverre het middelonderdeel de Raad van State daartoe uitnodigt, is het ontvankelijk.

12. De gevolgen waarvan de beroeper voldoende aannemelijk dient te maken dat hij ze waarschijnlijk ondervindt, kunnen ook onrechtstreekse nadelen zijn van de afgifte van de omgevingsvergunning. Het moeten echter wel gevolgen zijn die veroorzaakt worden door de tenuitvoerlegging van de omgevingsvergunning zelf. De omstandigheid dat de realisatie van het vergunde project een feitelijke situatie doet ontstaan die de beoordeling van de gevolgen van een eventuele latere vergunningsaanvraag voor een nieuw project kan beïnvloeden, maakt geen gevolg van de afgifte van de omgevingsvergunning uit in de zin van artikel 2, eerste lid, 1°, van het omgevingsvergunningsdecreet. Het ingeroepen nadeel kan zich immers maar voordoen in de hypothese van een latere vergunningsaanvraag voor een nieuw project, en met dergelijke hypothese moet de RvVb geen rekening houden bij de beoordeling of de beroeper waarschijnlijk gevolgen ondervindt van de afgifte van de omgevingsvergunning.

Het bestreden arrest miskent bijgevolg niet de draagwijdte van artikel 105, § 2, eerste lid, 2°, van het omgevingsvergunningsdecreet, en geeft evenmin aan die bepaling een interpretatie die strijdt met artikel 6 EVRM, wanneer het oordeelt dat de ter staving van het belang ingeroepen omstandigheid dat exploitanten de aanwezigheid van bestaande windturbines aangrijpen om nieuwe in te planten, geen afbreuk doet aan de vaststelling dat de verzoekende partijen niet aannemelijk maken welke hinder of nadelen ze concreet ondervinden van de thans vergunde turbines.

Het tweede onderdeel van het middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

13. Het tweede middel wordt genomen uit de schending van artikel 105, § 1 en § 2, eerste lid, 2°, van het omgevingsvergunningsdecreet, en van artikel 9, derde lid, 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").

14. Het middel komt op tegen de beslissing van het bestreden arrest om het beroep van de eerste verzoekende partij niet ontvankelijk te verklaren. De verzoekende partijen formuleren hiertegen volgende grieven:

> "Artikel 2, lid 4 en 5 Verdrag van Aarhus[…] maakt een onderscheid tussen 'het publiek' als algemene verzameling van natuurlijke en rechtspersonen enerzijds, en 'het betrokken publiek' als bijzondere categorie van belanghebbenden in milieuzaken: […]
> Artikel 6 Verdrag van Aarhus bevat verschillende waarborgen over de inspraakmogelijkheden in besluitvorming in milieuaangelegenheden waarin de verdragsstaten moeten voorzien. Deze waarborgen gelden ten aanzien van het 'betrokken publiek' in de zin van artikel 2, lid 5 van het Verdrag. Zelfs in de gevallen waarin verwezen wordt naar 'het publiek', moet dit volgens het Hof van Justitie opgevat worden als een verwijzing naar het betrokken publiek in voormelde zin.[…]
> Artikel 9 van het Verdrag van Aarhus waarborgt het recht op toegang tot de rechter. […]
> Volgens het Hof van Justitie waarborgt artikel 9, tweede lid, van het Verdrag van Aarhus slechts ten aanzien van het betrokken publiek dat aan bepaalde voorwaarden voldoet, dat bij de rechter kan worden opgekomen tegen handelingen of besluiten die binnen de werkingssfeer van artikel 6 van dat verdrag vallen.[…]
> Dit betekent evenwel niet dat de personen die niet tot het betrokken publiek zouden kunnen worden gerekend, geen enkel beroep kunnen doen op het recht op toegang tot de rechter zoals gewaarborgd door het Verdrag van Aarhus.
> Wanneer een lidstaat voorziet in ruimere inspraakrechten dan deze waarin overeenkomstig artikel 6 van het Verdrag van Aarhus moet worden voorzien, kunnen de personen van het publiek die van dat verruimd inspraakrecht gebruik kunnen maken, zich volgens het Hof van Justitie ook beroepen op het recht tot toegang tot de rechter zoals gewaarborgd door artikel 9, derde lid van het Verdrag van Aarhus. Daaruit volgt dat een nationale regeling deze

leden van het publiek vervolgens niet volledig mag uitsluiten van het recht op toegang tot een rechter 'om zich te beroepen op door het nationale milieurecht van een lidstaat verleende ruimere rechten op inspraak in het besluitvormingsproces': [HvJ 14 januari 2021, C-826/18, Stichting varkens in nood e.a.]

In de Nederlandse regeling waarop deze 'Varkens in nood'-uitspraak betrekking heeft, geldt geen belangvereiste voor het indienen van een 'zienswijze' tijdens het openbaar onderzoek. Ook personen die niet tot het betrokken publiek worden gerekend, kunnen een ontvankelijke zienswijze indienen. Het beroep voor de bestuursrechter staat in de Nederlandse regeling evenwel enkel open voor belanghebbenden. Dit veronderstelt dat bepaalde personen wel een ontvankelijke zienswijze kunnen indienen, maar vervolgens uitgesloten worden van de verdere jurisdictionele beroepsmogelijkheden.

De Nederlandse Raad van State heeft terecht geoordeeld dat uit het geciteerde arrest volgt dat wie tijdens het openbaar onderzoek een zienswijze heeft ingediend, overeenkomstig artikel 9, derde lid, van het Verdrag van Aarhus ook 'alleen al om die reden' een ontvankelijk beroep kan instellen tegen het nadien aangenomen vergunningsbesluit.[…] De draagwijdte van dat beroep mag niet beperkt worden tot de wettigheid van de inspraakprocedure zelf, maar behelst alle mogelijke middelen die aan de geldende ontvankelijkheidsvereisten voldoen.

[…] Eenzelfde interpretatie van het Verdrag van Aarhus dringt zich dan ook op in de voorliggende zaak.

Uit [de artikelen 105, § 2, 2, 1°, en 23 van het omgevingsvergunningsdecreet] volgt dat het Omgevingsvergunningsdecreet voorziet in een ruimer inspraakrecht dan overeenkomstig artikel 6 van het Verdrag van Aarhus vereist. Anders dan wat geldt voor de administratieve en jurisdictionele beroepsmogelijkheden, is niet vereist dat een deelnemer aan het openbaar onderzoek tot het betrokken publiek behoort of enig belang aantoont.

Derhalve geldt de hoger weergegeven gevolgtrekking van het Hof van Justitie onverkort. Artikel 9, derde lid, van het Verdrag van Aarhus verzet zich ertegen dat een lid van het publiek dat gebruik gemaakt heeft van zijn inspraakrecht, vervolgens volledig wordt uitgesloten van de mogelijkheid om een beroep bij de RvVb in te stellen.

[…] Uit de stukken waarop de Raad van State acht mag slaan, blijkt dat eerste verzoekende partij heeft deelgenomen aan de twee openbare onderzoeken die over het project georganiseerd zijn en daarbij ook een bezwaarschrift heeft ingediend. [Bestreden arrest, p. 3 en 4-5; Verzoekschrift, p. 24 en p. 32]

Voor zover een verdragsconforme interpretatie van artikel 105, § 2, Omgevingsvergunningsdecreet niet mogelijk was, diende de RvVb voorrang te verlenen aan het Unierecht, met name artikel 9, derde lid, van het Verdrag van Aarhus, en het beroep alsnog ontvankelijk te bevinden.

De RvVb kon niet wettig oordelen dat eerste verzoekende partij onvoldoende belang aantoonde, en derhalve niet tot het betrokken publiek kon worden gerekend, en [dat] het beroep om die reden onontvankelijk moest worden bevonden."

Beoordeling

15. Artikel 6 van het Verdrag van Aarhus kent aan de leden van "het betrokken publiek" een recht op inspraak toe in het besluitvormingsproces over het toestaan van de activiteiten die geviseerd worden in de bijlage I bij het Verdrag, of die een aanzienlijk effect op het milieu kunnen hebben.

Het begrip "betrokken publiek" wordt omschreven in artikel 2, 5°, van het Verdrag van Aarhus, en deze definitie is in essentie overgenomen in artikel 2, eerste lid, 1°, van het omgevingsvergunningsdecreet.

Artikel 9, tweede en derde lid, van het Verdrag van Aarhus luidt:

> "2. Elke Partij waarborgt, binnen het kader van haar nationale wetgeving, dat leden van het betrokken publiek
> a) die een voldoende belang hebben,
> dan wel
> b) stellen dat inbreuk is gemaakt op een recht, wanneer het bestuursprocesrecht van een Partij dit als voorwaarde stelt,
> toegang hebben tot een herzieningsprocedure voor een rechterlijke instantie en/of een ander bij wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan, om de materiële en formele rechtmatigheid te bestrijden van enig besluit, handelen of nalaten vallend onder de bepalingen van artikel 6 en, wanneer het nationale recht hierin voorziet en onverminderd het navolgende derde lid, andere relevante bepalingen van dit Verdrag.
> Wat een voldoende belang en een inbreuk op een recht vormt, wordt vastgesteld in overeenstemming met de eisen van nationaal recht en strokend met het doel aan het betrokken publiek binnen het toepassingsgebied van dit Verdrag ruim toegang tot de rechter te verschaffen. Hiertoe wordt het belang van elke niet-gouvernementele organisatie die voldoet aan de in artikel 2, vijfde lid, gestelde eisen voldoende geacht in de zin van het voorgaande onder a). Dergelijke organisaties worden tevens geacht rechten te hebben waarop inbreuk kan worden gemaakt in de zin van het voorgaande onder b).
> De bepalingen van dit tweede lid sluiten niet de mogelijkheid uit van een herzieningsprocedure voor een bestuursrechtelijke instantie en laten onverlet de eis van het uitputten van de bestuursrechtelijke beroepsgang alvorens over te gaan tot rechterlijke herzieningsprocedures, wanneer die eis bestaat naar nationaal recht.
> 3. Aanvullend op en onverminderd de in het voorgaande eerste en tweede lid bedoelde herzieningsprocedures, waarborgt elke Partij dat leden van het

> publiek, wanneer zij voldoen aan de eventuele in haar nationale recht neergelegde criteria, toegang hebben tot bestuursrechtelijke of rechterlijke procedures om het handelen en nalaten van privé-personen en overheidsinstanties te betwisten die strijdig zijn met bepalingen van haar nationale recht betreffende het milieu."

16. Artikel 9, derde lid, van het Verdrag van Aarhus verzet zich ertegen dat leden van het publiek geen toegang tot de rechter kunnen hebben om zich te beroepen op ruimere rechten op inspraak in het besluitvormingsproces dan voorzien in artikel 6 van het Verdrag, die alleen door het nationale milieurecht van een lidstaat worden verleend (Hof van Justitie van de Europese Unie, arrest van 14 januari 2021 in de zaak C-826/18).

17. Artikel 23 van het omgevingsvergunningsdecreet bepaalt dat "iedere natuurlijke persoon of rechtspersoon" gedurende het openbaar onderzoek zijn standpunten, opmerkingen en bezwaren kan indienen over een vergunningsaanvraag.

Deze bepaling beperkt de mogelijkheid om een standpunt, opmerking of bezwaar in te dienen niet tot "het betrokken publiek". In beginsel kan aldus elke persoon, zelfs een niet-inwoner van het Vlaamse Gewest, tijdens het openbaar onderzoek een standpunt, opmerking of bezwaar indienen.

18. Het openbaar onderzoek wordt normaal georganiseerd op een ogenblik dat geen overheidsinstantie reeds een beoordeling heeft gemaakt van de aanvraag. In dat opzicht verschilt de Vlaamse regeling van de Nederlandse regeling die het voorwerp uitmaakte van de zaak die aanleiding heeft gegeven tot voormeld arrest van het Hof van Justitie van 14 januari 2021. In de Nederlandse regeling maakt het bestuursorgaan immers eerst een ontwerp van besluit op. Het is pas nadat het bestuursorgaan dat ontwerp van besluit, samen met de stukken die redelijkerwijs nodig zijn voor een beoordeling van het ontwerp, ter inzage heeft gelegd, dat aan het publiek de mogelijkheid wordt geboden wordt om een 'zienswijze' in te dienen (artikel 3:11 van de Nederlandse Algemene wet bestuursrecht).

19. Door reeds vroeger in de administratieve procedure aan eenieder de gelegenheid te geven een visie te formuleren op het voorwerp van de aanvraag, wordt de betrokken overheid zo snel mogelijk op de hoogte gebracht van eventuele bezwaren en relevante gegevens, wat bijdraagt tot een doelmatige besluitvorming (Grondwettelijk Hof, arrest nr. 46/2019 van 14 maart 2019, overw. B.5.3.). Het gaat er in dat stadium van de vergunningsprocedure dan ook niet zozeer om wie het standpunt, de opmerking of het bezwaar formuleert, wel dat het bestuur nuttig geïnformeerd wordt en rekening kan houden met zo veel mogelijk gegevens die relevant kunnen zijn voor haar besluitvorming.

Die doelstelling wordt gemakkelijker bereikt door de inspraakmogelijkheid open te stellen voor eenieder, dan door het beperken ervan tot "het betrokken publiek", wat het bestuur in elk afzonderlijk geval zou verplichten tot een belastend onderzoek naar de vraag of de betrokkene wel voldoende waarschijnlijk gevolgen ondervindt van de tenuitvoerlegging van het aangevraagde project. Het is het bestuur dat kennis neemt van een standpunt, een opmerking of bezwaar anderzijds niet verboden om de relevantie ervan af te wegen tegen de vraag wat de gevolgen zouden zijn van het aangevraagde project voor de persoon die het standpunt, de opmerking of het bezwaar heeft geformuleerd.

Met het openstellen van de mogelijkheid voor eenieder om een standpunt, opmerking of bezwaar in te dienen, heeft de decreetgever dan ook niet de bedoeling gehad om aan personen die niet tot "het betrokken publiek" behoren, ruimere rechten op inspraak in het besluitvormingsproces te verlenen dan wordt voorzien in artikel 6 van het Verdrag van Aarhus.

20. Er anders over oordelen zou betekenen dat het volstaat om een standpunt, opmerking of bezwaar in te dienen tijdens het openbaar onderzoek om toegang te krijgen tot de rechter om de beslissing tot afgifte van de vergunning te bestrijden, wat ook de inhoud is van het ingenomen standpunt, de geformuleerde opmerking of het gemaakte bezwaar, en ongeacht de vraag naar de gevolgen van

het aangevraagde project voor de situatie van de beroeper. Een dergelijke opvatting is strijdig met de wil van de decreetgever om voor de beroepen bij de RvVb de *actio popularis* uit te sluiten (*Parl.St.* Vl.Parl. 2008-09, nr. 2011/1, 220). Ook de opstellers van het Verdrag van Aarhus hebben overigens doelbewust de *actio popularis* verworpen, in het kader van een compromis waarbij de rol wordt versterkt van de organisaties die zich inzetten voor de bescherming van het leefmilieu (zie de conclusie van advocaat-generaal Bobek van 2 juli 2020 in de voormelde zaak C-826/18, punt 46).

Dergelijke opvatting zou bovendien de toegang tot de RvVb voor personen die niet tot "het betrokken publiek" behoren, maar die wel een standpunt, opmerking of bezwaar hebben ingediend tijdens het openbaar onderzoek, gemakkelijker maken dan voor de leden van "het betrokken publiek" die geen standpunt, opmerking of bezwaar hebben ingediend tijdens het openbaar onderzoek, en op die wijze mogelijks een niet te rechtvaardigen onderscheid in het leven roepen tussen de beide groepen.

21. Het middel is ongegrond.

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 600 euro, elk voor een derde, en een bijdrage van 22 euro.
De tussenkomende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 150 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op twaalf juni tweeduizend vijfentwintig, 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**