

B.29.1. De verzoekende partijen lijken in de eerste plaats te vrezen dat verenigingen die zich op een collectief belang beroepen, zich niet langer op een onwettigheid zouden kunnen beroepen wanneer die onwettigheid hun persoonlijke situatie niet zou raken.

Noch de parlementaire voorbereiding, noch de maatregel zelf bieden een grondslag voor die vrees. De bestreden maatregel heeft niet als gevolg dat een verzoekende vereniging die een collectief belang nastreeft, slechts middelen zou kunnen aanvoeren waarbij de vereniging een persoonlijk belang heeft. Die vereniging kan zich integendeel, zoals vóór de inwerkingtreding van de bestreden bepaling, onverminderd op onregelmatigheden beroepen die nadeel berokkenen aan het collectief belang dat zij nastreeft.

B.29.2. Wat het Unierecht betreft, meer bepaald artikel 10*bis* van de richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (thans artikel 11 van richtlijn 2011/92/EU), heeft het Hof van Justitie als volgt geoordeeld :

‘ [...]

42. Ongeacht het door een lidstaat gekozen criterium voor de ontvankelijkheid van een beroep, hebben de milieuorganisaties bijgevolg ingevolge artikel 10*bis* van richtlijn 85/337 het recht om beroep in te stellen bij een rechterlijke instantie of een ander door de wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan om de materiële of formele rechtmatigheid van enig in dat artikel bedoeld besluit, handelen of nalaten aan te vechten.

43. Ten slotte dient eraan te worden herinnerd dat wanneer het bij gebreke van Unierechtelijke bepalingen ter zake een aangelegenheid van de rechtsorde van elke lidstaat is om de bevoegde rechterlijke instanties aan te wijzen en de procesregels vast te stellen voor de vorderingen die worden ingediend ter bescherming van de rechten die de justitiabelen aan het recht van de Unie ontnemen, deze procesregels niet ongunstiger mogen zijn dan die welke voor soortgelijke vorderingen naar nationaal recht gelden (gelijkwaardigheidsbeginsel), en de uitoefening van de door de rechtsorde van de Unie verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk mogen maken (doeltreffendheidsbeginsel).

44. Bijgevolg staat het weliswaar aan de lidstaten, wanneer zij een dergelijk rechtsstelsel hebben, binnen de grenzen van artikel 10*bis* van richtlijn 85/337 de rechten te bepalen waarvan schending vatbaar is voor beroep op het gebied van milieu, maar zij mogen daarbij de milieuorganisaties die voldoen aan de vereisten van artikel 1, lid 2, van deze richtlijn, niet de mogelijkheid ontzeggen de hun zowel door richtlijn 85/337 als door het Verdrag van Aarhus toegekende rol te spelen.

45. Met betrekking tot een wettelijke regeling zoals die aan de orde is in het hoofdgeding staat het de nationale wetgever weliswaar vrij, de rechten waarvan schending door een individueel persoon kan worden aangevoerd in het kader van een beroep in rechte tegen een besluit, handelen of nalaten als bedoeld in artikel 10*bis* van richtlijn 85/337, te beperken tot enkel subjectieve publiekrechtelijke rechten, maar die beperking kan niet als zodanig worden toegepast op milieuorganisaties, daar zulks in strijd zou zijn met de doelstellingen van artikel 10*bis*, derde alinea, laatste zin, van richtlijn 85/337.

46. Ofschoon immers volgens die bepaling die organisaties op dezelfde rechten als individuele personen een beroep moeten kunnen doen, zou het in strijd zijn, enerzijds, met de doelstelling om het publiek een ruime toegang tot de rechter te verlenen, en, anderzijds, met het doeltreffendheidsbeginsel, indien de organisaties niet ook schending van voorschriften van het milieurecht van de Unie konden aanvoeren om de enkele reden dat die voorschriften collectieve belangen beschermen. Het geschil dat in het hoofdgeding aan de orde is toont namelijk aan dat de milieuorganisaties hierdoor in ruime mate de mogelijkheid zou worden ontnomen te doen toezien op naleving van de voorschriften van het recht van de Unie, die meestal zijn gericht op het algemeen belang en niet uitsluitend op de bescherming van de individuele belangen van particulieren.

47. Om te beginnen volgt hieruit dat het begrip “ inbreuk op een recht ” niet afhankelijk kan zijn van voorwaarden die alleen door andere natuurlijke personen of rechtspersonen kunnen worden vervuld, zoals bijvoorbeeld de voorwaarde dat de betrokkene min of meer dicht in de buurt van een installatie woont of dat hij op een of andere manier de gevolgen van de werking ervan ondervindt.

48. Meer algemeen vloeit hieruit voort dat artikel 10*bis*, derde alinea, laatste zin, van richtlijn 85/337 in die zin moet worden gelezen dat tot de “ rechten [...] waarop inbreuk kan worden gemaakt ”, die milieuorganisaties worden geacht te hebben, dwingend moeten horen de voorschriften van nationaal recht die het milieurecht van de Unie ten uitvoer leggen alsook de voorschriften van Unierecht op milieugebied die rechtstreekse werking hebben ‘ (HvJ, 12 mei 2011, C-115/09, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland*).

Het Hof van Justitie heeft vervolgens voor recht gezegd dat artikel 10*bis* van de richtlijn 85/337/EEG (thans artikel 11 van de richtlijn 2011/92/EU) zich verzet tegen een regeling die een niet-gouvernementele organisatie die zich voor milieubescherming inzet zoals bedoeld in artikel 1, lid 2, van die richtlijn, de mogelijkheid ontzegt, zich voor de rechter in het kader van een beroep tegen een beslissing tot verlening van vergunning voor projecten die ‘ aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben ’ in de zin van artikel 1, lid 1, van de richtlijn 85/337/EEG (thans artikel 1, lid 1, van de richtlijn 2011/92/EU), te beroepen op schending van een uit het Unierecht voortvloeiend voorschrift van milieubescherming, op grond dat het voorschrift alleen de belangen van het algemene publiek beschermt en niet die van individuele personen.

B.29.3. De verzoekende partijen lijken in de tweede plaats te vrezen dat zij zich niet langer op een onwettigheid zouden kunnen beroepen wanneer zij niet kunnen aantonen dat de aangevoerde onwettigheid een invloed kan hebben op de inhoud van de genomen beslissing. De maatregel, noch de verduidelijking ervan in de parlementaire voorbereiding bieden een grondslag voor die vrees.

De bestreden bepaling heeft derhalve niet de draagwijdte die de verzoekende partijen eraan geven en doet het aangevoerde verschil in behandeling niet ontstaan. Met name heeft de maatregel niet als gevolg dat een verzoekende partij zelf moet bewijzen dat de aangevoerde onregelmatigheid een invloed kan hebben op de inhoud van de genomen beslissing.

B.29.4. Met betrekking tot artikel 10*bis* van de richtlijn 85/337/EEG (thans artikel 11 van de richtlijn 2011/92/EU), heeft het Hof van Justitie nog geoordeeld :

‘ 47. Wat *in casu* in de eerste plaats het criterium betreft dat gebaseerd is op het causaal verband dat tussen de aangevoerde procedurefout en de inhoud van het bestreden definitieve besluit moet bestaan (hierna : “ causaliteitscriterium ”), zij opgemerkt dat de wetgever van de Unie, door te bepalen dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat de leden van het betrokken publiek in beroep kunnen gaan om de materiële of formele rechtmatigheid van een besluit, handelen of nalaten vallend onder de bepalingen van richtlijn 85/337 aan te vechten, de middelen die ter ondersteuning van een dergelijk beroep kunnen worden aangevoerd, geenszins heeft beperkt, zoals in punt 36 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht. Hij had in elk geval niet de bedoeling om de mogelijkheid om een procedurefout aan te voeren afhankelijk te stellen van de voorwaarde dat de procedurefout de inhoud van het aangevochten definitieve besluit beïnvloedt.

48. Gelet op het feit dat deze richtlijn onder andere tot doel heeft procedurele waarborgen vast te leggen die moeten zorgen voor een betere voorlichting en inspraak van het publiek in het kader van de milieueffectbeoordeling van openbare en particuliere projecten die een aanzienlijk effect op het milieu kunnen hebben, speelt het toezicht op de naleving van de procedureregels op dat gebied trouwens een bijzonder belangrijke rol. Bijgevolg moet het betrokken publiek overeenkomstig de doelstelling om het een ruime toegang tot de rechter te verlenen, in beginsel iedere procedurefout kunnen aanvoeren ter onderbouwing van een beroep waarmee de rechtmatigheid van een in de richtlijn bedoeld besluit wordt betwist.

49. Vaststaat evenwel dat niet iedere procedurefout noodzakelijkerwijs gevolgen heeft die invloed kunnen hebben op de inhoud van een dergelijk besluit, zodat een procedurefout die niet met dergelijke gevolgen gepaard gaat, niet kan worden geacht de persoon die deze fout heeft aangevoerd, in zijn rechten te schaden. In een dergelijk geval lijkt de doelstelling van richtlijn 85/337 om het betrokken publiek een ruime toegang tot de rechter te verlenen, niet in gevaar te komen wanneer een verzoeker die zich op een dergelijke fout beroept, volgens het recht van een lidstaat moet worden aangemerkt als een persoon die niet in zijn rechten is geschaad, zodat hij een dergelijk besluit niet kan aanvechten.

50. Dienaangaande zij eraan herinnerd dat artikel 10bis van richtlijn 85/337 de lidstaten een aanzienlijke speelruimte laat om te bepalen wat een inbreuk op een recht vormt (zie in die zin arrest *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen*, reeds aangehaald, punt 55).

51. In die omstandigheden kan het toelaatbaar zijn dat er naar nationaal recht geen sprake is van een inbreuk op een recht in de zin van artikel 10bis, sub b, van voormelde richtlijn, wanneer vaststaat dat het in de omstandigheden van het concrete geval denkbaar is dat het aangevochten besluit zonder de aangevoerde procedurefout niet anders zou hebben geluid' (HvJ, 7 november 2013, C-72/12, *Gemeinde Altrip*).

Het Hof van Justitie heeft vervolgens voor recht gezegd dat artikel 10bis, sub b, van de richtlijn 85/337/EEG, zoals gewijzigd bij de richtlijn 2003/35/EG (thans artikel 11, lid 1, sub b), van de richtlijn 2011/92/EU), aldus moet worden uitgelegd dat het niet in de weg staat aan nationale rechtspraak volgens welke er geen sprake is van een inbreuk op een recht in de zin van dat artikel wanneer vaststaat dat het, gelet op de omstandigheden van het geval, denkbaar is dat het bestreden besluit zonder de door verzoeker aangevoerde procedurefout niet anders had geluid. Dit is echter alleen het geval wanneer de rechterlijke instantie of het orgaan waarbij het beroep is ingesteld, de bewijslast dienaangaande niet naar de verzoeker verlegt, maar uitspraak doet op basis van, in voorkomend geval, het door de opdrachtgever of de bevoegde autoriteiten verstrekte bewijsmateriaal en meer algemeen op basis van alle stukken in het overgelegde dossier. Daarbij moet met name rekening worden gehouden met de ernst van de aangevoerde fout en dient in het bijzonder te worden nagegaan of het betrokken publiek ten gevolge van die fout niet een van de waarborgen is ontnomen die in het leven zijn geroepen om het overeenkomstig de doelstellingen van richtlijn 85/337/EEG toegang tot de informatie te verlenen en inspraak bij het besluitvormingsproces te geven (zie ook conclusie van advocaat-generaal M. Wathelet van 21 mei 2015 in zaak C-137/14, *Europese Commissie t. Bondsrepubliek Duitsland*, punten 95-101).

B.29.5. Nu de bestreden bepaling vatbaar is voor een interpretatie die verenigbaar is met het Unierecht, staat het zowel aan het Hof als aan de Vlaamse bestuursrechtscollèges die bepaling conform het Unierecht uit te leggen (HvJ, 13 november 1990, C-106/89, *Marleasing*, punt 8).

B.29.6. De verzoekende partijen lijken in de derde plaats te vrezen dat de bestreden maatregel ook van toepassing is op het aanvoeren van ambtshalve middelen door verzoekende partijen. Een middel is van openbare orde wanneer het belang ervan de belangen van de rechtzoekende overstijgt. De rechtsregels en -beginselen waarvan de handhaving van ambtswege worden verzekerd, hebben alle gemeen dat zij raken aan het wezen zelf van de democratische rechtsstaat en gericht zijn op de verwezenlijking van het algemeen welzijn en van de door de actuele maatschappij als essentieel beschouwde waarden. Het kan niet van de rechtzoekende - die enkel voor zijn eigen belangen mag opkomen - afhangen of het middel al dan niet als vernietigingsgrond in aanmerking zal worden genomen. Dit laatste gebeurt ongeacht het belang dat de verzoekende partij er bij heeft.

B.30. Onder voorbehoud van hetgeen in B.29 is vermeld, is het zevende middel niet gegrond ».

B.8.3. Artikel 35, derde lid, 1°, van het DBRC-decreet, zoals ingevoerd bij artikel 6 van het decreet van 21 mei 2021, houdt in wezen een overname en een verduidelijking in van de reeds bestaande decretale vereiste. De decreetgever beoogde bij de bestreden bepaling een ruime invulling van de vereiste tegen te gaan en te vermijden dat de vereiste inhoudsloos zou worden :

« Vooreerst kan de schending van een norm of algemeen rechtsbeginsel niet worden ingeroepen wanneer de partij die de schending aanvoert niet wordt benadeeld door de ingeroepen onwettigheid. Deze situatie heeft aldus betrekking op de vereiste van de belangschade en sluit nauw aan bij de bestaande tekst van artikel 35, derde lid, DBRC-decreet. Er wordt verduidelijkt dat de omstandigheid dat de aangevoerde schending een onwettigheid uitmaakt die mogelijks tot vernietiging aanleiding kan geven, op zich niet maakt dat de partij benadeeld wordt door de ingeroepen schending. Een dergelijke ruime invulling van de vereiste van belangschade zou immers tot gevolg hebben dat elke onwettigheid aangevoerd kan worden en zou de vereiste van belangschade volstrekt inhoudsloos maken.

Aan de vereiste van belangschade is bijvoorbeeld niet voldaan in de volgende gevallen :

- Een verzoeker heeft geen belang bij een middel dat betrekking heeft op de organisatie van het openbaar onderzoek naar een vergunningsaanvraag wanneer blijkt dat hij in het kader van dat openbaar onderzoek een bezwaarschrift heeft ingediend. Een vernietiging op basis van dit middel kan dan ook in principe niet. De regelgeving beoogt dan wel de belangen van de partij te beschermen, in de feiten werd aan deze belangen geen afbreuk gedaan.

- Een verzoeker heeft geen belang om zich op een gebrekkige bekendmaking te beroepen wanneer hij de met zijn middel nagestreefde bekendmaking in de feiten effectief blijkt genoten te hebben.

- Een schending van de formele motiveringsplicht leidt bijvoorbeeld niet tot de vernietiging van de bestreden beslissing, indien de verzoeker op een andere wijze de motieven van de bestreden akte afdoende kende vooraleer hij het beroep heeft ingediend.

- De verzoekende partij die zich in een middel op een beweerdelijk gebrekkige aanplakking van de vergunningsbeslissing beroept, heeft geen belang bij dat middel wanneer blijkt dat de beweerdelijk gebrekkige aanplakking hem niet heeft geraakt in haar mogelijkheid om op regelmatige wijze administratief respectievelijk juridisch beroep aan te tekenen.

- De verzoeker wordt niet benadeeld door het feit dat een bestreden beslissing een verkeerde datum van de hoorzitting zou vermelden en een verkeerde verwijzing naar randnummers zou bevatten en heeft dus geen belang bij het middel.

- Een verzoeker heeft geen belang bij een middel waarin wordt geargumenteed dat met een advies geen rekening werd gehouden, indien uit de inhoud van dat advies blijkt dat het voor hem nog ongunstiger is dan wat in de bestreden beslissing is besloten.

- Een verzoekende partij-aanvrager heeft geen belang bij het aanvechten van een watertoets die een positieve beoordeling voor haar inhoudt en geen weigeringsmotief uitmaakte. De verzoekende partij heeft immers slechts een belang bij het middel indien een vernietiging op grond van de watertoets het door hem geschetste nadeel kan verhelpen » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2020-2021, nr. 699/1, pp. 26-27).

B.8.4. Om dezelfde redenen als die welke in het in B.8.2 vermelde arrest van het Hof nr. 87/2018 van 5 juli 2018 zijn aangegeven, dient de vereiste inzake belangenschade zo te worden begrepen dat milieuverenigingen steeds dienen te worden geacht in hun collectief belang te worden geschaad door een onwettigheid bij de besluitvorming in omgevingszaken, zodat de bestreden bepaling het belang van zulke verenigingen om een dergelijke onwettigheid aan te voeren niet kan beperken.

B.9. Het eerste onderdeel van het enige middel in de zaak nr. 7701, gericht tegen de toepassing van artikel 35, derde lid, 1°, van het DBRC-decreet in de procedure voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen, en onder voorbehoud van hetgeen in B.8.2 is vermeld, is niet gegrond.

Wat betreft het enige middel in de zaak nr. 7698

B.10. Het enige middel in de zaak nr. 7698 is onder andere afgeleid uit de schending, door artikel 35, derde lid, 2°, van het DBRC-decreet, zoals ingevoerd bij artikel 6 van het decreet van 21 mei 2021, en zoals van toepassing in de procedure voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen, van de artikelen 10, 11, 13 en 23 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 9, leden 2 en 3, van het Verdrag van Aarhus.

B.11. Artikel 35, derde lid, 2°, van het DBRC-decreet, zoals ingevoerd bij artikel 6 van het decreet van 21 mei 2021, houdt in dat de schending van een norm of een algemeen rechtsbeginsel geen aanleiding kan geven tot de vernietiging van de bestreden bestuurshandeling indien de aangevoerde onwettigheid kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van diegene die zich daarop beroept.

B.12.1. De omvang van de rechterlijke toetsing is een essentieel element van het recht op toegang tot de rechter en van het recht op een effectief rechtsmiddel in het kader van een vernietigingscontentieux (EHRM, grote kamer, 6 november 2018, *Ramos Nunes de Carvalho e Sá t. Portugal*, ECLI:CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, § 184; grote kamer, 28 mei 2002, *Kingsley t. Verenigd Koninkrijk*, ECLI:CE:ECHR:2002:0528JUD003560597, §§ 32-34).

B.12.2. De bestreden vereiste heeft tot gevolg dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen een middel niet ten gronde behandelt wanneer hij van oordeel is dat de norm of het algemeen rechtsbeginsel waarvan de schending wordt aangevoerd, kennelijk niet strekt tot de bescherming van de belangen van diegene die zich daarop beroept. Hoewel die vereiste aldus niet rechtstreeks de ontvankelijkheid van het beroep regelt, heeft zij wel tot gevolg dat zij de beslechting van het geschil ten gronde verhindert.

B.12.3. Bijgevolg dient de bestreden vereiste te beantwoorden aan de voorwaarden die voortvloeien uit de in B.7.3 vermelde grondwets- en verdragsbepalingen. Het Hof dient bijgevolg na te gaan of die vereiste geen ontoelaatbare bijkomende beperking van de toegang tot de rechter en van het recht op een effectief rechtsmiddel met zich meebrengt. Daarbij moet eveneens rekening worden gehouden met de vaststelling dat de toegang tot de rechter in omgevingszaken een waarborg biedt voor de vrijwaring van het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu, zoals gewaarborgd in artikel 23 van de Grondwet (B.7.5).

B.13.1. In de parlementaire voorbereiding wordt de bestreden vereiste als volgt toegelicht :

« Er dient vermeden te worden dat een bestuursrechter een besluit moet vernietigen wegens schending van een rechtsregel, wanneer dit niet strekt tot de bescherming van een belang waarin de verzoeker feitelijk wordt geschaad. Ter verhoging van de effectiviteit van het bestuursprocesrecht kan de aangevoerde schending van een rechtsregel enkel tot de vernietiging leiden wanneer er verband bestaat tussen de beroepsgrond en de daadwerkelijke, achterliggende reden om een besluit in rechte aan te vechten. Dit past in het streven naar een slagvaardiger bestuursprocesrecht, waarin geschillen vaker definitief worden beslecht en waarbij het oneigenlijk gebruik van rechtsregels in procedures voor de bestuursrechter wordt tegengegaan. Het tegenargument dat een burger onder alle omstandigheden recht heeft op een in alle opzichten rechtmatig besluit, overtuigt niet. Uiteraard behoort het bestuur zich altijd aan het recht te houden, maar daaruit volgt niet dat iedere feitelijk belanghebbende bij iedere rechtsschending altijd aanspraak heeft op vernietiging van het besluit door de rechter. Er zijn ook andere middelen om de rechtmatigheid van het bestuur te bewaken, zoals bestuurlijk toezicht. Rechtsbescherming door de rechter behoort gewaarborgd te zijn voor wie (beweerdelijk) in zijn rechtspositie is aangetast, maar niet iedere schending van een rechtsregel is automatisch een aantasting van de rechtspositie van iedere belanghebbende.

Aan de relativiteitsvereiste is bijvoorbeeld niet voldaan in de volgende gevallen :

- De Raad van State stelt dat een omwonende niet overtuigde van haar belang bij het niet-respecteren van een voorschrift in verband met de regels voor de globale energetische prestatie-eisen, de thermische isolatie, de ventilatievoorzieningen en de minimale eisen voor het binnenklimaat, bij het uitbreiden van een magazijn.

- Een partij kan zich ook niet zonder meer beroepen op een beweerde schending van de veiligheidsnormen voor windturbines indien deze persoon zelf geen veiligheidsrisico's loopt (bijvoorbeeld omdat deze partij geen omwonende is).

- Een buurman kan niet zonder meer een omgevingsvergunning bestrijden uit vrees voor overlast en zich daarbij op de schending beroepen van voorschriften die uitsluitend strekken tot beschermen van de veiligheid van de personen die in het betrokken gebouw verblijven.

- Omwonenden van een gepland speelterrein voor kinderen kunnen zich niet beroepen op een schending van de reglementering van de kinderopvang, die de belangen van de kinderen beoogt te beschermen en niet de belangen van omwonenden die bevreesd zijn voor geluidsoverlast.

De relativiteitsvereiste tast het recht op toegang tot de rechter niet aan, laat staan dat de kern ervan aangetast wordt. De Nederlandse Raad van State oordeelde dat de Nederlandse relativiteitseis in overeenstemming is met het recht op toegang tot de rechter zoals dat onder meer gewaarborgd wordt door het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM), het Verdrag van Aarhus en het Europees recht.

De relativiteitseis dient verder door de bestuursrechters toegepast te worden in overeenstemming met het Europees recht en het grondwettelijk recht.

Het gebruik van het woord ' kennelijk ' wijst erop dat enkel wanneer duidelijk vast staat dat de ingeroepen norm of het ingeroepen algemeen rechtsbeginsel niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept, het middel op die grond verworpen wordt. (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2020-2021, nr. 699/1, pp. 28-29).

De decreetgever situeert die vereiste in het kader van een ruimere evolutie van de bestuursrechtspraak :

« Het model van bestuursrechtspraak evolueert aldus in de richting van een op geschillenbeslechting gericht procesmodel dat uitgaat van de concrete positie van de verzoeker. Het gaat om een procesmodel waarbij de bestuursrechtspraak primair betrokken is op de rechtspositie, in de zin van de rechtens beschermde belangen, van de verzoekende partij en hierbij ook de belangen van de adressant van de beslissing in rekening gebracht worden. Het gaat om een model waarbij de rechtsbeschermingsfunctie van het bestuursprocesrecht toenemende aandacht krijgt, veeleer dan het absoluut bewaken van de wettigheid van overheidsoptreden. In een dergelijk procesmodel vormt niet iedere

schending van een rechtsregel automatisch ook een aantasting van de rechtspositie van de belanghebbende. Door de concrete positie van de procespartijen in ogenschouw te nemen, wordt een geschil sneller finaal opgelost en kunnen onnodige carroussels worden vermeden. De snelheid waarmee een geschil finaal wordt opgelost, vormt naast de deskundigheid een van de intrinsieke kenmerken van kwalitatieve rechtspraak. Zonder snelle finale geschillenbeslechting kan er met andere woorden onmogelijk sprake zijn van kwalitatieve rechtspraak » (*ibid.*, p. 6).

B.13.2. De doelstelling om vernietigingen van onwettige bestuurshandelingen te beperken tot de situatie waarin de verzoekende partijen in hun rechtspositie zijn geraakt, kan de bestreden beperking van het recht op toegang tot de rechter niet verantwoorden, aangezien, zoals reeds is vermeld, voor de behandeling ten gronde van een middel eveneens is vereist dat de rechtzoekenden door de aangevoerde onwettigheid in hun belangen zijn geschaad. Indien de bestuursrechter ten aanzien van de verzoekende partij *in concreto* heeft vastgesteld dat zij belang heeft bij haar beroep en derhalve bij de vernietiging van de bestreden beslissing, en dat zij in haar belangen werd geschaad door de in het middel aangevoerde onwettigheid, is het niet redelijk verantwoord alsnog het onderzoek ten gronde van dat middel te verhinderen. Door de vernietigingsbevoegdheid van de Raad voor Vergunningsbetwistingen te beperken tot de belangen die de betrokken normen *in abstracto* nastreven, zonder rekening te houden met de gevolgen die de schending van die normen *in concreto* heeft voor de belangen van de rechtzoekende, is de bestreden vereiste integendeel tegenstrijdig ten opzichte van de doelstelling van de decreetgever om de bestuursrechtspraak zo goed mogelijk af te stemmen op de concrete positie van de procespartijen.

De overweging dat de vereiste enkel speelt wanneer de aangevoerde norm of het algemeen rechtsbeginsel « kennelijk » niet strekt tot de bescherming van de belangen, wijzigt niets aan die beoordeling. Het feit dat de decreetgever, met bepaalde normen, slechts bepaalde belangen voor ogen had, verhindert op zich niet dat de schending van die normen ook andere belangen op nadelige wijze kan raken. Het tegenovergestelde aanvaarden zou het mogelijk maken voor de decreetgever om via het beperken van het beschermingsbereik van de normen of algemene rechtsbeginselen die doorgaans in omgevingszaken worden aangevoerd, de rechtsbescherming in die zaken uit te hollen. Tegelijk, en paradoxaal, moet worden vastgesteld dat het beschermingsbereik van het merendeel van de normen of algemene rechtsbeginselen die doorgaans worden aangevoerd in omgevingszaken niet is vastgesteld of moeilijk vast te stellen is, hetgeen de voorspelbaarheid van de toepassing van de bestreden vereiste in het gedrang brengt waardoor afbreuk wordt gedaan aan het rechtszekerheidsbeginsel. Doordat die vereiste tot slot tot gevolg heeft dat telkens moet worden bepaald welke belangen worden beschermd door de aangevoerde norm, leidt zij evenmin op evidente wijze tot de versnelling van de procedure die door de decreetgever wordt nagestreefd.

B.14. Het eerste middel in de zaak nr. 7698, in zoverre het is afgeleid uit een schending, door artikel 35, derde lid, 2°, van het DBRC-decreet, zoals ingevoerd bij artikel 6 van het decreet van 21 mei 2021, en zoals van toepassing in de procedure voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen, van artikel 13 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, is gegrond. Artikel 35, derde lid, 2°, van het DBRC-decreet, dient te worden vernietigd.

Wat betreft het tweede middel in de zaak nr. 7683

B.15. Het tweede middel in de zaak nr. 7683 is onder andere afgeleid uit de schending, door artikel 35, derde lid, 3°, van het DBRC-decreet, zoals ingevoerd bij artikel 6 van het decreet van 21 mei 2021, van artikel 13 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

B.16.1. Artikel 35, derde lid, 3°, van het DBRC-decreet, zoals ingevoerd bij artikel 6 van het decreet van 21 mei 2021, bepaalt dat een schending van een norm of algemeen rechtsbeginsel niet kan leiden tot de vernietiging van de bestreden bestuurshandeling indien de verzoekende partij kennelijk heeft verzuimd die onwettigheid aan te voeren op het nuttige ogenblik waarop zij kon worden aangevoerd tijdens de bestuurlijke procedure.

Omgekeerd, houdt die bepaling, vanuit het perspectief van het betrokken publiek, een verplichting in om onwettigheden tijdens de bestuurlijke fase op het meest nuttige ogenblik op te werpen teneinde zich daar achteraf voor de bestuursrechter nog op te kunnen beroepen.

B.16.2. Hoewel die vereiste aldus niet rechtstreeks de ontvankelijkheid van het beroep regelt, heeft zij wel tot gevolg dat zij de beslechting van het geschil ten gronde verhindert. Bijgevolg dient de bestreden vereiste te beantwoorden aan de voorwaarden die voortvloeien uit de in B.7.3 vermelde grondwets- en verdragsbepalingen. Het Hof dient bijgevolg na te gaan of die vereiste geen ontoelaatbare bijkomende beperking van de toegang tot de rechter en van het recht op een effectief rechtsmiddel met zich meebrengt. Daarbij moet eveneens rekening worden gehouden met de vaststelling dat de toegang tot de rechter in omgevingszaken een waarborg biedt voor de vrijwaring van het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu, zoals gewaarborgd in artikel 23 van de Grondwet (B.7.5).

B.17.1. In de parlementaire voorbereiding wordt de bestreden vereiste als volgt toegelicht :

« De invoering van deze attentieplicht kadert in het streven om tijdens de administratieve procedure zoveel mogelijk informatie te verzamelen. Burgers worden aldus gestimuleerd om in een zo vroeg mogelijk stadium alle nuttige informatie en mogelijke bezwaren kenbaar te maken. Dit moet de vergunningverlenende overheden toelaten om met kennis van zaken een beslissing te nemen. Ingrediende bezwaren geven deze overheden desgevallend ook de kans om een en ander te remediëren, bijvoorbeeld door gebruik te maken van de administratieve lus.

Bij de toepassing van de attentieplicht dient de bestuursrechter erover te waken dat geen afbreuk wordt gedaan aan de essentie zelf van het recht op toegang tot de rechter dat onder meer beschermd wordt door artikel 13 van de Grondwet en artikel 6 van het EVRM. Zo mag de bepaling bijvoorbeeld niet zo opgevat worden dat de leden van het betrokken publiek die pas in het kader van de bekendmaking van de uitdrukkelijk gemotiveerde beslissing genomen in eerste of laatste administratieve aanleg geweest worden op elementen van de aanvraag die voor hen nadelige gevolgen kunnen hebben, dit middel niet meer op ontvankelijke wijze zouden kunnen aanvoeren. De bepaling mag evenmin zo opgevat worden dat ze de leden van het betrokken publiek die pas in het kader van de bekendmaking van de vergunningsbeslissing kennis krijgen van de schending van rechtsregels of algemene rechtsbeginselen die voor hen nadelige gevolgen kunnen hebben, de toegang tot de rechter ontzegt.

[...]

Om tegemoet te komen aan de adviezen van de RvSt werd in het ontworpen artikel 35 van het DBRC-decreet uitdrukkelijk ingeschreven dat geen afbreuk wordt gedaan aan de mogelijkheid om de schending aan te voeren van regels die de openbare orde aanbelangen en werd tevens de voorwaarde toegevoegd dat voor de toepassing van de attentieplicht vereist is dat de betrokken partij ' kennelijk ' heeft verzuimd om de ingeroepen onwettigheid aan te voeren op het meest nuttige moment in de bestuurlijke fase (zie punt 1.3.1 van deze memorie van toelichting voor een bespreking van de adviezen van de RvSt) » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2020-2021, nr. 699-1, pp. 29-30).

B.17.2. De bestreden bepaling heeft tot gevolg dat burgers verplicht zijn om op het meest nuttige ogenblik tijdens de bestuurlijke procedure alle onwettigheden waarmee een bestuurshandeling behept zou kunnen zijn, te identificeren en op te werpen teneinde hun toegang te vrijwaren tot een rechter die de bestreden bestuurshandeling aan een volledige toetsing van de materiële en procedurele rechtmatigheid kan onderwerpen. Dit vereist dat burgers in staat zijn om in veelal complexe en technische dossiers alle juridische problemen onverwijld te signaleren, wat in de meeste gevallen tot gevolg zal hebben dat zij zich vanaf het begin van de bestuurlijke fase reeds moeten laten bijstaan door een advocaat. Het door de decreetgever nagestreefde « wederkerig bestuursrecht » kan niet verantwoorden dat het feit dat

een overheid een onwettigheid begaat, minder verregaande gevolgen heeft dan het feit dat de burger dit niet onmiddellijk heeft opgemerkt. In dat verband dient eraan te worden herinnerd dat op het bestuur een plicht rust om rechtmatig en zorgvuldig te handelen en dat een bestuur in vergelijking met de gemiddelde burger veelal over meer kennis en middelen, onder meer inzake juridisch advies, beschikt om de rechtmatigheid van de besluitvorming in omgevingszaken te bewaken. In het licht van die zorgvuldigheidsplicht kan overigens niet staande worden gehouden dat de betrokken overheid, zonder het initiatief van burgers, niet in staat zou zijn nog tijdens de administratieve procedure onregelmatigheden die daarvoor in aanmerking komen, te identificeren en recht te zetten. Zelfs indien dit wel het geval zou zijn, zou dit geenszins verantwoorden dat de zorgvuldigheidsplicht die op de overheid rust, in de praktijk wordt omgezet naar een zorgvuldigheidsplicht van de burger. Hetzelfde geldt voor de doelstelling om de overheid zo snel mogelijk zo goed mogelijk te informeren.

B.17.3. Noch de doelstelling om de vergunningverlenende overheid zo snel mogelijk van alle informatie te voorzien en om potentiële onwettigheden tijdens de bestuurlijke procedure reeds te remediëren, noch de doelstelling om tot een efficiënte finale geschillenbeslechting door de rechter te komen, kunnen de bestreden beperking van de toegang tot de rechter verantwoorden. Met betrekking tot die laatste doelstelling, kan bovendien worden betwijfeld of een vereiste die *de facto* leidt tot een inspraakplicht die reeds geldt vanaf het begin van de administratieve procedure, alsook een potentiële discussie over de vraag of elk middel op het nuttige moment werd aangevoerd, werkelijk bijdraagt tot de efficiënte behandeling van geschillen.

De vermelding dat een middel enkel niet tot de vernietiging van een onwettige bestuurshandeling kan leiden indien de verzoekende partij « kennelijk » verzuimd heeft op het eerste nuttige ogenblik de aangevoerde onwettigheid te vermelden, leidt niet tot een andere conclusie.

B.18. Het tweede middel in de zaak nr. 7683, in zoverre het betrekking heeft op artikel 35, derde lid, 3°, van het DBRC-decreet, zoals van toepassing op de procedure voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen en zoals ingevoerd bij artikel 6 van het decreet van 21 mei 2021, is gegrond. Die bepaling dient bijgevolg te worden vernietigd.

Ten aanzien van de procedure voor het Handhavingscollege

B.19.1. Het tweede middel in de zaken met nrs. 7638 en 7644 is afgeleid uit een schending door artikel 6 van het decreet van 21 mei 2021, van de artikelen 10, 11, 12 en 13 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 6, 13 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met het algemeen redelijkheidsbeginsel en de algemene beginselen van recht van toegang tot een rechter, rechtszekerheid, rechtstaat en wettigheid, met artikel 159 van de Grondwet, met het strafrechtelijk vermoeden van onschuld en met het recht van verdediging. De verzoekende partijen in de zaken met nrs. 7638 en 7644 klagen daarbij uitdrukkelijk de toepassing aan van artikel 35, derde lid, van het DBRC-decreet, zoals ingevoerd bij artikel 6 van het decreet van 21 mei 2021, op de procedure voor het Handhavingscollege.

B.19.2. Zoals is vermeld in B.3.2, moeten middelen, om te voldoen aan de vereisten van artikel 6 van de bijzondere wet van 6 januari 1989, te kennen geven welke van de regels waarvan het Hof de naleving waarborgt, zouden zijn geschonden, alsook welke de bepalingen zijn die deze regels zouden schenden, en uiteenzetten in welk opzicht die regels door de bedoelde bepalingen zouden zijn geschonden.

Het Hof onderzoekt het middel in zoverre het aan die vereisten voldoet.

B.20. Om dezelfde redenen als vermeld in B.8.1 tot B.8.4, is het middel ongegrond wat betreft de toepassing van artikel 35, derde lid, 1°, van het DBRC-decreet in de procedure voor het Handhavingscollege.

B.21.1. Wat betreft artikel 35, derde lid, 2° en 3°, van het DBRC-decreet, dient rekening te worden gehouden met de aard van de bestreden beslissingen. De decreetgever beoogde, wat de rechtsbescherming in het kader van bestuurlijke handhaving in omgevingszaken betreft, gelet op het punitieve karakter van de bestuurlijke sancties die kunnen worden opgelegd, ten behoeve van de overtreder in zijn verhouding met het bestuur in uitgebreide rechtswaarborgen (zoals het vermoeden van onschuld en het recht op toegang tot de rechter), die onder meer uit de artikelen 6 en 7 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens voortvloeien, te voorzien (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2006-2007, nr. 1249/1, pp. 16-17).

B.21.2. Het recht op toegang tot de rechter met volle rechtsmacht, meer in het bijzonder het recht op een effectief rechtsmiddel en de rechten van verdediging, zoals gewaarborgd bij artikel 13 van de Grondwet en artikel 6, lid 1, en artikel 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, verzetten zich tegen de toepassing van artikel 35, derde lid, 2°, van het DBRC-decreet in beroepen tegen bestuurlijke sancties voor het Handhavingscollege. De persoon die wordt getroffen door een dergelijke sanctie moet alle middelen kunnen aanvoeren tegen het opleggen van een dergelijke sanctie. Het beperken van de vernietigingsbevoegdheid van het Handhavingscollege en het aldus immuniseren van een onwettig opleggen van sancties door het bestuur, doet afbreuk aan de rechtswaarborgen, in het bijzonder de rechten van verdediging, waarop een overtreder aanspraak kan maken.

Het vermoeden van onschuld en de rechten van verdediging van de overtreder-rechtzoekende in de voormelde context van de bestraffing, verzetten zich er bovendien tegen dat de betrokkene wordt verplicht om deel te nemen aan de besluitvorming die tot zijn bestraffing leidt.

Ten overvloedige dient te worden vastgesteld dat motieven die in de parlementaire voorbereiding worden aangehaald met betrekking tot de vereisten vermeld in artikel 35, derde lid, 2° en 3°, niet nuttig zijn met betrekking tot de procedure voor het Handhavingscollege. Evenmin is in de parlementaire voorbereiding enige verantwoording terug te vinden die specifiek betrekking heeft op die procedure.

B.22. Het tweede middel in de zaken met nrs. 7638 en 7644, in zoverre het betrekking heeft op artikel 35, derde lid, 2° en 3° van het DBRC-decreet, zoals van toepassing in de procedure bij het Handhavingscollege en zoals ingevoerd bij artikel 6 van het decreet van 21 mei 2021, is gegrond. Die bepaling dient bijgevolg te worden vernietigd.

Ten aanzien van de overige middelen

B.23.1. Gelet op de vernietiging van artikel 35, derde lid, 3°, van het DBRC-decreet, behoeft het tweede onderdeel van het enige middel in de zaak nr. 7683, dat gericht is tegen artikel 9 van het decreet van 21 mei 2021, niet te worden onderzocht. De kritiek van de verzoekende partij op artikel 9 van het decreet van 21 mei 2021 heeft immers uitsluitend betrekking op de door die bepaling voorgeschreven inwerkingtreding van de attentieplicht en het ontbreken van overgangsrecht.

B.23.2. Aangezien de overige middelen betrekking hebben op artikel 35, derde lid, 2° en 3°, van het DBRC-decreet en niet tot een ruimere vernietiging van die bepalingen kunnen leiden, dienen zij niet te worden behandeld.

Ten aanzien van de handhaving van de gevolgen van de bestreden bepalingen

B.24. De Vlaamse Regering vraagt de gevolgen van de vernietigde bepalingen definitief te handhaven tot op het moment van publicatie van het arrest in het *Belgisch Staatsblad*, teneinde de rechtszekerheid te waarborgen.

B.25. De onderhavige vernietiging heeft tot gevolg dat, met terugwerkende kracht, ten aanzien van omgevingsbeslissingen, waartegen reeds op een ontvankelijke wijze een beroep is ingesteld bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen of het Handhavingscollege, die nog geen einduitspraak hebben gedaan over die beroepen of waarvan de arresten nog vatbaar zijn voor een cassatieberoep bij de Raad van State, alsnog een vernietiging van de bestreden beslissing door de Raad voor Vergunningsbetwistingen of het Handhavingscollege mogelijk is op grond van middelen die niet voldoen aan de vereisten van artikel 35, derde lid, 2° en 3°, van het DBRC-decreet.

Daarnaast is het mogelijk dat ten aanzien van beroepen waarover wel reeds een uitspraak werd gedaan, toepassing wordt gemaakt van artikel 18 van de bijzondere wet van 6 januari 1989. De potentiële impact van die mogelijkheid kan echter niet verantwoord worden dat de gevolgen van de vernietigde bepalingen en de vastgestelde schending van het recht op toegang tot de rechter, in het bijzonder in het licht van het recht op bescherming van een gezond leefmilieu, worden gehandhaafd.

Om die redenen,
het Hof

- vernietigt artikel 35, derde lid, 2° en 3°, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 4 april 2014 « betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscollèges », zoals ingevoerd bij artikel 6 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 21 mei 2021 « tot wijziging van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscollèges, wat betreft de optimalisatie van de procedures »;

- onder voorbehoud van hetgeen in B.8.2 is vermeld, verwerpt de beroepen voor het overige.

Aldus gewezen in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 11 april 2023.

De griffier,
F. Meersschant

De voorzitter,
L. Lavrysen

COUR CONSTITUTIONNELLE

[C – 2023/41790]

Extrait de l'arrêt n° 59/2023 du 11 avril 2023

Numéros du rôle : 7638, 7644, 7656, 7683, 7698 et 7701

En cause : les recours en annulation des articles 6 et 9 du décret de la Région flamande du 21 mai 2021 « modifiant le décret du 4 avril 2014 relatif à l'organisation et à la procédure de certaines juridictions administratives flamandes, en ce qui concerne l'optimisation des procédures », introduits par Hugo Bogaerts et autres, par l'ASBL « Aktiekomitee Red de Voorkempen », par l'ASBL « Vereniging van Schotenhof », par l'« Orde van Vlaamse balies », par l'ASBL « Natuurpunt » et autres et par l'ASBL « Bescherm Bomen en Natuur ».

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents L. Lavrysen et P. Nihoul, et des juges T. Giet, J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache, T. Detienne, D. Pieters, S. de Bethune, E. Bribosia, W. Verrijdt et K. Jadin, assistée du greffier F. Meersschant, présidée par le président L. Lavrysen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. *Objet des recours et procédure*

a. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 20 septembre 2021 et parvenue au greffe le 21 septembre 2021, un recours en annulation de l'article 6 du décret de la Région flamande du 21 mai 2021 « modifiant le décret du 4 avril 2014 relatif à l'organisation et à la procédure de certaines juridictions administratives flamandes, en ce qui concerne l'optimisation des procédures » (publié au *Moniteur belge* du 14 juin 2021) a été introduit par Hugo Bogaerts, André Didden, Denis Malcorps, Jan Creve, Annick Meurant, Jan Stevens, Guy Van Loon et Dirk Bus, assistés et représentés par Me P. Vande Castele, avocat au barreau d'Anvers.

b. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 4 octobre 2021 et parvenue au greffe le 5 octobre 2021, l'ASBL « Aktiekomitee Red de Voorkempen », assistée et représentée par Me P. Vande Castele, a introduit un recours en annulation de la même disposition décréte.

c. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 22 octobre 2021 et parvenue au greffe le 25 octobre 2021, l'ASBL « Vereniging van Schotenhof », assistée et représentée par Me R. Wens, avocat au barreau d'Anvers, et par Me P. Vande Castele, a introduit un recours en annulation de la même disposition décréte.

d. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 19 novembre 2021 et parvenue au greffe le 25 novembre 2021, l'« Orde van Vlaamse balies », assisté et représenté par Me S. Boullart, Me J. Snauwaert et Me B. D'Hollander, avocats au barreau de Gand, a introduit un recours en annulation des articles 6 et 9 du même décret.

e. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 9 décembre 2021 et parvenue au greffe le 10 décembre 2021, un recours en annulation de l'article 6, alinéa 2, 2° et 3°, du même décret a été introduit par l'ASBL « Natuurpunt », l'ASBL « Greenpeace Belgium », l'ASBL « World Wide Fund for Nature Belgium », l'ASBL « Grootouders voor het klimaat », l'ASBL « Actiegroep Leefmilieu Rupelstreek », l'ASBL « Klimaatzaak », l'ASBL « Limburgse Milieukoepel », l'ASBL « Milieufront Omer Wattez », l'ASBL « Bos+ Vlaanderen », l'ASBL « Dryade » et l'ASBL « Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen », assistées et représentées par Me J. Verstraeten, avocat au barreau de Louvain.

f. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 13 décembre 2021 et parvenue au greffe le 14 décembre 2021, l'ASBL « Bescherm Bomen en Natuur », assistée et représentée par Me M. Ryelandt, avocat au barreau de Flandre occidentale, a introduit un recours en annulation de l'article 6 du même décret.

Ces affaires, inscrites sous les numéros 7638, 7644, 7656, 7683, 7698 et 7701 du rôle de la Cour, ont été jointes.

(...)

II. *En droit*

(...)

Quant à la recevabilité

B.1.1. Le Gouvernement flamand conteste l'intérêt des parties requérantes dans les affaires n^{os} 7638, 7644 et 7656 à l'annulation de la disposition attaquée, qui vise à optimiser la procédure devant certaines juridictions administratives flamandes.