

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 259.804 van 21 mei 2024
in de zaak A. 237.986/VII-41.822**

In zake : de NV CAMPUS LUITENANT COPPENS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Nicolas Janssens
kantoor houdend te 2820 Bonheiden
Mechelsesteenweg 339
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Chris Schijns en Jef Goffings
kantoor houdend te 3600 Genk
Grotestraat 122
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partij :

de BV BOLCKMANS WAREHOUSING & OFFICES
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Greg Jacobs
kantoor houdend te 1210 Brussel
Kunstlaan 1
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 21 december 2022, strekt tot de
nietigverklaring van arrest nr. RvVb-A-2223-0229 van de Raad voor
Vergunningsbetwistingen van 10 november 2022 in de zaak 2122-RvVb-0238-A.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking van 26 januari 2023.

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

De bv Bolckmans Warehousing & Offices heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 12 april 2023. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur Wouter De Cock heeft op 4 juli 2023 een verslag opgesteld, op grond van artikel 16 van het koninklijk besluit van 30 november 2006 ‘tot vaststelling van de cassatie-procedure bij de Raad van State’.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van de procedure teneinde te worden gehoord ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 18 april 2024.

Staatsraad Francis Van Nuffel heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Pieter Jongbloet, die *loco* advocaat Nicolas Janssens verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Hannelore Donné, die *loco* advocaten Chris Schijns en Jef Goffings verschijnt voor de verwerende partij en advocaat Greg Jacobs, die verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Wouter De Cock 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 bouw van een complex bestaande uit 10 KMO-units, 24 ateliers, 24 half ondergrondse garages en een energiesysteem. De deputatie van de provincieraad van Antwerpen weigert de gevraagde vergunning op 11 maart 2021. Na beroep van de tussenkomende partij besluit de verwerende partij op 6 oktober 2021 om de vergunning onder voorwaarden te verlenen.

3.2. Het bestreden arrest verwerpt het beroep van de verzoekende partij tegen de beslissing van 6 oktober 2021. Het verklaart daartoe de exceptie gegrond dat de verzoekende partij niet getuigt van het vereiste belang bij het beroep.

IV. Onderzoek van het eerste onderdeel van het eerste middel

Uiteenzetting van het onderdeel

4. De verzoekende partij voert de schending aan van artikel 105, § 2, 2°, gelezen in samenhang met artikel 2, eerste lid, 1°, van het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende de omgevingsvergunning’, de artikelen 13 en 149 van de Grondwet, artikel 6, § 1, van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, artikel 9 van het Verdrag van 25 juni 1998 ‘betreffende de toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden’ en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

Zij komt op tegen de beoordeling van de Raad voor Vergunningsbetwistingen dat zij niet getuigt van het vereiste belang bij haar beroep, specifiek met betrekking tot de door haar aangevoerde mobiliteitshinder. Het bestreden arrest zou volgens de verzoekende partij de belangvereiste op een overdreven formalistische en té restrictieve wijze hebben beoordeeld, en daardoor de voormelde bepalingen schenden.

De verzoekende partij zet uiteen dat zij in haar beroepsschrift uitdrukkelijk had gesteld dat zij niet enkel eigenaar is van de naastliggende kantoorste, doch dat zij die ook exploiteert door de daar aanwezige kantoorruimte te verhuren. De zeer geringe afstand tussen het voorwerp van de vergunning en haar eigendom vormen volgens de verzoekende partij reeds een belangrijke objectieve maatstaf om te beoordelen of zij gevolgen ondervindt of waarschijnlijk ondervindt van de afgeleverde vergunning. Zo ook zou door de verzoekende partij een voldoende link zijn gelegd tussen de vermeende hinder en haar activiteiten doordat zij heeft aangevoerd te vrezen voor de negatieve impact op de mobiliteit en de bedrijfsvoering in de onmiddellijke omgeving van de projectste.

Standpunt van de andere partijen

5. De verwerende partij antwoordt dat het middelonderdeel niet kan worden aangenomen omdat het de Raad van State zou verplichten om de feitelijke omstandigheden van de zaak te beoordelen, wat hem als cassatierechter niet is toegestaan. Verder zou het middelonderdeel volgens de verwerende partij in elk geval ongegrond zijn omdat de verzoekende partij zich ertoe beperkt een visie op te werpen die verschilt van het standpunt van de Raad voor Vergunningsbetwistingen, en geen relevante rechtspraak kan aanhalen die haar visie bevestigt.

6. De tussenkomende partij merkt op dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen het belangvereiste geenszins restrictief heeft toegepast, nu hij aanvaardt dat mobiliteitshinder in aanmerking kan worden genomen. Wat het bestreden arrest echter vaststelt, is dat de verzoekende partij er niet in slaagt op

voldoende aannemelijke wijze, voldoende duidelijk en concreet aan te tonen welke persoonlijke mobiliteitshinder zij zal ondervinden. Dergelijke vaststelling heeft volgens de tussenkomenende partij geen uitstaans met het restrictief toepassen van de belangvereiste, maar wel met de vraag of de verzoekende partij zich op een afdoende wijze heeft gekweten van haar stelplicht betreffende haar belang. De kritiek van de verzoekende partij zou de Raad van State verplichten de feiten opnieuw te beoordelen en zelf te oordelen of de verzoekende partij over het vereiste belang beschikt, wat de Raad van State als cassatierechter niet is toegestaan.

Beoordeling

7. Het bestreden arrest verwerpt het beroep van de verzoekende partij op grond van volgende redenen :

“1.

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

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

‘elke natuurlijke persoon of rechtspersoon alsook elke vereniging, organisatie of groep met rechtspersoonlijkheid die gevolgen ondervindt of waarschijnlijk ondervindt van of belanghebbende is bij de besluitvorming over de afgifte of bijstelling van een omgevingsvergunning of van vergunningsvoorwaarden waarbij niet-gouvernementele organisaties die zich voor milieubescherming inzetten, geacht worden belanghebbende te zijn.’

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

aannemelijk maakt, op een wijze dat het niveau van een louter theoretische bewering overstijgt. Niet zomaar om het even welke uiteenzetting kan dus volstaan ter adstructie van het vereiste belang en het bestaan van een persoonlijk belang wordt evenmin vermoed.

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

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

2.

De verzoekende partij voert in eerste instantie aan dat ze als ‘eigenaar en exploitant van de naastliggende kantoorssite [...] kan worden beschouwd als ‘betrokken publiek’’. In tegenstelling tot wat ze lijkt aan te nemen, beschikt zij evenwel niet over een evident belang louter en alleen omdat haar eigendom gelegen is naast het projectgebied waarop de bestreden beslissing betrekking heeft. Het feit dat men beschikt over een zakelijk recht op een aanpalend perceel kan de onderbouwing van het belang van een verzoekende partij faciliteren of vereenvoudigen, maar kan op zichzelf niet volstaan om als ‘betrokken publiek’ een beroep te kunnen instellen bij de Raad (overeenkomstig artikel 105, §2, eerste lid, 2° *juncto* artikel 2, eerste lid, 1° [van het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende de omgevingsvergunning’]). De verzoekende partij moet ook in dat geval blijk geven van nadelige gevolgen die ze ingevolge de bestreden beslissing ondervindt of vreest te ondervinden. Zoals hierna blijkt is dit niet het geval.

3.

De verzoekende partij beklaagt zich in eerste instantie over mogelijke mobiliteitshinder door de uitvoering van de bestreden beslissing. Ze beperkt zich op dit punt tot de bewering ‘Het realiseren van de aanvraag heeft potentieel een negatieve impact op de mobiliteit en op de bedrijfsvoering in de onmiddellijke omgeving van de projectsite’ en haar belang ‘dan ook evident’ is. Ze gaat ervan uit dat ze als ‘eigenaar en exploitant van de naastliggende kantoorssite’ door de ‘bijkomende verkeershinder’ als ‘vanzelfsprekend’ nadelen zal ondervinden.

Een rechtspersoon kan zich niet op zintuiglijke hinder beroepen. Een rechtspersoon kan zich in beginsel wel beroepen op mobiliteitshinder voor zover deze hinder verbonden wordt aan de uitgeoefende activiteiten of doelomschrijving van de vennootschap. De verzoekende partij, die een rechtspersoon is, moet immers aantonen dat haar persoonlijk belang verband houdt met haar doel, taken en bevoegdheden.

Het maatschappelijk doel van de verzoekende partij wordt in haar oprichtingsakte als volgt omschreven :

‘De vennootschap heeft tot doel:

Het aankopen, verkopen, huren, verhuren, leasen, verkavelen, ruilen, doen bouwen, doen verbouwen, inrichten, uitbaten en anderszins ter beschikking

stellen van ruimten voor socio-economische activiteiten.
[...]

De verzoekende partij moet concreet aannemelijk maken welke rechtstreekse dan wel onrechtstreekse hinder ze kan (of vreest te) ondervinden door een mogelijke toename van de mobiliteit en in welke zin die hinder ook verband houdt met haar doel, taken en bevoegdheden.

De verzoekende partij verhuurt en exploiteert de panden op het naastliggend terrein, bestaande uit kantoorruimtes, waardoor het niet vanzelfsprekend is dat ze door een potentiële toenemende mobiliteit in haar belangen rechtstreeks dan wel onrechtstreeks geschaad zal worden.

Uit het gehele verzoekschrift blijkt niet, minstens niet op een voldoende aannemelijke wijze, dat de verzoekende partij verduidelijkt of concretiseert in welke mate ze persoonlijk mobiliteitshinder zal ondervinden. De verzoekende partij maakt nergens melding van enig mogelijk nadelig effect door de gevreesde mobiliteitshinder op haar eigen activiteiten terwijl zij hiertoe nochtans gehouden is.

Hierbij wordt ook opgemerkt dat de verzoekende partij zich niet kan opwerpen als beheerder van de goede ruimtelijke ordening van het bedrijventerrein [...] of de omgeving van de projectsite (gelegen op het bedrijventerrein), aangezien zij zich daarmee op een belang beroept dat door eenieder kan worden aangebracht en zij aldus een niet toegelaten '*actio popularis*' instelt.

In haar wederantwoordnota voegt ze nog toe dat ze hinder zal ondervinden van de 'parkeerdruk (foutief geparkeerde wagens)' omdat door 'het ontbreken van maar liefst 38(!) parkeerplaatsen' ook 'de parkeerdruk onvermijdelijk wordt verlegd naar de omgeving, en dus ook invloed zal hebben op verzoekende partij' en dit geldt des te meer omdat 'haar perceel zich situeert vlak naast het perceel van voorliggende aanvraag'. Voor zover dit argument als een verduidelijking van de uiteenzetting van haar belang kan gelden, is het onduidelijk hoe ze in haar belangen geschaad is door de potentiële toename van de parkeerdruk '*in de omgeving*'.

Opnieuw moet hierover worden opgemerkt dat de verzoekende partij zich niet kan opwerpen als de behoeeder of organisator van de parkeersituatie op het bedrijventerrein, maar zich moet beperken tot het vrijwaren van haar persoonlijke belangen. De verzoekende partij komt niet verder dan te stellen dat er een tekort is aan parkeerplaatsen op de nieuwe voorziene site en dat ze hierdoor 'vanzelfsprekend' hinder zal ondervinden als eigenaar van het naastgelegen kantoorgebouw. Ze concretiseert nergens hoe ze als rechtspersoon hinder of nadelen ondervindt door een verhoogde parkeerdruk, evenmin licht ze toe wat haar eigen parkeersituatie betreft en in welke zin hierop 'druk' zou ontstaan. Het gegeven dat ze hierover een middel ontwikkelt, waarin bovendien evenmin de nadelen concreet worden geduid, doet geen afbreuk aan hetgeen hiervoor wordt vastgesteld.

De Raad kan enkel besluiten dat de verzoekende partij niet alleen nalaat de aangeklaagde mobiliteitshinder en parkeerdruk concreet inzichtelijk te maken maar ook haar persoonlijke situatie inzichtelijk te maken en de aangevoerde hinder op geïndividualiseerde wijze daarop te betrekken.

[...]

5.

De exceptie is gegrond.”

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

“elke natuurlijke persoon of rechtspersoon alsook elke vereniging, organisatie of groep met rechtspersoonlijkheid die gevolgen ondervindt of waarschijnlijk ondervindt van of belanghebbende is bij de besluitvorming over de afgifte of bijstelling van een omgevingsvergunning of van vergunningsvoorwaarden waarbij niet-gouvernementele organisaties die zich voor milieubescherming inzetten, geacht worden belanghebbende te zijn.”

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

9. Artikel 14, § 2 van de 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 partij waarschijnlijk gevolgen ondervindt van de afgifte van de door haar bestreden omgevingsvergunning. Wel kan de Raad van State als cassatierechter nagaan of de Raad voor Vergunningsbetwistingen bij zijn beoordeling of de beroeper voldoende aannemelijk maakt dat hij waarschijnlijk gevolgen ondervindt van de afgifte van de omgevingsvergunning, de draagwijdte heeft miskend van voormelde bepalingen van het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende de omgevingsvergunning’.

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

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

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

De beroeper heeft in dat verband geen andere stelplicht dan het vermelden van zijn hoedanigheid van eigenaar of exploitant van het naburig terrein, en het behoort de partij die de ontvankelijkheid van het beroep betwist om de feitelijke gegevens voor te leggen die kunnen aantonen dat het niet waarschijnlijk is dat de beroeper, niettegenstaande de naburige ligging van zijn terrein, enig gevolg zou ondervinden van de vergunde handelingen.

12. Het bestreden arrest stelt vast dat de verzoekende partij zich heeft aangediend als de eigenaar van een perceel dat grenst aan het terrein waarop de handelingen, die het voorwerp uitmaken van de vergunningsaanvraag, zullen

worden uitgevoerd. Ook stelt het bestreden arrest vast dat de verzoekende partij haar terrein exploiteert door de kantoorruimten die zich erop bevinden, te verhuren.

Door te oordelen dat deze enkele feitelijke omstandigheden niet volstaan om de omgevingsvergunning voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen te kunnen bestrijden, en te vereisen dat de verzoekende partij bijkomend zou “blijk geven van nadelige gevolgen die ze ingevolge de bestreden beslissing ondervindt of vreest te ondervinden”, en op grond van dat uitgangspunt te oordelen dat :

- de verzoekende partij concreet aannemelijk moet maken welke rechtstreekse dan wel onrechtstreekse hinder ze kan (of vreest te) ondervinden door een mogelijke toename van de mobiliteit en in welke zin die hinder ook verband houdt met haar doel, taken en bevoegdheden,
- uit de omstandigheid dat verzoekende partij de panden op het naburig terrein exploiteert en verhuurt, niet vanzelfsprekend volgt dat ze door een potentiële toenemende mobiliteit in haar belangen rechtstreeks dan wel onrechtstreeks geschaad zal worden,
- de verzoekende partij moet verduidelijken of concretiseren in welke mate ze persoonlijk mobiliteitshinder zal ondervinden, en melding moet maken van een mogelijk nadelig effect van de gevreesde mobiliteitshinder op haar eigen activiteiten,
- met het argument van de verzoekende partij dat zij hinder zal ondervinden omdat in het vergunde project parkeerplaatsen ontbreken zodat de parkeerdruk verlegd wordt naar de omgeving, niet wordt duidelijk gemaakt hoe de verzoekende partij in haar belangen geschaad is door de potentiële toename van de parkeerdruk “*in de omgeving*”,
- de verzoekende partij niet kan volstaan met het stellen dat er een tekort is aan parkeerplaatsen op de nieuwe voorziene site en dat ze hierdoor vanzelfsprekend hinder zal ondervinden als eigenaar van het naastgelegen kantoorgebouw, en moet concretiseren hoe ze als rechtspersoon hinder of nadelen ondervindt door een verhoogde parkeerdruk, en moet toelichten in welke zin ‘druk’ zou ontstaan op haar eigen parkeersituatie,

voegt het bestreden arrest drempels toe aan de toegang tot de rechter, miskent het de draagwijdte van het begrip “betrokken publiek” en schendt het derhalve de artikelen 2, 1°, en 105, §2, 2°, van het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende de omgevingsvergunning’.

Het eerste onderdeel van het eerste middel is in zoverre gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt arrest nr. RvVb-A-2223-0229 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen van 10 november 2022 in de zaak 2122-RvVb-0238-A.

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

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

4. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op een rolrecht van 200 euro en een bijdrage van 24 euro.
De tussenkommende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 150 euro.

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

Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Francis Van Nuffel,	staatsraad,
Frédéric Vanneste,	staatsraad,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Carlo Adams