

Rolnummer 7419
Arrest nr. 92/2021 van 17 juni 2021

## A R R E S T

---

*In zake* : de prejudiciële vraag betreffende artikel 4.8.11, § 1, eerste lid, 3°, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, vóór de wijziging ervan met ingang van 21 februari 2017, gesteld door de Raad van State.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters L. Lavrysen en F. Daoût, en de rechters T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache en T. Detienne, bijgestaan door de griffier F. Meersschant, onder voorzitterschap van voorzitter L. Lavrysen,

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\* \*

### I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij arrest nr. 247.564 van 18 mei 2020, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 14 juli 2020, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt art. 4.8.11. § 1, eerste lid, 3° VCRO de artikelen 10, 11, 13 en 23 van de Grondwet, gelezen in samenhang met de artikelen 6 en 9 van het verdrag van Aarhus van 25 juni 1998 betreffende de toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden en het recht op toegang tot de rechter, gewaarborgd door art. 6 van het EVRM, in zoverre commerciële nadelen niet beschouwd kunnen worden als rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen ter ondersteuning van een beroep bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen behoudens indien ze een ‘ stedenbouwkundige inslag ’ hebben, zelfs indien het beroep inhoudelijk gesteund is op wettigheidsbezwaren tegen het vergunde project van stedenbouwkundige aard (bv. de onverenigbaarheid van de concurrerende inrichting met het gewestplan) ? ».

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- de bvba « Horeca Totaal Brugge », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. G. Verhelst en Mr. I. De Cleen, advocaten bij de balie van Antwerpen;
- de deputatie van de provincieraad van Antwerpen, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. R. Tijs en Mr. J. Maes, advocaten bij de balie van Antwerpen;
- de nv « Sligro-ISPC Belgium », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. E. Empereur, advocaat bij de balie van Antwerpen;
- de nv « Straatsburgdok », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. Y. Loix en Mr. N. Ansoms, advocaten bij de balie van Antwerpen;
- de Vlaamse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. J. Vanpraet, advocaat bij de balie van West-Vlaanderen.

Bij beschikking van 31 maart 2021 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers T. Merckx-Van Goey en P. Nihoul te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 21 april 2021 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 21 april 2021 in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

## II. De feiten en de rechtspleging in het bodemgeskil

Op 19 januari 2017 verleent de deputatie van de provincieraad van Antwerpen (hierna : de deputatie) een stedenbouwkundige vergunning aan de nv « Straatsburgdok » voor het verbouwen van bestaande magazijnen naar een distributiecentrum. Het distributiecentrum zal worden uitgebaut door de nv « Sligro-ISPC Belgium ».

Twaalf verzoekende partijen, waaronder de bvba « Horeca Totaal Brugge », stellen tegen die beslissing een beroep tot vernietiging in bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Bij arrest nr. RvVb-A-1819-0265 van 6 november 2018 wordt het beroep van de eerste verzoekende partij, de bvba « Drankenhandel Gagelmans » gegrond verklaard, en worden de overige beroepen verworpen. Wat betreft het beroep van de bvba « Horeca Totaal Brugge », oordeelt de Raad voor Vergunningsbetwistingen in essentie dat zij niet aannemelijk maakt rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen te kunnen ondervinden van de stedenbouwkundige vergunning, in de zin van het toenmalige artikel 4.8.11, § 1, eerste lid, 3<sup>o</sup>, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna : de VCRO). De bvba « Horeca Totaal Brugge » beroept zich immers op een louter commercieel nadeel, terwijl de hinder of nadelen bedoeld in artikel 4.8.11, § 1, eerste lid, 3<sup>o</sup>, van de VCRO volgens de Raad voor Vergunningsbetwistingen van stedenbouwkundige aard dienen te zijn. Daardoor doet de bvba « Horeca Totaal Brugge » niet blijken van het rechtens vereiste belang.

Op 21 december 2018 stelt de bvba « Horeca Totaal Brugge » een cassatieberoep in bij de Raad van State tegen het arrest van 6 november 2018. Het enige cassatiemiddel is afgeleid uit de schending van de artikelen 4.7.21, § 2, 2<sup>o</sup>, en 4.8.11, § 1, eerste lid, 3<sup>o</sup>, van de VCRO, artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en de artikelen 6 en 9 van het Verdrag van Aarhus van 25 juni 1998 betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (hierna : het Verdrag van Aarhus).

Bij arrest nr. 245.879 van 24 oktober 2019 verklaart de Raad van State het cassatieberoep ontvankelijk en heropent hij de debatten. Het auditoraat, dat had geadviseerd om het cassatieberoep onontvankelijk te verklaren, wordt daarbij gelast tot een aanvullend onderzoek van de zaak.

Bij arrest nr. 246.194 van 27 november 2019 verbetert de Raad van State twee materiële vergissingen in het arrest nr. 245.879.

Bij arrest nr. 247.564 van 18 mei 2020 oordeelt de Raad van State dat het arrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen van 6 november 2018, « door te oordelen dat een door een verzoeker aangevoerd commercieel belang slechts kan worden aanvaard als een afdoende belang op voorwaarde dat het rechtstreeks of onrechtstreeks veroorzaakt wordt door hinder of nadelen van stedenbouwkundige aard [...], [...] geen voorwaarde [toevoegt] aan de belangvereiste in voormelde artikelen 4.7.21, § 2, 2<sup>o</sup>, en 4.8.11, § 1, eerste lid, 3<sup>o</sup>, VCRO maar [...] het aangevoerde concurrentieel nadeel [toetst] aan het in die laatste decretale bepaling vereiste belang ». De Raad van State vervolgt dat het arrest van 6 november 2018 « niet het recht op toegang tot de [Raad voor Vergunningsbetwistingen] [beperkt] dat de decreetgever in artikel 4.8.11, § 1, eerste lid, 3<sup>o</sup>, VCRO heeft verleend » en « zodoende artikel 13 van de Grondwet, artikel 6, § 1, van het EVRM, noch de artikelen 6 en 9.3 van het verdrag van Aarhus [schendt] ». Onder verwijzing naar artikel 26, § 2, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, oordeelt de Raad van State tot slot dat de door de verzoekende partijen voorgestelde prejudiciële vraag over artikel 4.8.11, § 1, eerste lid, 3<sup>o</sup>, van de VCRO moet worden gesteld.

## III. In rechte

- A -

### *Ten aanzien van de ontvankelijkheid van de prejudiciële vraag*

A.1.1. De Vlaamse Regering meent dat de prejudiciële vraag onontvankelijk is, omdat de Raad van State in de verwijzingsbeslissing reeds zelf zou hebben geoordeeld dat de toepasselijke versie van artikel 4.8.11, § 1, eerste lid, 3<sup>o</sup>, van de VCRO geen schending inhoudt van artikel 13 van de Grondwet, artikel 6, § 1, van het Europees

Verdrag voor de rechten van de mens en de artikelen 6 en 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus. De verwijzingsbeslissing zou op dit punt gezag van gewijsde hebben en niet meer in het geding kunnen worden gebracht, waardoor het antwoord van het Hof op de prejudiciële vraag niet kan bijdragen aan de oplossing van het bodemgeschil. Verder zou het feit dat de Raad van State alsnog de prejudiciële vraag heeft gesteld, op een verkeerd begrip berusten van de uitzonderingsgronden van artikel 26 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof. Door uitsluitend te verwijzen naar artikel 26, § 2, van de bijzondere wet, zou de Raad van State eraan voorbij zijn gegaan dat in geval van een samenloop van grondrechten geen verplichting geldt om een prejudiciële vraag te stellen « wanneer het rechtscollege oordeelt dat de bepaling uit titel II van de Grondwet klaarblijkelijk niet geschonden is », overeenkomstig artikel 26, § 4, tweede lid, 2°. Om die reden had de Raad van State moeten weigeren de prejudiciële vraag te stellen.

De deputatie en de nv « Straatsburgdok » sluiten zich aan bij de exceptie van onontvankelijkheid van de Vlaamse Regering.

A.1.2. Volgens de bvba « Horeca Totaal Brugge » moet de exceptie worden afgewezen. Zij stelt dat het aan de verwijzende rechter toekomt de opportuniteit van een prejudiciële vraag te beoordelen. Het gegeven dat de Raad van State zou hebben vastgesteld dat er klaarblijkelijk geen schending voorligt van de aangehaalde toetsingsnormen, zou niet uitsluiten dat alsnog een prejudiciële vraag wordt gesteld. De verwijzingsbeslissing zou voorts als een logisch geheel moeten worden gelezen, waarbij de Raad van State zijn vaste rechtspraak over het commercieel belang overneemt, en deze vervolgens wenst te laten aftoetsen door het Grondwettelijk Hof.

A.2. De deputatie, de nv « Straatsburgdok » en de nv « Sligro-ISPC Belgium » menen dat de prejudiciële vraag onvoldoende duidelijk is, en ook om die redenen onontvankelijk moet worden verklaard. Meer bepaald zou, wat de artikelen 10 en 11 van de Grondwet betreft, uit de prejudiciële vraag of de motieven van de verwijzingsbeslissing niet kunnen worden afgeleid welke categorieën van personen met elkaar moeten worden vergeleken. Evenmin zou duidelijk zijn in welk opzicht de artikelen 13 en 23 van de Grondwet, dan wel artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en de artikelen 6 en 9 van het Verdrag van Aarhus zijn geschonden. Wat specifiek artikel 6 van het Verdrag van Aarhus betreft, wordt opgemerkt dat die bepaling betrekking heeft op de inspraak van het publiek tijdens de bestuurlijke besluitvormingsprocedure, terwijl artikel 4.8.11, § 1, eerste lid, 3°, van de VCRO de toegang tot de Raad voor Vergunningsbetwistingen regelt.

De nv « Straatsburgdok » voegt hier nog aan toe dat het niet toekomt aan de partijen, en met name de bvba « Horeca Totaal Brugge », om in het kader van de procedure voor het Grondwettelijk Hof het onderwerp en de omvang van de prejudiciële vraag nader te bepalen.

### *Ten gronde*

A.3.1. Volgens de bvba « Horeca Totaal Brugge » moet de prejudiciële vraag bevestigend worden beantwoord.

A.3.2. In de eerste plaats wijst de bvba « Horeca Totaal Brugge » erop dat het antwoord van het Hof op de prejudiciële vraag niet enkel van belang zal zijn voor de toegang tot het jurisdictioneel beroep bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen, maar ook voor de toegang tot het voorafgaande administratief beroep bij de deputatie. Wat dat laatste beroep betreft, voorzagt de toepasselijke versie van artikel 4.7.21, § 2, van de VCRO immers eveneens in een beroepsmogelijkheid voor « elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen kan ondervinden ingevolge de bestreden beslissing ».

A.3.3. Onder verwijzing naar de parlementaire voorbereiding van artikel 4.8.11, § 1, 3°, van de VCRO stelt de bvba « Horeca Totaal Brugge » dat de decreetgever heeft willen voorzien in een effectief recht op toegang tot de administratieve en jurisdictionele beroepsprocedures, en het belangvereiste daarom niet overdreven restrictief of formalistisch mag worden toegepast, maar integendeel extensief moet worden geïnterpreteerd. Dat wordt bevestigd in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, de Raad van State en de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Zowel de Raad van State als de Raad voor Vergunningsbetwistingen oordelen in het bijzonder dat zelfs een onrechtstreeks belang volstaat, zoals dat van de naburige eigenaar die niet ter plaatse woont en enkel een waardevermindering wenst te voorkomen.

De bvba « Horeca Totaal Brugge » merkt vervolgens op dat de rechtspraak van de Raad van State en de Raad voor Vergunningsbetwistingen een evolutie heeft doorgemaakt : terwijl de beide rechtscolleges aanvankelijk aanvaardden dat louter commerciële hinder of nadelen konden volstaan ter staving van het belang om een beroep

in te stellen tegen een stedenbouwkundige vergunning, is dat de afgelopen jaren niet langer het geval. Voortaan moeten de in artikel 4.8.11, § 1, eerste lid, 3°, van de VCRO bedoelde hinder of nadelen volgens de Raad van State en de Raad voor Vergunningsbetwistingen in een stedenbouwkundige betekenis worden begrepen, hetgeen betekent dat partijen die zich enkel baseren op een zogenaamd commercieel belang niet langer een beroep kunnen instellen. Die evolutie in de rechtspraak is niet het gevolg van een wijziging van de onderliggende regelgeving.

A.3.4. De bvba « Horeca Totaal Brugge » is van mening dat artikel 4.8.11, § 1, eerste lid, 3°, van de VCRO, in de voormelde interpretatie van de Raad van State en de Raad voor Vergunningsbetwistingen, niet bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Volgens de bvba « Horeca Totaal Brugge » creëert artikel 4.8.11, § 1, eerste lid, 3°, van de VCRO een verschil in behandeling tussen twee vergelijkbare categorieën van partijen voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen, namelijk partijen die een stedenbouwkundig nadeel aanvoeren ter ondersteuning van hun belang, enerzijds, en partijen die zich daarvoor beroepen op een louter commercieel nadeel, anderzijds. Dat verschil in behandeling zou niet bestaanbaar zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de overige toetsingsnormen aangehaald in de prejudiciële vraag.

Allereerst zou het verschil in behandeling niet steunen op een objectief criterium van onderscheid, vermits het antwoord op de vraag of een belang zuiver commercieel is dan wel een stedenbouwkundige inslag vertoont, volledig zou afhangen van de interpretatie die de Raad voor Vergunningsbetwistingen erop nahoudt van dat begrip.

Met het verschil in behandeling wordt volgens de bvba « Horeca Totaal Brugge » evenmin een legitieme doelstelling nagestreefd. De decreetgever zou nooit hebben aangegeven dat partijen die zich beroepen op een louter commercieel nadeel niet in aanmerking komen om een beroep in te stellen tegen een vergunningsbeslissing. Voorts zou uit de parlementaire voorbereiding ook blijken dat de ontvankelijkheidsvoorwaarde moet worden geïnterpreteerd in het licht van de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en het Verdrag van Aarhus, alsook dat private belangen eveneens volstaan ter ondersteuning van een beroep. Het verschil in behandeling zou zijn grondslag dus niet vinden in de tekst van artikel 4.8.11, § 1, eerste lid, 3°, van de VCRO, maar wel in de rechtspraak van de Raad van State en de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Dat laatste rechtscollege zou er, ter verantwoording van de restrictieve interpretatie van het belangvereiste, onder meer op wijzen dat de regelgeving inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw niet mag worden afgewend van haar doelstelling, namelijk de bescherming van de goede ruimtelijke ordening en een gezond leefmilieu, vanwege belangen die daar vreemd aan zijn.

De bvba « Horeca Totaal Brugge » ziet in elk geval niet in hoe een dergelijke interpretatie van artikel 4.8.11, § 1, eerste lid, 3°, van de VCRO adequaat is om die doelstelling te bereiken, des te meer wanneer het door een concurrent ingestelde beroep steunt op stedenbouwkundige wettigheidsbezwaren. Ook een dergelijk beroep strekt er immers toe te onderzoeken of een vergunning werd uitgereikt in overeenstemming met de stedenbouwkundige regelgeving, en komt de bescherming van de goede ruimtelijke ordening en een gezond leefmilieu dus eveneens ten goede. In veel gevallen, bijvoorbeeld wanneer er weinig of geen omwonenden zijn, zullen enkel concurrerende ondernemingen geneigd zijn om op te komen tegen een onwettige vergunningsbeslissing. In tegenstelling tot wat de overige partijen menen, zou het standpunt van de bvba « Horeca Totaal Brugge » er ook niet toe leiden dat de *actio popularis* wordt toegelaten, aangezien een verzoekende partij bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen nog steeds een persoonlijke betrokkenheid zou moeten aantonen.

A.3.5. Volgens de bvba « Horeca Totaal Brugge » is artikel 4.8.11, § 1, eerste lid, 3°, van de VCRO verder ook niet bestaanbaar met het recht op toegang tot de rechter, zoals gewaarborgd door het Verdrag van Aarhus, artikel 13 van de Grondwet en artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Het uitsluiten van partijen die slechts doen blijken van een commercieel belang, zou een disproportionele beperking inhouden van het recht op toegang tot de rechter. In het bodemgeschil zou artikel 4.8.11, § 1, eerste lid, 3°, van de VCRO er immers toe leiden dat aan de bvba « Horeca Totaal Brugge » elke mogelijkheid wordt ontzegd om zich tot de administratieve rechter te wenden die het meest vertrouwd is met de regelgeving inzake ruimtelijke ordening, terwijl zij stedenbouwkundige bezwaren aanvoert tegen de aan een concurrent toegekende vergunning.

Een stakingsvordering bij de voorzitter van de ondernemingsrechtbank zou geen volwaardig alternatief bieden. In het kader van een stakingsvordering zou de opportuniteit van de vergunning immers niet in het geding kunnen worden gebracht, hetgeen wel mogelijk is in het kader van een administratief beroep bij de deputatie, dat overeenkomstig het toenmalige artikel 4.7.21, § 2, van de VCRO aan een soortgelijk belangvereiste werd onderworpen als het juridictioneel beroep bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Daarnaast voert de stakingsrechter slechts een beperkte wettigheidstoetsing uit en is de vergunningverlenende overheid geen partij in de stakingsprocedure, waardoor de stakingsrechter geen toegang zou hebben tot het volledige administratieve dossier. De stakingsrechter zou verder niet over een soortgelijke kennis of evenwaardig instrumentarium beschikken als de gespecialiseerde administratieve rechtscolleges, en ook de kostprijs van een stakingsprocedure zou veel hoger liggen.

A.3.6. De bvba « Horeca Totaal Brugge » is ten slotte van mening dat ook de *standstill*-verplichting vervat in artikel 23 van de Grondwet zich verzet tegen de restrictieve invulling van het belangvereiste van artikel 4.8.11, § 1, eerste lid, 3°, van de VCRO. De voormelde evolutie in de rechtspraak van de Raad van State en de Raad voor Vergunningsbetwistingen zou een aanzienlijke vermindering inhouden van het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde wetgeving, zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang.

A.4.1. Volgens de Vlaamse Regering, de deputatie, de nv « Straatsburgdok » en de nv « Sligro-ISPC Belgium » moet de prejudiciële vraag ontkennend worden beantwoord.

A.4.2. De Vlaamse Regering, de deputatie, de nv « Straatsburgdok » en de nv « Sligro-ISPC Belgium » zijn allereerst van mening dat artikel 4.8.11, § 1, eerste lid, 3°, van de VCRO niet in strijd is met het recht op toegang tot de rechter, zoals gewaarborgd door artikel 13 van de Grondwet, artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus. Het recht op toegang tot de rechter zou niet op onredelijke of onevenredige wijze worden beperkt door te vereisen dat de hinder of nadelen waarop een verzoekende partij voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen zich beroept ter ondersteuning van haar belang een stedenbouwkundige inslag dienen te hebben.

Een dergelijke invulling van het belangvereiste zou immers passen in het kader van de doelstellingen van de regelgeving inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw, waartoe het beschermen van een louter commercieel belang niet zou behoren. Daardoor kon de decreetgever redelijkerwijze oordelen dat het beroep bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen niet openstaat voor een verzoekende partij die niet de bedoeling heeft om de eigen omgeving te beschermen op het vlak van ruimtelijke ordening of leefmilieu, maar wel op oneigenlijke wijze gebruik wenst te maken van die beroepsmogelijkheid, met name om concurrentie te vermijden. Meegaan in het standpunt van de bvba « Horeca Totaal Brugge » zou ertoe leiden dat ondernemingen misbruik kunnen maken van de regelgeving inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw, vermits zij zich op die regelgeving zouden kunnen beroepen om zuiver commerciële geschillen te beslechten. Zulks zou ook in strijd zijn met het verbod op een *actio popularis*.

In tegenstelling tot wat de bvba « Horeca Totaal Brugge » meent, zou het recht op toegang tot de rechter overigens niet vereisen dat iedereen die daartoe een of andere persoonlijke beweegreden heeft een vordering kan instellen. Dat neemt niet weg dat een beroep bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen ook mogelijk is in geval van onrechtstreekse stedenbouwkundige hinder of nadelen, die niet met onomstotelijke zekerheid hoeven te worden aangetoond. Het belangvereiste zou bijgevolg niet op een buitensporig restrictieve of formalistische wijze worden toegepast. Daarenboven kan ook op andere manieren in rechte worden opgekomen tegen een concurrent, bijvoorbeeld door middel van een stakingsvordering bij de voorzitter van de ondernemingsrechtbank.

A.4.3. De Vlaamse Regering voegt hier nog aan toe dat de beperkende invulling van het belangvereiste de rechtszekerheid van de vergunninghouder ten goede komt, alsook past in het kader van de ruime beoordelingsbevoegdheid van de decreetgever om een model van bestuursrechtspraak te ontwikkelen. Wat dat laatste aspect betreft, zou niets de decreetgever beletten de geschillenbeslechtende functie van de bestuursrechtspraak zwaarder te laten doorwegen dan de doelstelling die erin bestaat de wettigheid van het overheidsoptreden in het algemeen te bewaken.

A.4.4. Wat in het bijzonder artikel 9 van het Verdrag van Aarhus betreft, wijzen de Vlaamse Regering, de deputatie, de nv « Straatsburgdok » en de nv « Sligro-ISPC Belgium » erop dat die bepaling aan de verdragspartijen een ruime beoordelingsbevoegdheid toekent om procedureregels vast te stellen. Ook het recht op toegang tot de rechter zoals gewaarborgd bij het Verdrag van Aarhus is dus niet absoluut, en kan worden onderworpen aan ontvankelijkheidsvoorwaarden. Bovendien is een beroep dat steunt op een louter commercieel

belang niet gericht op de bescherming van het eigen leefmilieu, terwijl artikel 9 van het Verdrag van Aarhus het recht op toegang tot de rechter in milieuzaken beschermt. Volgens de deputatie moet daarnaast een onderscheid worden gemaakt tussen de in het Verdrag van Aarhus gehanteerde begrippen « betrokken publiek » en « publiek ». Uit artikel 2 van het Verdrag van Aarhus zou volgen dat tot het betrokken publiek enkel personen kunnen worden gerekend die gevolgen ondervinden op milieuvlak.

A.4.5. Verder zijn de Vlaamse Regering, de deputatie, de nv « Straatsburgdok » en de nv « Sligro-ISPC Belgium » van mening dat de artikelen 10 en 11 van de Grondwet evenmin zijn geschonden. Anders dan de bvba « Horeca Totaal Brugge » dat ziet, zijn partijen wier belang een stedenbouwkundige inslag heeft, niet voldoende vergelijkbaar met partijen wier belang louter commercieel is. In dat verband wordt ook de vergelijking afgewezen die de bvba « Horeca Totaal Brugge » maakt met de naburige eigenaar die niet ter plaatse woont en enkel een waardevermindering wenst te voorkomen, van wie het belang wel zou worden aanvaard. Een dergelijke eigenaar zou zich immers in een fundamenteel verschillende situatie bevinden als een concurrent met een louter commercieel belang, omdat het risico op waardevermindering wel degelijk in verband staat met de stedenbouwkundige hinder. In elk geval zou het verschil in behandeling redelijk verantwoord zijn, nu daarmee een legitieme doelstelling wordt nagestreefd, namelijk een duurzame ruimtelijke ontwikkeling en het uitsluiten van een oneigenlijk gebruik van de in de VCRO voorgeschreven beroepsprocedures.

- B -

*Ten aanzien van de in het geding zijnde bepaling en de context ervan*

B.1.1. Sinds de inwerkingtreding van artikel 36 van het decreet van 27 maart 2009 « tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid » (hierna: het decreet van 27 maart 2009) is in het Vlaamse Gewest de Raad voor Vergunningsbetwistingen onder meer bevoegd om uitspraak te doen over beroepen tegen vergunningsbeslissingen genomen in laatste administratieve aanleg.

B.1.2. De decreetgever heeft het beroep bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen in het leven geroepen vanuit de doelstelling om vergunningsbetwistingen te laten beslechten door « een gespecialiseerd college met een juridisch inzicht én een praktijkinzicht in de doorwerking van planologische doelstellingen in het vergunningenbeleid, eigentijdse visies op ruimtelijke kwaliteit en ruimtelijke draagkracht, architecturale aspecten, sectorale vereisten en technische specificaties die doorwerken in de vergunningenverlening, etc. » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2008-2009, nr. 2011/1, p. 210). Volgens de decreetgever vergt zulks « een ruimtelijk-technisch inzicht dat redelijkerwijs niet van een rechtscollege met ‘ algemene ’ rechtsmacht verlangd kan worden » en kan « enkel de oprichting van een gespecialiseerd rechtscollege [...] aan het vereiste specialiteitsniveau voldoen » (*ibid.*, p. 207).

B.2.1. De prejudiciële vraag heeft betrekking op de toegang tot de Raad voor Vergunningsbetwistingen, zoals geregeld door artikel 4.8.11, § 1, eerste lid, 3°, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna : de VCRO), in de versie zoals ingevoegd bij artikel 5 van het decreet van 6 juli 2012 « houdende wijziging van diverse bepalingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, wat de Raad voor Vergunningsbetwistingen betreft » (hierna : het decreet van 6 juli 2012), vóór de wijziging ervan bij artikel 338 van het decreet van 25 april 2014 « betreffende de omgevingsvergunning » (hierna : het Omgevingsvergunningsdecreet). Die bepaling luidt :

« De beroepen bij de Raad kunnen door de volgende personen worden ingesteld :

[...]

3° elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen kan ondervinden als gevolg van de vergunnings-, validerings- of registratiebeslissing of aktenaam van een melding;

[...] ».

B.2.2. De in het geding zijnde bepaling voorziet aldus in een belangvereiste ten aanzien van natuurlijke personen of rechtspersonen die een beroep instellen bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

B.2.3. Die belangvereiste vindt zijn oorsprong in artikel 133/71, § 1, eerste lid, 3°, van het decreet van 18 mei 1999 « houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening », ingevoegd bij artikel 36 van het voormelde decreet van 27 maart 2009.

De memorie van toelichting van het decreet van 27 maart 2009 vermeldt :

« [...] derden-belanghebbenden dienen aldus steeds een belang te kunnen aantonen, d.w.z. dat zij rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen moeten kunnen ondervinden van de bestreden beslissing.

[...]

‘ Hinderaspecten ’ kunnen geredelijk worden onderscheiden in visuele hinder (slechte stedenbouwkundige-architectonische inpasbaarheid), hinder ingevolge de slechte functionele inpasbaarheid in de omgeving (hinder ingevolge het ondoelmatige ruimtegebruik, mobiliteitshinder, ...), *c.q.* geluidshinder, trillingshinder, geurhinder, stofhinder, rookhinder, stralingshinder en lichthinder (deze laatste hinderaspecten vormen uiteraard de traditionele



compartimenteringen binnen de milieuhinder) » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2008-2009, nr. 2011/1, pp. 185-186).

Die overwegingen hebben weliswaar betrekking op de voorwaarden om een administratief beroep in te stellen bij de deputatie, maar gelden ook voor het instellen van een juridische beroep bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen. In de memorie van toelichting is immers te lezen dat « beroepen voor de Raad [voor Vergunningsbetwistingen] aanhangig [kunnen] worden gemaakt door dezelfde personen en instanties als vermeld onder de administratieve beroepsprocedure bij de deputatie » (*ibid.*, p. 218), en dat wat de interpretatie van het begrip « hinderaspecten » betreft « volledig verwezen [kan] worden naar hetgeen daaromtrent gesteld is bij de bespreking van het administratief beroep in de reguliere procedure » (*ibid.*, p. 220).

Met betrekking tot de toegang tot die beroepsmogelijkheden vermeldt de memorie van toelichting het volgende :

« Men zal er ten overvloede op wijzen dat het EHRM het in het kader van een goede procesorde toelaatbaar acht om de toegang tot de rechter op een redelijke wijze te beperken door zaken als een beroepstermijn of de voorwaarde van het gevolgd hebben van een voorprocedure. Aangezien eenieder de mogelijkheid heeft om te participeren aan het openbaar onderzoek en de mogelijkheid om een administratief beroep in te stellen zeer ruim omschreven is (met uitsluiting van de ‘ *actio popularis* ’), en aangezien er een verschoonbaarheidsclausule geldt ten aanzien van het nalaten van één en ander, kunnen de vooropgestelde trechters niet beschouwd worden als onevenredig in het licht van het recht op toegang tot de rechter » (*ibid.*, p. 220).

B.3. Zoals blijkt uit het arrest van 6 november 2018, waarover de Raad van State zich als cassatierechter dient uit te spreken in het bodemgeschil, interpreteert de Raad voor Vergunningsbetwistingen de in het geding zijnde bepaling zo dat natuurlijke personen of rechtspersonen geen ontvankelijk beroep tegen een vergunningsbeslissing kunnen instellen wanneer zij ter staving van hun belang enkel steunen op een commercieel nadeel dat niet « voortvloeit uit of in verband staat met stedenbouwkundige hinder die de bestreden beslissing veroorzaakt » en zij dus geen hinder of nadelen ondervinden van « stedenbouwkundige aard ».

Volgens de Raad voor Vergunningsbetwistingen kan immers niet « om het even welke benadeling of hinder ter adstructie van het belang in aanmerking genomen [...] worden », vermits « de regelgeving betreffende de ruimtelijke ordening en de stedenbouw [...] in essentie

[strekt] tot de bescherming van de goede ruimtelijke ordening en een gezond leefmilieu en [...] niet van die finaliteit [mag] worden afgewend ter bescherming van belangen die daar volledig vreemd aan zijn ». In het bijzonder kan de Raad voor Vergunningsbetwistingen « in het kader van een stedenbouwkundige vergunningsaanvraag of een verkavelingsvergunningaanvraag [niet] op ontvankelijke wijze gevat worden wanneer de procedure wordt ingeleid louter om een commerciële strijd onder concurrenten uit te vechten of, zoals *in casu* te beletten dat mogelijke concurrenten zich in de ruime omgeving van bestaande handelszaken zouden kunnen vestigen ». In dat verband leidt de Raad voor Vergunningsbetwistingen uit de in B.2.3 vermelde toelichting bij het begrip « hinderaspecten » af dat « de aan een vergunningsbeslissing toegeschreven hinder en nadelen binnen het domein van de ruimtelijke ordening en de stedenbouw moeten blijven » (Raad voor Vergunningsbetwistingen, 6 november 2018, nr. RvVb-A-1819-0265, pp. 36-37).

Die interpretatie van de in het geding zijnde bepaling werd gevolgd in de cassatierechtspraak van de Raad van State, zoals ook blijkt uit de verwijzingsbeslissing :

« Door te oordelen dat een door een verzoeker aangevoerd commercieel belang slechts kan worden aanvaard als een afdoende belang op voorwaarde dat het rechtstreeks of onrechtstreeks veroorzaakt wordt door hinder of nadelen van stedenbouwkundige aard ten gevolge van de bestreden vergunningsbeslissing, voegt het bestreden arrest geen voorwaarde toe aan de belangvereiste in voormelde artikelen 4.7.21, § 2, 2<sup>o</sup>, en 4.8.11, § 1, eerste lid, 3<sup>o</sup>, VCRO maar toetst het het aangevoerde concurrentieel nadeel aan het in die laatste decretale bepaling vereiste belang ».

Bij zijn arrest nr. 241.576 van 24 mei 2018 oordeelde de Raad van State reeds in soortgelijke zin.

B.4. Hoewel de prejudiciële vraag uitsluitend artikel 4.8.11, § 1, eerste lid, 3<sup>o</sup>, van de VCRO betreft, kan het antwoord van het Hof op die vraag ook een weerslag hebben op de uitlegging van artikel 4.7.21, § 2, 2<sup>o</sup>, van de VCRO, in de versie vóór de opheffing ervan bij artikel 335 van het Omgevingsvergunningsdecreet, op grond waarvan een georganiseerd administratief beroep kon worden ingesteld bij de deputatie tegen een beslissing van het college van burgemeester en schepenen omtrent een vergunningsaanvraag door « elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen kan ondervinden ingevolge de bestreden beslissing ». Zoals blijkt uit de memorie van toelichting van het decreet van 27 maart 2009, dient het belangvereiste in de beide bepalingen in dezelfde

zin te worden geïnterpreteerd. Volgens de Raad van State is dan ook « de aard van de door deze personen voor de deputatie en vervolgens voor de [Raad voor Vergunningsbetwistingen] aannemelijk te maken rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen die het gevolg zijn van de beslissing van het college van burgemeester en schepenen en, naar aanleiding van een georganiseerd administratief beroep tegen die beslissing, van de deputatie over dezelfde vergunningsaanvraag, [...] dezelfde » (RvSt, 4 april 2019, nr. 244.168).

#### *Ten aanzien van de ontvankelijkheid van de prejudiciële vraag*

B.5. De prejudiciële vraag betreft de bestaanbaarheid van de in het geding zijnde bepaling met 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 de artikelen 6 en 9 van het Verdrag van Aarhus van 25 juni 1998 betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (hierna : het Verdrag van Aarhus), « in zoverre commerciële nadelen niet beschouwd kunnen worden als rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen ter ondersteuning van een beroep bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen behoudens indien ze een ‘ stedenbouwkundige inslag ’ hebben, zelfs indien het beroep inhoudelijk gesteund is op wettigheidsbezwaren tegen het vergunde project van stedenbouwkundige aard (bv. de onverenigbaarheid van de concurrerende inrichting met het gewestplan) ».

B.6.1. Volgens de Vlaamse Regering, daarin bijgevallen door de deputatie van de provincieraad van Antwerpen (hierna : de deputatie) en de nv « Straatsburgdok », is de prejudiciële vraag onontvankelijk, in essentie omdat de Raad van State die vraag in de verwijzingsbeslissing reeds zelf heeft beantwoord en het antwoord van het Hof de uitkomst van het bodemgeschil daardoor niet langer kan beïnvloeden.

B.6.2. In de regel komt het aan het verwijzende rechtscollege toe te oordelen of het antwoord op de prejudiciële vraag nuttig is voor het oplossen van het geschil. Alleen indien dat klaarblijkelijk niet het geval is, kan het Hof beslissen dat de vraag geen antwoord behoeft.

B.6.3. Anders dan de Vlaamse Regering dat ziet, blijkt niet uit de verwijzingsbeslissing dat het antwoord van het Hof op de prejudiciële vraag klaarblijkelijk niet nuttig zou zijn voor

het oplossen van het bodemgeschil. Het feit dat de Raad van State het Hof verzoekt de bestaanbaarheid te beoordelen van de in het geding zijnde bepaling met de in de prejudiciële vraag aangehaalde toetsingsnormen, impliceert immers dat hij die beoordeling niet reeds zelf op definitieve wijze heeft willen uitvoeren. De exceptie berust bijgevolg op een verkeerde lezing van de verwijzingsbeslissing.

B.6.4. De exceptie van onontvankelijkheid wordt verworpen.

B.7.1. Volgens de deputatie, de nv « Sligro-ISPC Belgium », de nv « Straatsburgdok » en de Vlaamse Regering zou de prejudiciële vraag eveneens onontvankelijk zijn omdat niet wordt uiteengezet in welk opzicht de daarin aangehaalde toetsingsnormen zijn geschonden.

B.7.2. Noch de bewoordingen van de prejudiciële vraag, noch het onderzoek van de motivering van de verwijzingsbeslissing maken het voor het Hof mogelijk te begrijpen in welk opzicht de in het geding zijnde bepaling onbestaanbaar zou zijn met artikel 23 van de Grondwet of artikel 6 van het Verdrag van Aarhus.

B.7.3. Voor zover de bvba « Horeca Totaal Brugge » betoogt dat de evolutie in de rechtspraak van de Raad voor Vergunningsbetwistingen, waarbij louter commerciële nadelen initieel wel degelijk werden beschouwd als « hinder of nadelen » in de zin van de in het geding zijnde bepaling, niet bestaanbaar is met de *standstill*-verplichting van artikel 23 van de Grondwet, merkt het Hof op dat het niet aan een partij voor het verwijzende rechtscollege staat om het onderwerp en de omvang van de prejudiciële vraag te bepalen.

Bovendien zou het toelaten van een prejudiciële vraag waarvan noch de bewoordingen, noch de motieven van de verwijzingsbeslissing preciseren in welk opzicht een bepaalde toetsingsnorm zou zijn geschonden, ertoe leiden dat het contradictoir karakter van de rechtspleging voor het Hof in het gedrang wordt gebracht, nu de partijen die in voorkomend geval in de zaak voor het Hof wensen tussen te komen, niet in de gelegenheid worden gesteld dat op een doeltreffende wijze te doen. Dat geldt inzonderheid voor de partij die zou opkomen voor de verdediging van de in het geding zijnde bepaling en die geen dienstig verweer zou kunnen voeren.

B.7.4. In zoverre zij betrekking heeft op de inachtneming van artikel 23 van de Grondwet en artikel 6 van het Verdrag van Aarhus, is de prejudiciële vraag niet ontvankelijk.

B.8.1. Artikel 13 van de Grondwet waarborgt het recht op toegang tot de bij de wet ingestelde rechter.

Artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens waarborgt evenzeer het recht op toegang tot een rechter voor geschillen over burgerlijke rechten en verplichtingen en bij het vaststellen van de gegrondheid van een strafvervolgning.

B.8.2. Artikel 9 van het Verdrag van Aarhus bepaalt :

« 1. Elke Partij waarborgt, binnen het kader van haar nationale wetgeving, dat eenieder die meent dat zijn of haar verzoek om informatie ingevolge artikel 4 veronachtzaamd, ten onrechte geheel of gedeeltelijk afgewezen of anderszins niet beantwoord is in overeenstemming met de bepalingen van dat artikel, toegang heeft tot een herzieningsprocedure voor een rechterlijke instantie of een ander bij wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan.

In de omstandigheden waarin een Partij in een dergelijk beroep bij een rechterlijke instantie voorziet, waarborgt zij dat een dergelijke persoon tevens toegang heeft tot een bij wet ingestelde snelle procedure die kosteloos of niet kostbaar is, voor heroverweging door een overheidsinstantie of toetsing door een onafhankelijk en onpartijdig orgaan anders dan een rechterlijke instantie.

Eindbeslissingen ingevolge het eerste lid zijn bindend voor de overheidsinstantie die de informatie bezit. De redengeving geschiedt schriftelijk, in ieder geval wanneer toegang tot informatie wordt geweigerd ingevolge dit lid.

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 onderdeel a) Dergelijke organisaties worden tevens geacht rechten te hebben waarop inbreuk kan worden gemaakt in de zin van het voorgaande onderdeel 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.

4. Aanvullend op en onverminderd het voorgaande eerste lid, voorzien de in het voorgaande eerste, tweede en derde lid bedoelde procedures in passende en doeltreffende middelen, met inbegrip van, zo nodig, een dwangmiddel tot rechtsherstel en zijn zij billijk, snel en niet onevenredig kostbaar. Beslissingen ingevolge dit artikel zijn schriftelijk of worden schriftelijk vastgelegd. Beslissingen van rechterlijke instanties, en waar mogelijk van andere organen, zijn voor het publiek toegankelijk.

5. Om de doeltreffendheid van de bepalingen van dit artikel te bevorderen waarborgt elke Partij dat aan het publiek informatie wordt verstrekt over toegang tot bestuursrechtelijke en rechterlijke herzieningsprocedures en overweegt zij het instellen van passende mechanismen voor bijstand om financiële of andere belemmeringen voor de toegang tot de rechter weg te nemen of te verminderen ».

B.8.3. Aldus waarborgt artikel 9, lid 2, van het Verdrag van Aarhus de leden van « het betrokken publiek » die een voldoende belang hebben dan wel stellen dat inbreuk is gemaakt op een recht, wanneer het bestuursprocesrecht van een verdragspartij dit als voorwaarde stelt, de toegang « 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 dat Verdrag ruim toegang tot de rechter te verschaffen. Luidens artikel 6, lid 1, a) en b), dient de in dat artikel bepaalde

milieubeslissingsprocedure te worden toegepast ten aanzien van besluiten over, enerzijds, het al dan niet toestaan van activiteiten vermeld in bijlage I bij het Verdrag en, anderzijds, niet in die bijlage I vermelde voorgestelde activiteiten die een aanzienlijk effect op het milieu kunnen hebben. Artikel 9, lid 2, van het Verdrag van Aarhus heeft dus niet tot doel een recht op beroep tegen besluiten en andere handelingen die binnen de werkingssfeer van artikel 6 ervan vallen en betrekking hebben op projecten waarbij het publiek inspraak heeft in de besluitvorming, toe te kennen aan het publiek in het algemeen, maar beoogt dat recht alleen te waarborgen voor leden van het « betrokken publiek » die aan bepaalde voorwaarden voldoen (HvJ, 14 januari 2021, C-826/18, *Stichting Varkens in Nood e.a.*, punt 36).

B.8.4. Artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus vereist voorts dat elke verdragspartij de leden van « het publiek » toelaat, « wanneer zij voldoen aan de eventuele in haar nationale recht neergelegde criteria », toegang te hebben tot bestuursrechtelijke of rechterlijke procedures om met name het handelen van de overheidsinstanties te betwisten dat strijdig is met haar nationale recht betreffende het milieu. Voor dergelijke beroepen kunnen dus « criteria » worden gesteld, hetgeen betekent dat de lidstaten in het kader van de beoordelingsbevoegdheid die hun in dat opzicht is gelaten, procedureregels kunnen vaststellen inzake de voorwaarden waaraan moet worden voldaan om dergelijke beroepen in te stellen (HvJ, 20 december 2017, C-664/15, *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation*, punt 86).

B.8.5. In de hypothese dat de bestreden vergunningsbeslissing onder de toepassing zou vallen van artikel 9, lid 2, van het Verdrag van Aarhus, dient derhalve opgemerkt te worden dat die bepaling toelaat dat de toegang tot de rechter wordt beperkt tot « leden van het betrokken publiek die een voldoende belang hebben ». Het begrip « betrokken publiek » wordt in artikel 2, lid 5, van het Verdrag omschreven als « het publiek dat gevolgen ondervindt, of waarschijnlijk ondervindt van, of belanghebbende is bij, milieubesluitvorming ». Personen die zich uitsluitend op een commercieel belang beroepen, kunnen niet worden geacht onder die omschrijving te vallen.

In de hypothese dat de bestreden vergunningsbeslissing onder de toepassing van artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus zou vallen, dient te worden opgemerkt dat een beperking op het recht op toegang tot de rechter gerechtvaardigd kan zijn « voor zover zij bij wet is ingesteld, de wezenlijke inhoud van voornoemd recht eerbiedigt en, onder eerbiediging van het

evenredigheidsbeginsel, noodzakelijk is en daadwerkelijk beantwoordt aan de door de Europese Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen » (HvJ, 14 januari 2021, C-826/18, *Stichting Varkens in Nood e.a.*, punt 64).

B.9. De prejudiciële vraag kan aldus worden begrepen dat de Raad van State wenst te vernemen of de in het geding zijnde bepaling, zo geïnterpreteerd dat commerciële nadelen die niet van stedenbouwkundige aard zijn niet beschouwd kunnen worden als « rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen » in de zin van die bepaling, bestaanbaar is met het door artikel 13 van de Grondwet en artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens gewaarborgde recht op toegang tot de bevoegde rechter, dan wel met het door artikel 9 van het Verdrag van Aarhus gewaarborgde recht op toegang tot een herzieningsprocedure voor een rechterlijke instantie en/of een ander bij wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan. In die interpretatie verhindert de in het geding zijnde bepaling immers de toegang tot de Raad voor Vergunningsbetwistingen voor natuurlijke personen of rechtspersonen die doen blijken van een louter commercieel belang bij het aanvechten van een vergunningsbeslissing.

B.10. De toegang tot de rechter, zoals gewaarborgd bij artikel 13 van de Grondwet en artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, kan worden onderworpen aan ontvankelijkheidsvoorwaarden, zoals een belangvereiste. Die voorwaarden mogen de toegang tot de rechter niet dermate beperken dat afbreuk wordt gedaan aan de essentie zelf ervan. Dat zou het geval zijn wanneer een beperking niet redelijk evenredig met het gewettigde doel zou zijn.

De verenigbaarheid van een dergelijke beperking met het recht op toegang tot de rechter hangt af van de bijzonderheden van de in het geding zijnde procedure en wordt beoordeeld in het licht van het proces in zijn geheel (zie in die zin : EHRM, 24 februari 2009, *L'Erablière A.S.B.L. t. België*, § 36; 29 maart 2011, *RTBF t. België*, § 70; 18 oktober 2016, *Miessen t. België*, § 64; 17 juli 2018, *Ronald Vermeulen t. België*, § 58).

B.11. Het staat aan de Raad voor Vergunningsbetwistingen, in voorkomend geval onder het toezicht van de Raad van State als cassatierechter, om te oordelen in welke omstandigheden een verzoekende partij doet blijken van een belang bij haar beroep. De beide rechtscolleges dienen er evenwel over te waken dat het belangvereiste niet op een buitensporig restrictieve of



formalistische wijze wordt toegepast (zie in die zin : EHRM, 20 april 2004, *Bulena t. Tsjechische Republiek*, §§ 28, 30 en 35; 24 februari 2009, *L'Erablière A.S.B.L. t. België*, § 38; 5 november 2009, *Nunes Guerreiro t. Luxemburg*, § 38; 22 december 2009, *Sergey Smirnov t. Rusland*, §§ 29-32; 11 juli 2017, *Dakir t. België*, § 81; 17 juli 2018, *Ronald Vermeulen t. België*, § 54). De invulling van die vereiste mag bovendien niet in strijd zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.12. Volgens de Raad voor Vergunningsbetwistingen en de Raad van State moet het belangvereiste opgenomen in de in het geding zijnde bepaling zo worden begrepen dat geen ontvankelijk beroep openstaat bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen voor natuurlijke personen of rechtspersonen die doen blijken van een louter commercieel belang.

B.13. Luidens de tekst van de in het geding zijnde bepaling kan een beroep worden ingesteld bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen door « elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen kan ondervinden als gevolg van de vergunnings-, validerings- of registratiebeslissing of aktenaam van een melding ». Die bepaling maakt geen onderscheid naar gelang van de aard van de vereiste hinder of nadelen, en voorziet meer bepaald niet in de uitsluiting van personen die enkel een commercieel nadeel ondervinden van de bestreden vergunningsbeslissing. Uit de precisering dat zowel rechtstreekse als onrechtstreekse hinder of nadelen kunnen volstaan, kan bovendien worden afgeleid dat de decreetgever het belangvereiste opgenomen in de in het geding zijnde bepaling ruim heeft opgevat.

B.14. Weliswaar kan uit de in B.2.3 vermelde passage uit de memorie van toelichting van het decreet van 27 maart 2009 worden afgeleid dat de decreetgever met het begrip « hinder » uitsluitend de negatieve gevolgen op het vlak van ruimtelijke ordening en leefmilieu zou hebben bedoeld (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2008-2009, nr. 2011/1, p. 186). Dat neemt niet weg dat, overeenkomstig de in het geding zijnde bepaling, ter ondersteuning van het belang naast « hinder » ook « nadelen » in aanmerking kunnen worden genomen. Vermits de decreetgever aldus heeft voorzien in twee onderscheiden categorieën van elementen die elk afzonderlijk het belang kunnen staven, moet worden aangenomen dat die beide categorieën niet volledig dezelfde draagwijdte hebben.

Uit geen enkel element van de parlementaire voorbereiding blijkt dat de decreetgever de draagwijdte van het begrip « nadelen » eveneens zou hebben willen beperken tot de aangelegenheid van de ruimtelijke ordening en het leefmilieu, en in het bijzonder dat nadelen van commerciële aard niet in aanmerking zouden kunnen worden genomen ter ondersteuning van het belang.

B.15. Uit diezelfde memorie van toelichting blijkt dat de doelstelling van de decreetgever erin bestond de toegang tot het administratief beroep, en daaruit volgend de toegang tot de Raad voor Vergunningsbetwistingen, zeer ruim te omschrijven en enkel de *actio popularis* uit te sluiten (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2008-2009, nr. 2011/1, p. 207).

In het licht van die doelstelling is het niet redelijk verantwoord de toegang tot dat rechtscollege vervolgens op veralgemeende wijze te ontzeggen aan een bepaalde categorie van rechtzoekenden die eveneens nadelige gevolgen kunnen ondervinden van een stedenbouwkundige vergunningsbeslissing, ook al zijn die gevolgen louter commercieel van aard. Gelet op die nadelige gevolgen kan immers niet *a priori* worden aangenomen dat zulke rechtzoekenden niet persoonlijk in hun situatie zouden worden geraakt door een stedenbouwkundige vergunningsbeslissing, zodat hun beroep daartegen zou neerkomen op een *actio popularis*.

In de interpretatie van de verwijzende rechter belet de in het geding zijnde bepaling dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen zou oordelen dat aan het belangvereiste is voldaan ten aanzien van zulke rechtzoekenden, en is die bepaling bijgevolg niet bestaanbaar met de artikelen 10, 11 en 13 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

B.16. Uit hetgeen is vermeld in B.13 tot B.15 blijkt dat noch de tekst van de in het geding zijnde bepaling, noch de parlementaire voorbereiding daarvan toelaat te besluiten dat de decreetgever de toegang tot de Raad voor Vergunningsbetwistingen op veralgemeende wijze heeft willen ontzeggen aan personen die doen blijken van een louter commercieel belang.

De in het geding zijnde bepaling dient bijgevolg zo te worden geïnterpreteerd dat zij niet belet dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen zou oordelen dat aan het belangvereiste is voldaan ten aanzien van zulke personen. Het staat aan de Raad voor Vergunningsbetwistingen,

in voorkomend geval onder het toezicht van de Raad van State als cassatierechter, te beoordelen of er een voldoende geïndividualiseerd oorzakelijk verband bestaat tussen de aangevoerde commerciële nadelen en de bestreden vergunningsbeslissing. In die interpretatie is de in het geding zijnde bepaling bestaanbaar met de artikelen 10, 11 en 13 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

B.17.1. De in B.3 vermelde overweging dat « de regelgeving betreffende de ruimtelijke ordening en de stedenbouw [...] in essentie [strekt] tot de bescherming van de goede ruimtelijke ordening en een gezond leefmilieu en [...] niet van die finaliteit [mag] worden afgewend ter bescherming van belangen die daar volledig vreemd aan zijn » leidt niet tot een andere conclusie.

B.17.2. Het bestaan van een belangvereiste als voorwaarde voor de toegang tot een rechtscollege dat zich, zoals de Raad voor Vergunningsbetwistingen, uitspreekt in een objectief contentieux, veronderstelt immers dat een onderscheid wordt gemaakt tussen de door een verzoekende partij nagestreefde belangen, die zich verhouden tot de gevolgen van de bestreden rechtshandeling ten aanzien van haar persoonlijke situatie, en de belangen die worden beschermd door de regelgeving waarvan het betrokken rechtscollege de naleving waarborgt.

De vraag in welke mate een schending van de regelgeving betreffende de ruimtelijke ordening en de stedenbouw bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen kan worden aangevoerd door een verzoekende partij die belangen nastreeft die vreemd zijn aan de bescherming van de goede ruimtelijke ordening en een gezond leefmilieu, is dus niet aan de orde bij de beoordeling van het vereiste van een belang bij het beroep als voorwaarde voor de toegang tot de Raad voor Vergunningsbetwistingen, maar hangt samen met de beoordeling van het belang dat de verzoekende partij heeft bij de middelen die zij aanvoert. Die aangelegenheid heeft de decreetgever geregeld in artikel 35, derde lid, van het decreet van 4 april 2014, waarover het Hof te dezen niet wordt bevraagd.

B.17.3. Overigens dient erop te worden gewezen dat ingevolge het decreet van 15 juli 2016 « betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid » de vergunning voor kleinhandelsactiviteiten is geïntegreerd in de omgevingsvergunning, met ingang van 1 augustus 2018.

Een omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten is luidens artikel 11 van dat decreet vereist voor het uitvoeren van in die bepaling nader omschreven kleinhandelsactiviteiten. Een omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten kan luidens artikel 13 van dat decreet worden geweigerd als het aangevraagde onverenigbaar is met de doelstellingen van het integraal handelsvestigingsbeleid, vermeld in artikel 4 van dat decreet. Luidens die bepaling voert het Vlaamse Gewest in samenwerking met de gemeenten en provincies een integraal handelsvestigingsbeleid dat gericht is op : 1° het creëren van duurzame vestigingsmogelijkheden voor kleinhandel, met inbegrip van het vermijden van ongewenste kleinhandelslinten; 2° het waarborgen van een toegankelijk aanbod voor consumenten; 3° het waarborgen en versterken van de leefbaarheid in het stedelijk milieu, met inbegrip van het versterken van kernwinkelgebieden; 4° het bewerkstelligen van een duurzame mobiliteit.

Hoewel artikel 13 van dat decreet bepaalt dat de beoordeling van een aanvraag tot het verkrijgen van een omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten niet kan gebeuren op basis van de toepassing per geval van economische criteria waarbij de verlening van de vergunning afhankelijk wordt gemaakt van het bewijs dat er een economische behoefte of marktvraag bestaat, van een beoordeling van de mogelijke of actuele economische gevolgen van de activiteit of van een beoordeling van de geschiktheid van de activiteit in relatie tot de door de bevoegde instantie vastgestelde doelen van economische planning, is de werkingsfeer van de omgevingsvergunning door die integratie niettemin verruimd in vergelijking met de stedenbouwkundige vergunning, waarop het bodemgeschil betrekking heeft.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

- Artikel 4.8.11, § 1, eerste lid, 3°, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, in de versie zoals ingevoegd bij artikel 5 van het decreet van 6 juli 2012 « houdende wijziging van diverse bepalingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, wat de Raad voor Vergunningsbetwistingen betreft », vóór de wijziging ervan bij artikel 338 van het decreet van 25 april 2014 « betreffende de omgevingsvergunning », schendt de artikelen 10, 11 en 13 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, in de interpretatie dat louter commerciële nadelen niet kunnen worden beschouwd als « rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen » in de zin van die bepaling.

- Dezelfde bepaling schendt niet de artikelen 10, 11 en 13 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, in de interpretatie dat louter commerciële nadelen kunnen worden beschouwd als « rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen » in de zin van die bepaling.

Aldus gewezen in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 17 juni 2021.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschaut

L. Lavrysen