



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 59/2023
van 11 april 2023
Rolnummers : 7638, 7644, 7656, 7683, 7698 en 7701**

In zake : de beroepen tot vernietiging van de artikelen 6 en 9 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 bestuursrechtscolleges, wat betreft de optimalisatie van de procedures », ingesteld door Hugo Bogaerts en anderen, door de vzw « Aktiekomitee Red de Voorkempen », door de vzw « Vereniging van Schotenhof », door de Orde van Vlaamse balies, door de vzw « Natuurpunt » en anderen en door de vzw « Bescherm Bomen en Natuur ».

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters L. Lavrysen en P. Nihoul, en de rechters T. Giet, J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache, T. Detienne, D. Pieters, S. de Bethune, E. Bribosia, W. Verrijdt en K. Jadin, bijgestaan door de griffier F. Meersschant, onder voorzitterschap van voorzitter L. Lavrysen,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van de beroepen en rechtspleging

a. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 20 september 2021 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 21 september 2021, is beroep tot vernietiging ingesteld van 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 bestuursrechtscolleges, wat betreft de optimalisatie van de procedures » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 14 juni 2021) door Hugo Bogaerts, André Didden, Denis Malcorps, Jan Creve, Annick Meurant, Jan Stevens, Guy Van Loon en Dirk Bus, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P. Vande Castele, advocaat bij de balie van Antwerpen.

b. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 4 oktober 2021 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 5 oktober 2021, heeft de vzw « Aktiekomitee Red de Voorkempen », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P. Vande Castele, beroep tot vernietiging ingesteld van dezelfde decreetsbepaling.

c. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 22 oktober 2021 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 25 oktober 2021, heeft de vzw « Vereniging van Schotenhof », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. R. Wens, advocaat bij de balie van Antwerpen, en door Mr. P. Vande Castele, beroep tot vernietiging ingesteld van dezelfde decreetsbepaling.

d. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 19 november 2021 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 25 november 2021, heeft de Orde van Vlaamse balies, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. S. Boullart, Mr. J. Snauwaert en Mr. B. D'Hollander, advocaten bij de balie te Gent, beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 6 en 9 van hetzelfde decreet.

e. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 9 december 2021 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 10 december 2021, is beroep tot vernietiging ingesteld van artikel 6, tweede lid, 2° en 3°, van hetzelfde decreet door de vzw « Natuurpunt », de vzw « Greenpeace Belgium », de vzw « World Wide Fund for Nature Belgium », de vzw « Grootouders voor het klimaat », de vzw « Actiegroep Leefmilieu Rupelstreek », de vzw « Klimaatzaak », de vzw « Limburgse Milieukoepel », de vzw « Milieufront Omer Wattez », de vzw « Bos+ Vlaanderen », de vzw « Dryade » en de vzw « Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. J. Verstraeten, advocaat bij de balie te Leuven.

f. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 13 december 2021 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 14 december 2021, heeft de vzw « Bescherm Bomen en Natuur », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. M. Ryelandt, advocaat bij de balie van West-Vlaanderen, beroep tot vernietiging ingesteld van artikel 6 van hetzelfde decreet.

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 7638, 7644, 7656, 7683, 7698 en 7701 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

De Vlaamse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. J. Roets, Mr. C. Buggenhoudt en Mr. G. Verhelst, advocaten bij de balie van Antwerpen, heeft memories ingediend, de verzoekende partijen hebben memories van antwoord ingediend en de Vlaamse Regering heeft ook memories van wederantwoord ingediend.

Bij beschikking van 21 december 2022 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers S. de Bethune en T. Giet te hebben gehoord, beslist dat de zaken in staat van wijzen zijn en de dag van de terechtzitting bepaald op 1 februari 2023.

Op de openbare terechtzitting van 1 februari 2023 :

- zijn verschenen :

. Mr. P. Vande Castele, tevens *loco* Mr. R. Wens, voor de verzoekende partijen in de zaken nrs. 7638, 7644 en 7656;

. Mr. S. Boullart en Mr. B. D'Hollander, voor de verzoekende partij in de zaak nr. 7683;

. Mr. S. Van Genechten, advocaat bij de balie te Leuven, *loco* Mr. J. Verstraeten, voor de verzoekende partijen in de zaak nr. 7698;

. Mr. M. Ryelandt, voor de verzoekende partij in de zaak nr. 7701;

. Mr. J. Roets, Mr. C. Buggenhoudt, Mr. G. Verhelst en Mr. B. D'hondt, advocaat bij de balie van Antwerpen, voor de Vlaamse Regering;

- hebben de rechters-verslaggevers S. de Bethune en T. Giet verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- zijn de zaken 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. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

Wat het belang betreft

A.1.1. De Vlaamse Regering voert aan dat uit de verzoekschriften in de zaken nrs. 7638, 7644 en 7656 niet zou blijken waarom de verzoekende partijen een belang zouden hebben bij het voorliggende beroep, nu het belang niet wordt toegelicht. Er wordt niet aangetoond dat de verzoekers betrokken zijn in een concrete procedure bij de rechtscolleges waarop de bestreden bepaling betrekking heeft, waarin zij bovendien enig nadelig gevolg te vrezen zouden hebben ingevolge de inwerkingtreding van de bepaling die ze bestrijden. Het belang van de verzoekende partijen lijkt volgens de Vlaamse Regering dan ook volkomen hypothetisch. Bij gebrek aan belang dienen de beroepen te worden verworpen als onontvankelijk.

Wat in het bijzonder de beroepen in de zaken nrs. 7644 en 7656 betreft, voert de Vlaamse Regering aan dat, in zoverre de verzoekende vzw's « Aktiekomitee Red de Voorkempen » en « Vereniging van Schotenhof » geen beslissing om in rechte te treden voorleggen die werd genomen door het bevoegde orgaan, de beroepen onontvankelijk zijn.

A.1.2. De verzoekende partijen zetten uiteen en lichten toe dat, wat de natuurlijk personen betreft, zij reeds eerder als procespartijen zijn opgetreden voor de door de bestreden regeling beoogde bestuursrechtscolleges en dat kennelijk nog zullen doen. Aangezien de bestreden verplichting van algemene aard is, is het niet nodig om aan te tonen dat zij betrokken zijn bij procedures waarop die bepaling van toepassing zou kunnen zijn. Er is dus geen sprake van een zuiver hypothetisch belang. Zij kunnen rechtstreeks en ongunstig worden geraakt door de bepaling die ze bestrijden, hetgeen ook door het Hof in zijn rechtspraak werd erkend.

De vzw's « Aktiekomitee Red de Voorkempen » en « Vereniging van Schotenhof » betwisten uitdrukkelijk dat zij een beslissing om in rechte te treden zouden moeten voorleggen aangezien zij door een advocaat worden vertegenwoordigd. De Vlaamse Regering maakt niet aannemelijk dat de advocaat geen mandaat heeft om die rechtspersonen in de procedures voor het Hof te vertegenwoordigen. Voor het overige stellen zij dat zij als milieuverenigingen beschikken over het vereiste belang daar zij als potentiële procespartijen rechtstreeks en ongunstig kunnen worden geraakt door de bepaling die ze bestrijden.

Wat de omvang van de beroepen betreft

A.2. De Vlaamse Regering voert in de zaken nrs. 7638, 7644 en 7656 aan dat de beroepen tot vernietiging enkel gericht zijn tegen artikel 6, 3°, van het decreet van 21 mei 2021 « tot wijziging van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, wat betreft de optimalisatie van de procedures » (hierna : het decreet van 21 mei 2021). Het Hof dient zijn onderzoek en uitspraak in die zaken bijgevolg te beperken tot die bepaling.

Ten aanzien van de middelen in de zaken nrs. 7638, 7644 en 7656

A.3.1. De verzoekende partijen in de zaken nrs. 7638, 7644 en 7656 voeren in een eerste middel de schending aan, door artikel 6 van het decreet van 21 mei 2021, van de bevoegdheidverdelende regels en van de artikelen 10, 11, 12, 13 en 23 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 6, 13 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, met artikel 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), met het algemeen redelijkheidsbeginsel en de algemene beginselen van rechtsstaat en wettigheid, met de artikelen 142, 143, 159, 160 en 161 van de Grondwet, met artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, met het recht van verdediging en met de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof.

Volgens de verzoekende partijen heeft de thans ingevoerde attentieplicht, die tevens een inspraakplicht inhoudt, tot gevolg dat de rechtzoekende de onder de bestreden regeling vallende Vlaamse bestuursrechtscolleges niet meer geldig kan verzoeken om, enerzijds, artikel 159 van de Grondwet toe te passen ten aanzien van onwettige bestuurshandelingen en, anderzijds, een ongrondwettige wetkrachtige norm buiten toepassing te laten na het stellen van een prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof of het Hof van Justitie van de Europese Unie. De bestreden bepaling belet de rechtzoekende immers een grief betreffende een onwettigheid aan te voeren bij het bestuursrechtcollege indien hij die onwettigheid niet voorafgaandelijk heeft aangevoerd tijdens de bestuurlijke procedure. Nochtans kan de rechtzoekende tijdens de bestuurlijke fase het bestuur niet geldig verzoeken om een onwettige overheidsbeslissing of een ongrondwettige wet of decreet buiten toepassing te laten. Het komt enkel aan de rechter toe ongrondwettige besluiten of wetgeving buiten toepassing te laten aangezien de artikelen 142 en 159 van de Grondwet en artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie niet van toepassing zijn op het bestuur, en het bestuur niet bevoegd is om een prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof of het Hof van Justitie van de Europese Unie te stellen. Men kan bijgevolg aan de rechtzoekende die een onwettigheid pas aanvoert voor de bevoegde rechter, niet verwijten dat hij die onwettigheid niet reeds in de bestuurlijke procedure heeft aangevoerd.

De bestreden bepaling heeft tot gevolg dat het betrokken bestuursrechtcollege niet meer geldig een prejudiciële vraag kan stellen aan het Grondwettelijk Hof of het Hof van Justitie van de Europese Unie indien de onwettigheid niet werd aangevoerd tijdens de bestuurlijke procedure, hetgeen afbreuk doet aan het bij artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en artikel 159 van de Grondwet gewaarborgde recht op toegang tot een rechter die de door een rechtzoekende aangevoerde onwettigheden met volle rechtsmacht moet kunnen onderzoeken. De decreetgever schendt bovendien de bevoegdheidverdelende regels (o.a. artikel 6 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en de artikelen 23, 39, 142 en 143, § 1, van de Grondwet), vermits hij interfereert in de regelgeving betreffende prejudiciële vragen aan het Grondwettelijk Hof, die is voorbehouden aan de bijzondere wetgever. Een beroep door de decreetgever op artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 gaat volgens de verzoekende partijen niet op aangezien de uitoefening van de bevoegdheid van de federale overheid in ieder geval onevenredig wordt beperkt. De bestreden bepaling schendt overigens in datzelfde opzicht ook artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, vermits zij de volle werking van het Unierecht onwerkzaam maakt. De verzoekende partijen vragen het Hof om ter zake een prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie van de Europese Unie te stellen.

A.3.2. De Vlaamse Regering voert aan dat het eerste middel gedeeltelijk niet ontvankelijk is. Zij betoogt dat de verzoekende partijen hun middel enkel toelichten in zoverre het is afgeleid uit een schending van de bevoegdheidverdelende regels, in samenhang gelezen met de artikelen 142 en 159 van de Grondwet en met artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. In zoverre het is afgeleid uit een schending van die bepalingen, is het eerste middel ontvankelijk.

De verzoekende partijen betwisten de exceptie.

A.3.3. De Vlaamse Regering is van oordeel dat het middel, in zoverre ontvankelijk, niet gegrond is. De bestreden bepaling streeft een doelstelling van algemeen belang na en beperkt de toegang tot de rechter slechts op een wijze die evenredig is met de nagestreefde doelstelling, namelijk meer rechtszekerheid creëren en rechtsbescherming bieden die geënt is op de concrete situatie van de verzoekers voor de betrokken bestuursrechtscolleges.

De bestreden bepaling vereist enkel dat de on(grond)wettigheid tijdig wordt opgeworpen. Niets belet dat rechtzoekenden die on(grond)wettigheden opwerpen tijdens de administratieve procedure. Het gegeven dat het bestuur niet altijd gevolg kan geven aan die bezwaren, doet geen afbreuk aan de mogelijkheid en zelfs de plicht om ze op te werpen in het kader van de beginselen van behoorlijk burgerschap. Overigens is het niet uitgesloten dat het bestuur wel gevolg geeft aan een bezwaar door de bestuurlijke procedure op te schorten tot er een uitspraak is in een relevante hangende procedure voor de rechter. Uitzonderlijk kan het bestuur ook een onwettige bestuursbeslissing buiten toepassing laten door gebruik te maken van de leer van de onbestaande rechtshandeling. Ten slotte komt het aan de bestuursrechter toe om *in concreto* op basis van de stukken van de dossier na te gaan of de rechtzoekende onachtzaam is geweest en zodoende « kennelijk verzuimd heeft » de onwettigheid aan te voeren. Diezelfde rechter dient ook vast te stellen dat de onwettigheid op het meest « nuttige ogenblik » werd aangevoerd, dit is het moment waarop het bestuur nog de mogelijkheid heeft om een onwettigheid te voorkomen. Er zijn geen redenen om de door de verzoekende partijen gesuggereerde prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie van de Europese Unie voor te leggen. Zij betoogt dat de bestreden bepaling niet belet dat tijdens de bestuurlijke procedure een schending van het Unierecht wordt opgeworpen.

Zij stelt dat de decreetgever bovendien bevoegd is om ontvankelijkheidsvoorwaarden voor bestuursrechtscolleges, die onder de gewestelijke (impliciete) bevoegdheid om rechtscolleges op te richten vallen, te regelen. Noch de mogelijkheid om prejudiciële vragen te stellen aan het Hof, noch de mogelijkheid om dergelijke vragen voor te leggen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie, in zoverre die mogelijkheden al een recht voor een rechtzoekende zouden zijn, wordt onrechtmatig of deloyaal beknod.

A.4.1. In een tweede middel voeren de verzoekende partijen de schending aan, 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 op toegang tot een rechter, rechtszekerheid, rechtsstaat en wettigheid, met artikel 159 van de Grondwet, met het strafrechtelijk vermoeden van onschuld en met het recht van verdediging.

De verzoekende partijen wijzen erop dat de bestreden bepaling van toepassing is op het Handhavingscollege, waarbij beroep kan worden ingesteld tegen beslissingen tot het opleggen van een bestuurlijke geldboete, al dan niet gekoppeld aan een voordeelontneming, na de vaststelling van een milieu-inbreuk of een milieumisdrijf. Het Handhavingscollege legt punitieve sancties op in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Volgens de verzoekende partijen mag een vervolgde persoon zelf zijn wijze van verdediging vrij bepalen zonder dat hem kan worden verweten dat hij de vervolgende overheid tijdens de bestuurlijke procedure niet heeft gewezen op de onwettigheden waarmee de procedure of de mogelijke sanctie behept is. De vervolgde persoon moet derhalve op geldige wijze alle onwettigheden kunnen opwerpen bij de rechter, ook al heeft hij die onwettigheden niet voorafgaandelijk aangevoerd tijdens de bestuurlijke procedure. Door te bepalen dat in het kader van een « strafrechtelijk » contentieux, dat wordt onderzocht door het Handhavingscollege, de schending van een norm of algemeen rechtsbeginsel geen aanleiding kan geven tot een vernietiging « als de partij kennelijk verzuimd heeft de ingeroepen onwettigheid aan te voeren op het nuttige ogenblik waarop het kon worden aangevoerd tijdens de bestuurlijke procedure », schendt de bestreden bepaling de in het middel vermelde bepalingen en beginselen, en inzonderheid de rechten van verdediging, artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, het vermoeden van onschuld en de waarborg van toegang tot een rechter met volle rechtsmacht. De bestreden bepaling is des te minder aanvaardbaar, daar het Handhavingscollege na een vernietiging zelf een beslissing kan nemen over het bedrag van de boete, in voorkomend geval, de voordeelontneming. De bekommernis van de Vlaamse decreetgever dat de vervolgde persoon niet zou kunnen worden gestraft ingevolge de vernietiging van de onwettige sanctie, is dan ook ongegrond en biedt geenszins een redelijke verantwoording voor de bestreden bepaling.

A.4.2.1. De Vlaamse Regering werpt op dat het tweede middel deels niet ontvankelijk is wegens gebrek aan uiteenzetting. Het tweede middel is slechts ontvankelijk in zoverre het is afgeleid uit een schending van artikel 13 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met de algemene beginselen van het recht op toegang tot de rechter, met het vermoeden van onschuld en met de rechten van verdediging.

De verzoekende partijen betwisten de exceptie.

A.4.2.2. De Vlaamse Regering is van oordeel dat het tweede middel niet gegrond is. Zij stelt dat het Handhavingscollege inderdaad stafsancities in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens kan opleggen, maar de bestreden bepaling doet geen afbreuk aan de aangevoerde bepalingen en beginselen.

De decreetgever vermag, in overeenstemming met artikel 13 van de Grondwet en artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, ontvankelijkheidsvoorwaarden vast te stellen in procedures die strafsancities opleggen. De ontvankelijkheidsvoorwaarden dienen een legitiem doel na te streven en in verhouding te staan tot het nagestreefde doel. Daarbij dient bij de toepassing extreem formalisme tegen te worden gegaan. De decreetgever heeft volgens de Vlaamse Regering uitdrukkelijk voorkomen dat de concrete toepassing van de bestreden bepaling tot een formalistische verwerping van het middel leidt. De bestreden bepaling heeft geen automatisch karakter aangezien de bestuursrechter steeds *in concreto* zal moeten oordelen of de rechtzoekende kennelijk verzuimd heeft de onwettigheid op een nuttig ogenblik tijdens de administratieve fase op te werpen. Daarbij dient onder meer ook het vermoeden van onschuld in rekening te worden gebracht. Zo dient de rechter na te gaan of een rechtzoekende wel de relevante onwettigheid eerder kon opwerpen zonder afbreuk te doen aan zijn vermoeden van onschuld. Indien dit niet mogelijk is, bestaat er geen nuttig ogenblik om de onwettigheid op te werpen zodat de bestreden bepaling geen toepassing kan vinden.

A.5.1. In het derde middel voeren de verzoekende partijen de schending aan, door artikel 6 van het decreet van 21 mei 2021, van de artikelen 10, 11, 12, 13 en 23 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 6, 13 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met artikel 47 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie en artikel 9 van het Verdrag van Aarhus, met het algemeen redelijkheidsbeginsel en de algemene beginselen van rechtsstaat, wettigheid en zorgvuldigheid, en met de artikelen 159, 160 en 161 van de Grondwet.

De verzoekende partijen betwisten dat de bestreden regeling ook gelding kan hebben indien (1) een andere partij de onwettigheid al heeft opgeworpen « op het nuttige ogenblik waarop het kon worden aangevoerd tijdens de bestuurlijke procedure », evenals (2) wanneer de onwettigheid weliswaar niet werd aangevoerd op het « nuttige ogenblik » - hetgeen volgens de decreetgever enkel de initiële bestuurlijke procedure kan zijn -, doch wel tijdens de aanvullende bestuurlijke procedure die volgt op een vernietigingsarrest van het betrokken rechtcollege. In beide gevallen heeft het bestuur wel degelijk kennis kunnen nemen van de onwettigheid zodat het vooropgestelde doel om tijdens de administratieve procedure zoveel mogelijk informatie te verzamelen wel degelijk is bereikt.

Een dergelijke regeling waarbij de nieuwe exceptie van onontvankelijkheid van het middel, voortvloeiend uit de bestreden bepaling, wordt toegepast, niettegenstaande het feit dat het bestuur van de onwettigheid kennis nam tijdens de bestuurlijke procedure, is kennelijk onredelijk en tast de kern van het recht op toegang tot de rechter aan, dat onder meer wordt gewaarborgd bij artikel 9 van het Verdrag van Aarhus.

A.5.2.1. De Vlaamse Regering voert aan dat het derde middel deels niet ontvankelijk is. Volgens haar beperken de verzoekende partijen de toelichting van hun middel tot een schending van de artikelen 13 en 23, derde lid, 4^o, van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met artikel 9 van het Verdrag van Aarhus en met de algemene beginselen inzake toegang tot de rechter. In zoverre het middel is afgeleid uit de schending van die bepalingen en beginselen, is het ontvankelijk.

De verzoekende partijen betwisten de exceptie.

A.5.2.2. De Vlaamse Regering is van oordeel dat het middel niet gegrond is. Zij betwist dat het volstaat dat één persoon tijdens de bestuurlijke procedure een onwettigheid opwerpt om te voldoen aan de nagestreefde doelstelling van de maatregel en dat er dus geen reden zou zijn om in die hypothese de onontvankelijkheid van het middel tegen te werpen. Volgens haar is het wel van belang dat eenieder voor zich een onwettigheid op het meest nuttige ogenblik aanvoert, hetgeen raakt aan de afbakening van het debat voor de rechter. De doelstelling van de bestreden attentieplicht bestaat erin burgers te prikkelen om in een zo vroeg mogelijk stadium alle informatie en bezwaren kenbaar te maken. Aangezien de ernst en de draagwijdte van een grief en de beoordeling ervan door het bestuur samenhangen met de concrete positie van de indiener, is het volgens de Vlaamse Regering nodig dat de onwettigheid wordt aangevoerd door iedere rechtzoekende afzonderlijk. De attentieplicht kan enkel worden ingevoerd als een generieke prikkel voor burgers om hun inbreng zo vroeg mogelijk op een nuttig ogenblik in de bestuurlijke procedure te doen. Enkel in dat geval kan met de persoonlijke belangen en argumentatie rekening

worden gehouden en kan het bestuur met kennis van zaken een beslissing nemen. De attentieplicht is volgens de Vlaamse Regering dan ook evenredig met het doel aangezien zij enkel de mogelijkheid om bepaalde grieven op te werpen beperkt, en niet de mogelijkheid om een beroep bij de rechter in te stellen. Bovendien is de attentieplicht een verantwoorde veruitwendiging van de beginselen van behoorlijk burgerschap en het wederkerig bestuursrecht waarbij aan burgers verplichtingen kunnen worden opgelegd. Niets belet dat aan het gebrek aan waakzaamheid of zorgvuldigheid van de burger gevolgen kunnen worden gekoppeld.

De Vlaamse Regering betwist eveneens de lezing van de verzoekende partijen dat in het kader van een heroverweging (na een vernietigingsarrest) het niet meer mogelijk zou zijn om een onwettigheid op het meest nuttige ogenblik aan te voeren omdat die onwettigheid reeds diende te zijn opgeworpen tijdens de initiële bestuurlijke procedure. Volgens haar berust die lezing op het verkeerde uitgangspunt dat enkel tijdens het openbaar onderzoek onwettigheden tijdig kunnen worden aangevoerd. Voor die lezing kan geen steun worden gevonden in de parlementaire voorbereiding, noch in de bewoordingen van de bestreden bepaling. Er is ook in die hypothese geen sprake van een onevenredige beperking van de aangevoerde rechten inzake toegang tot de rechter.

De Vlaamse Regering betwist ook dat het openbaar onderzoek het enige moment zou zijn waarop een onwettigheid op het meest nuttige ogenblik kan worden opgeworpen. Dat kan ook tijdens het administratief beroep, dan wel tijdens de administratieve herstelprocedure (na een uitspraak van de bestuursrechter). Het is aan de bestuursrechter om na te gaan of en op welk moment een onwettigheid diende te worden opgeworpen. Het betreft geen inspraakplicht. De decreetgever poogt ook niet om via een omweg een eerdere door het Hof vernietigde regeling inzake het indienen van een bewaar tijdens het openbaar onderzoek en de procesbevoegdheid opnieuw in te voeren zodat de lering van het arrest van het Hof nr. 46/2019 van 14 maart 2019 (ECLI:BE:GHCC:2019:ARR.046) geen toepassing vindt. De attentieplicht heeft volgens de Vlaamse Regering betrekking op de ontvankelijkheid van het middel en niet op de procesbevoegdheid van rechtzoekenden.

A.6.1. In het vierde middel voeren de verzoekende partijen de schending aan, door artikel 6 van het decreet van 21 mei 2021, van de artikelen 10, 11, 13 en 23 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 6, 13 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en artikel 47 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, met het algemeen redelijkheidsbeginsel en de algemene beginselen van recht op toegang tot een rechter, rechtszekerheid, rechtsstaat, wettigheid en zorgvuldigheid, met het Verdrag van Aarhus, inzonderheid de artikelen 1, 3, 6 en 9 ervan, met de richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 « betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten » (hierna : de richtlijn 2011/92/EU), inzonderheid de artikelen 4, 6, 9 en 11 ervan, en met de artikelen 159, 160 en 161 van de Grondwet.

De verzoekende partijen benadrukken dat de bestreden bepaling zich niet beperkt tot het instellen van een zogenaamde attentieplicht, doch evenzeer het inspraakrecht van het publiek omvormt tot een inspraakplicht. Het openbaar onderzoek in leefmilieuzaken vormt in beginsel immers « het nuttige ogenblik waarop [een schending kan] worden aangevoerd tijdens de bestuurlijke procedure ». De interpretatieve mededeling van de Commissie van 28 april 2017 « betreffende toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden » bevestigt evenwel dat het vereisen van een voorafgaande inspraak als voorwaarde voor de procesbevoegdheid voor een rechter in strijd is met het recht op toegang tot een rechter. De administratieve en gerechtelijke procedures dienen immers verschillende doeleinden, temeer omdat laatstgenoemd beroep kan worden ingesteld tegen de beslissing die na afloop van de eerste procedure is genomen.

De bestreden bepaling beperkt het recht op toegang tot de rechter op een wijze die niet evenredig is met de beoogde doelstelling om zoveel mogelijk informatie te verzamelen tijdens de administratieve procedure, en beperkt dat recht op zodanige wijze dat de kern ervan wordt aangetast. De ongrondwettigheid staat des te meer vast omdat de bestreden regeling niet beperkt is tot gevallen van kwade trouw of van verregaande graad van lichtzinnigheid. De maatregel is bovendien ook onevenredig omdat de belanghebbenden in de bestuurlijke fase doorgaans niet zijn bijgestaan door een raadsman, hetgeen ook een onredelijke last voor de burger met zich zou meebrengen. De bestreden bepaling schendt derhalve de artikelen 6 en 9 van het Verdrag van Aarhus en het Unierecht inzake rechtsbescherming in milieuzaken. Die schending maakt tevens een schending uit van de artikelen 10, 11, 13, 23 en 159 van de Grondwet en van de beginselen van rechtsstaat en wettigheid.

Voorts doet de bestreden bepaling afbreuk aan de *standstill*verplichting. Het beschermingsniveau dat wordt geboden door de in 1993 van toepassing zijnde wetgeving wordt immers ontegensprekelijk in aanzienlijke mate verminderd door de bestreden bepaling, zonder dat daarvoor afdoende redenen van algemeen belang zijn. Het feit dat de bestreden bepaling in strijd is met het Unierecht en het Verdrag van Aarhus, ontkracht de verantwoording ontleend aan het algemeen belang, namelijk « zoveel mogelijk informatie verzamelen ». Er ontbreekt des te meer

een redelijke verantwoording, gelet op de onduidelijke draagwijdte van de bestreden bepaling. De verzoekende partijen wijzen er voorts op dat de nagestreefde doelstelling de belangen van de aanvrager van een vergunning beoogt, hetgeen niet kan worden vereenzelvigd met het algemeen belang. Bovendien is het impliciete betoog dat de vergunninghouder sneller rechtszekerheid zal verkrijgen, onjuist. Er zal immers vaak een discussie worden gevoerd bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen over een vermeend gebrek aan het voorafgaand, minstens tijdig, aanvoeren van de onwettigheid en de procedurele gevolgen ervan.

Tot slot verzoeken de verzoekende partijen het Hof een prejudiciële vraag te stellen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie over artikel 9 van het Verdrag van Aarhus en artikel 9 van de richtlijn 2011/92/EU.

A.6.2.1. De Vlaamse Regering voert aan dat het vierde middel deels niet ontvankelijk is bij gebrek aan uiteenzetting. In zoverre het vierde middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 13 en 23, derde lid, 4^o, van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met artikel 9 van het Verdrag van Aarhus en met de beginselen inzake toegang tot de rechter, is het ontvankelijk.

De verzoekende partijen betwisten de exceptie.

A.6.2.2. De Vlaamse Regering is van oordeel dat het vierde middel, in al zijn onderdelen, niet gegrond is.

Ten eerste betoogt zij dat de attentieplicht geen inspraakplicht inhoudt, aangezien het eerste nuttige moment niet noodzakelijk samenvalt met het openbaar onderzoek. Dat nuttige moment dient per rechtzoekende *in concreto* op basis van het dossier door de bestuursrechter te worden beoordeeld en vastgesteld. Ten tweede wijst zij erop dat het recht op toegang tot de rechter in milieuzaken niet absoluut is en dat de sanctie voor het niet-naleven van de attentieplicht de evenredigheidstoets kan doorstaan en de essentie van het recht op toegang tot de rechter niet aantast. Wat de evenredigheid van de sanctie betreft, merkt zij op dat er verschillende grendels in de bestreden regeling zijn ingebouwd. Zo is de niet-ontvankelijkheid van het middel geen automatische sanctie, maar dient de bestuursrechter *in concreto* na te gaan of er sprake is van een kennelijk verzuim. De bestuursrechter beschikt daarbij over een beoordelingsbevoegdheid en dient erover te waken dat de sanctie proportioneel wordt toegepast. Het verzuim moet overigens « kennelijk » zijn zodat er sprake is van een drempel om de sanctie te kunnen toepassen. Het kennelijke verzuim om een onwettigheid aan te voeren is bovendien niet verbonden met het openbaar onderzoek, maar heeft betrekking op het meest nuttige ogenblik, wat ter beoordeling aan de bestuursrechter voorligt. De attentieplicht geldt trouwens niet voor regels van openbare orde, die ambtshalve door de bestuursrechter dienen te worden getoetst.

Ten derde is de Vlaamse Regering van oordeel dat er geen aanzienlijke achteruitgang is in de rechtsbescherming inzake milieuzaken. De attentieplicht past immers in het kader van het algemeen belang om procedures voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen te verbeteren en misbruik van de beroepsprocedures te bestraffen. De bestreden bepaling zorgt volgens haar voor meer rechtszekerheid en draagt bij aan, enerzijds, zorgvuldigere besluitvorming en, anderzijds, efficiëntere rechtsbedeling. Bovendien toont het bestaan van voldoende uitzonderingen en van een volwaardige rechterlijke controle, inclusief wat de middelen van openbare orde betreft, aan dat er geen schending is.

Wat het verzoek tot het stellen van een prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie van de Europese Unie betreft, is de Vlaamse Regering van oordeel dat er geen gerede twijfel bestaat over de toepassing en de interpretatie van de aangevoerde bepalingen van het Unierecht.

Ten aanzien van het enige middel in de zaak nr. 7683

A.7.1.1. De verzoekende partij in de zaak nr. 7683 voert in een enig middel de schending aan, door de artikelen 6 en 9 van het decreet van 21 mei 2021, 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, met artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, met de artikelen 1, 2, 6 en 9 van het Verdrag van Aarhus, met de artikelen 1 en 11 van de richtlijn 2011/92/EU en met de algemene rechtsbeginselen van het recht op toegang tot de rechter en van rechtszekerheid.

A.7.1.2. In het eerste onderdeel van het enige middel voert de verzoekende partij aan dat bij de bestreden bepaling een beperking van het recht op toegang tot de rechter wordt ingevoerd. Een rechtzoekende wordt immers het recht ontnomen om zijn vordering ten gronde te laten beoordelen indien hij niet is opgetreden of de aangevoerde onwettigheid niet heeft opgeworpen in een bezwaar- en beroepsprocedure. Uit de lezing van het bij

de bestreden bepaling gewijzigde artikel 35, derde lid, 1° en 3°, van het decreet van 4 april 2014 « betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges » (hierna : het decreet van 4 april 2014), volgt bovendien dat die exceptie enkel relevant zal zijn voor personen die worden benadeeld door een onwettigheid. Indien rechtzoekenden niet worden benadeeld door de onwettigheid die zij aanvoeren, zal hun vordering ingevolge artikel 35, derde lid, 1°, van het decreet van 4 april 2014 hoe dan ook geen aanleiding kunnen geven tot een vernietiging.

Zowel het Hof van Justitie van de Europese Unie als het Grondwettelijk Hof hebben reeds erkend dat de plicht om een bestuurlijke voorprocedure te doorlopen een beperking van het recht op toegang tot een rechter vormt.

Uit de parlementaire voorbereiding van het bestreden artikel 6 van het decreet van 21 mei 2021 blijkt dat de wetgever beoogde « rechtsbescherming te bieden die geënt is op de concrete situatie van de verzoeker » en te komen tot een finale geschillenbeslechting die rekening houdt met de concrete belangen van de partijen. Volgens haar zal evenwel net het omgekeerde worden bereikt. Een rechtzoekende zal namelijk geen rechtsbescherming meer kunnen genieten – en meer specifiek niet met succes een schending van een norm of algemeen rechtsbeginsel die hem benadeelt kunnen opwerpen – indien hij die onwettigheid niet heeft aangevoerd tijdens de bestuurlijke procedure. De voormelde doelstelling is bijgevolg niet rechtmatig. In ieder geval is de bestreden bepaling volgens haar noch pertinent, noch noodzakelijk om de vooropgestelde doelstelling te behalen.

De verzoekende partij wijst er voorts op dat het toepassingsgebied van het bij de bestreden bepaling gewijzigde artikel 35, derde lid, 3°, van het decreet van 4 april 2014 bijzonder ruim is, in zoverre de betrokken sanctie wordt opgelegd aan eenieder die « kennelijk verzuimd » heeft om het nodige te doen. De gebruikte bewoordingen hebben volgens haar tot gevolg dat iedereen die een onwettigheid duidelijk niet heeft aangevoerd op het nuttige ogenblik waarop het kon worden aangevoerd tijdens de bestuurlijke fase, geconfronteerd kan worden met de niet-ontvankelijkheid van de vordering tot vernietiging, die gebaseerd is op die onwettigheid. Ook aan partijen die totaal geen kennis hadden van een bestuurlijke procedure of die tijdens die procedure geen kennis hadden van bepaalde onwettigheden, kan een sanctie worden opgelegd op basis van de bestreden bepaling. Ook hieruit blijkt dat de ingevoerde beperking van het recht op toegang tot een rechter niet evenredig is met het nagestreefde doel.

Uit de parlementaire voorbereiding van het bestreden artikel 6 van het decreet van 21 mei 2021 blijkt voorts dat de decreetgever met de bestreden bepaling wenste te bereiken dat de betrokken overheden tijdens de bestuurlijke procedure zoveel mogelijk informatie verkrijgen, op basis waarvan zij eventuele onwettigheden kunnen vermijden of rechtzetten, bijvoorbeeld door de toepassing van een administratieve lus. Het zou daarbij voornamelijk de bedoeling zijn om te beletten dat burgers (moedwillig) het bestuur niet op bepaalde fouten of problemen wijzen, met als gevolg dat het bestuur ze niet kan rechtzetten en dat men later de vernietiging van de bestuurshandeling kan vragen. De bij de bestreden bepaling ingevoerde beperking van het recht op toegang tot de rechter gaat evenwel verder dan hetgeen nodig is om de voormelde doelstelling te bereiken, nu niet enkel het moedwillig handelen van burgers wordt uitgesloten en niet enkel wordt getracht fouten van procedurele aard te vermijden of recht te zetten. De ingevoerde regeling maakt geen onderscheid tussen dergelijke onwettigheden en fundamentele, inhoudelijke wettigheidsbezwaren die het nemen zelf van een bepaalde beslissing onmogelijk maken. Toch zal ook de burger die pas later (bijvoorbeeld omdat hij ondertussen een raadsman heeft geraadpleegd of wegens voortschrijdend inzicht) een wettigheidsbezwaar ontdekt of aanvoert, evenzeer worden getroffen door de bij de bestreden bepaling ingevoerde attentieplicht.

Voorts schiet de bestreden bepaling haar doel voorbij in zoverre vereist is dat de partij die het beroep instelt, de onwettigheid die zij wil aanklagen zelf moet hebben aangevoerd op het eerste nuttige ogenblik. Het kan dus voorvallen dat een partij bezwaar heeft ingediend tijdens het openbaar onderzoek en daarbij een bepaalde onwettigheid niet heeft aangekaart, maar dat die onwettigheid wel door een andere bezwaarindiener werd opgeworpen. Volgens de bestreden bepaling zal de partij die het wettigheidsprobleem niet zelf opwierp, er zich ook niet op kunnen beroepen voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen, niettegenstaande het achterliggende doel dat de overheid zo vroeg mogelijk over alle informatie beschikt, wel is bereikt.

De bestreden bepaling voldoet bovendien niet aan de vereiste dat de beperkingen op het recht op toegang tot de rechter voorspelbaar zijn. Verschillende van de in de bestreden bepaling gehanteerde begrippen, waaronder het « kennelijk verzuim » en het « nuttige ogenblik waarop [de onwettigheid] kon worden aangevoerd tijdens de bestuurlijke procedure », zijn vatbaar voor interpretatie. Het is evenmin duidelijk welke regels de « openbare orde aanbelangen », zodat de schending ervan toch met succes kan worden aangevoerd, hoewel die onwettigheid niet op het nuttige ogenblik tijdens de bestuurlijke procedure werd aangevoerd.

Uit hetgeen voorafgaat volgt dat de bestreden bepaling een ongrondwettige beperking van het recht op toegang tot de rechter inhoudt. Bijgevolg is er tevens sprake van een schending van het door de artikelen 10 en 11 van de Grondwet gewaarborgde gelijkheidsbeginsel, omdat ten aanzien van één categorie van burgers op onrechtmatige wijze het recht op toegang tot de rechter wordt belemmerd.

Een schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet blijkt voorts uit een vergelijking van de personen die onder het toepassingsgebied van de bestreden bepaling ressorteren en de diverse categorieën van personen wier recht op toegang tot de rechter niet wordt belemmerd, zoals de personen die niet kennelijk verzuimd hebben de onwettigheid aan te voeren op het nuttige ogenblik tijdens de bestuurlijke procedure en de personen die zulks wel verzuimd hebben, maar wier vordering tot de bevoegdheid van een ander (administratief) rechtscollege dan de Raad voor Vergunningsbetwistingen of het Handhavingscollege behoort. Voorts is er sprake van discriminatie tussen diverse categorieën van personen die wel onder de attentieplicht vallen. Zo worden personen die een fundamenteel inhoudelijk wettigheidsbezwaar niet hebben opgeworpen op identieke wijze behandeld als personen die loutere procedurefouten niet hebben opgemerkt, terwijl zij zich in een andere situatie bevinden. Voorts kan een persoon die een bepaald wettigheidsbezwaar niet heeft geuit tijdens het openbaar onderzoek, dit niet meer aanvoeren, ongeacht of dat bezwaar door andere personen is aangehaald tijdens het openbaar onderzoek.

Het bestreden artikel 6 van het decreet van 21 mei 2021 voldoet voorts niet aan de vereisten van het rechtszekerheidsbeginsel, nu de draagwijdte van bepaalde toepassingsvoorwaarden van die bepaling en van de uitzonderingsgrond ten aanzien van de sanctie die daarin is bepaald, geenszins duidelijk is. Het is namelijk niet duidelijk wat er onder « kennelijk verzuim » dient te worden verstaan, welk moment moet worden bestempeld als het « nuttige ogenblik » waarop de onwettigheid moet worden aangevoerd tijdens de bestuurlijke procedure, noch welke regels de « openbare orde aanbelangen ». Gezien die onduidelijkheden is het niet mogelijk voor de belanghebbenden om te weten welke hun plichten zijn tijdens de administratieve procedure en wat hun rechten zijn in het kader van een later vernietigingsberoep.

In zoverre het bij de bestreden bepaling ingevoegde artikel 35, derde lid, 1^o, van het decreet van 4 april 2014, dat betrekking heeft op belanghebbenden die gevolgen ondervinden van de betrokken milieubesluitvorming, de middelen die een rechtzoekende kan opwerpen, beperkt tot die welke betrekking hebben op onwettigheden die werden aangevoerd op het nuttige ogenblik tijdens de bestuurlijke procedure, gaat die bepaling lijnrecht in tegen de waarborgen die, volgens het Hof van Justitie van de Europese Unie, zijn vastgelegd in artikel 9, lid 2, van het Verdrag van Aarhus en in artikel 11 van de richtlijn 2011/92/EU. Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft immers reeds benadrukt dat de leden van het betrokken publiek een beslissing over een vergunningsaanvraag voor een project moeten kunnen aanvechten, ongeacht de rol die zij bij de behandeling van die aanvraag hebben kunnen spelen. Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft bovendien reeds uitdrukkelijk bevestigd dat een beperking van de rechtsmiddelen tegen een milieubesluit, waarbij inhoudelijke grieven die niet zijn opgeworpen in de bestuurlijke fase, later niet voor de rechter zouden kunnen worden opgeworpen, niet verenigbaar is met artikel 11 van de richtlijn 2011/92/EU. Die schending van artikel 9, lid 2, van het Verdrag van Aarhus en artikel 11 van de richtlijn 2011/92/EU maakt tevens een schending uit van de artikelen 1 en 3, lid 1, van het Verdrag van Aarhus en van de *standstill*-verplichting die is neergelegd in artikel 23, derde lid, 4^o, van de Grondwet. Er is immers sprake van een aanzienlijke achteruitgang van het beschermingsniveau inzake het leefmilieu die niet kan worden verantwoord door redenen van algemeen belang.

A.7.1.3. In het tweede onderdeel van het enige middel voert de verzoekende partij aan dat het bestreden artikel 9 van het decreet van 21 mei 2021, dat de inwerkingtreding van artikel 6 van hetzelfde decreet regelt, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt, in zoverre niet is voorzien in een overgangsregeling. Het gebrek aan overgangsregeling heeft tot gevolg dat personen die zich in een identieke situatie bevinden, al dan niet geconfronteerd zullen worden met de sanctie waarin is voorzien in artikel 6 van het decreet van 21 mei 2021, naar gelang van het ogenblik waarop zij hun vordering instellen. Die ongelijke behandeling heeft geen enkel doel voor ogen. Voorts doet het bestreden artikel 9 van het decreet van 21 mei 2021 op buitensporige wijze afbreuk aan het vertrouwensbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel. De betrokkenen konden immers niet verwachten dat hun nalaten om een bepaalde onwettigheid aan te voeren tijdens de bestuurlijke procedure tot gevolg zou hebben dat zij die onwettigheid niet meer met succes kunnen aanvoeren in een vernietigingsberoep, in zoverre er nog geen sprake was van het bestreden artikel 6 van het decreet van 21 mei 2021 op het ogenblik waarop zij die onwettigheid tijdens de bestuurlijke procedure hadden moeten aanvoeren.

Die discriminerende behandeling heeft tot gevolg dat het recht op toegang tot de rechter slechts ten aanzien van een deel van de leden van het betrokken publiek wordt gewaarborgd. In die mate ligt er tevens een schending voor van de artikelen 10, 11 en 13 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de in het middel vermelde supranationale bepalingen.

A.7.2.1. De Vlaamse Regering is van oordeel dat het eerste onderdeel van het enige middel niet gegrond is. Het recht op toegang tot de rechter is niet absoluut. Beperkingen zijn toegelaten op voorwaarde dat ze de kern van het recht niet aantasten. Volgens de Vlaamse Regering wordt met de attentieplicht een legitiem doel nagestreefd : de behoorlijke rechtsbedeling. Door burgers te stimuleren (als een veruitwendiging van behoorlijk burgerschap) om op het nuttige ogenblik alle informatie en mogelijke bezwaren kenbaar te maken, wordt aan de belanghebbenden een ruimere rechtsbescherming geboden omdat het voor het bestuur mogelijk wordt rekening te houden met de concrete positie en belangen van de betrokkenen zodat vervolgens de kwaliteit van de besluitvorming wordt verhoogd, hetgeen bijdraagt aan de efficiëntie van geschillenbeslechting en aan een daling van de vernietigingen van beslissingen door de bestuursrechtscolleges.

De bestreden attentieplicht is bovendien proportioneel doordat de toepassing ervan wordt beperkt tot een « kennelijk verzuim » in de zin van een onachtzaamheid om een onwettigheid aan te voeren op het meest nuttige moment in de bestuurlijke fase. De bestuursrechter zal dan ook slechts uitzonderlijk de bestreden bepaling kunnen toepassen indien hij *in concreto* oordeelt dat aan de strenge voorwaarde is voldaan. Door de attentieplicht als ontvankelijkheidsvereiste voor een middel te beperken tot de middelen die de rechtzoekende kennelijk heeft verzuimd op te werpen tijdens de bestuurlijke procedure worden de burgers op pertinente en proportionele wijze aangespoord om op het nuttige ogenblik hun opmerkingen, bezwaren en alternatieven aan het bestuur te bezorgen. De maatregel houdt een evenwicht in tussen de belangen van de burger en het algemeen belang. Aangezien de attentieplicht noch tot primair doel heeft bezwaren te remediëren of recht te zetten, noch tot doel heeft beslissingen zoveel mogelijk immuun te maken voor wettigheidskritiek, diende de bestreden maatregel ook niet te worden beperkt tot louter (herstelbare) procedurele kwesties. Het bestaan van andere bezwaren waaraan het bestuur niet altijd gevolg kan geven, doet geen afbreuk aan de plicht om ze toch op te werpen in het kader van de beginselen van behoorlijk burgerschap. Er is dus geen sprake van een discriminatie tussen een rechtzoekende die kennelijk verzuimd heeft een procedureel bezwaar op te werpen, en een rechtzoekende die kennelijk verzuimd heeft een inhoudelijk bewaar aan te voeren. De attentieplicht is evenmin disproportioneel in de hypothese van een situatie waarbij een bepaalde onwettigheid reeds is opgeworpen door een andere burger tijdens de bestuurlijke procedure. Aangezien de attentieplicht louter betrekking heeft op de ontvankelijkheid van een middel en dus enkel de inhoudelijke grenzen van het debat beperkt, dient iedere rechtzoekende voor zich de onwettigheid op te werpen op het nuttige ogenblik tijdens de bestuurlijke procedure omdat eenzelfde grief naar gelang van de hoedanigheid van de indiener anders kan worden meegenomen in de besluitvorming van het bestuur. Aangezien de concrete situatie van een rechtzoekende kan verschillen en die situatie relevant kan zijn voor de ernst van een bepaalde grief, bevinden de rechtzoekenden die een onwettigheid hebben aangevoerd, en de rechtzoekenden die diezelfde onwettigheid niet hebben opgeworpen, zich in wezenlijk verschillende situaties, hetgeen volgens haar verantwoordt dat elkeen voor zich onwettigheden dient op te werpen. De toegang tot de rechter wordt dus niet op onevenredige wijze beknod.

De Vlaamse Regering is om dezelfde redenen als in A.6.2.2 vermeld, ook van oordeel dat de sanctie voor het niet-naleven van de attentieplicht evenredig is. Voorts doet de attentieplicht geen afbreuk aan het vereiste inzake voorspelbaarheid. De decreetgever kan niet elke mogelijke situatie die hij voor de toepassing van de attentieplicht beoogt, in de wettekst zelf opnemen, en mag dit overlaten aan de bestuursrechter die daaraan invulling dient te geven zonder te vervallen in overdreven formalisme. Dat is bijvoorbeeld het geval voor het begrip « nuttig ogenblik ». De bestuursrechter dient de ontvankelijkheidsvereiste *in concreto* toe te passen, rekening houdend met de waarborgen inzake toegang tot de rechter.

A.7.2.2. Om dezelfde redenen als in A.6.2.2 vermeld, doet de attentieplicht ook geen afbreuk aan de *standstill*-verplichting. In ieder geval kunnen volgens de Vlaamse Regering redenen van algemeen belang inzake het bestraffen van procesmisbruik en het bewerkstelligen van een rechtszekere, efficiënte en snelle behandeling van procedures bij de bestuursrechter, de attentieplicht verantwoorden. De Vlaamse Regering is bovendien van oordeel dat de bestreden maatregel zorgt voor meer rechtszekerheid en bijdraagt aan een betere besluitvorming, gevolgd door een efficiëntere rechtsbedeling, hetgeen betekent dat er geen sprake is van een aanzienlijke achteruitgang inzake de rechtsbescherming die strijdig zou zijn met artikel 23 van de Grondwet.

Ten aanzien van het enige middel in de zaak nr. 7698

A.8.1.1. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7698 leiden een enig middel af uit de schending van de artikelen 10, 11, 13 en 23, derde lid, 4^o, van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 9, leden 2 en 3, van het Verdrag van Aarhus, door artikel 6, tweede lid, 2^o en 3^o, van het decreet van 21 mei 2021.

A.8.1.2. In een eerste onderdeel voeren zij aan dat de uitbreiding van artikel 35 van het decreet van 4 april 2014 met drie gevallen waarin een rechtzoekende zich niet kan beroepen op een schending van een norm of een algemeen rechtsbeginsel om de vernietiging van een door hem bestreden bestuursbeslissing te verkrijgen bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen of het Handhavingscollege, de toets aan de *standstill*-verplichting niet kan doorstaan.

Volgens de verzoekende partijen heeft de decreetgever beoogd het aantal beroepen bij de rechter te doen dalen in het kader van een slagvaardig bestuursprocesrecht en een streven naar finale geschillenbeslechting, hetgeen volgens hen alleen kan indien de bestreden vereisten (relativiteitsvereiste en attentieplicht) ertoe leiden dat beroepen kunnen worden afgewezen. Het gaat volgens hen om ontvankelijkheidsvereisten voor het instellen van een beroep bij de rechter. Indien aan de nieuwe vereisten niet wordt voldaan, zal dat beroep als onontvankelijk worden afgewezen. De bestreden normen beperken de categorieën van personen die een juridictioneel beroep kunnen instellen tot de personen die een onwettigheid aanvoeren die kennelijk strekt tot de bescherming van de belangen van diegene die ze aanvoert, enerzijds, en die niet kennelijk verzuimd hebben de aangevoerde onwettigheid op te werpen op het nuttige ogenblik waarop ze kon worden aangevoerd tijdens de bestuurlijke procedure, anderzijds.

Die bijkomende ontvankelijkheidsvereisten vallen onder het toepassingsgebied van de *standstill*-verplichting en leiden ertoe dat het voorheen bestaande beschermingsniveau inzake toegang tot de rechter in milieuzaken aanzienlijk afneemt. Voorheen konden rechtzoekenden wachten op de finale beslissing van het bestuur en dus tot alle informatie voor hen beschikbaar was om een (juridisch) standpunt in te nemen. Voorheen hadden rechtzoekenden toegang tot de rechter door het instellen van een administratief beroep. Een bijkomende voorwaarde om op ontvankelijke wijze tegen een bestuursbeslissing zoals een toegekende vergunning op te komen, gaat, gelet op de verregaande sanctie, ten koste van de mogelijkheden voor die burger om een beslissing te laten herzien, en dient dus te worden beschouwd als een aanzienlijke inperking van de voorheen bestaande rechtsbescherming in milieuzaken. Dat geldt met betrekking tot zowel de relativiteitseis als de attentieplicht. Nu worden de burgers onder meer gedwongen reeds in de bestuurlijke procedure eventuele onwettigheden te gaan identificeren en vervolgens te gaan beoordelen met het oog op het eventueel later aanvoeren ervan voor de rechter. Dit legt een onevenredige waakzaamheidsplicht op aan de burger. Zij wijzen er in dat verband nog op dat tijdens het openbaar onderzoek nog geen beslissing is genomen zodat het onmogelijk is alle onwettigheden te identificeren.

De verzoekende partijen betwisten ten slotte dat de ontvankelijkheidsvereisten voor meer rechtszekerheid zouden zorgen door het belang verder te preciseren. Volgens hen zorgen ze net voor meer onzekerheid omdat er geen criteria zijn om te bepalen wanneer een norm of beginsel niet strekt tot bescherming van belangen, noch om te bepalen wanneer er sprake is van een « kennelijk verzuim » of wat het « nuttige ogenblik » is.

A.8.1.3. In een tweede onderdeel voeren de verzoekende partijen een schending van het gelijkheidsbeginsel aan met betrekking tot de mogelijkheid om een beroep in te stellen. Zo zijn zij van oordeel dat een ongerechtvaardigd verschil in behandeling, wat de relativiteitseis betreft, wordt ingesteld tussen (1) belanghebbende natuurlijke personen die een onwettigheid willen aanvoeren die kennelijk niet strekt tot de bescherming van hun belangen, (2) belanghebbende natuurlijke personen die een onwettigheid aanvoeren die kennelijk wel strekt tot de bescherming van hun belangen, en (3) belanghebbende rechtspersonen die een onwettigheid willen aanvoeren. In het eerste geval hebben de betrokken personen niet de mogelijkheid om een beroep bij de bevoegde rechter in te stellen.

Zij voeren eveneens een ongerechtvaardigd verschil in behandeling, wat de attentieplicht betreft, aan tussen (1) belanghebbende rechtzoekenden die tijdens de bestuurlijke procedure de onwettigheid waarop zij zich willen beroepen, hebben aangevoerd, maar dit niet op het beweerde nuttige ogenblik hebben gedaan, (2) de belanghebbende rechtzoekenden die tijdens de bestuurlijke procedure een onwettigheid waarop zij zich willen beroepen, hebben aangevoerd op het nuttige ogenblik, en (3) de belanghebbende rechtzoekenden die de onwettigheid waarop zij zich willen beroepen, niet tijdens de bestuurlijke procedure hebben aangevoerd. In het

eerste en het derde geval hebben de rechtzoekenden niet de mogelijkheid om een beroep bij de bevoegde rechter in te stellen.

De verzoekende partijen zijn van oordeel dat de voormelde vergeleken categorieën van personen voldoende vergelijkbaar zijn aangezien zij allen rechtzoekenden zijn die bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen of het Handhavingscollege een beslissing willen aanvechten. Zij stellen dat de aangevoerde verschillen in behandeling niet redelijk zijn verantwoord omdat ze niet van dien aard zijn dat zij het nagestreefde doel van meer rechtszekerheid verwezenlijken. Ten eerste dragen de bijkomende ontvankelijkheidsvoorwaarden niet bij aan meer rechtszekerheid en een snellere finale oplossing. Immers, enkel een vermindering van (het aantal) beroepen kan leiden tot snellere rechtszekerheid. Ten tweede hanteert de decreetgever ruime begrippen zoals « kennelijk », « kennelijk verzuim » en « nuttig ogenblik » zonder criteria om daaraan invulling te geven, hetgeen net leidt tot meer onzekerheid.

In ondergeschikte orde stellen de verzoekende partijen dat de bestreden normen ook niet evenredig zijn. Het betreft een onevenredige beperking van het recht op toegang tot de rechter. De verzoekende partijen betogen dat in slechts 1 % van de dossiers een beroep wordt ingesteld tegen een verleende vergunning, maar dat 60 tot 80 % van de ingestelde beroepen wel leidt tot een vernietiging van de vergunning door de rechter. Aldus blijkt niet dat burgers willekeurig of zonder grondige reden een procedure voor de rechter instellen. Om de administratieve geschillenbeslechting te stroomlijnen, lijkt het dus eerder aangewezen de kwaliteit van de besluitvorming te verhogen. De bestreden bepalingen zijn op zichzelf reeds buitenproportioneel daar zij de toegang tot de rechter beperken tot diegenen die een kennelijk belang hebben bij de bescherming van de regel of het beginsel dat zij aanvoeren, en tot diegenen die kennelijk niet verzuimd hebben om op te treden op een nuttig ogenblik. Het is evenwel onduidelijk in welke gevallen men kennelijk een belang kan hebben bij de aangevoerde bescherming van een regel of beginsel. Volgens de verzoekende partijen heeft de decreetgever nagelaten te verduidelijken in de wettekst dat een onwettigheid die verband houdt met volksgezondheid, milieudrukken, natuur of landschap steeds tot de bescherming strekt van diegene die ze opwerpt. Ook wat de attentieplicht betreft, is er sprake van rechtsonzekerheid doordat de rechtzoekende niet kan weten wanneer hij niet tegemoetkomt aan zijn verplichting aangezien het niet duidelijk is wat men dient te begrijpen onder « kennelijk verzuim » of « nuttig ogenblik ». Ze verwijzen in dat verband naar de opmerkingen van de afdeling wetgeving van de Raad van State.

De relativiteitseis en de attentieplicht zijn ook onverenigbaar met het recht op toegang tot de rechter, zoals gewaarborgd bij de aangehaalde bepalingen van de Grondwet en het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Ze zijn niet voorspelbaar, en wat de attentieplicht betreft, wordt de kern van het recht zelfs aangetast. De decreetgever vormt het inspraakrecht om tot een inspraakplicht. Het recht op toegang tot de rechter wordt in wezen teruggebracht tot de vraag of de rechtzoekende tijdens de bestuurlijke procedure een onwettigheid (tijdig) heeft opgeworpen. De attentieplicht leidt ertoe dat rechtzoekenden worden gehinderd om gebruik te maken van de beschikbare rechtsmiddelen zonder dat uitzonderingen op de regel zijn vastgesteld. Ten slotte wordt een onevenredig strenge plicht tot waakzaamheid aan de burger opgelegd.

De verzoekende partijen zijn ten slotte van oordeel dat de relativiteitseis en de attentieplicht onverenigbaar zijn met het recht op toegang tot de rechter in milieuzaken, zoals gewaarborgd bij het Verdrag van Aarhus. Zij merken op dat de bestreden voorwaarden betrekking hebben op ontvankelijkheidsvereisten aangaande jurisdictionele beroepen tegen onder meer beslissingen die onder het toepassingsgebied van de artikelen 6 en 9, lid 2, van het Verdrag van Aarhus ressorteren. Artikel 9, lid 2, van het Verdrag van Aarhus laat niet toe de toegang tot de rechter ten aanzien van het betrokken publiek afhankelijk te maken van een voorafgaande deelname aan het besluitvormingsproces, noch kan de mogelijkheid tot het aanvoeren van onwettigheden worden beperkt tot die welke de belangen beschermen van diegene die ze aanvoert.

Artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus voorziet eveneens in een ruime toegang tot de rechter om overheidshandelingen, zoals omgevingsvergunningen, die strijdig zijn met het milieurecht te betwisten. Die toegang mag niet uiterst moeilijk of onmogelijk worden gemaakt. De relativiteitseis en de attentieplicht bemoeilijken evenwel de toegang tot de rechter voor belanghebbenden op een onevenredige wijze. Onder verwijzing naar rechtspraak van het Hof van Justitie betogen de verzoekende partijen dat de attentieplicht en de relativiteitseis in ieder geval in strijd zijn met het Verdrag van Aarhus.

A.8.2.1. De Vlaamse Regering is van oordeel dat het enige middel niet gegrond is.

A.8.2.2. Wat het eerste onderdeel betreft, betwist de Vlaamse Regering in hoofddorde dat de bestreden bepalingen een aanzienlijke achteruitgang zouden teweegbrengen.

De relativiteitsvereiste, zoals vastgesteld bij artikel 6, tweede lid, 2°, van het decreet van 21 mei 2021, betreft een codificatie van bestaande rechtspraak zodat er meer rechtszekerheid is. Er is dus geen achteruitgang, en al zeker geen aanzienlijke achteruitgang van het bestaande beschermingsniveau.

De attentieplicht, zoals vastgesteld bij artikel 6, tweede lid, 3°, van het decreet van 21 mei 2021, is erop gericht burgers te stimuleren om op het « nuttige ogenblik » alle informatie en bezwaren kenbaar te maken. Er wordt aan de belanghebbenden een ruimere rechtsbescherming geboden omdat het mogelijk is rekening te houden met concrete posities en belangen van de betrokkenen. Er is dus veeleer sprake van een verhoging van het beschermingsniveau.

In ondergeschikte orde is de Vlaamse Regering van oordeel dat de legitieme doelstelling om de behoorlijke rechtsbedeling te bevorderen de relativiteitseis en de attentieplicht kan verantwoorden. Voor het overige neemt zij in het kader van dit middel haar standpunt over dat reeds in A.6.2.2 is uiteengezet.

Ten aanzien van het enige middel in de zaak nr. 7701

A.9.1.1. De verzoekende partij in de zaak nr. 7701 leidt een enig middel af uit de schending van de artikelen 10, 11, 13 en 23 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, met het algemeen redelijkheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel en de algemene beginselen van toegang tot de rechter, wettigheid en zorgvuldigheid, met de artikelen 1, 3, 6 en 9 van het Verdrag van Aarhus, met de artikelen 4, 6, 9 en 11 van de richtlijn 2011/92/EU en met artikel 25 van de richtlijn van 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 « inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging) (herschikking) », door artikel 6 van het decreet van 21 mei 2021.

A.9.1.2. In een eerste onderdeel voert zij aan dat het vereiste van belangenschade en de relativiteitseis tot gevolg hebben dat een rechtzoekende bij het aanvoeren van een middel over een belang bij dat middel dient te beschikken. Een rechtzoekende voor de bestuursrechter kan dus niet meer alle middelen die kunnen leiden tot onwettigheid en dus tot vernietiging van de bestuursbeslissing kunnen leiden, aanvoeren waardoor de omvang van de rechterlijke toetsing eveneens wordt beperkt. Hoewel de aangezochte rechter reeds voorafgaand heeft vastgesteld dat een rechtzoekende belang heeft bij de vernietiging – hetgeen eveneens een onderzoek van de concrete positie van de verzoeker betreft – zal de rechtzoekende een middel niet kunnen aanvoeren indien hij er geen direct belang bij heeft zodat de mogelijkheden van het betrokken publiek om alle middelen voor de rechter aan te voeren die de rechtmatigheid van een beslissing in het gedrang kunnen brengen, in strijd met de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie worden beperkt. Door de beoordeling van het belang aan de hand van de concrete positie van de rechtzoekende door de bestuursrechter zonder vaste criteria, worden heel wat discussies tussen de procespartijen geopend, hetgeen noch leidt tot een optimalisatie van procedures, noch tot meer rechtszekerheid. Bovendien is het onredelijk dat elk aangevoerd middel betrokken dient te worden op de concrete positie van de rechtzoekende aangezien reeds op algemene wijze de ontvankelijkheid en het belang van de rechtzoekende bij de vernietiging zijn beoordeeld.

A.9.1.3. In een tweede onderdeel stelt de verzoekende partij dat de attentieplicht in strijd is met de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie, die zich verzet tegen de beperking van het aanvoeren van middelen en derhalve van de rechterlijke controle. Bovendien leidt de bestreden bepaling tot grote onzekerheid door de ruime formulering aangezien de attentieplicht lijkt te gelden voor elke onwettigheid die een partij mogelijkerwijs had kunnen aanvoeren tijdens de bestuurlijke fase. Volgens de verzoekende partij geeft de formulering « kennelijk verzuimd » aanleiding tot grote discussies en onduidelijkheid. Het is onduidelijk of een louter « verzuim » uit onachtzaamheid of een opzettelijk, doelbewust of te kwader trouw begaan « verzuim » is vereist om als « kennelijk verzuim » te worden gekwalificeerd. Dat gebrek aan rechtszekerheid beperkt ook in belangrijke mate en op onevenredige wijze de toegang tot de rechter. Daarbij wijst zij er in het bijzonder op dat in de bestuurlijke fase de burger niet noodzakelijk wordt bijgestaan door een advocaat en dat het dus niet evident is om onwettigheden te identificeren. Zo wordt van de burger eigenlijk een grondige juridische en milieutechnische kennis verondersteld, hetgeen niet altijd het geval zal zijn. Volgens de verzoekende partij zal in die omstandigheden zeer vaak voor de bestuursrechter kunnen worden opgeworpen dat bepaalde grieven in de administratieve procedure niet zijn aangehaald en dat een rechtzoekende dat wel had moeten doen. Er is dus sprake van een onredelijke beperking van het recht op toegang tot de rechter.

A.9.2.1. De Vlaamse Regering werpt op dat het eerste en het tweede onderdeel van het enige middel gedeeltelijk niet ontvankelijk zijn omdat de verzoekende partij met betrekking tot verschillende verdrags- en

grondwetsbepalingen heeft nagelaten toe te lichten of en in welke mate die bepalingen *in concreto* geschonden zijn.

A.9.2.2. De Vlaamse Regering is van oordeel dat het eerste onderdeel van het enige middel niet gegrond is.

Wat de vereiste inzake belangenschade betreft, wijst zij erop dat die vereiste eigenlijk reeds eerder werd ingevoerd en dat het Hof in zijn arrest nr. 87/2018 van 5 juli 2018 (ECLI:BE:GHCC:2018:ARR.087) daar geen graten in zag. De bestreden bepaling zorgt enkel voor een verfijning en concretisering van die vereiste. Die vereiste heeft volgens de Vlaamse Regering tot gevolg dat de procedures voor de rechter op een rechtszekere wijze worden geoptimaliseerd en dat de rechtsbedeling wordt afgestemd op het concrete geschil. De Vlaamse Regering betwist de relevantie van de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie waarnaar wordt verwezen.

Wat de relativiteitseis betreft, neemt zij haar standpunt over zoals dat reeds in A.6.2.2 is uiteengezet.

A.9.2.3. De Vlaamse Regering is van oordeel dat het tweede onderdeel van het enige middel niet gegrond is. Zij betwist dat door het woordgebruik « kennelijk verzuimd » er in de procedures voor de bestuursrechtscolleges net meer rechtsonzekerheid zou zijn. Zij stelt dat het duidelijk nalaten van een rechtzoekende om een onwettigheid tijdig aan te voeren enkel ertoe kan leiden dat het middel onontvankelijk is wegens gebrek aan belang. Het beroep bij de rechter zelf blijft als dusdanig overeind. Zij betoogt dat de attentieplicht in lijn ligt met de vigerende rechtspraak daar de regeling cumulatief is beperkt tot de beoordeling van het middel en niet tot het beroep in zijn geheel, en is beperkt tot een « kennelijk » verzuim om de onwettigheid tijdig op te werpen.

Voor het overige neemt zij haar standpunt over zoals dat reeds in A.6.2.2 is uiteengezet.

Ten aanzien van de handhaving van de gevolgen

A.10. De Vlaamse Regering verzoekt het Hof om in voorkomend geval de gevolgen van de vernietigde bepalingen definitief te handhaven tot op het moment van publicatie van het arrest in het *Belgisch Staatsblad*. Zij stelt dat de niet-gemilderde vernietiging van de bestreden bepalingen aanleiding zou kunnen geven tot grote rechtsonzekerheid voor burgers en overheden die betrokken zijn of geweest zijn in procedures voor de relevante bestuursrechtscolleges.

- B -

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

B.1.1. De Vlaamse Regering betwist het belang van de verzoekende partijen in de zaken nrs. 7638, 7644 en 7656 bij de vernietiging van de door hen bestreden bepaling die beoogt de procedures voor bepaalde Vlaamse bestuursrechtscolleges te optimaliseren.

B.1.2. De Grondwet en de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof vereisen dat elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die een beroep tot vernietiging instelt, doet blijken van een belang. Van het vereiste belang doen slechts blijken de personen wier

situatie door de bestreden norm rechtstreeks en ongunstig zou kunnen worden geraakt; bijgevolg is de *actio popularis* niet toelaatbaar.

B.1.3. De verzoekende partijen in de zaken nrs. 7638, 7644 en 7656, natuurlijke personen en rechtspersonen, vorderen de vernietiging van 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 bestuursrechtscolleges, wat betreft de optimalisatie van de procedures » (hierna: het decreet van 21 mei 2021). Zij maken aannemelijk dat zij reeds eerder als procespartijen zijn opgetreden voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen en het Handhavingscollege, dat zij dit kennelijk nog zullen doen en dat sommigen onder hen bovendien betrokken zijn in een hangende procedure voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen waarin de toepassing van de bestreden bepaling wordt gevraagd door het verwerende bestuur.

De exceptie wordt verworpen.

B.2.1. De Vlaamse Regering vraagt tevens dat de verzoekende vzw's in de zaken nrs. 7644 en 7656, « Aktiekomitee Red de Voorkempen » en « Vereniging van Schotenhof » het bewijs voorleggen van een beslissing om in rechte op te treden genomen door het bevoegde orgaan.

B.2.2. Uit het dossier blijkt dat de verzoekschriften zijn ondertekend door de advocaat van de verzoekende partijen.

Krachtens artikel 440, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek verschijnt de advocaat als gevolmachtigde van de partij zonder dat hij van enige volmacht moet doen blijken, behalve indien de wet een bijzondere lastgeving eist. Het mandaat *ad litem* wordt dus wettelijk vermoed te bestaan bij de advocaat. Dat vermoeden is weerlegbaar, zowel ten aanzien van natuurlijke personen als van rechtspersonen.

Artikel 7, derde lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 voorziet erin dat het bewijs van de beslissing van het bevoegde orgaan van de rechtspersoon om in rechte te treden « op het eerste verzoek » moet worden voorgelegd. Die formulering laat het Hof toe af te zien van een dergelijk verzoek, met name wanneer de rechtspersoon door een advocaat wordt vertegenwoordigd. Een partij mag opwerpen dat de beslissing om in rechte op te treden niet is

genomen door de bevoegde organen van de rechtspersoon, maar zij moet haar opwerping aannemelijk maken, wat kan met alle middelen van recht.

B.2.3. De Vlaamse Regering toont niet aan dat de advocaat van de verzoekende partijen niet over het vereiste mandaat beschikt. Zij maakt evenmin aannemelijk dat de verzoekende vzw's hun beroepen niet op rechtsgeldige wijze hebben ingesteld.

De exceptie wordt verworpen.

B.3.1. De Vlaamse Regering werpt tot slot op dat, enerzijds, de middelen in de zaken nrs. 7638, 7644 en 7656 en, anderzijds, het enige middel in de zaak nr. 7701 deels niet ontvankelijk zijn wegens gebrek aan uiteenzetting van hoe en in welke mate sommige in die middelen vermelde referentienormen geschonden zouden zijn.

B.3.2. Om te voldoen aan de vereisten van artikel 6 van de bijzondere wet van 6 januari 1989, moeten de middelen van het verzoekschrift 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 de middelen in zoverre ze aan die vereisten voldoen.

Ten aanzien van de bestreden bepalingen en hun context

B.4.1. De verzoekende partijen in de zaken nrs. 7638, 7644, 7656, 7683, 7698 en 7701 vorderen de vernietiging van artikel 6 van het decreet van 21 mei 2021. De verzoekende partij in de zaak nr. 7683 vordert tevens de vernietiging van artikel 9 van het decreet van 21 mei 2021.

B.4.2. Artikel 6 van het decreet van 21 mei 2021 bepaalt dat in artikel 35 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 4 april 2014 « betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscollèges » (hierna : het DBRC-decreet), het derde lid wordt vervangen. Het aldus gewijzigde artikel 35 van het DBRC-decreet bepaalt :

« Als een Vlaams bestuursrechtscollege als vermeld in artikel 2, 1^o, a) en b), het beroep gegrond verklaart, vernietigt het de bestreden beslissing geheel of gedeeltelijk, met behoud van de toepassing van artikel 34.

In zijn arrest beslecht een Vlaams bestuursrechtscollege als vermeld in artikel 2, 1^o, a) en b), alle aangevoerde middelen, waarvan het oordeelt dat de beoordeling nuttig kan zijn in geval van een nieuwe beslissing of een andere handeling van het bestuur.

Zonder afbreuk te doen aan de mogelijkheid om de schending aan te voeren van regels die de openbare orde aanbelangen, kan de schending van een norm of algemeen rechtsbeginsel in elk van de volgende gevallen geen aanleiding geven tot een vernietiging :

1^o als de partij die de schending aanvoert, niet wordt benadeeld door de ingeroepen onwettigheid. De omstandigheid dat de aangevoerde schending een onwettigheid uitmaakt die mogelijk aanleiding kan geven tot vernietiging, maakt op zich niet dat de partij benadeeld wordt door de ingeroepen onwettigheid;

2^o als de ingeroepen onwettigheid kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept;

3^o als de partij kennelijk verzuimd heeft de ingeroepen onwettigheid aan te voeren op het nuttige ogenblik waarop het kon worden aangevoerd tijdens de bestuurlijke procedure ».

De voorwaarden vermeld in het aldus gewijzigde artikel 35, derde lid, van het DBRC-decreet, hebben tot gevolg dat de schending van een norm of algemeen rechtsbeginsel enkel tot de vernietiging van de aangevochten bestuurshandeling kan leiden indien de partij die de schending aanvoert, door de aangevoerde onwettigheid wordt benadeeld (de zogenaamde « belangenschade »), als die onwettigheid bovendien strekt tot de bescherming van de belangen van die partij (de zogenaamde « relativiteitseis ») en als die partij niet kennelijk heeft verzuimd die onwettigheid aan te voeren op het eerste nuttige ogenblik tijdens de bestuurlijke procedure (de zogenaamde « attentieplicht »).

B.4.3. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat de decreetgever ernaar streefde het model van bestuursrechtspraak te wijzigen naar een oplossingsgerichte, snellere en effectievere finale geschillenbeslechting die uitgaat van de concrete situatie van de rechtzoekende :

« Ons bestuursprocesrecht functioneert nog niet optimaal. Het ontwerp van decreet beoogt de ontwikkeling naar een bestuursprocesmodel waarbij de rechtsbeschermingsfunctie en, in het verlengde daarvan, de geschillenbeslechtende taak van de bestuursrechter centraal wordt geplaatst verder te ondersteunen. De bestuursrechter moet daartoe beschikken over bevoegdheden die hem in staat stellen om te zorgen voor snelle duidelijkheid voor belanghebbenden en bestuursorganen over hun onderlinge concrete rechtsposities, zonder de mogelijkheden voor het aanvechten van besluiten te beknotten. Het DBRC-decreet biedt de

bestuursrechter nu reeds instrumenten om een geschil definitief te beslechten in functie van de concrete belangen van de beroepsindieners, zonder dat noodzakelijk steeds overgegaan moet worden tot een ‘ kale ’ vernietiging. Zo biedt artikel 37, DBRC-decreet, de mogelijkheid aan de bestuursrechter om injuncties uit te spreken of zelf in de zaak te voorzien, biedt artikel 34, DBRC-decreet, de mogelijkheid om toepassing te maken van de bestuurlijke lus en biedt artikel 36, DBRC-decreet, de mogelijkheid om, desnoods ambtshalve de gevolgen in stand te houden. De verduidelijkingen die aangebracht worden in artikel 35, derde lid, DBRC-decreet, beogen die tendens naar een finale geschillenbeslechting die rekening houdt met de concrete belangen van de partijen te versterken.

[...]

33. Het voorgestelde artikel 35, derde lid, DBRC-decreet, beoogt het belang van het middel te verduidelijken en herformuleren rekening houdende met vooropgestelde doelstelling om rechtsbescherming te bieden die geënt is op de concrete situatie van de verzoeker en dit met inachtneming van de grondrechten en het Europees recht.

34. Het voorstel tot aanpassing van het derde lid van artikel 35 regelt drie van elkaar te onderscheiden situaties waarin een aangevoerde onwettigheid niet tot een vernietiging aanleiding kan geven. Het gaat dus om drie gevallen die naast elkaar staan en niet om cumulatieve voorwaarden » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2020-2021, nr. 699-1, pp. 11-12).

B.4.4. Artikel 35 van het DBRC-decreet is van toepassing op de procedure voor de bestuursrechtscolleges zoals vermeld in artikel 2, 1^o, a), van dat decreet. Dit zijn de Raad voor Vergunningsbetwistingen en het Handhavingscollege. De Raad voor Vergunningsbetwistingen is een administratief rechtscollege dat uitspraak doet over beroepen tegen onder meer bestuurshandelingen in omgevingszaken (artikel 105 van het decreet van 25 april 2014 « betreffende de omgevingsvergunning », hierna : het decreet van 25 april 2014; artikel 4.8.2 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, hierna : de VCRO). Het Handhavingscollege is een administratief rechtscollege dat uitspraak doet over beroepen tegen bestuurlijke boetes in onder meer omgevingszaken (artikel 16.4.19 van het decreet van 5 april 1995 « houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid », hierna : het DABM), ingesteld door diegene aan wie de boete is opgelegd (artikel 16.4.39 van het DABM). Het Hof onderzoekt de middelen afzonderlijk in zoverre zij betrekking hebben op de toepassing van de bestreden bepaling voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen en voor het Handhavingscollege.

B.4.5. Artikel 9 van het decreet van 21 mei 2021 bepaalt :

« Artikel 3, artikel 4, 1^o tot en met 7^o en 9^o tot en met 11^o, artikel 5, 2^o, en artikel 6 en 8 zijn van toepassing op de vorderingen die worden ingediend vanaf de datum van de inwerkingtreding van het betrokken artikel.

Op eventuele aanvullende vorderingen waarvan de hoofdvordering werd ingediend vóór de inwerkingtreding van artikel 3, artikel 4, 1^o tot en met 7^o en 9^o tot en met 11^o, artikel 5, 2^o, en artikel 6 en 8 van dit decreet, zijn artikel 20, 21, 31/1, 35 en 42 van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, van toepassing, zoals van kracht vóór de inwerkingtreding van artikel 3, artikel 4, 1^o tot en met 7^o en 9^o tot en met 11^o, artikel 5, 2^o, en artikel 6 en 8 van dit decreet.

Artikel 7 is van toepassing op de vernietigingsarresten die worden uitgesproken vanaf de datum van de inwerkingtreding van artikel 7 ».

Die bepaling regelt het temporeel toepassingsgebied van het bij het bestreden artikel 6 van het decreet van 21 mei 2021 vervangen artikel 35, derde lid, van het DBRC-decreet. Het aldus vervangen artikel 35, derde lid, van het DBRC-decreet, is van toepassing op de vorderingen die zijn ingediend vanaf 24 juni 2021, datum van inwerkingtreding van de bestreden bepalingen.

Ten aanzien van de procedure voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen

Wat betreft het eerste onderdeel van het enige middel in de zaak nr. 7701

B.5. Het eerste onderdeel van het enige middel in de zaak nr. 7701 is afgeleid uit de schending, door artikel 35, derde lid, 1^o, van het DBRC-decreet, zoals ingevoerd bij artikel 6 van het decreet van 21 mei 2021, van de artikelen 10, 11, 13 en 23 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 6, 13 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, met het algemeen redelijkheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel en de algemene beginselen van toegang tot de rechter, wettigheid en zorgvuldigheid, met de artikelen 1, 3, 6 en 9 van het Verdrag van Aarhus, met de artikelen 4, 6, 9 en 11 van de richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 « betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten » (hierna: de richtlijn 2011/92/EU) en met artikel 25 van de richtlijn van 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 « inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging) (herschikking) » (hierna: de richtlijn 2010/75/EU).

B.6. De verzoekende partij in de zaak nr. 7701 zet niet uiteen hoe de bestreden bepaling artikel 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, de artikelen 3 en 6 van het

Verdrag van Aarhus, de artikelen 4, 6 en 9 van de richtlijn 2011/92/EU en artikel 25 van de richtlijn 2010/75/EU zou schenden.

In zoverre het eerste onderdeel van het enige middel in de zaak nr. 7701 is afgeleid uit de schending van die bepalingen, is het niet ontvankelijk.

B.7.1. De artikelen 10 en 11 van de Grondwet hebben een algemene draagwijdte. Zij verbieden elke discriminatie, ongeacht de oorsprong ervan : de grondwettelijke regels van de gelijkheid en van de niet discriminatie zijn toepasselijk ten aanzien van alle rechten en alle vrijheden, met inbegrip van die welke voortvloeien uit internationale verdragen die België binden.

B.7.2. Artikel 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens bepaalt :

« Het genot van de rechten en vrijheden, welke in dit Verdrag zijn vermeld, is verzekerd zonder enig onderscheid op welke grond ook, zoals geslacht, ras, kleur, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale of maatschappelijke afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte of andere status ».

B.7.3. Artikel 13 van de Grondwet bepaalt :

« Niemand kan tegen zijn wil worden afgetrokken van de rechter die de wet hem toekent ».

Artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens waarborgt evenzeer het recht op toegang tot een rechter met volle rechtsmacht voor geschillen over burgerlijke rechten en verplichtingen en bij het vaststellen van de gegrondheid van een strafvervolging. Artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens bepaalt :

« Bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen of bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde strafvervolging heeft eenieder recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke restant welke bij de wet is ingesteld. Het vonnis moet in het openbaar worden gewezen maar de toegang tot de rechtszaal kan aan de pers en het publiek worden ontzegd gedurende het gehele proces of een deel daarvan, in het belang van de goede zeden, van de openbare orde of 's lands veiligheid in een democratische samenleving, wanneer de belangen van minderjarigen of de bescherming van het privéleven van partijen bij het proces dit eisen of, in die mate als door de rechter onder bepaalde omstandigheden strikt noodzakelijk wordt geoordeeld, wanneer openbaarmaking de belangen van de rechtspraak zou schaden ».

De toegang tot de rechter kan worden onderworpen aan ontvankelijkheidsvoorwaarden. Die voorwaarden mogen echter niet ertoe leiden dat de toegang tot de rechter dermate wordt beperkt dat afbreuk wordt gedaan aan de essentie zelf ervan. Dat zou het geval zijn wanneer de beperkingen geen wettig doel nastreven en indien er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het nagestreefde doel. 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 (EHRM, 24 februari 2009, *L'Erablière t. België*, ECLI:CE:ECHR:2009:0224JUD004923007, § 36; 29 maart 2011, *R.T.B.F. t. België*, ECLI:CE:ECHR:2011:0329JUD005008406, § 70; 18 oktober 2016, *Miessen t. België*, ECLI:CE:ECHR:2016:1018JUD003151712, § 64; 17 juli 2018, *Vermeulen t. België*, ECLI:CE:ECHR:2018:0717JUD000547506, § 58).

De regels mogen de rechtzoekenden echter niet verhinderen de beschikbare rechtsmiddelen te doen gelden. « Het recht op toegang tot een rechter wordt immers aangetast wanneer de reglementering ervan niet langer de doelstellingen van de rechtszekerheid en de goede rechtsbedeling dient en een soort van hinderpaal vormt die de rechtzoekende verhindert zijn geschil ten gronde door het bevoegde rechtscollege beslecht te zien » (EHRM, 24 mei 2011, *Sabri Güneş t. Turkije*, ECLI:CE:ECHR:2011:0524JUD002739606, § 58; 13 januari 2011, *Evaggelou t. Griekenland*, ECLI:CE:ECHR:2011:0113JUD004407807, § 19; 18 oktober 2016, *Miessen t. België*, ECLI:CE:ECHR:2016:1018JUD003151712, § 66).

Artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie voorziet eveneens in een recht op een doeltreffende voorziening. Aan die bepaling dient dezelfde draagwijdte te worden gegeven als aan de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (HvJ, grote kamer, 19 november 2019, C-585/18, C-624/18 en C-625/18, *A. K./Krajowa Rada Sądownictwa en CP en DO/Sąd Najwyższy*, ECLI:EU:C:2019:982, punt 117).

B.7.4. Artikel 23 van de Grondwet bepaalt :

« Ieder heeft het recht een menswaardig leven te leiden.

Daartoe waarborgen de wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen.

Die rechten omvatten inzonderheid :

[...]

2° het recht op sociale zekerheid, bescherming van de gezondheid en sociale, geneeskundige en juridische bijstand;

[...]

4° het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu;

[...] ».

B.7.5. Artikel 23 van de Grondwet bepaalt dat ieder het recht heeft om een menswaardig leven te leiden. Daartoe waarborgen de onderscheiden wetgevers, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen. Die rechten omvatten onder meer het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu. Het behoort tot de beoordelingsbevoegdheid van elke wetgever de maatregelen te bepalen die hij adequaat en opportuun acht om dat doel te verwezenlijken.

Een ruime toegang tot de rechter in omgevingszaken draagt bij tot het behoud, de bescherming en de verbetering van de kwaliteit van het milieu en tot de bescherming van de gezondheid van de mens (HvJ, 7 november 2013, C-72/12, *Gemeinde Altrip*, ECLI:EU:C:2013:712, punt 46). Artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet, is in dat opzicht eveneens relevant met betrekking tot de toegang tot de rechter in omgevingszaken.

B.7.6. Artikel 1 van het Verdrag van Aarhus betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden bepaalt :

« Om bij te dragen aan de bescherming van het recht van elke persoon van de huidige en toekomstige generaties om te leven in een milieu dat passend is voor zijn of haar gezondheid en welzijn, waarborgt elke Partij de rechten op toegang tot informatie, inspraak in de besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden in overeenstemming met de bepalingen van dit Verdrag ».

Artikel 9 van hetzelfde Verdrag 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 ».

Artikel 11 van de richtlijn 2011/92/EU bepaalt :

« 1. De lidstaten zorgen ervoor dat, in overeenstemming met het toepasselijke nationale rechtsstelsel, leden van het betrokken publiek die :

- a) een voldoende belang hebben, dan wel
- b) stellen dat inbreuk is gemaakt op een recht, wanneer het bestuursprocesrecht van een lidstaat dit als voorwaarde stelt,

in beroep kunnen gaan bij een rechtbank of een ander bij wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan om de materiële of formele rechtmatigheid van enig besluit, handelen of nalaten vallend onder de bepalingen betreffende de inspraak van het publiek van deze richtlijn aan te vechten.

2. De lidstaten bepalen in welk stadium een besluit, handelen of nalaten kan worden aangevochten.

3. Wat een voldoende belang dan wel een inbreuk op een recht vormt, wordt bepaald door de lidstaten in het licht van de doelstelling om het publiek een ruime toegang tot de rechter te verlenen. Te dien einde wordt het belang van een niet-gouvernementele organisatie die voldoet aan de vereisten van artikel 1, lid 2, geacht voldoende te zijn in de zin van lid 1, onder a), van dit artikel. Tevens worden die organisaties geacht rechten te hebben waarop inbreuk kan worden gemaakt in de zin van lid 1, onder b), van dit artikel.

4. De bepalingen van dit artikel sluiten een toetsingsprocedure in eerste instantie bij een bestuursrechtelijke instantie niet uit en doen niet af aan de eis dat de bestuursrechtelijke toetsingsprocedures doorlopen moeten zijn alvorens beroep bij een rechterlijke instantie kan worden ingesteld, wanneer die eis bestaat naar nationaal recht.

Een dergelijke procedure moet eerlijk, billijk en snel zijn en mag niet buitensporig kostbaar zijn.

5. Ter verhoging van de effectiviteit van het bepaalde in dit artikel dragen de lidstaten er zorg voor dat het publiek praktische informatie wordt verstrekt over toegang tot beroepsprocedures bij bestuursrechtelijke en rechterlijke instanties ».

B.8.1. Vóór de bestreden vervanging ervan, bepaalde artikel 35, derde lid, van het DBRC-decreet :

« Een onwettigheid geeft alleen aanleiding tot een vernietiging, als de partij die ze aanvoert, wordt benadeeld door de ingeroepen onwettigheid ».

B.8.2. Het Hof heeft bij zijn arrest nr. 87/2018 van 5 juli 2018 (ECLI:BE:GHCC:2018:ARR.087) met betrekking tot de bestaanbaarheid van de voormelde decretale vereiste met de in B.7 vermelde bepalingen, in de toen geldende versie, het volgende geoordeeld :

« B.28.1. Artikel 35, derde lid, van het DBRC, zoals ingevoegd bij artikel 11 van het bestreden decreet, bepaalt dat een onwettigheid enkel aanleiding geeft tot een vernietiging ‘ als de partij die ze aanvoert, wordt benadeeld door de ingeroepen onwettigheid ’. Hoewel de Vlaamse bestuursrechtscollèges uitspraak doen bij wege van arresten over beroepen tot vernietiging en in de regel de bestreden bestuurshandeling vernietigen wanneer zij onwettig is, wordt aan het aanvoeren van een middel inzake de onwettigheid een ontvankelijkheidsvereiste gekoppeld.

B.28.2. De bestreden bepaling strekt ertoe het vereiste van het belang bij het middel, zoals ontwikkeld in de rechtspraak van de Raad van State, in het decreet te verankeren. Volgens die rechtspraak kan de verzoekende partij een onwettigheid in beginsel slechts op ontvankelijke wijze aanvoeren wanneer die onwettigheid haar belangen schaadt.

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 ontleen, 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 hoofdeding 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 hoofdeding 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 10*bis* 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 10*bis*, *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 10*bis*, *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 bestuursrechtscolleges 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^o, 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 jurisdictioneel 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 carrousels 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 verantwoord, 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. Ingediende 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 gewezen 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 overvloede 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 eindspraak 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 verantwoorden 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.

NIET VERBETERDE KOPIE

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 bestuursrechtscolleges », 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 bestuursrechtscolleges, 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,

De voorzitter,

F. Meersschaut

L. Lavrysen