

GRONDWETTELIJK HOF

[2017/204587]

Uittreksel uit arrest nr. 73/2017 van 15 juni 2017

Rolnummer : 6414

In zake : de prejudiciële vraag betreffende de artikelen 4.7.26 en 4.7.26/1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, gesteld door de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters E. De Groot en J. Spreutels, en de rechters L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke en F. Daoût, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter E. De Groot, wijst na beraad het volgende arrest :

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij arrest nr. RvVb/A/1516/0876 van 29 maart 2016 in zake Herman Christiaens, Mia Bosquet, Tony Imbrechts en Ralph Van Den Boogaard tegen de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed, afdeling Limburg, met als tussenkomende partij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Neerpelt, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 21 april 2016, heeft de Raad voor Vergunningsbetwistingen de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt de VCRO en meer bepaald de bijzondere vergunningsprocedure van de artikelen 4.7.26 tot en met 4.7.26/1 VCRO de artikelen 10 en 11 Grondwet in zoverre geen mogelijkheid is voorzien om gehoord te worden door de vergunningverlenende overheid, ofschoon er geen beroepsmogelijkheid bestaat terwijl de reguliere procedure dit hoorrecht wel expliciet toekent ? ».

(…)

III. *In rechte*

(…)

Ten aanzien van de in het geding zijnde bepalingen

B.1. Er bestaan twee onderscheiden administratieve procedures voor de toekenning van een stedenbouwkundige vergunning : een reguliere procedure en een bijzondere procedure voor handelingen van algemeen belang of voor aanvragen ingediend door publiekrechtelijke rechtspersonen (artikel 4.7.1, § 1, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, hierna afgekort als VCRO).

Handelingen van algemeen belang zijn door de Vlaamse Regering aangewezen handelingen die betrekking hebben op openbare infrastructuur of openbare wegen, nutsvoorzieningen, infrastructuur op het grondgebied van meerdere gemeenten of infrastructuur ten behoeve of ten bate van de uitoefening van een openbare dienst (artikel 4.1.1, 5°, van de VCRO).

De bijzondere procedure beoogt te vermijden dat gemeenten voor projecten die het gemeentelijk belang overstijgen in strijd met het algemeen belang zouden beslissen (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2008-2009, nr. 2011/1, pp. 174 en 175).

De in het geding zijnde artikelen 4.7.26 en 4.7.26/1 van de VCRO regelen de voormelde bijzondere procedure. Op de datum van de bestreden beslissing in het geschil voor de verwijzende rechter bepaalden die artikelen :

« Art. 4.7.26. § 1. Een vergunning wordt binnen de bijzondere procedure afgeleverd door :

1° hetzij de Vlaamse Regering of de gedelegeerde stedenbouwkundige ambtenaar, voor zover het aangevraagde onderworpen is aan de verplichting tot het opmaken van een milieueffectrapport;

2° hetzij de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar.

§ 2. De Vlaamse Regering kan bepalen welke vergunningsaanvragen binnen de bijzondere procedure blijk moeten geven van vooroverleg met of instemming van de Vlaamse Bouwmeester.

§ 3. Het vergunningverlenende bestuursorgaan of zijn gemachtigde onderzoekt of een vergunningsaanvraag ontvankelijk en volledig is. Een vergunningsaanvraag is ontvankelijk en volledig indien voldaan is aan de krachtens § 5 bepaalde ontvankelijkheidsvereisten en de dossiergegevens een onderzoek ten gronde toelaten.

Het resultaat van het ontvankelijkheids- en volledigheidsonderzoek wordt per beveiligde zending aan de aanvrager verstuurd, binnen een ordetermin van dertig dagen, ingaand de dag na deze waarop de aanvraag werd ingediend. Bij gebreke hieraan wordt de procedure voortgezet. In dat geval doet de vergunningverlenende overheid uitdrukkelijk uitspraak in haar beslissing of er een milieueffectrapport over het project moet worden opgesteld. Zo ja, dan weigert ze de aangevraagde vergunning toe te kennen.

§ 4. Ten aanzien van ontvankelijke vergunningsaanvragen wordt verder gehandeld overeenkomstig de hiernavolgende regelen :

1° in de door de Vlaamse Regering bepaalde gevallen, en telkens de vergunningsaanvraag het voorwerp moet uitmaken van een milieueffectrapport of gegrond is op artikel 4.4.6, artikel 4.4.10 tot en met 4.4.23, en artikel 4.4.26, § 2, wordt de vergunningsaanvraag onderworpen aan een openbaar onderzoek, met inachtneming van volgende regelingen :

a) het openbaar onderzoek duurt dertig dagen, of, indien een milieueffectrapport moet worden opgemaakt, zestig dagen,

b) iedereen kan gedurende deze termijn schriftelijke en mondelinge bezwaren en technische opmerkingen indienen,

c) het openbaar onderzoek gebeurt op kosten van de aanvrager,

d) de gemeentesecretaris of zijn gemachtigde stelt een proces-verbaal op van het openbaar onderzoek,

e) het proces-verbaal omvat ten minste een inventaris van de tijdens het openbaar onderzoek ingediende schriftelijke en mondelinge bezwaren en technische opmerkingen;

2° het vergunningverlenende bestuursorgaan of zijn gemachtigde wint het voorafgaand advies in van de door de Vlaamse Regering aangewezen instanties en van het college van burgemeester en schepenen, rekening houdend met volgende regelingen :

a) indien de vergunningsaanvraag niet onderworpen is aan een openbaar onderzoek, worden alle adviezen uitgebracht binnen een termijn van dertig dagen, ingaand de dag na deze van de ontvangst van de adviesvraag, met dien verstande dat aan de adviesvereiste voorbij kan worden gegaan indien de adviezen niet tijdig worden uitgebracht,

b) indien de vergunningsaanvraag onderworpen is aan een openbaar onderzoek :

1) valt de adviseringsstermijn in hoofde van de door de Vlaamse Regering aangewezen instanties samen met de duur van het openbaar onderzoek, met dien verstande dat aan de adviesvereiste voorbij kan worden gegaan indien de adviezen niet tijdig worden uitgebracht,

2) bezorgt het college van burgemeester en schepenen het proces-verbaal van het openbaar onderzoek, de gebundelde bezwaren en opmerkingen en zijn eigen advies aan het vergunningverlenende bestuursorgaan binnen een ordetermin van dertig dagen, die ingaat de dag na deze waarop het openbaar onderzoek werd afgesloten;

c) zo de vergunningsaanvraag van het college van burgemeester en schepenen uitgaat, brengt het college geen advies uit;

3° het vergunningverlenende bestuursorgaan neemt over de vergunningsaanvraag een beslissing binnen een vervaltermijn van zestig dagen, die ingaat hetzij de dag na deze van het verstrijken van de adviseringsstermijn, vermeld in 2°, a), hetzij de dag na deze van de ontvangst van de in stukken, vermeld in 2°, b), 2);

4° indien het vergunningverlenende bestuursorgaan niet tijdig beslist, wordt de aanvraag geacht afgewezen te zijn;

5° een afschrift van de uitdrukkelijke beslissing of een kennisgeving van de stilzwijgende beslissing wordt binnen een ordetermin van tien dagen gelijktijdig en per beveiligde zending bezorgd aan de aanvrager en aan het college van burgemeester en schepenen, voor zover dat niet zelf de vergunning heeft aangevraagd;

6° een mededeling die te kennen geeft dat de vergunning is verleend, wordt door de aanvrager gedurende een periode van dertig dagen aangeplakt op de plaats waarop de vergunningsaanvraag betrekking heeft. De aanvrager brengt de gemeente onmiddellijk op de hoogte van de startdatum van de aanplakking. De gemeentesecretaris of zijn gemachtigde waakt erover dat tot aanplakking wordt overgegaan door de aanvrager binnen een termijn van tien dagen te rekenen vanaf de datum van de ontvangst van een afschrift van de uitdrukkelijke beslissing tot verlening van de vergunning. De Vlaamse Regering kan, zowel naar de inhoud als naar de vorm, aanvullende vereisten opleggen waaraan de aanplakking moet voldoen;

7° de gemeentesecretaris of zijn gemachtigde levert op eenvoudig verzoek van elke belanghebbende, vermeld in artikel 4.7.21, § 2, een gewaarmerkt afschrift van het attest van aanplakking af.

Van een vergunning, afgegeven binnen de bijzondere procedure, mag gebruik worden gemaakt vanaf de zesendertigste dag na de dag van aanplakking. Deze bepaling geldt onverminderd artikel 4.5.1, § 2.

§ 5. De Vlaamse Regering kan nadere formele en procedurele regelen bepalen voor de toepassing van dit artikel.

Art. 4.7.26/1. § 1. Als de vergunningsaanvraag een project-m.e.r.-screeningsnota als vermeld in artikel 4.3.3, § 2, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, omvat, onderzoekt het vergunningverlenende bestuursorgaan of zijn gemachtigde, die nota en neemt een beslissing of er een milieueffectrapport over het project moet worden opgesteld.

§ 2. Er hoeft geen milieueffectrapport over het project te worden opgesteld als het vergunningverlenende bestuursorgaan of zijn gemachtigde oordeelt dat : 1) een toetsing aan de criteria van bijlage II van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, uitwijst dat het voorgenomen project geen aanzienlijke gevolgen kan hebben voor het milieu en een MER-project redelijkerwijze geen nieuwe of bijkomende gegevens over aanzienlijke milieueffecten kan bevatten; of 2) vroeger al een MER-project werd goedgekeurd betreffende een plan of programma waarin een project met vergelijkbare effecten beoordeeld werd of een project-MER werd goedgekeurd betreffende een project waarvan het voorgenomen initiatief een herhaling, voortzetting of alternatief is, en een nieuw project-MER redelijkerwijze geen nieuwe of bijkomende gegevens over aanzienlijke milieueffecten kan bevatten.

§ 3. De beslissing dat een milieueffectrapport over het project moet worden opgesteld, heeft van rechtswege de onvolledigheid van de vergunningsaanvraag tot gevolg.

De aanvrager kan in dat geval een gemotiveerd verzoek tot ontheffing van de rapportageverplichting indienen bij de afdeling, bevoegd voor milieueffectrapportage overeenkomstig de procedure, vermeld in artikel 4.3.3, § 3 tot en met § 9, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid. De beslissing van de afdeling, bevoegd voor milieueffectrapportage, vermeld in artikel 4.3.3, § 6, van hetzelfde decreet, betreft een bindende beslissing voor de overheid, vermeld in paragraaf 1 ».

B.2. Aan het Hof wordt gevraagd of die bepalingen de artikelen 10 en 11 Grondwet schenden in zoverre zij belanghebbende derden niet de mogelijkheid bieden om door de vergunningverlenende overheid te worden gehoord, terwijl dat wel het geval is in het kader van een administratief beroep tegen een beslissing van het college van burgemeester en schepenen over een vergunning die wordt afgegeven volgens de reguliere procedure.

In de reguliere procedure neemt de deputatie haar beslissing omtrent het ingestelde administratief beroep op grond van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar en nadat zij of haar gemachtigde de betrokken partijen op hun verzoek schriftelijk of mondeling heeft gehoord (artikel 4.7.23, § 1, eerste lid, van de VCRO).

Ten aanzien van de ontvankelijkheid van de memorie van tussenkomst

B.3.1. De Vlaamse Regering betwist het belang van de tussenkomende partijen, die een gezamenlijke memorie hebben ingediend.

B.3.2. Artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof bepaalt :

« Wanneer het Grondwettelijk Hof, bij wijze van prejudiciële beslissing, uitspraak doet op vragen als bedoeld in artikel 26, kan ieder die van een belang doet blijken, een memorie aan het Hof richten binnen dertig dagen na de bekendmaking voorgeschreven in artikel 74. Hij wordt daardoor geacht partij in het geding te zijn ».

B.3.3. Om overeenkomstig het voormelde artikel 87, § 1, van een belang te doen blijken, dienen personen die in een prejudiciële procedure wensen tussen te komen, in hun memorie voldoende elementen aan te reiken die aannemelijk maken dat het antwoord van het Hof op de prejudiciële vraag een rechtstreekse weerslag kan hebben op hun persoonlijke situatie.

B.3.4. Een aantal van de tussenkomende partijen is verwickeld in soortgelijke geschillen, met betrekking tot de bijzondere vergunningsprocedure, als datgene dat aanleiding heeft gegeven tot de prejudiciële vraag. Zij doen derhalve blijken van een belang om voor het Hof tussen te komen.

Aangezien de memorie van tussenkomst ontvankelijk is ten aanzien van een aantal van de tussenkomende partijen, is het niet nodig na te gaan of zij ontvankelijk is ten aanzien van alle tussenkomende partijen.

Ten gronde

B.4. In de reguliere procedure wordt een vergunning afgegeven door het college van burgemeester en schepenen van de gemeente waarin het voorwerp van de vergunning gelegen is (artikel 4.7.12 van de VCRO).

De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar, zijn gemachtigde of de gemeentelijke administratie onderzoekt de ontvankelijkheid en volledigheid van de vergunningsaanvraag en beslist of een milieueffectrapport over het project moet worden opgesteld (artikel 4.7.14 en artikel 4.7.14/1 van de VCRO).

In de door de Vlaamse Regering bepaalde gevallen en telkens als de vergunning het voorwerp moet uitmaken van een milieueffectrapport of gegrond is op artikel 4.4.6 (beschermd monumenten en landschappen), de artikelen 4.4.10 tot 4.4.23 (zonevrije constructies en functiewijzigingen) en artikel 4.4.26, § 2 (planologische attesten), maakt de vergunningsaanvraag het voorwerp uit van een openbaar onderzoek (artikel 4.7.15 van de VCRO).

Na het inwinnen van de vereiste adviezen beslist het college van burgemeester en schepenen over de vergunningsaanvraag. Bij gebrek aan een beslissing binnen de vervaltermijn wordt de aanvraag geacht te zijn afgewezen (artikel 4.7.18 van de VCRO).

Tegen de uitdrukkelijke of stilzwijgende beslissing van het college van burgemeester en schepenen omtrent de vergunningsaanvraag kan een georganiseerd administratief beroep worden ingesteld bij de deputatie van de provincie waarin de gemeente is gelegen. Het beroep kan onder meer worden ingesteld door de vergunningsaanvrager en door elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen kan ondervinden ingevolge de bestreden beslissing (artikel 4.7.21 van de VCRO).

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar maakt voor elke beslissing in beroep een verslag op. Het verslag plaatst de vergunningsaanvraag in het kader van de regelgeving, de stedenbouwkundige voorschriften, de eventuele verkavelingsvoorschriften en een goede ruimtelijke ordening (artikel 4.7.22 van de VCRO).

De deputatie neemt haar beslissing omtrent het ingestelde beroep op grond van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar en nadat zij of haar gemachtigde de betrokken partijen op hun verzoek schriftelijk of mondeling heeft gehoord (artikel 4.7.23, § 1, van de VCRO).

B.5. In de bijzondere procedure, zoals van toepassing ten tijde van de bestreden beslissing in het geschil voor de verwijzende rechter, wordt een vergunning afgegeven door de Vlaamse Regering, de gedelegeerde stedenbouwkundige ambtenaar of de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar (artikel 4.7.26, § 1, van de VCRO).

Het vergunningverlenende bestuursorgaan of zijn gemachtigde onderzoekt de ontvankelijkheid en volledigheid van de vergunningsaanvraag en beslist of een milieueffectrapport over het project moet worden opgesteld (artikel 4.7.26, § 3, en artikel 4.7.26/1 van de VCRO).

In dezelfde gevallen als in de reguliere vergunningsprocedure maakt de vergunningsaanvraag in de bijzondere procedure het voorwerp uit van een openbaar onderzoek (artikel 4.7.26, § 4, eerste lid, 1^o, van de VCRO).

Na het inwinnen van de vereiste adviezen beslist het vergunningverlenende bestuursorgaan over de vergunningsaanvraag. Bij gebrek aan een beslissing binnen de vervalttermijn wordt de aanvraag geacht te zijn afgewezen (artikel 4.7.26, § 4, eerste lid, 3^o en 4^o, van de VCRO).

Tegen de beslissing van de Vlaamse Regering, de gedelegeerde stedenbouwkundige ambtenaar of de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar staat geen georganiseerd administratief beroep open. Het ontbreken van een administratief beroep wordt in de parlementaire voorbereiding als volgt verantwoord :

« Een puur administratief beroep bij het gewestelijke vergunningverlenende bestuursorgaan (de Vlaamse Regering, de gedelegeerde stedenbouwkundige ambtenaar *c.q.* de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar) zou immers neerkomen op een (geinstitutionaliseerd) 'willig beroep'. De rechtsleer stelt evenwel dat het instellen van dergelijk beroep 'voor de burger niet steeds de efficiëntie [zal] hebben die hij ervan verwacht : het "willig" beroepsorgaan zal immers veelal niet vlug geneigd zijn om op een eerder genomen beslissing terug te komen, tenzij belangrijke nieuwe gegevens worden aangedragen of manifeste fouten worden aangetoond'. Een 'hiërarchisch beroep' behoort evenmin tot de mogelijkheden : indien de beslissing genomen wordt op regeringsniveau, kan men deze moeilijk laten toetsen door een ambtelijke commissie. Zulks zou op gespannen voet staan met het feit dat de Regering binnen het constitutioneel bestel aan de 'top' van de hiërarchische piramide staat. Overigens stelt diezelfde rechtsleer ten aanzien van het hiërarchisch administratief beroep dat de slaagkansen daarvan voor de rechtsonderhorige eerder gering zijn, omdat de ambtenaar of instantie die de bestreden beslissing nam, 'meestal op algemene of individuele instructie van de hogere overheid zal zijn opgetreden en de hogere overheid meer aandacht zal hebben voor de belangen van het bestuur dan voor het belang van de bestuurde' » (Parl. St., Vlaams Parlement, 2008-2009, nr. 2011/1, p. 208).

B.6. De mogelijkheid tot inspraak, die een waarborg biedt voor de vrijwaring van het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu en een goede ruimtelijke ordening (artikel 23, derde lid, 4^o, van de Grondwet), wordt zowel in de reguliere als in de bijzondere vergunningsprocedure in beginsel verwezenlijkt door de organisatie van een openbaar onderzoek.

B.7. Het recht om te worden gehoord biedt een bijkomende mogelijkheid tot inspraak. Zij is enkel uitdrukkelijk gewaarborgd in de reguliere procedure.

Die bijkomende mogelijkheid tot inspraak staat in rechtstreeks verband met het administratief beroep waarin de reguliere procedure voorziet en met het verslag dat de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, vóór elke beslissing over het administratief beroep, dient op te maken. Dat verslag onderscheidt zich van de adviezen die vóór de beslissing over de vergunningsaanvraag moeten worden ingewonnen en die ertoe strekken de vergunningverlenende overheid zo volledig mogelijke informatie te verschaffen zodat zij daarmee naar behoren rekening kan houden.

Het vermelde verslag wordt opgemaakt door de bevoegde ambtenaar op hetzelfde bestuursniveau als de deputatie die, op grond van dat verslag, haar beslissing omtrent het ingestelde beroep dient te nemen. Het verslag plaatst de vergunningsaanvraag in het kader van de regelgeving, de stedenbouwkundige voorschriften, de eventuele verkavelingsvoorschriften en een goede ruimtelijke ordening. De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar kan bij zijn onderzoek bijkomende inlichtingen inwinnen bij de adviserende instanties. Het recht om te worden gehoord waarborgt dat de vergunningsaanvrager en de beroepsindieners hun standpunt inzake dat verslag aan de beroepsinstantie kunnen meedelen.

Aangezien de bijzondere procedure niet in de mogelijkheid van een administratief beroep voorziet, zijn er geen beroepsindieners en is er geen verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar waarover een standpunt moet worden ingenomen.

Het verschillende verloop van de bijzondere procedure, vergeleken met de gewone procedure, biedt bijgevolg een redelijke verantwoording voor het verschil in mogelijkheid tot inspraak.

B.8. Het Hof dient echter rekening te houden met de hypothese, zoals in de zaak voor de verwijzende rechter, dat met toepassing van de bijzondere procedure een nieuwe vergunning wordt verleend nadat een eerste vergunning werd vernietigd.

In die hypothese dient, ook al voorziet de toepasselijke wetgeving niet in een dergelijke formaliteit, het recht om te worden gehoord als beginsel van behoorlijk bestuur toepassing te vinden. De beroepsindieners die de eerste vergunning hebben aangevochten zijn weliswaar niet de adressaten van de nieuwe vergunning, maar zij zouden door die vergunning op ernstige wijze in hun belangen kunnen worden geraakt. De vergunningverlenende overheid dient hun derhalve de gelegenheid te bieden, wanneer zij in de procedure tot het verlenen van een nieuwe vergunning niet in een nieuw openbaar onderzoek voorziet, hun standpunt inzake de gevolgen van het vernietigingsarrest uiteen te zetten. Dat arrest vormt immers een nieuw element waarmee de vergunningverlenende overheid rekening zal dienen te houden.

B.9. Onder het in B.8 vermelde voorbehoud dient de prejudiciële vraag ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Onder het in B.8 vermelde voorbehoud schenden de artikelen 4.7.26 en 4.7.26/1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet.

Aldus gewezen in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 15 juni 2017.

De griffier,

F. Meersschant

De voorzitter,

E. De Groot