

GRONDWETTELIJK HOF

[2020/201121]

Uittreksel uit arrest nr. 130/2019 van 10 oktober 2019

Rolnummer 6976

In zake : de prejudiciële vraag betreffende artikel 4.8.11, § 2, in samenhang met artikel 4.7.26, § 4, 5° en 6°, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, gesteld door de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters A. Alen en F. Daoût, en de rechters J.-P. Snappe, T. Merckx-Van Goey, T. Giet, R. Leysen en M. Pâques, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter A. Alen,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij arrest van 19 juni 2018, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 6 juli 2018, heeft de Raad voor Vergunningsbetwistingen de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt het in het voorliggende geval geldende artikel 4.8.11, § 2 VCRO, in samenhang gelezen met artikel 4.7.26, § 4, 5° en 6° VCRO, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het door het Verdrag van Aarhus gewaarborgde recht op toegang tot de rechter, in zoverre derde belanghebbenden die reeds ten aanzien van een initiële vergunningsbeslissing in de bijzondere vergunningsprocedure als verzoekende partijen tot voor de Raad optraden niet bij wijze van betekening in kennis worden gesteld van een navolgende herstelbeslissing na vernietiging in vergelijking met de situatie waarin derde belanghebbenden reeds ten aanzien van een initiële vergunningsbeslissing in de reguliere procedure tot voor de deputatie optraden, vervolgens tot voor de Raad de vernietiging van de bestreden beslissing verkregen en bij toepassing van artikel 4.7.23, § 3 VCRO bij wijze van betekening in kennis worden gesteld van een navolgende herstelbeslissing na vernietiging ? ».

(...)

III. *In rechte*

(...)

B.1.1. Vóór de inwerkingtreding, op 23 februari 2017, van het Vlaamse decreet van 25 april 2014 « betreffende de omgevingsvergunning », bestonden twee onderscheiden administratieve procedures voor het beoordelen van de aanvraag van een stedenbouwkundige vergunning. De bijzondere procedure, geregeld door de artikelen 4.7.26 en 4.7.26/1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna : de VCRO), was van toepassing op handelingen van algemeen belang en op aanvragen ingediend door publiekrechtelijke rechtspersonen, behoudens de uitzonderingen vermeld in artikel 4.7.1, § 2, van de VCRO. De reguliere procedure, geregeld door de artikelen 4.7.12 tot 4.7.25 van de VCRO, was van toepassing op alle andere aanvragen.

B.1.2. In de reguliere procedure besliste het college van burgemeester en schepenen van de gemeente waarin het voorwerp van de vergunning gelegen was over de aanvraag (artikel 4.7.12 van de VCRO). Tegen die beslissing stond een georganiseerd administratief beroep met devolutive werking open bij de deputatie van de provincie waarin die gemeente is gelegen (artikel 4.7.21, § 1, van de VCRO). Dat beroep kon onder meer worden ingesteld door derde-belanghebbenden (artikel 4.7.21, § 2, 2°, van de VCRO).

In de bijzondere procedure besliste de Vlaamse Regering of de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar over de aanvraag (artikel 4.7.26, § 1, van de VCRO). Tegen die beslissing was geen georganiseerd administratief beroep mogelijk.

B.1.3. Tegen die beslissingen van de deputatie, van de Vlaamse Regering en van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar stond een beroep tot vernietiging open bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen (artikel 4.8.2, 1°, van de VCRO). Artikel 4.8.11, § 1, van de VCRO bepaalde welke personen dit beroep konden instellen. Hiertoe behoorden de derde-belanghebbenden, zijnde « elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen kan ondervinden als gevolg van de vergunnings-, validerings- of registratiebeslissing of aktenaam van een melding » (artikel 4.8.11, § 1, 3°, van de VCRO), althans voor zover zij een administratief beroep bij de deputatie hadden ingediend, wanneer dat mogelijk was (artikel 4.8.11, § 1, tweede lid, van de VCRO).

Het in het geding zijnde artikel 4.8.11, § 2, 1°, van de VCRO, zoals van toepassing voor de verwijzende rechter, regelde de termijn waarbinnen het beroep tot vernietiging tegen een vergunningsbeslissing moest worden ingediend. Het bepaalde :

« De beroepen worden ingesteld binnen een vervaltermijn van vijfenveertig dagen, die ingaat als volgt :

1° wat betreft vergunningsbeslissingen :

a) hetzij de dag na de betekening, wanneer een dergelijke betekening vereist is;

b) hetzij de dag na de startdatum van de aanplakking, in alle andere gevallen ».

B.1.4. Indien de Raad voor Vergunningsbetwistingen een vergunningsbeslissing vernietigt, kan hij krachtens artikel 37 van het decreet van 4 april 2014 « betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscollèges » (hierna : het DBRC-decreet) aan de verwerende partij de verplichting opleggen om binnen een door de Raad bepaalde termijn een nieuwe beslissing te nemen.

Toen de Raad voor Vergunningsbetwistingen op 23 februari 2016 het tweede vernietigingsarrest in het bodemgeschil uitsprak, en daarbij aan de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar een injunctietermijn van vier maanden oplegde om een nieuwe beslissing te nemen, moest die termijn ingevolge de rechtspraak van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State worden beschouwd als een vervaltermijn (RvSt, 17 maart 2015, nr. 230.559).

Bij artikel 12 van het decreet van 9 december 2016 « houdende wijziging van diverse decreten, wat de optimalisatie van de organisatie en de rechtspleging van de Vlaamse bestuursrechtscollages betreft », dat op 24 april 2017 in werking is getreden, werd artikel 37 van het DBRC-decreet vervangen. De decreetgever heeft daarbij bepaald dat de door de Raad voor Vergunningsbetwistingen opgelegde termijn een ordetermin is en dat hij wordt geschorst zolang een cassatieberoep bij de Raad van State hangende is.

B.2.1. Artikel 4.7.23, § 3, van de VCRO, zoals van toepassing voor de verwijzende rechter, bepaalde voor de fase van het administratief beroep in de reguliere procedure wie persoonlijk in kennis moest worden gesteld van de beslissing van de deputatie :

« 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 indiener van het beroep en aan de vergunningsaanvrager.

Een afschrift van de uitdrukkelijke beslissing of een kennisgeving van de stilzwijgende beslissing wordt tevens bezorgd aan volgende personen of instanties, voor zover zij zelf niet de indiener van het beroep zijn :

- 1° het college van burgemeester en schepenen;
- 2° het departement;
- 3° de adviserende instanties, vermeld in artikel 4.7.16, § 1, eerste lid.

Aan het departement wordt tevens een kopie van het volledige dossier bezorgd ».

Voor het overige werd de beslissing van de deputatie over het administratief beroep bekendgemaakt aan de hand van een aanplakking, die door de gemeentesecretaris of zijn gemachtigde werd gecontroleerd. Daaromtrent bepaalde artikel 4.7.23, § 4, van de VCRO :

« 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 Vlaamse Regering kan, zowel naar de inhoud als naar de vorm, aanvullende vereisten opleggen waaraan de aanplakking moet voldoen.

De gemeentesecretaris of zijn gemachtigde waakt erover dat tot aanplakking wordt overgegaan binnen een termijn van tien dagen te rekenen vanaf de datum van de ontvangst van de uitdrukkelijke beslissing of van de kennisgeving van de stilzwijgende beslissing.

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 ».

B.2.2. Het in het geding zijnde artikel 4.7.26, § 4, 5°, van de VCRO, zoals van toepassing voor de verwijzende rechter, bepaalde voor de bijzondere procedure wie persoonlijk in kennis moest worden gesteld van de beslissing van de Vlaamse Regering of van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar :

« [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. Een afschrift van de uitdrukkelijke beslissing of een kennisgeving van de stilzwijgende beslissing wordt ook bezorgd aan de adviserende instanties, vermeld in punt 2° ».

Voor het overige werd de beslissing van de Vlaamse Regering of van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar bekendgemaakt aan de hand van een aanplakking, die door de gemeentesecretaris of zijn gemachtigde werd gecontroleerd. Daaromtrent bepaalde artikel 4.7.26, § 4, 6°, van de VCRO :

« [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 ».

B.3. De verwijzende rechter ondervraagt het Hof over de bestaanbaarheid van de artikelen 4.8.11, § 2, en 4.7.26, § 4, 5° en 6°, van de VCRO met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het door het Verdrag van Aarhus gewaarborgde recht op toegang tot de rechter, in zoverre zij derde-belanghebbenden die reeds de vernietiging van een vergunning door de Raad voor Vergunningsbetwistingen hebben verkregen, verschillend behandelen afhankelijk van de toepasselijke administratieve procedure.

Indien de reguliere procedure van toepassing is, wordt de nieuwe vergunningsbeslissing die wordt genomen na het vernietigingsarrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen, krachtens artikel 4.7.23, § 3, van de VCRO per beveiligde zending bezorgd aan de derde-belanghebbende die het administratief beroep bij de deputatie heeft ingesteld en de vernietiging van de vergunningsbeslissing door de Raad voor Vergunningsbetwistingen heeft verkregen.

Indien de bijzondere procedure van toepassing is, wordt die nieuwe vergunningsbeslissing krachtens artikel 4.7.26, § 4, 5°, van de VCRO niet per beveiligde zending bezorgd aan de derde-belanghebbende die de vernietiging van de vergunningsbeslissing door de Raad voor Vergunningsbetwistingen heeft verkregen.

B.4. Het verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van personen dat voortvloeit uit de toepassing van verschillende procedureregels in verschillende omstandigheden houdt op zich geen discriminatie in. Van discriminatie zou slechts sprake zijn indien het verschil in behandeling dat voortvloeit uit de toepassing van die procedureregels een onevenredige beperking van de rechten van de daarbij betrokken personen met zich zou meebrengen.

B.5.1. Tussen de reguliere procedure en de bijzondere procedure bestaan objectieve verschillen, die niet het voorwerp van de prejudiciële vraag uitmaken.

B.5.2. Zoals is uiteengezet in B.1.2, worden de vergunningsbeslissingen in beide procedures op onderscheiden bestuursniveaus genomen. Met de keuze om de beslissing in de bijzondere procedure te laten nemen door de Vlaamse Regering of door de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar, beoogt de decreetgever 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).

B.5.3. Zoals eveneens is uiteengezet in B.1.2, is enkel in de reguliere procedure voorzien in een georganiseerd administratief beroep. Het ontbreken van een administratief beroep in de bijzondere procedure 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 (geïnstitutionaliseerd) '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.5.4. Bijgevolg hebben de nieuwe beslissingen die in beide procedures moeten worden genomen na een vernietigingsarrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen, een onderscheiden voorwerp. In de reguliere procedure dient de deputatie zich opnieuw uit te spreken over een administratief beroep tegen een reeds door het college van burgemeester en schepenen genomen vergunningsbeslissing. In de bijzondere procedure dient de Vlaamse Regering of de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar zich daarentegen opnieuw uit te spreken over de initiële vergunningsaanvraag.

B.5.5. Die verschillen tussen beide procedures verklaren het in het geding zijnde verschil in behandeling. In de reguliere procedure worden de derde-belanghebbenden die een administratief beroep bij de deputatie instellen, daardoor partij in de administratieve procedure. Wanneer de deputatie zich na een vernietigingsarrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen opnieuw over dat administratief beroep moet uitspreken, dient het daarbij opnieuw te antwoorden op de bezwaren van de indiener van het administratief beroep. Een overheid die uitspraak doet op een administratief beroep, dient haar beslissing steeds aan de indiener ervan te betekenen, aangezien hij het recht heeft om op de hoogte te worden gebracht van het resultaat van zijn beroep. Artikel 4.7.23, derde lid, van de VCRO, zoals van toepassing voor de verwijzende rechter, verplicht de deputatie daarom om per beveiligde zending een afschrift van haar beslissing aan de indiener van het beroep te bezorgen.

Daarentegen kan een derde-belanghebbende geen partij worden bij enig administratief beroep in de bijzondere procedure. De Vlaamse Regering of de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar die zich na een vernietigingsarrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen opnieuw over de vergunningsaanvraag uitspreekt, dient rekening te houden met de motieven van het arrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen, maar dient niet te antwoorden op argumenten van een indiener van een administratief beroep. Die nieuwe beslissing past dus niet in het kader van een administratieve betwisting, maar in een procedure die ingevolge de rechtsgevolgen van de vernietiging *ab initio* wordt hervat. Bijgevolg voorziet artikel 4.7.26, § 4, 5°, van de VCRO niet in de verplichting om de vergunningsbeslissing per beveiligde zending aan een derde-belanghebbende te betekenen.

B.6.1. Het Hof dient evenwel nog te onderzoeken of het verschil in behandeling op het vlak van de kennisname van de vergunningsbeslissing een onevenredig nadeel voor de derde-belanghebbenden veroorzaakt in het licht van de vervaltermijn om tegen de nieuwe vergunningsbeslissing in de bijzondere procedure een beroep tot vernietiging bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen in te dienen.

B.6.2. De derde-belanghebbende die de vernietiging van de initiële vergunningsbeslissing genomen met toepassing van de bijzondere procedure heeft verkregen, wordt weliswaar niet persoonlijk op de hoogte gebracht van de nieuwe vergunningsbeslissing, maar hij kan er kennis van nemen aan de hand van de aanplakking bedoeld in artikel 4.7.26, § 4, 6°, van de VCRO. De aanplakking op de plaats waarop de vergunningsaanvraag betrekking heeft, blijft dertig dagen zichtbaar en de in artikel 4.8.11, § 2, van de VCRO bedoelde beroepstermijn van 45 dagen vat pas aan op de dag na de startdatum van de aanplakking.

B.6.3. Die werkwijze past in het kader van de bekommernis om een snelle procedure (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2008-2009, nr. 2011/1, p. 218), teneinde de aanvrager van de vergunning zo snel mogelijk rechtszekerheid te verschaffen.

B.6.4. Het is niet mogelijk de aanvrager van de vergunning dezelfde rechtszekerheid te verschaffen wanneer de aanvang van de beroepstermijn afhangt van de kennisneming van de beslissing door de verzoeker.

Daarbij vermocht de decreetgever rekening te houden met het feit dat het in de bijzondere procedure gaat om hetzij grote projecten, waarvan genoegzaam bekend zal zijn dat de vergunning werd verleend, hetzij projecten waarvan de weerslag is beperkt tot de onmiddellijke omgeving van de plaats waarop de vergunningsaanvraag betrekking heeft. De decreetgever kon dan ook redelijkerwijs ervan uitgaan dat de aanplakking een geschikte vorm van bekendmaking is om belanghebbenden op de hoogte te brengen van het bestaan van de vergunningsbeslissing.

In de parlementaire voorbereiding van het decreet van 27 maart 2009 wordt eveneens gepreciseerd dat indien de aanplakking niet of niet correct geschiedt, dit « wordt [...] gesanctioneerd » door middel van de beroepstermijnenregeling » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2008-2009, nr. 2011/1, p. 181). Hieruit dient te worden afgeleid dat in dat geval de gemeentesecretaris de aanplakking niet vermag te attesteren, zodat de beroepstermijn geen aanvang neemt.

B.6.5. Uit het bovenstaande blijkt dat de decreetgever gestreefd heeft naar een evenwicht tussen, enerzijds, de nood aan een efficiënte procedure die de vergunningsaanvrager rechtszekerheid biedt binnen een redelijke termijn en, anderzijds, de zorg om de derde-belanghebbenden snel en duidelijk te informeren over de voorgenomen projecten. Aangezien de beroepstermijn vijfenveertig dagen bedraagt, wordt het recht op toegang tot de rechter voor de derde-belanghebbenden niet onevenredig beperkt, doordat die termijn loopt vanaf de eerste dag na de aanplakking.

Dit is *a fortiori* het geval voor de derde-belanghebbende die reeds de vernietiging van de eerste vergunning door de Raad voor Vergunningsbetwistingen heeft verkregen. Hij weet immers dat de Vlaamse Regering of de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar een nieuwe beslissing zal moeten nemen en kent de termijnen waarbinnen dat moet gebeuren. Indien hij zijn rechten wil vrijwaren, komt het hem toe de nodige waakzaamheid aan de dag te leggen en de aanplakking van een eventuele nieuwe vergunning op te volgen.

B.7. Een toetsing van de in het geding zijnde bepalingen aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het recht op toegang tot de rechter, zoals gewaarborgd door artikel 9 van het Verdrag van Aarhus « betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden », leidt niet tot een andere conclusie.

B.8. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

De artikelen 4.8.11, § 2, en 4.7.26, § 4, 5° en 6°, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening schenden niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 9 van het Verdrag van Aarhus.

Aldus gewezen in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 10 oktober 2019.

De griffier,
F. Meersschant

De voorzitter,
A. Alen