

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. A/2014/0390 van 27 mei 2014
in de zaak 1213/0466/A/4/0430

In zake:

1. de heer **Renaud WILLAME**
2. mevrouw **Sophie VIGNY**
3. mevrouw **Monique BEUKENHOUDT**

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Christophe COEN
kantoor houdende te 2018 Antwerpen, Mechelsesteenweg 210 A
waar woonplaats wordt gekozen

verzoekende partijen

tegen:

de deputatie van de provincieraad van **VLAAMS-BRABANT**

verwerende partij

*Tussenkomen
partijen:*

1. de heer **Dockx GHISLAIN**
2. mevrouw **Brigitte CRAESSAERTS**

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Katharina ERARD
kantoor houdende te 1703 Schepdaal, Oudstrijdersstraat 30
waar woonplaats wordt gekozen

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld met een aangetekende brief van 15 maart 2013, strekt tot de vernietiging van het besluit van de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant van 10 januari 2013.

De deputatie heeft het administratief beroep van de verzoekende partijen tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zaventem van 24 oktober 2011 onontvankelijk verklaard.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zaventem heeft op 24 oktober 2011 aan de tussenkomen partijen een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het bouwen van een garage met hobbyruimte.

De bestreden beslissing betrekking op een perceel gelegen te 1933 Zaventem, Schapenweg 50 en met als kadastrale omschrijving afdeling 4, sectie D, nummer 157G.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De verwerende partij heeft een antwoordnota ingediend en heeft het originele administratief dossier neergelegd. De verzoekende partij heeft een wederantwoordnota ingediend. De tussenkomende partij heeft een schriftelijke uiteenzetting ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare terechtzitting van 1 april 2014, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Nathalie DE CLERCQ heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Christophe COEN die verschijnt voor de verzoekende partijen, is gehoord.

De verwerende partij en de tussenkomende partijen zijn schriftelijk verschenen.

Titel IV, hoofdstuk VIII van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) betreffende de Raad voor Vergunningsbetwistingen en het Besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 2012 houdende de rechtspleging voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen (Procedurebesluit) zijn toegepast.

III. TUSSENKOMST

De heer Ghislain DOCKX en mevrouw Brigitte CRAESSAERTS verzoeken met een aangetekende brief van 12 juni 2013 om in het geding te mogen tussenkomen.

De voorzitter van de vierde kamer heeft met een beschikking van 2 juli 2013 de tussenkomende partijen toegelaten om in de debatten tussen te komen.

Het verzoek tot tussenkomst werd tijdig ingediend.

De tussenkomende partijen zijn de aanvragers van de vergunning. De tussenkomende partijen kunnendan ook worden aangemerkt als belanghebbende in de zin van artikel 4.8.11, §1, eerste lid VCRO.

De Raad verklaart het verzoek tot tussenkomst ontvankelijk.

IV. FEITEN

1.

Op 24 augustus 2011 (datum van het ontvangstbewijs) dienen de tussenkomende partijen bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zaventem een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor *“de regularisatie voor het bouwen van een garage met hobbyruimte”*.

Het perceel is volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 7 maart 1977 vastgestelde gewestplan ‘Halle-Vilvoorde-Asse’, gelegen in woongebied.

Het perceel is niet gelegen in een gebied waarvoor een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan geldt, noch binnen de omschrijving van een behoorlijk vergunde, niet vervallen verkaveling.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zaventem verleent op 24 oktober 2011 een stedenbouwkundige vergunning aan de tussenkomende partijen. Het college motiveert haar beslissing onder meer als volgt:

“ ...

De garage is ingeplant ietwat dieper op het terrein en is bereikbaar via een losweg die ook een nog dieper gelegen garage moet bedienen. Het bouwwerk integreert zich goed in de omgeving en sluit aan bij de architectuur van de reeds bestaande woning waartoe de garage behoort.

...”

De verzoekende partijen tekenen tegen deze beslissing op 16 december 2011 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De verwerende partij beslist op 26 januari 2012 om het beroep onontvankelijk te verklaren.

2.

Met een arrest van 21 november 2012 nr. A/2012/0491) heeft de Raad de vermelde beslissing van 26 januari 2012 van de verwerende partij, vernietigd. In het arrest wordt overwogen:

“ ...

De vaststelling hiervoor dat de verzoekende partij heeft verzocht om te worden gehoord en niet is gehoord, volstaat om te besluiten tot een schending van artikel 4.7.23, § 1, eerste lid VCRO.

...”

3.

Na de vermelde vernietiging wordt het dossier door de verwerende partij hernomen met een verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar. In het verslag van 20 december 2012 wordt geadviseerd om het administratief beroep onontvankelijk te verklaren.

Na de hoorzitting van 10 januari 2013 beslist de verwerende partij op 10 januari 2013 om het beroep onontvankelijk te verklaren. De verwerende partij motiveert haar beslissing als volgt:

“ ...

In toepassing van artikel 4.7.21 §4 dient het beroepschrift, op straffe van onontvankelijkheid, per beveiligde en gelijktijdige zending ingediend bij de deputatie, het college van burgemeester en schepenen en aan de aanvrager. Bewijzen van beveiligde gelijktijdige zending werden bijgevoegd bij het beroepschrift.

Uit het afgiftebewijs van aangetekende zending aan de heer en mevrouw Dockx-Craessaert, aanvragers, blijkt dat het beroepschrift naar een verkeerd adres verstuurd werd namelijk naar de Schapenweg 50, de plaats waarvoor de aanvraag tot regularisatie voor het bouwen van een garage met hobbyruimte werd aangevraagd.

De aanvragers hebben eveneens bevestigd geen kopie van het beroepschrift ontvangen te hebben. Dit wordt nog eens benadrukt in de nota van 9 januari 2013 van meester Erard, advocaat van de aanvrager. Als bijlage bij de nota gaat een getuigschrift van woonst van de gemeente Zaventem waaruit blijkt dat de genaamde Schmitt-Witling Petra (Duitse nationaliteit) sedert 23 oktober 2006 ingeschreven was Schapenweg 50, 1933 Zaventem en uitgeschreven werd op 5 november 2012.

Nochtans vermeldt het attest van aanplakking, ondertekend door de gemeentesecretaris, dat de heer en mevrouw Dockx-Craessaert woonachtig zijn in de Tramlaan 210 te 1933 Sterrebeek en dat ze een stedenbouwkundige vergunning verkregen hebben met betrekking tot een terrein gelegen in de Schapenweg 50, 1933 Sterrebeek.

Aan de dienst bevolking van Zaventem werd gevraagd wie er gedomicilieerd was op het adres Schapenweg 50 in de periode dat de aanvraag liep. Bij mail van 4 december 2012 verklaarde de gemeente dat van 23 oktober 2006 tot 5 november 2012 het gezin Witling (Duitse nationaliteit) woonde op dit adres.

De memorie van toelichting bij het ontwerp decreet tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid, thans Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening geeft volgende uitleg bij "Afschriften van het beroepschrift"

"Omdat het beroep de vergunning (die normaliter na thans 35 dagen kan worden uitgevoerd) schorst, is het van wezenlijk belang dat de indiener van het beroep gelijktijdig met het overmaken van het beroepschrift aan de deputatie, een afschrift bezorgt aan de aanvrager van de vergunning en aan het college van burgemeester en schepenen. Ook indien bvb. de aanvrager zelf een beroep instelt, is het vereist dat het college onmiddellijk een afschrift krijgt; het college moet immers om redenen van proceseconomie onmiddellijk het administratief dossier kunnen overmaken aan de deputatie.

Om die redenen is de eis dat gelijktijdig met het indienen van een beroepschrift een afschrift bezorgd wordt aan de aanvrager en het college, voorgeschreven als een ontvankelijkheidsvoorwaarde (nieuw artikel 133/50, §4, tweede lid, DRO, thans art. 4.7.21§4 van de codex)."

*Aangezien de beroepsindiener niet kan aantonen dat een kopie van het beroepschrift werd bezorgd aan de aanvrager voldoet dit niet aan de vormvoorschriften opgelegd door art. 4.7.21 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening inzake gelijktijdige zending.
..."*

Dit is de bestreden beslissing.

V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Ontvankelijkheid wat betreft de tijdigheid van het beroep

De bestreden beslissing werd op 30 januari 2013 betekend aan de verzoekende partijen. Het verzoekschrift tot vernietiging, ingesteld met een aangetekende brief van 15 maart 2013, is tijdig.

B. Ontvankelijkheid wat betreft het belang van de verzoekende partijen

De verwerende partij verklaart het door de verzoekende partij op 16 december 2011 ingesteld administratief beroep onontvankelijk.

Dit is een voor de Raad aanvechtbare "vergunningsbeslissing" (zie Memorie van Toelichting bij het ontwerp van decreet tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid, *Parl. St. VI. Parl.*, 2008-2009, 2011/1, 195). De verzoekende partij heeft belang om deze voor haar nadelige beslissing aan te vechten door bij de

Raad beroep in te stellen. Dit belang is echter beperkt tot de vraag of de verwerende partij het administratief beroep al dan niet terecht onontvankelijk verklaard heeft.

VI. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

In dit middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van artikel 4.7.21, §4, tweede lid VCRO, van de materiële motiveringsverplichting en van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen.

De verzoekende partijen zetten onder meer uiteen:

“ ...

Verzoekers hebben, als indieners van het beroep, het afschrift van het beroepschrift per aangetekende brief verzonden aan de aanvragers. De brief werd niet verstuurd naar het adres van de door hun in de vergunningsprocedure opgegeven woonplaats (Tramlaan 210), maar wel naar het adres waarop de aanvraag betrekking heeft én waar verzoekers wel degelijk zeer regelmatig aanwezig waren en post ontvingen (Schapenweg 50). Op 16 oktober 2012 werd hun domicilie overigens ook omgezet naar dit adres. (stuk 12)

2. Artikel 4.7.21, §4, tweede lid VCRO vermeldt niet naar welk adres van de aanvrager de beveiligde zending verzonden moet worden. De bepaling vereist enkel dat een afschrift per beveiligde zending aan de aanvrager moet worden “bezorgd”.

...

Gelet op de onontvankelijkheidssanctie moeten de voorwaarden van art. 4.7.21, §4 VCRO restrictief worden geïnterpreteerd.

Aan het vereiste om het afschrift per beveiligde zending aan de aanvragers te bezorgen werd voldaan.

...

Eigendom schapenweg 50 was gedeeltelijk verhuurd, doch de aanvragers waren hier minstens zeer frequent aanwezig en hebben kort nadien ook hun domicilie omgezet naar dit adres.

Uit het overzicht van de post en de teruggekeerde aangetekende zending (stuk 8 en 9) blijkt dat de postbode de zending heeft wel degelijk heeft aangeboden aan de aanvragers op het adres Schapenweg 50, eigendom van de aanvrager en adres waar deze wel degelijk post ontvangt. De postbode heeft immers op vermeld adres een bericht achtergelaten met het verzoek om de zending te komen afhalen. De aanvragers zijn de zending echter niet komen afhalen.

Uit het feit dat de postbode de aangetekende zending op het adres Schapenweg 50 heeft aangeboden en bij afwezigheid daar een bericht voor de aanvragers heeft achtergelaten moet worden afgeleid dat verzoekers het afschrift per beveiligde zending aan verzoekers bezorgd hebben.

Indien de aanvragers op vermeld adres geen post zouden ontvangen, dan had de postbode de zending daar niet aangeboden en geen bericht achtergelaten, maar de zending teruggezonden met de mededeling dat de aanvragers op vermeld adres geen post ontvangen.

...

3. De deputatie heeft op geen enkele wijze onderzocht of de zending die verzoekers bij aangetekende brief aan de aanvrager had verzonden, al dan niet in overeenstemming was met de doelstelling van artikel 4.7.21, §4, tweede lid VCRO.

Het doel van dit vormvereiste is namelijk dat de aanvrager zou worden ingelicht over het beroep aangezien dit de vergunningsbeslissing schorst; een doel dat werd bereikt zoals hiervoor werd aangegeven. Het staat vast dat de postbode een bericht heeft achtergelaten in het eigendom van de aanvrager.

Overigens betrof het hier een regularisatievergunning zodat de schorsende werking van het beroep geen enkel praktisch effect voor de aanvragers had. De werken waren immers reeds uitgevoerd zonder vergunning. In het licht daarvan was de doelstelling van art. 4.7.21, §4, tweede lid VCRO dan ook niet meer terzake.

De beoordeling gemaakt in de hier bestreden beslissing is al te formalistisch en onjuist.

4. Ten onrechte wordt in de hier bestreden beslissing gesteld dat de beroepsindiener niet kan aantonen dat een kopie van het beroepschrift werd bezorgd aan de aanvrager.

...

De verwerende partij repliceert:

“ ...

De VCRO specificeert inderdaad niet aan welk adres het afschrift moet worden toegezonden. Het is nochtans vanzelfsprekend, mede gelet op het doel van de betrokken bepaling, dat het afschrift moet worden bezorgd aan de woonplaats van de aanvragers. Bij gebrek aan enige definitie in de VCRO, dient "woonplaats" te worden begrepen in zijn spraakgebruikelijke betekenis, zijnde "de plaats waar men woont", waarbij wonen wordt omschreven als "verblijf houden, gehuisvest zijn". De woonplaats is m.a.w. de plaats waar het hoofdverblijf gevestigd is.

Verzoekende partijen stellen zelf dat het goed aan de Schapenweg 50 (gedeeltelijk) verhuurd is en dat de aanvrager regelmatig in het niet verhuurde deel van het gebouw en het nieuwe gebouw komt. Dat de aanvrager er 'regelmatic komt', toont op zich reeds aan dat hij zijn hoofdverblijfplaats niet heeft aan de Schapenweg 50.

Het doel van de betrokken bepaling is de aanvragers in te lichten over het beroep dat werd ingesteld tegen de vergunning die zij hebben verkregen. Dit doel kan enkel met zekerheid worden bereikt wanneer deze inlichtingen worden gericht aan de hoofdverblijfplaats van de aanvragers.

Dat de postbode op de Schapenweg 50 een bericht van aangetekende zending heeft achtergelaten, bewijst geenszins dat de aanvragers aldaar hun hoofdverblijfplaats zouden hebben. Bovendien is er aan de Schapenweg 50 slechts één brievenbus. Het is dus geenszins geloofwaardig dat de aanvragers hun post ontvangen op de Schapenweg 50, in dezelfde brievenbus als de huurder.

...”

De tussenkomende partijen stellen:

“ ...

Uit de parlementaire voorbereiding van de bepaling van artikel 4.7.21par. 4 VCRO blijkt

dat het verhoor van de aanvrager en van het college van burgemeester en schepenen bedoeld is als een middel om in de twee trappen van beroep de gelegenheid te geven tot een behandeling van de aanvraag op tegenspraak, waarbij de partijen “op gelijke voet worden gesteld”.

Wil de door de wetgever beoogde objectieve rechtsbedeling bereikt worden, is de gelijke behandeling van de partijen een onmisbare vereiste. Dienvolgens moet de bouwaanvrager, ten aanzien van de aanzegging van het beroep, op gelijke voet worden gesteld met de Bestendige Deputatie. Dit betekent dat de aanvrager op hetzelfde ogenblik moet beschikken over het beroepsschrift waarover de Bestendige Deputatie beschikt.

In casu werden de verzoekers in tussenkomst als bouwaanvrager van de bestreden vergunning volledig buiten de beroepszaak gehouden vanwege de verzoekers. Aan voormeld artikel werd dus NIET voldaan.

...

Verzoekers erkennen bovendien dat de aangetekende zending is teruggekomen waaruit blijkt dat de verzoekers in tussenkomst geen kennis hebben genomen van het betrokken beroepsschrift.

Verzoekers zijn alleen onmiddellijke (aanpalende) burens van het adres waarvoor de regularisatievergunning werd afgeleverd. Zie foto's

Zij wisten perfect dat reeds lang in de woning aan de Schapenweg nr. 50 te Sterrebeek een huurster haar intrek had genomen op het ogenblik dat zij hun beroepsschrift betekenden aan dit adres en dat verzoekers in tussenkomst aldaar op dat ogenblik niet waren gedomicilieerd noch verbleven.

Verzoekers weten ook dat de enige bestaande brievenbus op de eigendom nr. 50 aan de Schapenweg deze is die is ingebouwd in de huurwoning.

...”

In hun wederantwoordnota dupliceert de verzoekende partijen:

“ ...

Er moet een onderscheid gemaakt worden tussen het formeel vereiste om het bewijs bij het beroepsschrift te voegen en het materieel vereiste om een afschrift per beveiligde zending aan de aanvrager te bezorgen.

Alleszins betreft de ontvankelijkheidssanctie in casu het formele voorschrift: verzoekers moesten op straffe van onontvankelijkheid een bewijs van de beveiligde zending aan de aanvrager voegen. Dit bewijs werd gevoegd, zodat aan het formeel vereiste voldaan werd. Het is net door het voegen van dit bewijs dat de deputatie de materiële kennisgevingsvereiste heeft kunnen toetsen.

Dat aan de formele vereisten voor de ontvankelijkheid werd voldaan kan moeilijk betwist worden.

Bovendien is ook aan het materiële vereiste voldaan.

Het is dan wel zo dat uit dit bewijs bleek dat de zending aan de aanvrager werd gericht naar een ander adres dan de officiële domicilie, maar het betrof wel degelijk een adres waarop de aanvragers post ontvingen. De postbode heeft wel degelijk op dat adres de

brief aangeboden en bij afwezigheid een bericht achtergelaten. Uit het document “E-tracker” blijkt dat de zending werd uitgereikt maar niet afgehaald (stuk 9). De zending werd niet terug gezonden naar verzoekers omdat ze foutief geadresseerd was, maar wel wegens “afwezig” (zie stuk 8). Dat is de werkwijze die wordt gevolgd als de geadresseerden wel degelijk post ontvangen op dat adres, maar niet aanwezig zijn. Indien het adres foutief is wordt de zending niet aangeboden maar teruggezonden met de melding dat de geadresseerden op dat adres geen post ontvangen.

Art. 51 van het KB van 27 april 2007 houdende reglementering van de postdienst stelt: “De postzendingen worden uitgereikt op het aangegeven adres behalve indien het adres manifest onjuist is of wanneer de postzendingen op vraag van de geadresseerde in het kader van een dienst tot nazending, op een ander adres worden uitbedeeld.”

*Indien op het aangegeven adres andere personen woonachtig waren, de postbode daar normalerwijze post voor anderen achterliet en de aanvragers er geen post ontvingen, dan had de postbode de zending op dat adres niet uitgereikt wegens manifest onjuist. Zeker en net omdat er maar één brievenbus is.
...”*

Beoordeling door de Raad

1.

Artikel 4.7.21, §4 VCRO bepaalt:

“§4. Het beroepschrift wordt op straffe van onontvankelijkheid per beveiligde zending ingediend bij de deputatie.

De indiener van het beroep bezorgt gelijktijdig en per beveiligde zending een afschrift van het beroepschrift aan de aanvrager van de vergunning en aan het college van burgemeester en schepenen, in zoverre zij niet zelf de indiener van het beroep zijn. Aan de deputatie wordt, op straffe van onontvankelijkheid van het beroep, een bewijs bezorgd van deze beveiligde zending aan de aanvrager en aan het college.”

Uit deze bepaling volgt dat de verzoekende partijen, gelijktijdig met het indienen van het administratief beroep bij de verwerende partij en per beveiligde zending, een afschrift van het beroepschrift dienden te bezorgen aan de tussenkomende partijen. Op straffe van onontvankelijkheid van het beroep dienden de verzoekende partijen bovendien aan de deputatie een bewijs te bezorgen van deze beveiligde zending aan de aanvrager en het college.

Uit de dubbele verplichting, eensdeels, het gelijktijdig met het indienen van het beroep en per beveiligde zending bezorgen van een afschrift van het beroepschrift aan de aanvrager, anderdeels, het bezorgen van een bewijs van deze beveiligde zending aan de deputatie, vloeit voort dat de indiener van het beroep deze dubbele verplichting heeft op straffe van onontvankelijkheid.

2.

In het bestreden besluit wordt overwogen dat de verzoekende partijen een afschrift van het beroepschrift hebben verstuurd naar “de Schapenweg 50, de plaats waarvoor de aanvraag tot regularisatie voor het bouwen van een garage met hobbyruimte werd aangevraagd” en dat de aanvragers “woonachtig zijn in de Tramlaan 210 te 1933 Sterrebeek”. De verzoekende partijen betwisten deze vaststellingen niet.

De verwerende partij overweegt verder dat de aanvragers bevestigen geen afschrift van het beroepschrift te hebben ontvangen. De argumentatie van de verzoekende partijen dat “uit het overzicht van de post” blijkt dat de aangetekende zending werd aangeboden aan het adres Schapenweg 50, bewijst niet dat de tussenkomende partijen kennis hebben genomen van deze aanbieding. De verzoekende partijen tonen evenmin aan dat de verwerende partij foutief zou hebben aangenomen dat de aanvragers geen afschrift ontvingen van het beroepschrift door de loutere bewering dat het “eigendom schapenweg 50 (...) gedeeltelijk (was) verhuurd doch de aanvragers waren hier minstens zeer frequent aanwezig en hebben kort nadien ook hun domicilie omgezet naar dit adres”. Tegenover deze bewering staat overigens de argumentatie van de tussenkomende partijen dat zij op dat ogenblik noch gedomicilieerd waren, noch verbleven op het voormeld adres en de enige brievenbus deze was van de huurder.

De verzoekende partijen tonen derhalve niet aan dat de verwerende partij niet correct heeft vastgesteld dat de aanvragers het afschrift van het beroepschrift, dat niet werd verstuurd naar de woonplaats van de aanvragers, niet hebben ontvangen.

3.

De verwerende partij kon op grond van de overwegingen vermeld in randnummer 2 terecht tot de conclusie komen dat het beroepschrift van de verzoekende partijen niet voldoet aan de vormvoorschriften opgelegd door artikel 4.7.21 VCRO.

Het middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

In dit middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van artikel 10, 11, 13 en 23 van de Grondwet, van artikel 6 en 13 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, van artikel 9, 2 van het verdrag van Aarhus van 25 juni 1998 betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en de materiële motiveringsplicht.

De verzoekende partijen zetten uiteen:

“... ”

6. De ontvankelijkheidsvereiste voorzien in art. 4.7.21, §4, eerste lid is onevenredig formalistisch en schendt het recht op toegang tot de rechter, zoals gewaarborgd door de in het middel aangehaalde bepalingen.

In combinatie met art. 4.8.11, §1, tweede lid VCRO leidt deze onontvankelijkheid van de administratieve beroepsprocedure er immers toe dat een beroep bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen niet meer mogelijk is.

“... ”

De onontvankelijkheidssactie voorzien in art. 4.7.21, §4, tweede lid VCRO en daaruit voortvloeiend het verlies van elke mogelijkheid om een vergunningsbeslissing nog aan te vechten, raakt dus rechtstreeks aan het recht op toegang tot de rechter. De doelstelling van deze ontvankelijkheidsvereiste – zoals opgevat in de hier bestreden beslissing – is onevenredig met de beperkingen die hierdoor worden opgelegd aan het recht op toegang tot de rechter.

7. Het recht op toegang tot de rechter wordt als grondrecht gewaarborgd enerzijds middels art. 13 en 23 van de Grondwet en wordt verder gewaarborgd in art. 6, 1 en 13 EVRM en art. 2 en 14 BUPO-verdrag. Bovendien wordt het recht op toegang tot de rechter nog specifiek voorzien inzake milieuaangelegenheden in ruime zin, waaronder de ruimtelijke ordening, in art. 9, 2 van het verdrag van Aarhus.

...

9. De ontvankelijkheidsvereiste voorzien in art. 4.7.21, §4, tweede lid VCRO vormt een daadwerkelijke formele beperking op het recht op toegang tot de rechter. Een toetsing aan de hiervoor weergegeven principes – de wettigheid van het nagestreefde doel en de evenredigheid van de maatregel – dringt zich dan ook op.

...

De decreetgever heeft dit formeel vereiste bijgevolg nodig geacht om te vermijden dat de begunstigde van de vergunning na afloop van de schorsingstermijn van de vergunning reeds zou overgaan tot uitvoering zonder te weten dat er in tussentijd beroep werd aangetekend tegen de beslissing. De vereiste werd dus ingegeven door de rechtszekerheid voor de begunstigde van de vergunning. Op zichzelf beschouwd is dit een wettig doel.

11. De maatregel die met het oog hierop werd getroffen vormt echter een procedure hinderpaal om toegang te verkrijgen tot de rechter en mag bijgevolg niet onevenredig zijn met het nagestreefde doel. Bovendien mag de maatregel niet discriminatoir zijn.

“De evenredigheidstoetsing moet bijzonder stringent zijn wanneer een grondrecht wordt aangetast” (Arbitragehof (thans Grondwettelijk Hof) nr. 74/92, 18 november 1992, overweging B.3.6).

Verzoekers menen dat de wijze waarop de rechtszekerheid voor de begunstigde van de vergunning wordt gewaarborgd door art. 4.7.21, §4, tweede lid VCRO ten onrechte geen onderscheid maakt tussen “gewone” vergunningen en regularisatie vergunningen en dat de maatregel al te formalistisch en onevenredig is met de gevolgen voor het recht op toegang tot de rechter. Dit vergt een meer concrete toetsing.

12. De beperkende maatregel wordt ten onrechte voorgeschreven voor zowel regularisatievergunningen als “gewone” stedenbouwkundige vergunningen terwijl er geen objectieve en redelijke verantwoording bestaat voor de inperking van het recht op toegang tot de rechter voor de regularisatievergunningen. Het betreft twee onderscheiden situaties die ook verschillend behandeld dienen te worden.

...

De doelstelling van art. 4.7.21, §4, tweede lid VCRO - de begunstigde van de vergunning voldoende rechtszekerheid te bieden m.b.t. de vergunde werken eenmaal de vergunningsbeslissing uitvoerbaar geworden is - kan opgaan voor “gewone” vergunningen waarbij de aanvrager de werken inderdaad slechts aanvangt nadat de vergunning uitvoerbaar geworden is. Deze doelstelling is echter totaal vreemd aan de situatie die zich voordoet bij een regularisatievergunning waarbij de aanvrager de werken reeds heeft uitgevoerd en dus de vraag naar de uitvoerbaarheid zich als dusdanig in de praktijk niet meer stelt. Door de wederrechtelijke uitvoering van de werken alvorens de regularisatievergunning aan te vragen, heeft de aanvrager zichzelf immers in een toestand van rechtsonzekerheid geplaatst, zonder enige zekerheid op daadwerkelijke vergunning achteraf.

...

Het betreft bijgevolg een onverantwoorde gelijke behandeling van twee ongelijke situaties. Dit gaat des te meer op doordat de gelijke behandeling een inperking van het

recht op toegang op de rechter inhoudt, terwijl hiervoor zeker in het geval van een regularisatievergunning geen rechtvaardiging voorhanden is.

...

Hieruit blijkt zeer duidelijk dat het nagestreefde doel – de rechtszekerheid voor de aanvrager / begunstigde van de vergunning – niet mag worden overroepen. De decreetgever relateert dit zelf door te stellen: (1) dat het weinig waarschijnlijk is dat werken reeds een substantiële aanvang zouden hebben genomen binnen een termijn van vijftien dagen en (2) dat de vergunninghouder die geen risico wenst te lopen vrijwillig een langere wachtermijn in acht kan nemen.

Deze redenering gaat op dezelfde wijze op voor de termijnen van uitvoerbaarheid en beroep in het kader van het georganiseerd administratief beroep bij de deputatie, temeer omdat de schorsingstermijn alleszins 5 dagen langer is dan de beroepstermijn. Het gewicht en belang van de rechtszekerheid voor de aanvrager van de vergunning, als reden voor het ontvankelijkheidsvereiste voorzien in art. 4.7.21, §4, tweede lid VCRO, is bijgevolg eerder beperkt.

Daar tegenover staat de onevenredig zware beperking op het recht op toegang tot de rechter voor de belanghebbende derde die een louter formele onregelmatigheid heeft begaan in het kader van het instellen van het beroep bij de deputatie.

...

Hierdoor heeft de decreetgever blijk gegeven van een buitensporig formalisme en het recht op toegang tot het gerecht op onevenredige wijze beperkt.

...”

De verzoekende partijen suggereren om de volgende prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof te stellen:

“Schendt artikel 4.7.21, §4, tweede lid van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, al dan niet in combinatie met art. 4.8.16, §1, tweede lid van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, het recht op toegang tot de rechter en het non-discriminatiebeginsel zoals gewaarborgd door de artikelen 10, 11, 13 en 23 van de Grondwet, al dan niet in samenhang met art. 6 en 13 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, art. 2 en 14 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten van 19 december 1966 en art. 9, 2 van het verdrag van Aarhus van 25 juni 1998 betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, door op straffe van onontvankelijkheid te vereisen dat de beroepindiener tegen een verleende stedenbouwkundige vergunning in het algemeen hetzij een stedenbouwkundige regularisatievergunning in het bijzonder, een afschrift van het beroep gelijktijdig en per beveiligde zending moet bezorgen aan de aanvrager van de vergunning en hiervan een bewijs te bezorgen aan de deputatie; een onontvankelijkheid die tevens de ontvankelijkheid van een beroep bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen uitsluit (art. 4.8.16, §1, tweede lid VCRO).”

De verwerende partij repliceert:

“ ...

Artikel 4.8.16, §1, 2e lid VCRO stelt enkel dat de georganiseerde administratieve beroepsmogelijkheid bij de deputatie moet uitgeput zijn alvorens een beroep bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen ontvankelijk kan worden beschouwd. Dit houdt in dat het georganiseerd administratief beroep moet uitgeput zijn, ongeacht of dit ingestelde administratief beroep uiteindelijk ontvankelijk wordt verklaard of niet.

Gelet dat verzoekende partijen een beroep hebben ingediend bij de deputatie, is de voorziene georganiseerde administratieve beroepsmogelijkheid uitgeput. Het feit dat dit beroep door de deputatie onontvankelijk werd verklaard, verandert hier niets aan. Een door de deputatie onontvankelijk verklaard beroep kan dan ook zonder enige twijfel door een annulatieberoep worden aangevochten bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

...

Artikel 4.7.21, §4, 2e lid VCRO schendt geenszins het recht op toegang tot de rechter en het non discriminatiebeginsel zoals gewaarborgd door de artikelen 10, 11, 13 en 23 van de Grondwet, al dan niet in samenhang met de artikelen 6 en 13 van het EVRM, de artikelen 2 en 14 van het BUPO-Verdrag en artikel 9.2 van het Verdrag van Aarhus.

Het stellen van een prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof is volgens de verwerende partij dan ook overbodig nu die vraag niet nodig is voor de oplossing van het geschil.

...”

De tussenkomende partijen stellen:

“ ...

*Verzoekers hebben geen belang om dit middel op te werpen :
de onontvankelijkheid van het beroep is te wijten aan het feit dat door verzoekers en/of hun vertegenwoordiger een incorrect adres werd aangebracht op de aangetekende zending houdende hun akte van beroep met als gevolg dat de kennisgeving hiervan niet is gebeurd aan verzoekers/aanvragers in tussenkomst die hierdoor niet werden gevat met het beroep.*

Verzoekers kunnen hun eigen nalatigheid en/of eigen fout hier niet aanwenden om een wettelijke sanctie van verval of onontvankelijkheid te zien vernietigen door uw raad.

Uw Raad heeft niet de bevoegdheid om de schadelijke gevolgen van het foutieve handelen van de verzoekers te herstellen en dus ook niet de gevolgen van hun foutieve daad, hetzij de onontvankelijkheid van hun beroep, te toetsen aan de regels van internationaal recht. De schade door eigen fout wordt niet vergoed dan wel enkel en alleen door de (beroeps) aansprakelijkheidsverzekeraar van de auteur(s) van de fout.

...

Ook, blijkt duidelijk door onderhavige procedure dat verzoekers toegang krijgen tot het gerecht en dat zij op hun beurt aan verzoekers in tussenkomst deze toegang –tot deelname aan de eerste trap van een administratief beroep– hebben ontnomen.

Artikel 4.7.21, par. 4 tweede lid VCRO komt tegemoet aan de rechten van verdediging : het is bedoeld als middel om de gelegenheid te geven tot een behandeling van de aanvraag op tegenspraak in de twee trappen van beroep. In casu zijn het nu juist de verzoekers die aan verzoekers in tussenkomst deze mogelijkheid tot tegenspraak hebben ontnomen.

...”

In hun wederantwoordnota dupliceren de verzoekende partijen:

“ ...

De verwerende partij stelt dat het betoog van verzoekers onjuist zou zijn omdat een door de deputatie onontvankelijk verklaard beroep wel door een annulatieberoep kan worden

aangevochten voor uw Raad.

Zij verwacht daarmee twee verschillende zaken:

Het is effectief zo dat de beslissing om het beroep onontvankelijk te verklaren kan worden aangevochten. Dat maakt immers het voorwerp van onderhavige procedure uit, welke om die reden ook ontvankelijk is.

Dat neemt niet weg dat de onontvankelijkheidssanctie zoals bepaald in art. 4.7.21, §4, tweede lid VCRO, zoals toegepast in de hier bestreden beslissing, het recht op toegang tot de rechter en het gelijkheidsbeginsel schendt, omdat die sanctie met zich meebrengt dat de materiële vergunningsbeslissing zelf - die werd bevestigd door het beroep onontvankelijk te verklaren- niet meer kan worden bestreden. Verzoekers konden op basis van de hier bestreden beslissing geen middelen ontwikkelen gericht tegen de vergunning zelf die zij middels het ten onrechte onontvankelijk bevonden administratief beroep hadden aangevochten.

Voor het overige voert zij geen inhoudelijk verweer ten aanzien van het tweede middel.

De tussenkomende partijen menen dat de verzoekers geen belang zouden hebben bij het tweede middel omdat de onontvankelijkheid zou zijn veroorzaakt door hun eigen fout. Nochtans is die argumentatie niet dienend om te weerleggen dat de sanctie onevenredig formalistisch is.

Dat verzoekers een belang hebben bij dit middel kan niet ontkent worden: zij beroepen zich op het feit dat zij niet meer in de mogelijkheid zijn om de vergunningsbeslissing nog aan te vechten. Dat die onmogelijkheid voortvloeit uit een beweerdelijk door hen niet correct nageleefd vormvoorschrift is niet van aard om hun hun belang te ontfangen bij een middel gebaseerd net op de onevenredigheid van dit vormvoorschrift.

De vraag naar de evenredigheid van deze sanctie dringt zich wel degelijk op.

De tussenkomende partijen stellen dat art. 4.7.21, §4, tweede lid VCRO bedoeld is om een behandeling op tegenspraak in de twee trappen van beroep te garanderen.

De parlementaire voorbereiding van de bepaling geeft dat niet als doelstelling. De parlementaire voorbereiding stelt zeer duidelijk dat het vereiste tot doel heeft te verhinderen dat de aanvrager reeds tot uitvoering zou overgaan terwijl de vergunning wordt betwist. (zie Parl.St. Vlaams Parlement, 2008-2009, stuk 2011-1, p. 181, randnr. 545 en p. 188, randnr. 558).

Bovendien hebben verzoekers in hun verzoek tot vernietiging reeds zeer duidelijk aangegeven dat de doelstelling – inclusief de doelstelling die de tussenkomende partijen voorop stellen – op een veel minder ingrijpende en effectievere manier kan worden bereikt door de provinciale administratie de kennisgeving aan de aanvrager te laten doen.

...

Beoordeling door de Raad

1.

Het middel van de verzoekende partijen heeft betrekking op het onontvankelijk verklaren van hun administratief beroep door de verwerende partij. De verzoekende partijen hebben wel degelijk belang bij dit middel. De exceptie van de tussenkomende partijen kan niet worden aangenomen.

2.

De verzoekende partijen stellen in essentie dat de ontvankelijkheidsvereiste bepaald in artikel 4.7.21, § 4, tweede lid VCRO een “daadwerkelijke formele beperking op het recht tot toegang tot de rechter” betreft, dat de wettigheid van het nagestreefde doel en de evenredigheid van de maatregel dient getoetst te worden en suggereren om de volgende prejudiciële vraag te stellen aan het Grondwettelijk Hof:

“Schendt artikel 4.7.21, §4, tweede lid van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, al dan niet in combinatie met art. 4.8.16, §1, tweede lid van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, het recht op toegang tot de rechter en het non-discriminatiebeginsel zoals gewaarborgd door de artikelen 10, 11, 13 en 23 van de Grondwet, al dan niet in samenhang met art. 6 en 13 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, art. 2 en 14 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten van 19 december 1966 en art. 9, 2 van het verdrag van Aarhus van 25 juni 1998 betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, door op straffe van onontvankelijkheid te vereisen dat de beroepindiener tegen een verleende stedenbouwkundige vergunning in het algemeen hetzij een stedenbouwkundige regularisatievergunning in het bijzonder, een afschrift van het beroep gelijktijdig en per beveiligde zending moet bezorgen aan de aanvrager van de vergunning en hiervan een bewijs te bezorgen aan de deputatie; een onontvankelijkheid die tevens de ontvankelijkheid van een beroep bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen uitsluit (art. 4.8.16, §1, tweede lid VCRO).”

In het arrest nr. 8/2011 van 27 januari 2011 heeft het Grondwettelijk Hof overwogen:

“B.17.1. Het vijfde middel in de zaak nr. 4766 betreft artikel 133/50, §§ 4 en 5, van het decreet van 18 mei 1999, zoals vervangen bij het bestreden artikel 36. Volgens de verzoekende partijen is die bepaling niet bestaanbaar met de artikelen 10, 11, 22 en 23 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met het algemeen rechtsbeginsel van het recht op toegang tot de rechter, in zoverre de indieners van een beroep bij de deputatie op straffe van onontvankelijkheid een bewijs dienen te bezorgen dat aan de aanvrager van de vergunning en aan het college van burgemeester en schepenen een afschrift van het beroepschrift werd bezorgd en dat de dossiervergoeding werd betaald.

(...)

B.17.4.1. Zonder na te gaan of artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens te dezen van toepassing is, dient te worden vastgesteld dat het door die bepaling gewaarborgde recht op toegang tot de rechter kan worden onderworpen aan ontvankelijkheidsvoorwaarden (EHRM, 19 juni 2001, Kreuz t. Polen, § 54; EHRM, 11 oktober 2001, Rodriguez Valin t. Spanje, § 22; EHRM, 10 januari 2006, Teltronic CATV t. Polen, § 47), voor zover ze voorspelbaar zijn en ze er niet toe leiden dat het recht op zodanige wijze wordt beperkt dat de kern ervan wordt aangetast en de rechtsonderhorige wordt verhinderd gebruik te maken van een beschikbaar rechtsmiddel (EHRM, 12 november 2002, Zvolský en Zvolská t. Tsjechische Republiek, § 47).

B.17.4.2. Luidens artikel 133/50, § 4, tweede lid, van het decreet van 18 mei 1999, bezorgt de indiener van het beroep bij de deputatie, op straffe van onontvankelijkheid van het beroep, een bewijs van het feit dat hij een afschrift van het beroepschrift heeft bezorgd aan de aanvrager van de vergunning en aan het college van burgemeester en schepenen, in zoverre zij niet zelf de indiener van het beroep zijn. In zoverre die bepaling, enerzijds, het recht van verdediging van de aanvrager van de vergunning en van het college van burgemeester en schepenen waarborgt en, anderzijds, de deputatie in staat

stelt de ontvankelijkheid van het beroep te waarborgen, streeft ze een wettig doel na. De beperking van het recht op toegang tot de rechter die eruit voortvloeit, is niet kennelijk onredelijk, vermits de indiener van het beroep ermee kan volstaan bij zijn beroepschrift een kopie te voegen van het ontvangstbewijs van de beveiligde zending die hij aan de aanvrager van de vergunning en aan het college van burgemeester en schepenen heeft gericht.”

Het Grondwettelijk Hof heeft derhalve reeds een ontkennend antwoord geformuleerd op de vraag van de verzoekende partijen of de bepaling die is opgenomen in artikel 4.7.21, § 4, tweede lid VCRO en die een ontvankelijkheidsvoorwaarde inhoudt, in strijd is met artikel 10 en 11 van de Grondwet en met het algemeen rechtsbeginsel van het recht op toegang tot de rechter.

Er kan niet ingezien worden hoe het door de verzoekende partijen gemaakte onderscheid tussen “gewone vergunningen” en “regularisatievergunningen” tot een andere conclusie zou kunnen leiden. Het Grondwettelijk Hof overweegt immers dat de door de verzoekende partijen geviseerde bepaling, daar waar het de beroeper verplicht tot het bezorgen van een afschrift van het beroepschrift aan de aanvrager en het college van burgemeester en schepenen, een wettig doel nastreeft in zoverre het recht van verdediging wordt gewaarborgd. Het onderscheid tussen een “gewone vergunning” en “regularisatievergunning” is daarbij niet relevant.

Er bestaat aldus geen noodzaak om in te gaan op het verzoek tot het stellen van een prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof.

Het middel is ongegrond.

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van de heer Ghislain DOCKX en mevrouw Brigitte CRAESSAERTS is ontvankelijk.
2. Het beroep is ontvankelijk maar ongegrond.
3. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 525 euro, ten laste van de verzoekende partijen.
4. De Raad legt de kosten van de tussenkomst, bepaald op 200 euro, ten laste van de tussenkomende partijen.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting op 27 mei 2014, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, vierde kamer, samengesteld uit:

Nathalie DE CLERCQ, voorzitter van de vierde kamer,
met bijstand van

Ben VERSCHUEREN, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de vierde kamer,

Ben VERSCHUEREN

Nathalie DE CLERCQ