

# RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

## ARREST

nr. A/2014/0382 van 20 mei 2014  
in de zaak 1011/0460/A/8/0386

*In zake:* de heer [REDACTED]

bijgestaan en vertegenwoordigd door:  
advocaat Jan GHYSELS  
kantoor houdende te 1170 Brussel, Terhulpssteenweg 187  
waar woonplaats wordt gekozen

*verzoekende partij*

*tegen:*

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

*verwerende partij*

*Tussenkomen-  
de partij:* de nv [REDACTED]

bijgestaan en vertegenwoordigd door:  
advocaten Dirk LINDEMANS en Filip DE PRETER  
kantoor houdende te 1000 Brussel, Keizerslaan 3  
waar woonplaats wordt gekozen

---

### I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld met een aangetekende brief van 12 januari 2011, strekt tot de vernietiging van het besluit van de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant van 9 december 2010.

De deputatie heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Ternat van 9 september 2010 onontvankelijk verklaard.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Ternat heeft met zijn besluit van 9 september 2010 aan de tussenkomen- de partij een stedenbouwkundige vergunning voor terreinaanlegwerken verleend.

De bestreden beslissing heeft betrekking op een perceel gelegen te [REDACTED] en met als kadastrale omschrijving [REDACTED].

## **II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING**

De verwerende partij heeft een antwoordnota ingediend en heeft het administratief dossier neergelegd. De verzoekende partij heeft een wederantwoordnota ingediend. De tussenkomen- de partij heeft een schriftelijke uiteenzetting ingediend.

De behandeling van de vordering die initieel aan de tweede kamer werd toegewezen, werd op 28 maart 2014 aan de achtste kamer toegewezen.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare terechtzitting van 22 april 2014, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Geert DE WOLF heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Yves SACREAS die voor de verzoekende partij verschijnt, en advocaat Filip DE PRETER die voor de tussenkomen- de partij verschijnt, zijn gehoord.

De verwerende partij is schriftelijk verschenen.

Titel IV, hoofdstuk VIII van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) betreffende de Raad voor Vergunningsbetwistingen en de bepalingen van het reglement van orde van de Raad, bekrachtigd door de Vlaamse Regering op 20 november 2009, zijn toegepast.

De uitdrukkelijke verwijzingen in dit arrest naar artikelen van de VCRO hebben betrekking op de tekst van deze artikelen, zoals zij golden op het ogenblik van het instellen van de voorliggende vordering.

## **III. TUSSENKOMST**

De nv ████████ verzoekt met een aangetekende brief van 8 maart 2011 om in het geding te mogen tussenkomen.

De voorzitter van de tweede kamer heeft met een beschikking van 24 maart 2011 vastgesteld dat de tussenkomen- de partij belanghebbende is in de zin van artikel 4.8.16, §1, eerste lid, 1° VCRO en haar hoedanigheid heeft bewezen. Er bestaan geen redenen om anders te oordelen.

Het verzoek tot tussenkomst is ontvankelijk.

## **IV. FEITEN**

Op 24 juni 2010 (datum van het ontvangstbewijs) dient de tussenkomen- de partij bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Ternat een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor terreinaanlegwerken.

Het perceel is volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan 'Halle-Vilvoorde-Asse', vastgesteld bij koninklijk besluit van 7 maart 1977, in bufferzone gelegen.

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

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 8 juli 2010 tot en met 6 augustus 2010, dient de verzoekende partij een bezwaarschrift in.

Het Agentschap voor Natuur en Bos brengt op 10 mei 2010 een ongunstig advies uit.

De provinciale dienst waterlopen brengt op 26 mei 2010 een gunstig advies uit.

Infrabel brengt op 7 juni 2010 een voorwaardelijk gunstig advies uit.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Ternat verleent op 9 september 2010 een stedenbouwkundige vergunning onder voorwaarden aan de tussenkomen partij.

De verzoekende partij tekent tegen die beslissing op 22 oktober 2010 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 29 november 2010 om dit beroep onontvankelijk te verklaren.

De verwerende partij beslist op 9 december 2010 om het beroep onontvankelijk te verklaren. De verwerende partij motiveert haar beslissing als volgt:

*“ ...*

*Omdat het beroep de vergunning 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.*

*Bij mail van 18 november 2010 deelt de heer (...) namens de aanvrager, [REDACTED], mee dat het beroepschrift onontvankelijk dient verklaard te worden aangezien hij de bijlagen bij het beroepschrift niet ontvangen zou hebben.*

*De gemeente werd telefonisch gecontacteerd met de vraag welke documenten er door haar ontvangen werden. Bij mail van 18 november 2010 werd het ingescand afschrift van het beroepschrift meegestuurd. Hieruit blijkt dat de gemeente evenmin de bijlagen heeft ontvangen.*

*Art. 4.7.21 §4 bepaalt dat de indiener van het beroep gelijktijdig en per beveiligde zending een afschrift van het beroepschrift aan de aanvrager en aan het college van burgemeester en schepenen bezorgt. In het besluit van 24 juli 2009 van de Vlaamse Regering tot regeling van sommige onderdelen van de administratieve beroepsprocedure inzake stedenbouwkundige of verkavelingsvergunningen wordt in art. 2 nog aan toegevoegd:*

*(...)*

*De inventaris bij het verzoekschrift vermeldt volgende bijlagen:*

- Bijlage 1: Besluit College Burgemeester en Schepenen van 9 september 2010;*
- Bijlage 2: Verklaring op woord van eer (aanplakking d.d. 24 september 2010);*
- Bijlage 3: Bewijs van betaling dossiertaks;*
- Bijlage 4: Bewijs van gelijktijdige versturing van het beroep aan het College van Burgemeester en Schepenen en de aanvrager;*
- Bijlage 5: Beroep Raad van State d.d. 15 oktober 2010 (RUP – deel 1).*

*Uit nazicht van de bijlagen blijkt dat bijlage 5 een document is dat zowel de aanvrager als*

*het college onbekend is. Het betreft het verzoekschrift tot nietigverklaring en schorsing van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan '■■■■' dat (...) werd ingediend bij de Raad van State op 15 oktober 2010. Het niet kopiëren van dit document op grond van auteursrechten of formaat of eventuele praktische problemen kan bezwaarlijk ingeroepen worden.*

*Omdat het beroep de vergunning 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 werd de eis dat gelijktijdig met het indienen van een beroepschrift een afschrift bezorgd wordt aan de aanvrager en het college, voorgeschreven als een ontvankelijkheidsvoorwaarde in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening. (cf. memorie van toelichting bij het decreet tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijk plannings-, vergunnings- en handhavingsbeleid van 27 maart 2009)*

*Aan deze substantiële vormvereiste is niet voldaan. Een objectieve rechtsbedeling van de partijen kan pas bereikt worden indien alle partijen op eenzelfde voet van gelijkheid kunnen behandeld worden. Dit betekent dat zowel de aanvrager als het college van burgemeester en schepenen moeten kunnen beschikken over het volledige beroepschrift waarover de deputatie beschikt.*

*...*

Dat is de bestreden beslissing.

## **V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging**

### **A. Ontvankelijkheid wat betreft de tijdigheid van het beroep**

De verwerende partij heeft de bestreden beslissing met een aangetekende brief van 14 december 2010 aan de verzoekende partij betekend. Het verzoekschrift is met een aangetekende brief van 12 januari 2011 ingediend.

Daaruit volgt dat het beroep binnen de door artikel 4.8.16, §2, 1°, a VCRO bepaalde vervaltermijn van dertig dagen is ingediend.

### **B. Ontvankelijkheid wat het belang van de verzoekende partij betreft**

#### *Standpunt van de partijen*

De tussenkomende partij betwist het belang van de verzoekende partij bij het beroep. De verzoekende partij beperkt zich in haar verzoekschrift tot de stelling dat zij aanpalende eigenaar is en een bezwaarschrift heeft ingediend. Volgens de tussenkomende partij volstaat dat niet om als belanghebbende in de zin van artikel 4.8.16, §1, eerste lid, 3° VCRO te kunnen worden beschouwd.

Bovendien laat de tussenkomende partij gelden dat het door de verzoekende partij ingestelde administratief beroep bij de verwerende partij onontvankelijk was. Aan de verzoekende partij kan dus worden verweten dat zij geen gebruik heeft gemaakt van het openstaande georganiseerd administratief beroep bij de verwerende partij, zodat zij op grond van artikel 4.8.16, §1, tweede lid

VCRO moet worden geacht te hebben verzaakt aan haar recht om zich tot de Raad te wenden. Het navolgende beroep bij de Raad is dan ook onontvankelijk, aldus de tussenkomende partij.

### *Beoordeling door de Raad*

Door de bestreden beslissing ziet de verzoekende partij haar administratief beroep onontvankelijk verklaard worden. Daardoor alleen al wordt haar nadeel berokkend. Bij het verzoekschrift is een afschrift van het administratief beroepschrift gevoegd. Het wordt niet betwist dat de tussenkomende partij van dat beroepschrift een afschrift heeft ontvangen. De verzoekende partij voert daarin aan dat het perceel waarop de vergunde aanvraag betrekking heeft, een afstand tussen de industriële activiteiten van de tussenkomende partij en haar woonplaats creëert. De verzoekende partij argumenteert dat de bufferende werking van dat perceel als gevolg van de bestreden beslissing teloorgaat en dat zij daardoor lawaai-, geur- en stofhinder zal ondergaan. Daarmee heeft de verzoekende partij de mogelijke hinder en nadelen voldoende aannemelijk gemaakt.

In de mate dat de tussenkomende partij aanvoert dat de verzoekende partij heeft verzaakt aan haar recht om beroep bij de Raad in te stellen, raakt de exceptie de grond van de zaak. Met de bestreden beslissing heeft de verwerende partij het door de verzoekende partij op 22 oktober 2010 ingestelde administratief beroep tegen de beslissing van 9 september 2010 onontvankelijk verklaard. Het kan niet worden betwist dat een dergelijke beslissing een voor de Raad aanvechtbare “vergunningsbeslissing” is (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). Zoals de tussenkomende partij zelf opmerkt, heeft de Raad maar een vraag te beoordelen, dat wil zeggen of de verwerende partij het administratief beroep rechtmatig onontvankelijk heeft verklaard. Het gerechtelijk debat blijft tot die vraag beperkt.

De exceptie is ongegrond.

## **VI. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging**

### **A. Enig middel**

#### *Standpunt van de partijen*

1.

De verzoekende partij ontleent een enig middel aan de schending van artikel 4.7.21, §4 VCRO, artikel 2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 2009 tot regeling van sommige onderdelen van de administratieve beroepsprocedure inzake stedenbouwkundige of verkavelingsvergunningen in samenhang met de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, het motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur, het recht van verdediging en machtsoverschrijding.

De verzoekende partij voert het volgende aan:

“ ...

***Doordat*** het bestreden besluit het beroep van 22 oktober 2010 onontvankelijk verklaart omdat de aanvrager van de stedenbouwkundige vergunning en het College van Burgemeester en Schepenen de stukken vermeld in de inventaris van het beroep bij de

*Deputatie niet ontvangen hebben samen met het afschrift van het beroep.  
(...)*

*Dat volgens het bestreden besluit vooral stuk 5 van de inventaris aan de aanvrager en het college onbekend was, namelijk het (...) beroep ingesteld door de verzoekende partij bij de Raad van State (...) tegen het besluit van de provincieraad van 1 juni 2010 dat het PRUP ■■■ goedkeurt.*

*Terwijl het artikel 2 van het besluit van 24 juli 2009 van de Vlaamse Regering tot regeling van sommige onderdelen van de administratieve beroepsprocedure inzake stedenbouwkundige of verkavelingvergunningen niet voorziet dat de stukken bij het beroep op straffe van onontvankelijkheid moeten meegedeeld worden samen met het afschrift van het beroep aan de aanvrager en het College van Burgemeester en Schepenen.*

*Dat het besluit van 24 juli 2009 (...) op art. 4.7.25 VCRO steunt, dat bepaalt: "de Vlaamse regering kan nadere formele en procedureregelen in beroep bepalen, in het bijzonder wat betreft: 1° de opbouw van het beroepschrift; 2° de samenstelling van het beroepsdossier.*

*Dat de enige regelgeving die ter zake voorgeschreven wordt op straffe van onontvankelijkheid evenwel vervat ligt in artikel 4.7.21. § 4 VCRO.*

*Dat artikel 4.7.21. §4 VCRO bepaalt: "Het beroep 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."*

*Dat artikel 4.7.21 § 4 slechts bepaalt dat het leveren ten aanzien van de deputatie van het bewijs van de beveiligde gelijktijdige zending aan de aanvrager en het college op straffe van onontvankelijkheid is voorgeschreven.*

*Dat de deputatie beslist dat niet voldaan is aan de substantiële vormvereisten voorzien in artikel 4.7.21 § 4 VCRO, terwijl zij wel aangeeft (...) dat de bewijzen van de gelijktijdige verzending van het afschrift van het beroepschrift aan het college en de aanvrager (...) werden overgemaakt aan de deputatie.*

*Dat door het versturen van een afschrift van het beroepschrift aan het college en aan de aanvrager hen duidelijk wordt gemaakt waarom de desbetreffende vergunning aangevochten wordt.*

*Dat het decreet slechts bepaalt dat het beroep dat bij de deputatie wordt ingediend alle stukken van de inventaris moet bevatten, maar dit niet voorziet met betrekking tot de afschriften die verstuurd worden aan de aanvrager en het college. Op zijn minst is dat niet voorgeschreven op straffe van onontvankelijkheid en het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 2009 bepaalt evenmin deze sanctie. Dat de ratio legis erin bestaat dat de deputatie in graad van beroep de aanvraag volledig onderzoekt en bijgevolg de stukken die de indiener toevoegt daarvoor nodig heeft. Er wordt een kopie van het beroepschrift gestuurd naar het college van burgemeester en schepenen opdat het college van burgemeester en schepenen binnen 5 dagen na ontvangst het administratief dossier moet overmaken aan de deputatie, zoals voorzien in artikel 4.7.21 § 7 VCRO.*

*Dat de aanvrager een kopie van het afschrift moet ontvangen is logisch aangezien het beroep de vergunning schorst en het bijgevolg van wezenlijk belang is dat hij daarvan op de hoogte wordt gebracht (...). Daarom juist heeft de indiener een afschrift van het beroepschrift zowel naar de aanvrager als naar het college verstuurd zoals dat door artikel 4.7.21. § 4 VCRO wordt voorzien.*

*Dat de deputatie zijn besluit steunt op artikel 2 van het besluit van 24 juli 2009 dat bepaalt: "de indiener van het beroep en de aangewezen provinciale ambtenaar mogen zich bij het overmaken van de afschriften van het beroepschrift op grond van artikel 4.7.21, § 4, tweede lid, en § 6, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening beperken tot het eigenlijke beroepschrift en de inventaris, zonder de overtuigingsstukken, indien het kopiëren van de overtuigingsstukken niet toegelaten is op grond van de regelgeving inzake auteursrechten of indien het formaat of de aard praktische problemen stelt." Dat artikel 2 (...) geen sanctie voorziet indien de indiener de stukken niet overmaakt aan de aanvrager en het college samen met een kopie van het beroepschrift.*

*Dat ook in het besluit van 24 juli 2009 de onontvankelijkheid enkel als sanctie wordt voorzien in artikel 1, § 2, laatste lid dat handelt over de stukken die moeten worden overgemaakt aan de deputatie.*

*(...)*

*Dat de onontvankelijkheid die de deputatie verbindt aan het niet overmaken van bepaalde stukken samen met een kopie van het beroepschrift aan de aanvrager en het college van burgemeester en schepenen niet alleen niet is voorzien door artikel 4.7.21. § 4 VCRO doch evenmin wordt voorzien door artikel 2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 2009, waarop de deputatie zich steunt, en dit in tegenstelling tot hetgeen in hetzelfde besluit wordt bepaald in artikel 1, § 2, laatste lid dat de onontvankelijkheid als sanctie bepaalt indien bepaalde stukken aan de deputatie niet worden overgemaakt nadat overigens eerst een bijkomende termijn van 15 dagen wordt geboden om deze stukken alsnog over te maken.*

*Dat op basis van het besluit van de deputatie niet betwist kan worden dat alle stukken waarvan de overmaking aan haar voorgeschreven wordt op straffe van onontvankelijkheid weldegelijk aan haar werden overgemaakt zodat het bestreden besluit artikel 4.7.21. § 4 VCRO en artikel 2 van het Besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 2009 schendt.*

*(...)*

*Dat de deputatie stelt: "een objectieve rechtsbedeling van de partijen kan pas bereikt worden indien alle partijen op eenzelfde voet van gelijkheid kunnen behandeld worden. Dit betekent dat zowel de aanvrager als het college van burgemeester en schepenen moeten kunnen beschikken over het volledige beroepschrift waarover de deputatie beschikt.*

*Dat deze motivering juridische en feitelijke grondslag mist. Dat de deputatie niet aantoont op welke grond de stukken van het beroep op straffe van onontvankelijkheid overgemaakt moesten worden aan de aanvrager en het college. Dat de deputatie niet op voet van gelijkheid staat met de aanvrager en het college is vanzelfsprekend. De deputatie treedt immers op als orgaan van actief bestuur en is geen partij in het geschil.*

*Dat niets de aanvrager van de vergunning belet stukken op te vragen bij de deputatie of de indiener van het beroep. Dat wanneer hier niet op ingegaan wordt de tegensprekelijkheid in voorkomend geval in het gedrang zou kunnen komen. Dat evenwel nooit een vraag in die zin werd gericht.*

*Dat de deputatie haar besluit steunt op het eenzijdig verzoek (...) van de aanvrager om het beroepschrift onontvankelijk te verklaren omdat hij de bijlagen vermeld in de inventaris bij het beroepschrift niet ontvangen heeft. Dat blijkens het bestreden besluit de gemeente op dezelfde dag nog gecontacteerd werd met de vraag of zij wel de bijlagen ontvangen had en dat volgens het bestreden besluit de gemeente deze bijlagen ook niet had ontvangen.*

*Dat nu de tegensprekelijkheid in het gedrang wordt gebracht doordat de deputatie het beroep van verzoeker onontvankelijk verklaart, niet alleen zonder dat deze sanctie in het decreet of uitvoeringsbesluit is voorzien, maar ook zonder dat verzoeker dienaangaande zijn standpunt heeft kunnen formuleren (...). De deputatie baseert zich immers op de eenzijdige bewering van de aanvrager en de gemeente.*

*(...)*

*Dat de deputatie tevens naar analogie de regel van artikel 1, § 1 laatste lid van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 2009 had kunnen toepassen.*

*(...)*

*Dat dit artikel enkel naar ontbrekende stukken verwijst in het beroepschrift dat verstuurd wordt naar de deputatie doch in voorkomend geval naar analogie toegepast had kunnen worden zonder dat de deputatie haar macht zou hebben overschreden zoals zij nu heeft gedaan.*

*..."*

2.

De verwerende partij antwoordt als volgt:

*" ...*

**Wat betreft de schending van artikel 4.7.21, § 4, VCRO**

*Artikel 4.7.21, § 4, VCRO, stelt:*

*"§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."*

*Wanneer men echter de memorie van toelichting raadpleegt, dan blijkt daaruit duidelijk dat het gelijktijdig bezorgen van een afschrift van het beroepschrift aan de aanvrager en het college van burgemeester en schepenen, een ontvankelijkheidsvoorwaarde is.*

*Randnummer 558 van de memorie van toelichting bij het decreet tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijk plannings-, vergunnings- en handhavingsbeleid van 27 maart 2009, stelt immers het volgende:*

*"Afschriften van het beroepschrift*

*558. Omdat het beroep de vergunning (die normaliter na 25 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)."

Het is immers de bedoeling dat het college om redenen van proceseconomie onmiddellijk het administratief dossier kan overmaken aan de deputatie. Dit is enkel mogelijk indien het college over het volledige dossier beschikt. Bijgevolg moet niet enkel het beroepschrift worden overgemaakt aan de aanvrager en het college van burgemeester en schepenen, maar ook de stukken van het administratief dossier. Verder worden de aanvrager en het college van burgemeester en schepenen in het decreet op dezelfde voet behandeld en dient dus ook de aanvrager een volledig kopie van het dossier te krijgen.

Daarnaast moet ook het recht van verdediging gerespecteerd worden. Opdat de aanvrager dit recht ten volle zou kunnen uitoefenen, moet hij kennis kunnen nemen van het beroepschrift, waar de bijlagen integraal deel van uitmaken. Men kan als aanvrager immers pas weten waarop het beroepschrift gebaseerd is, als men ook kennis heeft van de stukken die in de inventaris worden vermeld.

**Wat betreft de schending van artikel 2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 2009 tot regeling van sommige onderdelen van de administratieve beroepsprocedure inzake stedenbouwkundige of verkavelingsvergunningen, jo. artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen:**

Artikel 2 van het besluit van de Vlaamse Regering tot regeling van sommige onderdelen van de administratieve beroepsprocedure inzake stedenbouwkundige of verkavelingsvergunningen, stelt:

"Art. 2 De indiener van het beroep kan aan het beroepschrift de overtuigingsstukken toevoegen die hij nodig acht. De overtuigingsstukken worden door de indiener van het beroep gebundeld en op een inventaris ingeschreven.

De indiener van het beroep en de aangewezen provinciale ambtenaar mogen zich bij het overmaken van de afschriften van het beroepschrift op grond van artikel 4.7.21, § 4, tweede lid, en § 6, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening beperken tot het eigenlijke beroepschrift en de inventaris, zonder de overtuigingsstukken, indien het kopiëren van de overtuigingsstukken niet toegelaten is op grond van de regelgeving inzake auteursrechten of indien het formaat of de aard praktische problemen stelt."

De deputatie steunt haar beslissing naast artikel 4.7.21, §4 VCRO, mede op artikel 2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 2009.

De tekst van artikel 2 bevestigt het idee dat in de eerste plaats een kopie van het volledige dossier moet worden overgemaakt, tenzij dit niet mogelijk is om welbepaalde redenen, dewelke limitatief zijn opgesomd.

De tekst van artikel 2 bevat zelf weliswaar geen sanctie op de niet-naleving ervan maar dient te worden geïnterpreteerd in het kader van de rechtsgrond waarvan het de uitvoering vormt.

Zoals de verzoekende partij terecht aanhaalt, is de rechtsgrond van deze bepaling gelegen in artikel 4.7.25 VCRO. Deze bepaling is echter een algemene afsluitende bepaling in de afdeling betreffende de administratieve beroepsprocedure en stelt dat de Vlaamse regering nadere regelen kan bepalen wat betreft de opbouw van het beroepschrift en de samenstelling van het beroepsdossier. De regels die de Vlaamse Regering in uitvoering van artikel 4.7.25 VCRO oplegt, gelden dus voor het beroepschrift en het beroepsdossier in het kader van de administratieve beroepsprocedure en dus ook zoals het moet worden samengesteld in het kader van de verplichting opgelegd bij artikel 4.7.21., §4 VCRO.

Ter bevestiging van hetgeen is bepaald in de hoger aangehaalde memorie van toelichting, die bovendien stelt dat het gaat om een ontvankelijkheidsvoorwaarde, moet het beroepsdossier dus overeenkomstig artikel 2 in regel de nodige overtuigingsstukken bevatten, tenzij het kopiëren van de overtuigingsstukken niet toegelaten is op grond van de regelgeving inzake auteursrechten of indien het formaat of de aard praktische problemen stelt.

Uit artikel 2 blijkt ook duidelijk dat het beroepsschrift of het beroepsdossier is samengesteld uit het eigenlijke beroepschrift, de inventaris en de overtuigingsstukken.

Stuk 5 uit de inventaris, een verzoekschrift tot nietigverklaring en schorsing van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan '■■■■' dat door de heer ■■■■ werd ingediend bij de Raad van State op 15 oktober 2010, blijkt zowel de aanvrager als het college onbekend te zijn.

De aanvrager kan zijn verdediging echter pas ten volle uitoefenen indien hij kennis heeft van alle stukken die bij het beroepsschrift zijn gevoegd.

Verzoeker haalt verder de schending aan van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, dewelke stellen:

"Art. 2. De bestuurshandelingen van de besturen bedoeld in artikel 1 moeten uitdrukkelijk worden gemotiveerd.

Art. 3. De opgelegde motivering moet in de akte de juridische en feitelijke overwegingen vermelden die aan de beslissing ten grondslag liggen. Zij moet afdoende zijn."

De beslissing van de deputatie vermeldt uitdrukkelijk de redenen op grond waarvan de deputatie haar beslissing heeft genomen.

De beslissing vermeldt zelf dat zij is gesteund op artikel 4.7.21, §4 van de VCRO en op artikel 2 van het besluit van de Vlaamse regering van 24 juli 2009, waarmee de beslissing in rechte is gemotiveerd.

Verder wordt in het besluit zelf aangehaald dat het overmaken van een kopie van bijlage 5, het verzoekschrift tot nietigverklaring en schorsing van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan '■■■■' dat door de heer Vermeire werd ingediend bij de Raad van State op 15 oktober 2010, noodzakelijk is aangezien het college om proceseconomische redenen onmiddellijk een kopie van het administratief dossier moet bezorgen aan de deputatie.

Verder wordt in de beslissing zelf eveneens vermeld waarom het gelijktijdig bezorgen van een afschrift van het beroepschrift aan de aanvrager en het college van burgemeester en schepenen, een ontvankelijkheidsvoorwaarde is, met name omdat het overmaken van het stuk noodzakelijk is opdat alle procespartijen op gelijke voet

*worden behandeld en aldus op gelijke wijze hun rechten kunnen uitoefenen.*

*Men kan bezwaarlijk beweren dat de betrokken motivering niet afdoende zou zijn. De aangehaalde motivering geeft duidelijk de motieven aan waarop de beslissing is gebaseerd.*

*Bovendien is de motivering van de beslissing zeker voldoende gelet op de beperkte discretionaire bevoegdheid die de deputatie toekomt. Zoals hoger aangetoond, kon de deputatie immers niet anders dan tot de conclusie komen dat onderhavig beroep onontvankelijk is aangezien niet van het volledige beroepsdossier een afschrift werd overgemaakt aan de aanvrager en het college.*

*De beslissing is dus wel degelijk uitdrukkelijk, en afdoende in rechte en feite gemotiveerd, zoals vereist door de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen.*

*...*

3.

De tussenkomende partij repliceert als volgt:

*“ ...*

*12. Uw Raad dient maar één zaak te beoordelen: was het op 22 oktober 2010 ingestelde beroep ontvankelijk of niet.*

*Als het niet ontvankelijk was, is het beroep bij uw Raad op grond van artikel 4.8.16, §1, tweede lid VCRO niet ontvankelijk.*

*Of het beroep bij de Deputatie ontvankelijk was kon de Deputatie perfect bepalen aan de hand van de stukken van het dossier.*

*Dit maakt dan ook dat niet dient te worden ingegaan op de vraag of de beslissing om het beroep onontvankelijk te verklaren afdoende was gemotiveerd, en of de verzoekende partij hierover moest worden gehoord.*

*In het verzoekschrift dat de verzoekende partij tot uw Raad heeft gericht stelt de verzoekende partij nergens dat de bijlagen bij het beroep ook gevoegd waren aan de brief die tot de tussenkomende partij en tot de gemeente was gericht.*

*De verzoekende partij voert dus niet aan, laat staan dat zij bewijst, dat de bijlagen wel waren bijgevoegd.*

*Vast staat dan ook dat die stukken niet bij deze kennisgevingen waren gevoegd.*

*Vast staat ook dat één van de stukken die bij het beroep gevoegd was aan de tussenkomende partij en allicht aan de gemeente niet bekend was ten tijde van het instellen van het beroep.*

*Het gaat met name om het verzoekschrift bij de Raad van State, dat slechts op 21 oktober 2010 door de Raad van State werd ontvangen, en dus onmogelijk op 22 oktober 2010 reeds bekend kon zijn aan de tussenkomende partij en de gemeente.*

*Vast staat verder dat het eigenlijke beroepsschrift verwijst naar het verzoekschrift bij de*

*Raad van State, en dat de verzoekende partij de Deputatie onder verwijzing naar dit verzoekschrift vraagt om een exceptie van onwettigheid toe te passen. Het is precies om die reden dat het verzoekschrift bij het beroep werd gevoegd.*

*13. Artikel 4.7.21, §4 VCRO stelt:*

*“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, het bewijs bezorgd van deze beveiligde zending aan de aanvrager en aan het college.”*

*Artikel 4.7.25 VCRO geeft de Vlaamse Regering de bevoegdheid om “nadere formele en procedureregelen in beroep bepalen, in het bijzonder wat betreft: 1° de opbouw van het beroepschrift; 2° de samenstelling van het beroepsdossier.”*

*De Vlaamse Regering heeft van die bevoegdheid gebruikt gemaakt middels het besluit van 27 juli 2009 tot regeling van sommige onderdelen van de administratieve beroepsprocedure inzake stedenbouwkundige of verkavelingsvergunningen.*

*Artikel 2 van dit besluit stelt:*

*“De indiener van het beroep kan aan het beroepschrift de overtuigingsstukken toevoegen die hij nodig acht. De overtuigingsstukken worden door de indiener van het beroep gebundeld en op een inventaris ingeschreven.*

*De indiener van het beroep en de aangewezen provinciale ambtenaar mogen zich bij het overmaken van de afschriften van het beroepschrift op grond van artikel 4.7.21, §4, tweede lid, en §6, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening beperken tot het eigenlijke beroepschrift en de inventaris, zonder de overtuigingsstukken, indien het kopiëren van de overtuigingsstukken niet toegelaten is op grond van de regelgeving inzake auteursrechten of indien het formaat of de aard praktische problemen stelt.”*

*De Decreetgever heeft met artikel 4.7.25 VCRO aangesloten bij een bestaande traditie. Onder de toepassing van de Stedenbouwwet konden de gemachtigde ambtenaar en het college van burgemeester en schepenen een beroep instellen bij de Koning, later de Vlaamse Regering, tegen een door de (Bestendige) Deputatie verleende vergunning. Artikel 55 van de wet, later artikel 53 van het Coördinatiedecreet van 22 oktober 1996 bepaalde dat zij hun beroep “terzeldertijd” aan de minister en de aanvrager moesten betekenen. De Raad van State heeft deze bepaling zeer strikt geïnterpreteerd. Voor wat betreft de bijlagen hield dit in dat de beroepsindiener het beroepsschrift, met inbegrip van alle bijlagen, aan de aanvrager moest meedelen. Dit gold voor alle bijlagen (...) ook al ging het gewoon om de administratieve bundel (...), of om stukken die de aanvrager bekend waren (...).*

*14. In regel maken de bijlagen bij een beroep dus deel uit van het beroep. Dit is zeker het geval indien, zoals hier, in deze bijlagen bijkomende argumenten worden aangehaald en zeker indien deze bijlagen de andere partijen niet bekend zijn. Conform artikel 4.7.25 VCRO moet het beroep, en dus ook de bijlagen, en zeker de bijlagen die er integrerend*

*deel van uitmaken, worden meegedeeld aan de aanvrager van de vergunning en de gemeente. Dit op straffe van nietigheid.*

*Dit wordt eveneens met zoveel woorden vereist door artikel 2 van het besluit van 27 juli 2009.*

*Nu de verzoekende partij nagelaten heeft een belangrijke bijlage die geacht moet worden een deel uit te maken van het beroep zelf, mee te sturen aan de aanvrager van de vergunning, is het duidelijk dat dit verzoeckschrift onontvankelijk is.*

*Het argument dat deze stukken later konden worden opgevraagd doet niet terzake. De codex schrijft voor dat het beroep gelijktijdig ter kennis moet worden gebracht aan de aanvrager en aan de gemeente. Deze gelijktijdigheid is eveneens op straffe van onontvankelijkheid voorgeschreven. Een latere mededeling van deze stukken voldoet dan ook niet aan deze vereiste.*

*Het beroep bij de Deputatie was onontvankelijk. Hetzelfde geldt bijgevolg voor het beroep bij uw Raad.*

*...*

4.

In haar wederantwoordnota voegt de verzoekende partij niets inhoudelijks toe.

#### *Beoordeling door de Raad*

1.

Artikel 4.7.21, §4 VCRO luidt als volgt:

*“ ...*

*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.*

*...”*

Artikel 2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 2009 tot regeling van sommige onderdelen van de administratieve beroepsprocedure inzake stedenbouwkundige of verkavelingsvergunningen (vervolgens: het besluit) bepaalt het volgende:

*“ ...*

*De indiener van het beroep kan aan het beroepschrift de overtuigingsstukken toevoegen die hij nodig acht. De overtuigingsstukken worden door de indiener van het beroep gebundeld en op een inventaris ingeschreven.*

*De indiener van het beroep en de aangewezen provinciale ambtenaar mogen zich bij het overmaken van de afschriften van het beroepschrift op grond van artikel 4.7.21, §4, tweede lid, en §6, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening beperken tot het eigenlijke beroepschrift en de inventaris, zonder de overtuigingsstukken, indien het*

*kopiëren van de overtuigingsstukken niet toegelaten is op grond van de regelgeving inzake auteursrechten of indien het formaat of de aard praktische problemen stelt.*

...

Artikel 4.7.21, §4, VCRO bepaalt op straffe van niet-ontvankelijkheid enerzijds dat het beroepschrift per beveiligde zending moet worden ingediend bij de deputatie en anderzijds dat een bewijs van de beveiligde zending aan de aanvrager en aan het college van burgemeester en schepenen van een afschrift van het beroepschrift moet worden bezorgd aan de deputatie.

Dat zijn de enige vereisten die artikel 4.7.21, §4 VCRO op straffe van niet-ontvankelijkheid voorschrijft. Zoals de Raad van State heeft gewezen, is de vereiste in datzelfde artikel dat de indiener van het beroep bij de deputatie gelijktijdig en per beveiligde zending een afschrift van het beroepschrift aan het college van burgemeester en schepenen moet bezorgen, zelf niet voorgeschreven op straffe van niet-ontvankelijkheid van dat beroep bij de deputatie (RvS 15 januari 2014, nr. 226.088). Wanneer in de laatste zin van artikel 4.7.21, § 4, VCRO sprake is van “deze beveiligde zending”, gaat het om een beveiligde zending waarmee een afschrift van het beroepschrift aan de aanvrager en aan het college is bezorgd, zonder tijdsbepaling waarop die zending moet zijn gebeurd.

2.

Waar artikel 4.7.21, §4 VCRO bepaalt dat een afschrift van “het beroepschrift” aan de aanvrager en aan het college van burgemeester en schepenen wordt bezorgd, wordt daarmee het eigenlijke beroepschrift bedoeld, niet de bijlagen. Heeft de indiener van het beroep bijlagen aan zijn beroepschrift gevoegd, dan is hij niet verplicht, laat staan verplicht op straffe van niet-ontvankelijkheid, om ook van die bijlagen een afschrift aan de aanvrager of aan het college van burgemeester en schepenen te bezorgen.

Artikel 2 van het besluit laat toe dat de indiener van het beroep overtuigingsstukken aan zijn administratief beroepschrift toevoegt. Wanneer de indiener van het beroep bij zijn administratief beroepschrift overtuigingsstukken voegt, bepaalt artikel 2 geen sanctie als die stukken niet bij de afschriften van het beroepschrift aan het college van burgemeester en schepenen en aan de aanvrager worden gevoegd, evenmin als die stukken niet zouden zijn genummerd en op een inventaris zijn opgenomen.

Artikel 4.7.25 VCRO machtigt de Vlaamse Regering om nadere formele en procedurele regelen te bepalen betreffende de opbouw van het beroepschrift en de samenstelling van het beroepsdossier. Anders dan de verwerende en de tussenkomende partijen voorhouden, valt het niet in te zien hoe die bepaling een rechtsgrond zou bieden om de door artikel 4.7.21, §4 VCRO gestelde sanctie van niet-ontvankelijkheid naar artikel 2 van het besluit te transponeren.

De in de bestreden beslissing aangevoerde ‘redenen van proceseconomie’ of van een ‘objectieve rechtsbedeling’ kunnen niet wettigen dat de verwerende partij een ontvankelijkheidsvoorwaarde toevoegt die niet in de wet staat. Het valt overigens niet in te zien waarom het college van burgemeester en schepenen alle bijlagen bij het beroep zou moeten ontvangen om te weten dat het administratief dossier aan de verwerende partij moest worden bezorgd en waarom een afschrift van het beroepschrift daarvoor niet volstond.

Met de ontvangst van het administratief beroepschrift wist de tussenkomende partij als aanvrager op haar beurt dat er tegen haar vergunning beroep was ingesteld en dat er bij dat beroep bijlagen waren gevoegd. Niets kon haar beletten om die stukken bij de verwerende partij in te zien. De bewering van de tussenkomende partij dat de betrokken bijlage ‘bijkomende argumenten’ bevat, om die reden een integrerend onderdeel van het administratief beroep is, aldus op straffe van

niet-ontvankelijkheid gelijktijdig aan de aanvrager moet worden meegedeeld en dat een latere mededeling niet volstaat, kan niet worden aangenomen. Niet alleen toont de tussenkomende partij niet aan welke bijkomende argumenten de bijlage in vergelijking met het administratief beroepschrift zou bevatten. Bovendien is, zoals onder randnummer 1 verduidelijkt, de gelijktijdige mededeling van het administratief beroepschrift zelf, anders dan de tussenkomende partij voorhoudt, door artikel 4.7.21, §4 VCRO evenmin op straffe van niet-ontvankelijkheid voorgeschreven.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de verzoekende partij niet rechtmatig ontvankelijk kunnen verklaren wegens het ontbreken van een bijlage.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

## **B. Kosten**

Op het verzoek van de verwerende partij om de kosten van het beroep ten laste van het Vlaamse Gewest te leggen, gaat de Raad niet in. Dat verzoek is in strijd met artikel 4.8.26, §2, eerste lid VCRO dat bepaalt dat de kosten ten laste worden gelegd van de partij die ten gronde in het ongelijk wordt gesteld. Het valt niet in te zien hoe het Vlaams Gewest in het huidige geding kan worden beschouwd als de partij die ten gronde in het ongelijk wordt gesteld.

## OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van de nv [REDACTED] is ontvankelijk.
2. Het beroep is ontvankelijk en gegrond.
3. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 9 december 2010 waarbij het administratief beroep van de verzoekende partij tegen het besluit van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Ternat van 9 september 2010 tot afgifte van een stedenbouwkundige vergunning aan de tussenkomende partij voor terreinaanlegwerken op een perceel gelegen te [REDACTED] en met kadastrale omschrijving [REDACTED], onontvankelijk wordt verklaard.
4. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de verzoekende partij en dat binnen een termijn van drie te rekenen vanaf de betekening van dit arrest.
5. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, ten laste van de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting op 20 mei 2014, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, achtste kamer, samengesteld uit:

Geert DE WOLF,                    voorzitter van de achtste kamer,  
                                         met bijstand van  
Eddie CLYBOUW,                griffier.

De griffier,

De voorzitter van de achtste kamer,

Eddie CLYBOUW

Geert DE WOLF