

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. RvVb/A/1516/1136 van 24 mei 2016
in de zaak 1112/0453/A/6/0413

In zake: ■■■■

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Antoon LUST
kantoor houdende te 8310 Assebroek, Baron Ruzettelaan 27
waar woonplaats wordt gekozen

verzoekende partijen

tegen:

de deputatie van de provincieraad van **WEST-VLAANDEREN**

verwerende partij

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld met een aangetekende brief van 10 februari 2012, strekt tot de vernietiging van de beslissing van de deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen van 5 januari 2012.

De deputatie heeft het administratief beroep van de ■■■■ tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad ■■■■ van 5 juli 2011 ontvankelijk en gegrond verklaard.

De deputatie heeft aan de verzoekende partijen een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor het slopen en herbouwen van een berging.

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

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De verwerende partij heeft een antwoordnota ingediend en heeft het administratief dossier neergelegd. De verzoekende partijen hebben een wederantwoordnota ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare zitting van 27 augustus 2012 in de eerste kamer, waar de zaak in beraad werd genomen.

Bij beschikking van 27 november 2015 heeft de voorzitter van de Raad voor Vergunningsbetwistingen het beroep vervolgens toegewezen aan de zesde kamer.

Bij tussenarrest van 30 november 2015 heeft de voorzitter van de zesde kamer de debatten heropend teneinde de behandeling van het beroep te hernemen.

De partijen werden opgeroepen voor de openbare zitting van 7 januari 2016, waarop de vordering tot vernietiging opnieuw werd behandeld.

Kamervoorzitter Karin DE ROO heeft verslag uitgebracht.

De partijen zijn 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 Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening hebben betrekking op de tekst van deze artikelen, zoals zij golden op het ogenblik van het instellen van de voorliggende vordering.

III. FEITEN

Op 9 mei 2011 (datum van het ontvangstbewijs) dient de eerste verzoekende partij bij het college van burgemeester en schepenen van de stad ■■■ een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor *“afbreken en herbouwen berging”*.

Het perceel is volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 14 augustus 1979 vastgestelde gewestplan ‘leper-Poperinge’, deels gelegen in woongebied met landelijk karakter en deels in agrarisch gebied.

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.

Naar aanleiding van het openbaar onderzoek, georganiseerd van 16 mei 2011 tot en met 14 juni 2011, wordt een bezwaarschrift ingediend.

Het departement Landbouw en Visserij, afdeling Duurzame Landbouwontwikkeling brengt op 8 april 2011 een voorwaardelijk gunstig advies uit.

De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar brengt op 28 juni 2011 een voorwaardelijk gunstig advies uit.

Het college van burgemeester en schepenen van de stad ■■■ verleent op 5 juli 2011 een stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partijen.

■■■ tekenen tegen deze beslissing op 13 augustus 2011 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De verwerende partij beslist op 1 september 2011 om dit administratief beroep onontvankelijk te verklaren en motiveert haar beslissing als volgt:

“ ...

Artikel 7.5.8 §2 lid 4 Codex bepaalt dat beroepsdossiers die bij de deputatie worden betekend vanaf 1 september 2009 volledig worden behandeld overeenkomstig de regelingen vastgelegd bij of krachtens artikel 4.7.21 tot en met 4.7.25 van de Codex.

Overeenkomstig artikel 4.7.21 §5 Codex dient het beroepschrift op straffe van onontvankelijkheid vergezeld te zijn van het bewijs dat een dossiervergoeding van 62,5 euro werd betaald. Een bewijs van betaling van dossiervergoeding is evenwel niet gevoegd bij het beroepschrift.

Daarnaast stelt artikel 4.7.21 §4 lid 2 Codex dat de indiener van het beroep gelijktijdig en per beveiligde zending een afschrift van het beroepschrift bezorgt aan het college van burgemeester en schepenen en aan de aanvrager. Aan de deputatie wordt, op straffe van onontvankelijkheid van het beroep, een bewijs bezorgd van deze beveiligde zending aan het college van burgemeester en schepenen en aan de aanvrager.

Het beroepschrift bevat geen enkel bewijs van deze gelijktijdige bezorging per beveiligde zending.

Daarnaast dient worden vastgesteld dat het beroepschrift dat naar aanvrager werd gestuurd geen afschrift van het beroepschrift was.

Tenslotte dient het beroepschrift vergezeld te zijn van een attest van aanplakking. Dit is in casu niet het geval.

Om die redenen dient dan ook te worden besloten dat het ingestelde beroepschrift onontvankelijk is.

...”

Op 3 oktober 2011 tekenen de ■■■ een nieuw administratief beroep aan tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad ■■■ van 5 juli 2011.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 1 december 2011 om dit beroep in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren. Wat betreft de ontvankelijkheid luidt het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar als volgt:

“ ...

Raadsman van aanvrager voert de onontvankelijkheid aan van het ingestelde beroepschrift. De vergunning is verleend op 5 juli 2011. Het attest van aanplakking vermeldt dat de aanplakking heeft plaatsgevonden op 14 juli 2011.

Beroeper heeft op 13 augustus 2011 een beroep ingesteld tegen de verleende vergunning. De vergunning werd door de deputatie in zitting van 1 september 2011 onontvankelijk verklaard omdat aan de decretale vormvereisten niet is voldaan.

Een nieuw beroep is ingesteld op 3 oktober 2011. Ditmaal beantwoordt het beroepschrift wel aan de decretale vormvereisten.

Aanvrager voert aan dat het beroepschrift onontvankelijk is wegens laattijdigheid.

Het VCRO voorziet dat een besluit van de Vlaamse regering zowel naar inhoud als naar vorm aanvullende vereisten kan opleggen waaraan de aanplakking moet voldoen. (artikel 4.7.19 §2 in fine) Tot op heden is er geen dergelijk besluit genomen, zodat moet worden teruggespreken naar de algemene voorschriften met betrekking tot openbaarheid van bestuur. In dat opzicht stelt artikel 35 van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur, dat alle kennisgevingen (en dus ook de bekendmaking van de afgifte van een stedenbouwkundige vergunning) de beroepsmogelijkheden en -modaliteiten moeten bevatten. (RvS, 18/01/2010, nr. 199.641) Zoniet is de beroepstermijn de facto nog niet is aangevangen.

Onderzoek van de door aanvrager bezorgde overtuigingsstukken leert dat de aanplakking weliswaar de beroepsmogelijkheid bij de deputatie bevat, maar niet alle modaliteiten ervan. (ondermeer ontbreekt de mededeling om bij het beroepschrift een bewijs van betaling van dossiervergoeding te voegen) Er is geen enkel reden voorhanden waarom de rechtspraak van de Raad van State in de VCRO-procedure niet van toepassing zou zijn. Bijgevolg wordt het dossier alsnog ten gronde onderzocht.

“
...

Na de hoorzitting van 6 december 2011 beslist de verwerende partij op 5 januari 2012 om het beroep ontvankelijk en gegrond te verklaren en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren. De verwerende partij neemt de voormelde motivering uit verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar over in de bestreden beslissing. Het beroep wordt ontvankelijk en gegrond verklaard, de vergunning wordt geweigerd:

“
...

ONTVANKELIJKHEID

Raadsman van aanvrager voert de onontvankelijkheid aan van het ingestelde beroepschrift. De vergunning is verleend op 5 juli 2011. Het attest van aanplakking vermeldt dat de aanplakking heeft plaatsgevonden op 14 juli 2011.

Beroeper heeft op 13 augustus 2011 een beroep ingesteld tegen de verleende vergunning. De vergunning werd door de deputatie in zitting van 1 september 2011 onontvankelijk verklaard omdat aan de decretale vormvereisten niet is voldaan.

Een nieuw beroep is ingesteld op 3 oktober 2011. Ditmaal beantwoordt het beroepschrift wel aan de decretale vormvereisten.

Aanvrager voert aan dat het beroepschrift onontvankelijk is wegens laattijdigheid.

Het VCRO voorziet dat een besluit van de Vlaamse regering zowel naar inhoud als naar vorm aanvullende vereisten kan opleggen waaraan de aanplakking moet voldoen. (artikel 4.7.19 §2 in fine) Tot op heden is er geen dergelijk besluit genomen, zodat moet worden teruggerepen naar de algemene voorschriften met betrekking tot openbaarheid van bestuur. In dat opzicht stelt artikel 35 van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur, dat alle kennisgevingen (en dus ook de bekendmaking van de afgifte van een stedenbouwkundige vergunning) de beroepsmogelijkheden en -modaliteiten moeten bevatten. (RvS, 18/01/2010, nr. 199.641) Zoniet is de beroepstermijn de facto nog niet is aangevangen.

Onderzoek van de door aanvrager bezorgde overtuigingsstukken leert dat de aanplakking weliswaar de beroepsmogelijkheid bij de deputatie bevat, maar niet alle modaliteiten ervan. (ondermeer ontbreekt de mededeling om bij het beroepschrift een bewijs van betaling van dossiervergoeding te voegen) Er is geen enkel reden voorhanden waarom de rechtspraak van de Raad van State in de VCRO-procedure niet van toepassing zou zijn. Bijgevolg wordt het dossier alsnog ten gronde onderzocht.

...

4D CONCLUSIE

Overwegende dat de aanvraag strekt tot de herbouw van een zonevreemde constructie; dat de aanvraag wordt gemotiveerd in functie tot hobbylandbouw; dat uit de gegevens van het dossier (omvang van de aanvraag, niet-naleving van de door de deputatie opgelegde voorwaarden,...) blijkt dat de aanvraag in functie staat tot de uitbreiding van het bedrijf; dat een uitbreiding van de bedrijfsactiviteiten op de site strijdig is met de goede ruimtelijke ordening; dient geconcludeerd dat de aanvraag niet in aanmerking komt voor vergunning.

...

Het beroep ingesteld door M. en Mevr. [REDACTED]... wordt ontvankelijk en gegrond verklaard. De vergunning wordt geweigerd.

“
...

Dit is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

Uit het dossier blijkt dat de vordering tijdig en regelmatig is ingesteld. Er worden geen excepties opgeworpen.

V. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

Enig middel

Standpunt van de partijen

1.

In een enig middel roepen de verzoekende partijen de schending in van:

“art. 32 van de grondwet, art. 35 van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur, art. 4.7.19., §2 VCRO, zoals vervangen bij art. 23 van het decreet van 16 juli 2010, art. 4.7.21., §3, 3° en §8 VCRO, art. 4.7.19., §3 VCRO, het beginsel dat opeenvolgende beroepen tegen eenzelfde beslissing niet mogelijk zijn, het zorgvuldigheids- en rechtszekerheidsbeginsel.”

De verzoekende partijen verwijzen naar artikel 32 van de Grondwet, dat bepaalt dat iedereen het recht heeft om een bestuursdocument te raadplegen, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden gesteld door (onder meer) het decreet. De Vlaamse decreetgever heeft dit recht op openbaarheid van bestuur geregeld in het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur (hierna openbaarheidsdecreet).

De verzoekende partijen stellen dat *“verzoekers, natuurlijke personen, gewis geen natuurlijke personen zijn als bedoeld door art. 3.1°, b en c van het decreet en mitsdien ratione personae niet onderworpen zijn aan het decreet”*.

De verzoekende partijen betogen vervolgens dat het materiële toepassingsgebied van het openbaarheidsdecreet *“beperkt (is) tot “bestuursdocumenten”, dit is elke informatiedrager “waarover een instantie beschikt” (art. 3.4° van het decreet)”*, zodat *“de informatie waarover een particulier persoon beschikt, die geen overheidspersoon is in de zin van art. 3.1°, b en c van het decreet, (...) niet onder het toepassingsgebied van het decreet (valt), ook al is die informatie mogelijks bekomen vanwege een bestuursinstantie”*.

Verder stellen de verzoekende partijen, verwijzend naar rechtspraak van de Raad van State (RvS 6 juni 2011, nr. 96.180, [REDACTED]), dat artikel 35 van het openbaarheidsdecreet geenszins toepasselijk is op de “mededeling” die door de aanvrager van de vergunning, een natuurlijke persoon, moet worden aangeplakt, waarin hij enkel dient mede te delen dat hem een vergunning is verleend, aangezien artikel 35 van het openbaarheidsdecreet *“enkel toepasselijk is op de bestuursinstanties van art. 4 van dat decreet en enkel wanneer zij een daarin bedoeld besluit betekenen aan de betrokkene of belanghebbende”*.

In ondergeschikte orde stellen de verzoekende partijen dat eenmaal over het administratief beroep is beslist, de vergunning uitvoerbaar en definitief verworven is onder voorbehoud van een eventuele jurisdictionele schorsing of annulatie, zodat *“het stond (...) aan de afgewezen beroepers om tegen de beslissing van 5 juli 2011 annulatieberoep bij Uw Raad in te stellen, doch niet een*

tweede, derde, enz. administratief beroep bij hetzelfde bestuur aan te tekenen". Minstens om die reden is de bestreden beslissing onwettig volgens de verzoekende partijen.

2.

De verwerende partij verwijst naar de motieven in de bestreden beslissing en antwoordt verder dat *"in tegenstelling tot het oude Coördinatiedecreet, (...) de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening in een specifieke publiciteitsregeling [heeft] voorzien ten aanzien van belanghebbende derden", "het systeem van "aanplakking", en dat "bij decreetswijziging van 16 juli 2010 (...) die taak tot aanplakking uitdrukkelijk toebedeeld (is) aan de aanvrager van de vergunning"*.

De verwerende partij stelt dat, gelet op artikel 4.7.21, §2 VCRO, de vergunningsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen een rechtsgevolg teweegbrengt voor "elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen kan ondervinden ingevolge de bestreden beslissing" en dat bijgevolg de vergunningsbeslissing onder het toepassingsgebied van artikel 35 van het Openbaarheidsdecreet valt.

Verder wijst de verwerende partij erop dat *in casu* de bewuste "mededeling" wel degelijk uitgaat van het schepencollege van Ieper en niet van de aanvrager, aangezien de mededeling is ondertekend door het diensthoofd en de schepenen namens het college van burgemeester en schepenen.

Volgens de verwerende partij kadert het door de verzoekende partijen aangehaalde arrest van de Raad van State (RvS 6 juni 2011, nr. 96.180, [REDACTED]) binnen de context van artikel 52 Coördinatiedecreet, waarbij geen administratieve beroepsmogelijkheid openstond voor derde belanghebbenden terwijl artikel 4.7.19, §2 VCRO een totaal andere draagwijdte heeft, en bovendien is *"in de parlementaire voorbereiding de gelijkenis met artikel 52 nergens terug te vinden"*. De verwerende partij verwijst naar rechtspraak van de Raad van State (RvS 18 januari 2010, nr. 199.641, [REDACTED]), waarnaar zij reeds verwees in de bestreden beslissing.

Tenslotte antwoordt de verwerende partij op het ondergeschikte middelonderdeel dat wel degelijk een tweede keer tegen hetzelfde besluit administratief beroep kon worden aangetekend, aangezien de mededeling niet alle modaliteiten vermeldde en de beroepstermijn dus niet was aangevangen en omdat geen enkele regelgeving of algemeen rechtsbeginsel het indienen van een nieuw beroepsschrift niet toelaat.

3.

De verzoekende partijen voegen in hun wederantwoordnota onder meer toe:

“ ...

Men kan echter niet ernstig volhouden dat hij/zij "die rechtstreeks of onrechtstreeks hinder kan ondervinden ingevolge de bestreden beslissing" een "bestuurde" is in de zin van art. 35 van voormeld decreet. Alleen de omstandigheid dat dit een onbeperkt aantal burgers is, dat door het vergunningverlenend bestuur onmogelijk kan gekend zijn, sluit uit dat dit bestuur bij het nemen van zijn beslissing zou kunnen "beogen" de rechtstoestand van dit onbepaald aantal personen te beïnvloeden. In het voormeld arrest van 6 oktober 2005 heeft het Hof van Cassatie klaar en duidelijk gezegd dat de bestuurshandeling, waarvan sprake in de wet van 29 juli 1999 – en die samenvalt met de tekst van art. 35 van het openbaarheidsdecreet – er een is die bedoelt of beoogt de rechtspositie van "bepaalde" personen te beïnvloeden. Er is geen enkele reden om art. 35 van het decreet, dat in dezelfde termen is gesteld, een andere of bredere inhoud te geven.

... ”

Overigens is de tekst van het decreet van 26 maart 2004 identiek als de vorige tekst van art. 26 van het decreet van 18 mei 1999 betreffende de openbaarheid van bestuur. Die tekst luidde ook: (...)

Luidens de memorie van toelichting had deze tekst geen andere betekenis (Parl. St., VI.Parl., 1998-1999, stuk 1334, Nr. 1, blz. 27) dan het bepaalde in artikel 19, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, dat alsdan luidt als volgt: (...)

Reeds in het verzoekschrift hebben de verzoekende partijen verwezen naar het arrest nr. 96.180, ■■■■, d.d. 6 juni 2001, (...).

Volstrekt ten onrechte stelt de verwerende partij dat dit arrest gewezen is “onder een totaal andere regelgeving”. En het toenmalig artikel 26 decreet 18 mei 1999 én het toenmalig art. 52, §4 coördinatiedecreet waren, integendeel, IDENTIEK aan de huidige tekst van art. 35 decreet 26 maart 2004 en aan art. 52, §4 coördinatiedecreet 22 oktober 1996!

*...
De mededeling moet door de aanvrager aangeplakt worden en nergens wordt omschreven wat er in die mededeling moet staan, tenzij “dat de vergunning is verleend”.
Zo heeft de decreetgever van 16 juli 2010 het uitdrukkelijk gewild.*

*...
Dat er mogelijks bij bepaalde besturen een “praktijk” bestaat (zie voetnoot 1 op blz. 5) om samen met de vergunning of de weigering aan de adressaat ook een aanplakbiljet toe te sturen dat hij als mededeling kan gebruiken, moge dan desgevallend al juist zijn, doch het heeft uiteraard niet voor gevolg dat die “praktijk” het na te leven recht zou zijn, noch dat de geadresseerde van dit hem toegestuurd aanplakbiljet gebruik zou moeten maken noch dat, indien hij dat al doet, hij als een gedelegeerde van het bestuur zou handelen, die een bericht moet uithangen dat wetmatig door het bestuur moet worden opgesteld. De omstandigheid dat in hoc casu verzoekers een door de stad Ieper ter beschikking gesteld aanplakbiljet is bezorgd geworden, heeft derhalve geen enkele juridische relevantie. Het betreft hoogstens een extra-legale praktijk waarop per definitie art. 35 voormeld niet van toepassing is.
...”*

Beoordeling door de Raad

1.

Zoals blijkt uit het feitenrelaas heeft het college van burgemeester en schepenen van de stad Ieper op 5 juli 2011 een stedenbouwkundige vergunning verleend aan de verzoekende partijen voor het slopen en herbouwen van een berging. Tegen deze beslissing tekenden de ■■■■ op 13 augustus 2011 administratief beroep aan, waarop de verwerende partij dit beroep onontvankelijk verklaarde omwille van het niet naleven van de decretale vormvereisten van artikel 4.7.21, §4 en §5 VCRO (gebrek aan bewijs van betaling van dossiervergoeding en gebrek aan bewijs van de beveiligde zending aan het college van burgemeester en schepenen en aan de aanvrager).

Op 3 oktober 2011 hebben de ■■■■ een nieuw administratief beroep ingediend, dat wel ontvankelijk werd bevonden en geleid heeft tot de bestreden beslissing waarbij de stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partijen werd geweigerd. In het enig middel betwisten de verzoekende partijen in essentie de tijdigheid van dit administratief beroep.

2.

Overeenkomstig artikel 4.7.21, §3, 3° VCRO kunnen derde belanghebbenden tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen omtrent een vergunningsaanvraag administratief beroep instellen binnen een termijn van dertig dagen. Deze beroepstermijn gaat in de dag na de startdatum van de aanplakking.

Uit het attest van aanplakking, zoals gevoegd in het administratief dossier, blijkt dat de bovenvermelde aanplakking gebeurde op 14 juli 2011. De aangeplakte mededeling vermeldt als volgt:

“Stedenbouwkundige vergunning

...

Aanvraag: Slopen en herbouwen van een berging

...

Plaats: ...

Aanvrager: ...

Vergund op: 5 juli 2011

Namens het college van burgemeester en schepenen,

De secretaris

De burgemeester

...

Afdelingshoofd ROL

...

Schepen

Tegen deze beslissing is een administratief beroep mogelijk bij de Deputatie. Het beroepschrift dient te gebeuren per beveiligde zending binnen de 30 dagen na deze van de aanplakking van deze mededeling en dit op volgend adres:

Deputatie, Provinciehuis Boeverbos, Koning Leopold III-laan 41, 8200 Sint-Andries”

In de bestreden beslissing stelt de verwerende partij dat deze aanplakking de beroepstermijn niet heeft doen ingaan, zodat het administratief beroep, ingesteld op 3 oktober 2011, alsnog tijdig is. De verwerende partij verwijst hierbij naar artikel 35 van het openbaarheidsdecreet. Meer bepaald vermeldt de aanplakking wel de beroepsmogelijkheid bij de verwerende partij, maar niet alle beroepsmodaliteiten. Onder meer ontbreekt de vermelding van de vereiste betaling van dossiervergoeding, op basis waarvan het eerste beroep van 13 augustus 2011 onontvankelijk werd verklaard.

De verzoekende partijen betwisten dat artikel 35 van de openbaarheidsdecreet van toepassing is op de aanplakking en stellen dat de beroepstermijn van 30 dagen verstreken was op het moment van het instellen van het beroep van 3 oktober 2011, zodat de verwerende partij dit beroep onontvankelijk had moeten verklaren wegens laattijdigheid.

3.

Artikel 4.7.19, §2 VCRO bevat de regels inzake de aanplakking die dient te gebeuren na de vergunningsbeslissing die wordt genomen door het college van burgemeester en schepenen op basis van artikel 4.7.18, §1 VCRO.

Op grond van het initieel geldende artikel 4.7.19, §2 VCRO diende de vergunningsbeslissing volledig te worden aangeplakt, waarbij in het midden werd gelaten wie voor deze aanplakking instond (een gemeentelijk personeelslid of de aanvrager zelf).

Met artikel 23 van het decreet van 16 juli 2010 ‘houdende aanpassing van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009 en van het decreet van 10 maart 2006 houdende decretale aanpassingen inzake ruimtelijke ordening en onroerend decreet als gevolg van het bestuurlijk beleid’ (verder: het wijzigingsdecreet van 16 juli 2010) werd artikel 4.7.19, §2 VCRO aangepast.

De decreetgever koos er voor om enkel een mededeling te laten aanplakken dat de vergunning verleend is en niet meer de volledige vergunningsbeslissing, dit omwille van praktische

overwegingen (Verslag bij het wijzigingsdecreet van 16 juli 2010, *Parl.St.* VI. Parl. 2009-10, nr. 349/13, blz. 13):

“Volgens de huidige tekst van artikel 4.7.19, §2, VCRO, moet de uitdrukkelijke beslissing over een vergunningsaanvraag volledig worden aangeplakt. Het volstaat volgens de indieners de mededeling dat de vergunning is verleend aan te plakken. Dat is uiteraard veel praktischer dan een aanplakking van de volledige beslissing.”

De wijziging heeft als doel onder meer om de werklast voor aanvragers en gemeenten te beperken (Memorie van Toelichting bij het wijzigingsdecreet van 16 juli 2010, *Parl.St.* VI. Parl. 2009-10, nr. 349/1, blz. 9).

Ten gevolge van het wijzigingsdecreet van 16 juli 2010 luidt artikel 4.7.19, §2 VCRO met betrekking tot de aanplakking als volgt:

“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 beslissing van het college van burgemeester en schepenen.

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.”

Tot op heden heeft de Vlaamse Regering nog geen verdere modaliteiten opgelegd waaraan deze aanplakking naar inhoud of naar vorm moet voldoen.

4.

Sinds het aanpassingsdecreet van 27 maart 2009 (Decreet van 27 maart 2009 tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid) wordt de dag van de aanplakking als ijkpunt gehanteerd voor de berekening van de termijn waarbinnen belanghebbende derden hun recht op administratief beroep tegen een vergunningsbeslissing dienen uit te oefenen.

Artikel 4.7.21, § 3, 3° VCRO bepaalt immers dat het administratief beroep dat wordt ingesteld door een belanghebbende die geen betekening ontvangt zoals bedoeld in artikel 4.7.21, § 3, 1° en 2° VCRO, op straffe van onontvankelijkheid moet worden ingesteld binnen een termijn van dertig dagen, die ingaat de dag na de startdatum van de aanplakking.

De decreetgever heeft gekozen voor een systeem waarbij de beroepstermijn aanvangt vanaf de eerste dag na die van de aanplakking en niet vanaf de feitelijke kennisname van de bestreden beslissing.

Het doel van een aanplakking bestaat er onder meer in om belanghebbende derden kennis te geven van een verleende vergunning, zodat zij hun beroepsmogelijkheden desgevallend kunnen gebruiken en waarbij de datum van de aanplakking het uitgangspunt is voor de berekening van de

beroepstermijn. De memorie van toelichting bij het wijzigingsdecreet van 16 juli 2010 bevestigt dat de aanplakking tot doel heeft belanghebbende derden de mogelijkheid te bieden in beroep te gaan (Memb. van Toelichting, *Parl.St.* VI. Parl. 2009-10, nr. 349/1, blz. 9).

De formaliteit van de aanplakking is dus voor belanghebbende derden een kennisgeving die voor hen de aanvang van de beroepstermijn bepaalt.

4.

Het artikel 35 van het openbaarheidsdecreet zoals het van kracht was ten tijde van het administratief beroep, bepaalde het volgende:

“Een beslissing of een administratieve handeling met individuele strekking, die beoogt rechtsgevolgen te hebben voor één of meer bestuurden of voor een ander bestuur, wordt slechts geldig ter kennis gebracht als tevens de beroepsmogelijkheden en de modaliteiten van het beroep worden vermeld. Bij ontstentenis daarvan neemt de termijn voor het indienen van het beroep geen aanvang.”

Deze bepaling bevat een vermeldingsplicht, meer bepaald een verplichting om de persoon die in kennis wordt gesteld van een individuele eenzijdige bestuurlijke rechtshandeling waartegen hij een administratief beroep kan instellen, tegelijkertijd met deze kennisgeving op de hoogte te brengen van de beroepsmogelijkheden en –modaliteiten.

Het artikel 35 van het openbaarheidsdecreet beoogt met deze vermeldingsplicht de rechtsbescherming te bevorderen en is te beschouwen als een afzwakking van het principe dat iedereen geacht wordt de wet te kennen. De vermelding van de beroepsmogelijkheden en –modaliteiten beoogt de rechtsbescherming te bevorderen, meer bepaald om een bestuurde op de hoogte te brengen van het bestaan van de beroepsmogelijkheid en de wijze waarop hij beroep kan instellen om zijn rechten te vrijwaren.

Een georganiseerd administratief beroep is per definitie gericht tegen een individuele eenzijdige bestuurlijke rechtshandeling. De kennisgeving van een dergelijke beslissing aan de persoon die gerechtigd is om een administratief beroep in te dienen, moet in beginsel gepaard gaan met de mededeling van de beroepsmogelijkheden en –modaliteiten.

5.

Het is eigen aan de regelgeving inzake een georganiseerd administratief beroep dat het enkel openstaat voor degenen die uitdrukkelijk worden vermeld in de toepasselijke regelgeving, in dit geval de categorieën van belanghebbenden die vermeld zijn in artikel 4.7.21, §2 VCRO. Het beroepsrecht moet immers restrictief worden geïnterpreteerd en kan niet worden uitgebreid naar andere beroepindieners die niet zijn opgenomen in artikel 4.7.21, §2 VCRO. Tevens bevat artikel 4.7.21, §3, §4 en §5 diverse beroepsmodaliteiten, waaronder vereisten die op straffe van onontvankelijkheid moeten worden vervuld.

Om van het beroepsrecht dat artikel 4.7.21, §2 VCRO toekent gebruik te kunnen maken, dienen de belanghebbenden die gerechtigd zijn om beroep in te dienen, uiteraard op de hoogte te zijn van het bestaan van de beroepsmogelijkheden. Uit de totstandkoming van artikel 4.7.21, §3 VCRO blijkt niet dat de decreetgever heeft willen afwijken van de vermeldingsplicht die is opgenomen in artikel 35 van het openbaarheidsdecreet.

Voor bepaalde belanghebbenden is voorzien dat ze een betekening ontvangen die de aanvang van de beroepstermijn bepaalt, meer bepaald de in artikel 4.7.21, §3, 1° en 2° VCRO vermelde belanghebbenden, zijnde de aanvrager, de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar en de

adviserende instanties aangewezen krachtens artikel 4.7.16, §1, eerste lid VCRO. De verzoekende partijen betwisten niet dat artikel 35 van het openbaarheidsdecreet van toepassing is op deze betekeningen.

Voor de andere belanghebbenden, meer bepaald deze vermeld in artikel 4.7.21, §2, 2° en 3° VCRO, is geen kennisgeving in de vorm van een betekening voorzien, maar is het de aanplakking die de aanvang van de beroepstermijn bepaalt (artikel 4.7.21, §3, 3° VCRO). Het betreft meer bepaald de personen die rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen kunnen ondervinden ingevolge de bestreden beslissing (artikel 4.7.21, §2, 2° VCRO) en de procesbekwame verenigingen die optreden namens een groep wiens collectieve belangen door de bestreden beslissing zijn bedreigd of geschaad (artikel 4.7.21, §2, 3° VCRO). De verzoekende partijen betwisten dat artikel 35 van het openbaarheidsdecreet ook van toepassing is op de kennisgeving die gebeurt door deze aanplakking.

Voor de belanghebbenden in de zin van artikel 4.7.21, §3, 3° VCRO, die geen betekening ontvangen, is de aanplakking de enige vorm van kennisgeving die in de regelgeving is voorzien.

6.

De verzoekende partijen verwijzen naar de memorie van toelichting bij het openbaarheidsdecreet van 18 mei 1999, meer bepaald naar de toelichting bij artikel 26 van dat decreet, dat later in ongewijzigde vorm werd overgenomen in artikel 35 van het openbaarheidsdecreet. De memorie van toelichting stelt dat *“bij wet van 24 maart 1994 (BS 17 mei 1994), artikel 19 van de wetten op de Raad van State op een identieke wijze werd aangepast”*, met name met een vermeldingsplicht en een sanctie bij schending van deze vermeldingsplicht (*Parl. St. VI.Parl. 1998-99, nr. 1334/1, blz. 27*).

De verzoekende partijen leiden echter ten onrechte uit het gebruik van het begrip “betekening” in artikel 19 van de wetten op de Raad van State af dat artikel 35 van het openbaarheidsdecreet enkel betrekking heeft op kennisgevingen die in de vorm van een betekening gebeuren en niet op andere vormen van kennisgeving. Dergelijke lezing gaat in tegen de duidelijke tekst van artikel 35 van het openbaarheidsdecreet. Het begrip “ter kennis brengen” duidt op een kennisgeving in ruime zin, zodat uit artikel 35 geenszins kan worden afgeleid dat enkel kennisgevingen in de vorm van een betekening onder de vermeldingsplicht vallen.

De Raad stelt vast dat het begrip ‘kennisgeving’ in artikel 35 van het openbaarheidsdecreet niet beperkend te interpreteren is. Niet alleen een betekening, zoals bedoeld in artikel 4.7.21, §3, 1° en 2° VCRO, maar ook een aanplakking is een wijze waarop een beslissing ter kennis kan worden gebracht.

7.

De argumentatie van de verzoekende partijen dat de aanvragers geen (bestuurs)instantie zijn in de zin van artikel 3 van het openbaarheidsdecreet, neemt niet weg dat de aanplakking betrekking heeft op een vergunningsbeslissing met individuele strekking die overeenkomstig artikel 4.7.19, §2 VCRO door aanplakking ter kennis moet worden gebracht aan mogelijk belanghebbende derden.

De verzoekende partijen gaan er ten onrechte van uit dat de definities van ‘(bestuurs)instantie’ en ‘bestuursdocument’ in artikel 3 van het openbaarheidsdecreet en de opsomming van de bedoelde instanties in artikel 4 van het openbaarheidsdecreet het toepassingsgebied van artikel 35 van het openbaarheidsdecreet beperkt, in de zin dat artikel 35 enkel van toepassing zou zijn op informatie die in het bezit is van een instantie en enkel toepasselijk is wanneer een instantie die vermeld is in artikel 4 van dat decreet tot een betekening overgaat.

Artikel 35 van het openbaarheidsdecreet legt niet op wie de kennisgeving doet, zodat het in tegenstelling tot wat de verzoekende partijen menen, niet kan worden beperkt tot kennisgevingen die uitgaan van het beslissingnemende bestuur zelf. De specifieke regelgeving die in een verplichting tot kennisgeving van een beslissing voorziet, kan bepalen dat de kennisgeving door een ander orgaan of een andere persoon dan het beslissingnemend bestuur gebeurt. In het voorliggende geval, met name de stedenbouwkundige vergunningverlening door het college van burgemeester en schepenen, is de kennisgeving geregeld door artikel 4.7.19 VCRO en wordt in §2 van dat artikel een kennisgeving voorzien in de vorm van een aanplakking, die dient te gebeuren door de aanvrager.

De decretale regeling bevat dus een opdracht aan de aanvrager om tot de aanplakking over te gaan. Het is voor de aanvrager een verplichte taak om over te gaan tot de kennisgeving, waarbij de aanvrager uiteraard geen keuzemogelijkheid heeft wat betreft de inhoud van de beslissing die ter kennis moet worden gebracht. Vervolgens wordt de aanplakking gecontroleerd door de gemeentesecretaris of zijn gemachtigde, zodat artikel 4.7.19, §2 VCRO ook een vorm van toezicht regelt op de kennisgeving die aan de aanvrager is opgedragen.

Het is voor de toepassing van artikel 35 van het openbaarheidsdecreet niet bepalend wie de beslissing ter kennis brengt, maar wel dat er een verplichting is tot kennisgeving van een beslissing met individuele strekking die beoogt rechtsgevolgen tot stand te brengen. Ook al dient de aanvrager als particulier te zorgen voor de aanplakking van de mededeling overeenkomstig artikel 4.7.19, §2 VCRO, de mededeling die hij heeft aangeplakt is wel degelijk een kennisgeving van een beslissing die uitgaat van een instantie in de zin van het openbaarheidsdecreet.

Uit randnummer 2 blijkt dat de aangeplakte mededeling in dit geval overigens nadrukkelijk uitgaat van het college van burgemeester en schepenen van de stad Ieper, ook al is de aanplakking zelf door de aanvrager gebeurd. De aanplakking werd vervolgens geattesteerd door de gemeentesecretaris in het attest van aanplakking, waarin wordt bevestigd dat *“de bekendmaking van de stedenbouwkundige vergunning (...) goed zichtbaar en leesbaar vanaf de openbare weg werd aangeplakt (...) en dit gedurende 30 dagen zal blijven”*.

8.

Wat betreft het argument van de verzoekende partijen dat enkel een “mededeling” moet worden aangeplakt dat de vergunning is verleend, volgt inderdaad uit het wijzigingsdecreet van 16 juli 2010 dat niet langer de integrale vergunningsbeslissing moet worden aangeplakt, maar enkel de mededeling dat de vergunning is verleend (zie randnummer 3).

Het beperken van de kennisgeving tot de mededeling dat de beslissing is verleend, heeft echter niet tot gevolg dat artikel 35 van het openbaarheidsdecreet niet van toepassing zou zijn. De verplichte vermeldingen van de beroepsmogelijkheden en –modaliteiten volgens artikel 35 van het openbaarheidsdecreet dienen in principe in de kennisgeving van de betrokken beslissing opgenomen te worden en niet in de beslissing zelf. Indien de vergunningsbeslissing zelf de nodige vermeldingen bevat en integraal aan de bestuurde ter kennis wordt gebracht (zoals bij de betekening bedoeld in artikel 4.7.21, §3, 1° en 2° VCRO) wordt aangenomen dat voldaan is aan de vermeldingsplicht. Dit betekent echter niet het omgekeerde, zoals de verzoekende partijen lijken te menen. Het gegeven dat met de aanplakking niet (meer) de integrale beslissing ter kennis wordt gebracht, maar enkel de mededeling dat de vergunning is verleend, ontnemt de aanplakking niet het statuut van een kennisgeving.

Het volstaat dus evenmin dat de belanghebbende derde in de mogelijkheid is om op een andere wijze de beroepsmogelijkheden en –modaliteiten te vernemen, bijvoorbeeld door bij de gemeente een afschrift op te vragen van de integrale vergunningsbeslissing. Het is immers in beginsel de

kennisgeving zelf die de verplichte vermeldingen in de zin van artikel 35 van het openbaarheidsdecreet moet bevatten.

De aanplakking in de zin van artikel 4.7.19, §2 VCRO geeft in beginsel enkel aan dat een beslissing werd genomen, met een omschrijving van het voorwerp van die beslissing, maar zonder kennisgeving van de motieven. De decreetgever heeft dus gekozen voor een systeem van aanplakking dat beperkt is tot een kennisgeving van een vergunningsbeslissing - evenwel zonder kennisgeving van de motieven – die de beroepstermijn doet aanvangen voor de belanghebbende derde.

9.

De stelling van de verzoekende partijen dat personen *“die rechtstreeks of onrechtstreeks hinder kunnen ondervinden”*, een onbepaald aantal personen zouden zijn, doet op zich geen afbreuk aan het feit dat het ‘bestuurden’ betreft waaraan de beslissing ter kennis wordt gebracht in de zin van artikel 35 van het openbaarheidsdecreet. Belanghebbende derden worden in beginsel enkel door de aanplakking in kennis gesteld van een verleende vergunning.

Het verschil in behandeling wat de betekening van de vergunningsbeslissing betreft, vloeit voort uit het gegeven dat het inderdaad een *“onbepaald aantal personen”* zijn, die niet onmiddellijk identificeerbaar zijn. Het Grondwettelijk Hof heeft met betrekking tot de regeling van de kennisgeving van de vergunningsbeslissing in het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, geoordeeld dat een verschil in de kennisgeving van de vergunningsbeslissing redelijk verantwoord is omwille van een verschil in identificatiemogelijkheden: *“De aanvrager van de vergunning, de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar en de adviesverlenende instanties kunnen door de vergunningverlenende overheid onmiddellijk worden geïdentificeerd. Zulks geldt niet voor de belanghebbende derden die rechtstreekse hinder van de vergunde werken zouden kunnen ondervinden. Het verschil in behandeling, wat de wijze van bekendmaking van de vergunningsbeslissing betreft, is in beginsel redelijk verantwoord.”* De decreetgever kon er volgens het Grondwettelijk Hof redelijkerwijze van uitgaan dat de aanplakking een geschikte vorm van bekendmaking is om belanghebbenden op de hoogte te brengen van het bestaan van de vergunningsbeslissing (arrest nr. 11/2012 van 25 januari 2011, overwegingen B.5.2 –B.5.3).

Artikel 4.7.21, §3, 3° VCRO verbindt aan de aanplakking een rechtsgevolg voor de personen *“die rechtstreeks of onrechtstreeks hinder kunnen ondervinden”*, in die zin dat het de termijn doet ingaan om administratief beroep in te stellen bij de deputatie.

10.

De verwijzing van de verzoekende partijen naar het arrest van de Raad van State nr. 96.180 van 6 juni 2011 is niet dienend aangezien deze rechtspraak kadert binnen artikel 52, §4 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, waarbij de datum van aanplakking geen beroepstermijn deed ingaan, in tegenstelling tot het thans geldende artikel 4.7.19, §2 VCRO.

De verwijzing door verzoekende partijen naar andere rechtspraak kan evenmin afbreuk doen aan de lezing van artikel 35 van het openbaarheidsdecreet. Zoals reeds vermeld, blijkt niet dat dit artikel beperkt is tot kennisgevingen die in de vorm van een betekening gebeuren.

11.

Uit het voorgaande volgt dat de stedenbouwkundige vergunning die verleend wordt door het college van burgemeester en schepenen een bestuurlijke beslissing met individuele strekking is

die overeenkomstig artikel 4.7.19, §2 VCRO door aanplakking wordt ter kennis gebracht aan mogelijk belanghebbende derden.

Aldus kon de verwerende partij terecht oordelen dat de kennisgeving binnen het toepassingsgebied valt van artikel 35 van het openbaarheidsdecreet en de verplichte vermeldingen diende te bevatten.

De verzoekende partijen betwisten niet dat de aangeplakte mededeling niet alle vereiste vermeldingen van de beroepsmodaliteiten bevatte overeenkomstig artikel 35 van het openbaarheidsdecreet. In de aangeplakte mededeling werd onder meer nagelaten te vermelden dat bij het beroepschrift een bewijs van betaling van dossiervergoeding moet worden gevoegd en dat de beroepsindieners een bewijs dient te bezorgen van de beveiligde zending aan de aanvrager en aan het college van burgemeester en schepenen. De aangeplakte mededeling voldeed dus niet om belanghebbende derden kennis te geven van de decretale voorwaarden die artikel 4.7.21 VCRO bevat op het gebied van de ontvankelijkheid van het administratief beroep.

De sanctie op de schending van de verplichting tot het vermelden van de beroepsmogelijkheid is dat de termijn voor het indienen van het beroep geen aanvang neemt. Deze sanctie is sinds de wijziging van artikel 35 bij decreet van 21 juni 2013 vervangen door de bepaling dat de beroepstermijn pas aanvang neemt vier maanden na de kennisgeving.

In de versie van artikel 35 van het openbaarheidsdecreet zoals dat van toepassing was ten tijde van het instellen van het administratief beroep, betekende de schending van de vermeldingsplicht dat het administratief beroep zonder enige beperking in de tijd kon worden ingesteld aangezien de beroepstermijn geen aanvang nam.

Opdat een beroepstermijn een aanvang zou nemen, is het dus niet voldoende dat enkel een kennisgeving van de vergunningsbeslissing wordt aangeplakt. Daartoe is vereist dat ook de beroepsmogelijkheden tegen deze vergunningsbeslissing en de modaliteiten van het administratief beroep worden meegedeeld. Wat de inhoud van de mededeling van de beroepsmogelijkheden en –modaliteiten betreft, moeten minstens alle vereisten worden vermeld die noodzakelijk zijn om een ontvankelijk beroep te kunnen instellen. Dat betekent dat de mededeling minstens alle beroepsmodaliteiten dient te vermelden die op straffe van onontvankelijkheid van het administratief beroep in de regelgeving zijn voorgeschreven. Ook de vereiste betaling van een dossiervergoeding, die op straffe van onontvankelijkheid is voorgeschreven door artikel 4.7.21, §5 VCRO behoort in dat opzicht tot de verplicht te vermelden beroepsmodaliteiten.

Terecht kon de verwerende partij derhalve concluderen dat de termijn voor het indienen van een administratief beroep geen aanvang had genomen zodat het beroep van de ■■■ van 3 oktober 2011 nog tijdig was.

Wat betreft de aangevoerde schending van artikel 32 van de Grondwet zetten de verzoekende partijen niet uiteen hoe de bestreden beslissing die grondwetsbepaling zou schenden. Het middel is wat dat betreft onontvankelijk. Het is voor het overige ongegrond.

12.

In zoverre de verzoekende partijen in ondergeschikte orde opwerpen dat de beroepsindieners geen tweede maal administratief beroep konden indienen, ziet de Raad niet in op grond van welke bepaling de beroepsindieners, gedurende de lopende beroepstermijn, geen nieuw administratief beroep zouden mogen instellen, wanneer hun eerste administratief beroep op 1 september 2011 onontvankelijk werd verklaard.

Het middel wordt verworpen.

VI. VRAAG TOT INJUNCTIE

De verzoekende partijen vragen in hun verzoekschrift aan de Raad *“te bevelen dat de deputatie tot herbeoordeling van de zaak zal overgaan binnen de zestig dagen, en te zeggen voor recht dat zij bij het nemen van die beslissing geen acht mag slaan op art. 35 van het openbaarheidsdecreet van 26 maart 2004”*.

Gelet op de vaststellingen in onderdeel V. van dit arrest, kan niet ingegaan worden op deze vraag van de verzoekende partijen tot het opleggen van een injunctie.

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het beroep wordt verworpen.
2. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 350 euro, ten laste van de verzoekende partijen.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare zitting op 24 mei 2016, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, zesde kamer, samengesteld uit:

Karin DE ROO voorzitter van de zesde kamer,
met bijstand van

Ben VERSCHUEREN, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de zesde kamer,

Ben VERSCHUEREN

Karin DE ROO