

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 252.613 van 13 januari 2022
in de zaak A. 233.317/VII-41.068**

In zake : de PROVINCIE VLAAMS-BRABANT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Michel van Dievoet
kantoor houdend te 1000 Brussel
Wolstraat 56
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. René WILLEMS
2. Godelieve VAN DER BIEST
3. Marleen DHONDT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Pieter Dewaele
kantoor houdend te 8500 Kortrijk
Groeningestraat 33
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 31 maart 2021, strekt tot de nietigverklaring van arrest nr. RvVb-A-2021-0663 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb) van 18 februari 2021 in de zaak 1920-RvVb-0089-SA.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking van 10 mei 2021.

De verwerende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur An Van den broeck heeft op 3 september 2021 een verslag opgesteld, op grond van artikel 16 van het koninklijk besluit van 30 november 2006 tot vaststelling van de cassatie-procedure bij de Raad van State.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van de procedure teneinde te worden gehoord ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 23 december 2021.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Michel van Dievoet, die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat H  l  ne Decraene, die *loco* advocaat Pieter Dewaele verschijnt voor de verwerende partijen, zijn gehoord.

Eerste auditeur An Van den broeck heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, geco rdineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3. Met een besluit van 22 augustus 2019 verklaart de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant (hierna: provincie) het administratief beroep van Ren   Willems e.a. tegen de vergunningsbeslissing van 20 mei 2019 van het

college van burgemeester en schepenen van de gemeente Asse (hierna: gemeente) onvolledig.

4. Het bestreden arrest verwerpt de exceptie van de provincie wegens gebrek aan belang van René Willems e.a., verklaart het eerste middel van René Willems e.a. gegrond en vernietigt bijgevolg de beslissing van de provincie.

De RvVb besluit dat de provincie artikel 57, tweede en derde lid, van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning (hierna: OVD) onrechtmatig toepast om tot de onvolledigheid van het administratief beroep en de stopzetting van de beroepsprocedure te besluiten.

IV. Onderzoek van het middel

Standpunt provincie

5. De provincie voert de schending aan van de artikelen 56, 57 en 58 OVD, artikel 74, § 1, van het besluit van de Vlaamse regering van 27 november 2015 tot uitvoering van het omgevingsvergunningsdecreet (hierna: OVB) en artikel 149 van de Grondwet.

Zij stelt vast dat de RvVb in het bestreden arrest de mening toegedaan is dat artikel 57, tweede en derde lid, OVD enkel kan worden toegepast om de inventaris dan wel die stukken op te vragen die een beroepsindiener daadwerkelijk als overtuigingsstuk wil aanwenden maar nagelaten heeft bij het beroepschrift te voegen. Volgens de RvVb kan het door de provincie gevoerde verweer dat het bewijs van de gelijktijdige en beveiligde zending van het afschrift van het beroepschrift “noodgedwongen” tot de overtuigingsstukken behoort, niet worden bijgetreden.

Zij betoogt dat de provinciale omgevingsambtenaar in deze zaak heeft vastgesteld dat de bewijzen van gelijktijdige verzending van een afschrift van het beroepschrift naar de aanvrager en naar het college van burgemeester en

schepenen niet waren gevoegd, zodat zij aan de initiële beroepsindieners gevraagd heeft om deze bewijsstukken alsnog binnen een termijn van 14 dagen te bezorgen, teneinde te controleren of de vormvereiste van het gelijktijdig en per beveiligde zending bezorgen van een afschrift aan de aanvrager en het college van burgemeester en schepenen - een voorwaarde die op straffe van onontvankelijkheid geldt - is nageleefd. Zij stelt dat deze bewijsstukken minstens dienen begrepen te worden onder de “overtuigingsstukken die de beroepsindiener nodig acht”, zoals bepaald in artikel 74, § 1, tweede lid, OVB. Wanneer de beroepsindiener deze stukken niet spontaan bijbrengt, moeten deze stukken door de provincie kunnen worden opgevraagd in toepassing van artikel 57 OVD.

Aangezien op de aangetekende brief van 1 augustus 2019, waarin de provincie de bewijsstukken aan de initiële beroepsindieners opvroeg, niet gereageerd werd, heeft de provinciale omgevingsambtenaar op 22 augustus 2019 terecht kunnen vaststellen dat er niet voldaan is aan de vormvereiste uit artikel 56 OVD en dat het administratief beroep aldus onvolledig was. Hierop werd het dossier terecht stopgezet in toepassing van artikel 57 OVD.

De provincie betwist de beoordeling door de RvVb dat de deputatie helemaal geen gevolgen mag verbinden aan het niet ontvangen van de bewijzen van gelijktijdige zending, omdat hiermee de toegang tot de beroepsprocedure te sterk bemoeilijkt zou worden. Aangezien de gelijktijdige verzending van een kopie van het beroepschrift naar de aanvrager en naar het college van burgemeester en schepenen in artikel 56 OVD uitdrukkelijk op straffe van onontvankelijkheid voorgeschreven wordt, dient de provincie in het raam van de behandeling van het beroepschrift in de mogelijkheid te zijn om na te gaan of door de beroepsindiener voldaan werd aan de voorwaarden die op straffe van onontvankelijkheid zijn voorgeschreven. De RvVb gaat voorbij aan de correcte draagwijdte van artikel 57 OVD waarbij een beroep als onvolledig - en dus niet ontvankelijk - dient te worden beschouwd wanneer er niet binnen de 14 dagen gevolg wordt gegeven aan een vervolledigingsverzoek van de provincie.

In de interpretatie van de RvVb zou een strikte toepassing van artikel 57 OVD met zich kunnen meebrengen dat een beroepschrift onontvankelijk wordt verklaard om de reden dat - na het verzenden van een vervolledigingsverzoek wegens het ontbreken van één van de op de inventaris aangegeven stukken dan wel het ontbreken van een inventaris zelf - er geen tijdige reactie komt tot het aanleveren van het ontbrekend stuk/de ontbrekende inventaris, terwijl het de provincie niet toegestaan zou zijn om dezelfde sanctie toe te passen in het geval geen tijdig gevolg wordt gegeven aan het vervolledigingsverzoek niettegenstaande de overlegging wordt gevraagd van de (niet spontaan) meegedeelde bewijzen van gelijktijdige verzending waarvoor in het OVD expliciet een sanctie van onontvankelijkheid wordt voorzien.

De provincie betwist nog dat zij lichtzinnig de toegang tot de beroepsprocedure uitholt. Overeenkomstig de rechtspraak omtrent het verdrag van Aarhus en het EVRM is het 'recht op een rechterlijke instantie', waarvan het 'recht op toegang' een bijzonder aspect vormt, niet absoluut. Dat recht leent zich tot beperkingen die impliciet worden toegestaan, omdat het, vanwege zijn aard, een reglementering vereist door de Staat, die in dat opzicht een zekere beoordelingsruimte geniet. Dit geldt eveneens ten aanzien van de administratieve procedures.

De beperking van het recht van toegang tot het voeren van een administratieve beroepsprocedure is redelijk en evenredig met het nagestreefde gewettigde doel. Immers in de mate dat de in gebreke blijvende partij geen overmacht kan aantonen en bijgevolg zonder dat hiertoe enige bijzondere reden voorhanden was geen gevolg heeft gegeven aan het wijzigingsverzoek, kon de deputatie in toepassing van artikel 57 OVD terecht de vordering onontvankelijk verklaren.

Beoordeling

6. Het middel dat de schending aanvoert van artikel 149 van de Grondwet, artikelen 56 en 58 OVD, en nalaat uiteen te zetten op welke wijze het bestreden arrest deze bepalingen schendt, is niet ontvankelijk.

7. Het bestreden arrest stelt onaantastbaar vast dat

- René Willems e.a. aantonen dat er gelijktijdig en per beveiligde zending een afschrift van het administratief beroepschrift naar de nv Realya als aanvrager en het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Asse verzonden werd (stukken nummers 5.1 en 5.2 van hun inventaris) en dat René Willems bijgevolg aan de ontvankelijkheidsvereiste in artikel 56, tweede lid, OVD heeft voldaan;
- de nv Realya nergens tegenspreekt dat zij als aanvrager een afschrift ontvangen heeft;
- de provincie daarvan geen bewijs verkregen heeft binnen de termijn van veertien dagen nadat haar gemachtigde met toepassing van artikel 57, tweede lid, OVD om dat bewijs verzocht heeft.

8. Het middel, in zoverre ontvankelijk, gaat terug op de gegrondverklaring door de RvVb van het eerste middel van René Willems e.a..

Het bestreden arrest overweegt op grond van de artikelen 52, derde lid, 56, tweede en derde lid, 57, tweede en derde lid, en 58, tweede lid, OVD, en artikel 74, § 1, tweede lid, OVB, dat de

“[...] decretaal en reglementair bepaalde ontvankelijkheidsvereisten [...] niet zo [mogen] worden uitgelegd of toegepast, dat de toegang van belanghebbenden tot de administratieve beroepsprocedure op onevenredige wijze bemoeilijkt wordt, temeer omdat ook het recht op toegang tot de rechter in het geding is. Een correct, ontvankelijk ingesteld administratief beroep vormt een noodzakelijke voorwaarde voor een ontvankelijk rechterlijk beroep, zoals volgt uit artikel 105, §2, tweede lid van het Omgevingsvergunningsdecreet. Een door de rechter gelegitimeerde streng formalistische toepassing door het bestuur van de ontvankelijkheids-vereisten van het administratief beroep zou overeenkomstige gevolgen hebben voor de mogelijkheid van

belanghebbenden om hun zaak ten gronde door de rechter onderzocht te zien.

[...]

3.

Blijft de te beslechten vraag of de verwerende partij rechtmatig tot de onvolledigheid van het beroep en de stopzetting van de beroepsprocedure besloten heeft.

[...]

Artikel 74, §1, tweede lid, 2° en 3° van het Omgevingsvergunningsbesluit bepaalt als bij het beroepschrift te voegen stukken ‘de overtuigingsstukken die de beroepsindieners nodig acht’ en de inventaris van die stukken. Die bepaling viseert klaarblijkelijk die stukken, die een beroepsindieners als overtuigingsstuk wil aanwenden en effectief bij het beroepschrift heeft willen voegen. Artikel 57, tweede en derde lid van het Omgevingsvergunningsdecreet kan dus enkel worden toegepast om die stukken op te vragen die een beroepsindieners als overtuigingsstuk wil aanwenden maar nagelaten heeft bij het beroepschrift te voegen.

Het administratief beroepschrift in kwestie vermeldt als inventaris de in bijlage gevoegde vier stukken, te weten een kadasterplan, een luchtfoto, een lijst van de beroepsindieners en een bewijs van betaling van de dossiertaks. Het wordt niet betwist dat die stukken bij het beroepschrift gevoegd werden. Daarnaast bevat het beroepschrift de mededeling dat er een afschrift naar het college van burgemeester en schepenen en de tussenkomende partij als aanvrager verzonden werd. Die mededeling is te onderscheiden van de geïnventariseerde, bij het beroepschrift gevoegde overtuigingsstukken en de verzoekende partijen hebben het bewijs van de gelijktijdige beveiligde zending niet als overtuigingsstuk willen aanwenden. Het is daarbij ook onjuist dat de eerste verzoekende partij in haar brief van 4 september 2019 aan de verwerende partij de onvolledigheid van haar beroep erkend zou hebben. In die brief wijst de eerste verzoekende partij erop dat zij voor de duur van haar afwezigheid een gevolmachtigde aangeduid had om aangetekende zendingen in ontvangst te nemen. Daaruit blijkt geen erkenning dat zij zich aan een verzoek tot nazending van het bewijs van de gelijktijdige zending verwachtte.

Gewis komt het de verwerende partij toe om na te gaan of een beroepsindieners de in artikel 56, tweede lid van het Omgevingsvergunningsdecreet gestelde ontvankelijkheidsvereiste nageleefd heeft. Dat wettigt nog niet dat zij daarvoor gebruikmaakt van artikel 57, tweede en derde lid van dat decreet. Juist omdat op de naleving ervan de zwaarwichtige sanctie van de onvolledigheidsverklaring van het beroep en stopzetting van de procedure staat, komt die regeling een strikte interpretatie toe en mag ze niet worden uitgebreid tot stukken die niet onder de opsomming in artikel 74, §1, tweede lid van het Omgevingsvergunningsbesluit vallen. Het verweer van de tussenkomende partij dat het bewijs van de gelijktijdige en beveiligde zending van het afschrift van het beroepschrift ‘noodgedwongen’ tot de overtuigingsstukken behoort, kan dan ook niet worden bijgetreden, evenmin het argument dat de verplichte nazending binnen de veertien

dagen van het bewijs van gelijktijdige verzending als een modaliteit van de sanctie van niet-ontvankelijkheid van artikel 56 van het Omgevingsvergunningsdecreet geïnterpreteerd ‘kan’ worden.

Ook de repliek van de verwerende partij dat zij de naleving van een ontvankelijkheidsvereiste aan de hand van bewijsstukken moet kunnen nagaan, dat die stukken binnen de termijn van het ontvankelijkheids- en volledigheidsonderzoek bijgebracht moeten worden, dat zij ‘logischerwijze’ tot de onvolledigheid en niet-ontvankelijkheid mag besluiten als dat nagelaten wordt, en dat met een andere interpretatie artikel 56, tweede lid van het Omgevingsvergunningsdecreet ‘volledig uitgehold’ of een ‘lege doos’ wordt, wordt om dezelfde reden afgewezen. De verwerende partij gaat er in die argumentatie op haar beurt aan voorbij dat de sanctie van niet-ontvankelijkheid op grond van artikel 57, tweede en derde lid van het Omgevingsvergunningsdecreet enkel in de expliciet voorziene gevallen uitgesproken mag worden. Die expliciet voorziene gevallen worden in artikel 74, §1, tweede lid van het Omgevingsvergunningsbesluit opgesomd. Overigens ziet de verwerende partij daarbij nog over het hoofd dat het de deputatie wel degelijk toekomt om het ontvankelijkheids- en volledigheidsonderzoek over te doen en niet gebonden is door een beslissing tot ontvankelijkheids- en volledighheidsverklaring van de provinciale omgevingsambtenaar.

De verwerende partij heeft onrechtmatig artikel 57, tweede en derde lid van het Omgevingsvergunningsdecreet toegepast om tot de onvolledigheid van het administratief beroep en de stopzetting van de beroepsprocedure te besluiten. De bestreden beslissing berust uitsluitend op een naar recht onaanvaardbare grondslag”.

9. Artikel 56 OVD, in de op het geding toepasselijke versie, luidt:

“Het beroep wordt op straffe van onontvankelijkheid per beveiligde zending ingesteld bij de bevoegde overheid, vermeld in artikel 52.

Degene die het beroep instelt, bezorgt op straffe van onontvankelijkheid gelijktijdig en per beveiligde zending een afschrift van het beroepschrift aan:

1° de vergunningsaanvrager behalve als hij zelf het beroep instelt;

2° de deputatie als die in eerste administratieve aanleg de beslissing heeft genomen;

3° het college van burgemeester en schepenen behalve als het zelf het beroep instelt.

De Vlaamse Regering bepaalt, eventueel met inbegrip van een onontvankelijkheidssanctie, nadere regels met betrekking tot de opbouw en de inhoud van het beroepschrift en de bewijsstukken die bij het beroep moeten worden gevoegd opdat het op ontvankelijke wijze wordt ingesteld”.

Artikel 57 OVD, in de op het geding toepasselijke versie, luidt:

“De bevoegde overheid, vermeld in artikel 52, of de provinciale respectievelijk gewestelijke omgevingsambtenaar onderzoekt het beroep op zijn ontvankelijkheid en volledigheid.

Als niet alle stukken als vermeld in artikel 56, derde lid, bij het beroep zijn gevoegd, kan de bevoegde overheid of de provinciale respectievelijk gewestelijke omgevingsambtenaar of de door hem gemachtigde de beroepsindieners per beveiligde zending vragen om binnen een termijn van veertien dagen die ingaat de dag na de verzending van het vervolledigingsverzoek, de ontbrekende gegevens of documenten aan het beroep toe te voegen.

Als de beroepsindieners nalaat de ontbrekende gegevens of documenten binnen de termijn, vermeld in het tweede lid, aan het beroep toe te voegen, wordt het beroep als onvolledig beschouwd”.

Artikel 74, § 1, OVB, dat uitvoering geeft aan artikel 56, derde lid, OVD, luidt in de op het geding toepasselijke versie:

“§ 1. Het beroepschrift bevat op straffe van onontvankelijkheid:

[...]

Het beroepsdossier bevat de volgende bewijsstukken:

1° in voorkomend geval, een bewijs van betaling van de dossiertaks;

2° de overtuigingsstukken die de beroepsindieners nodig acht;

3° in voorkomend geval, een inventaris van de overtuigingsstukken, vermeld in punt 2°.

Als de bewijsstukken, vermeld in het tweede lid, ontbreken, kan hieraan verholpen worden overeenkomstig artikel 57, tweede lid, van het decreet van 25 april 2014.

[...]”.

In deze laatste bepaling wordt niet het bewijs van de gelijktijdige beveiligde verzending van een afschrift van het beroepschrift aan de in artikel 56, tweede lid, OVD opgesomde personen en instanties als over te maken bewijsstuk aangeduid.

Uit de artikelsgewijze toelichting bij artikel 74 in het verslag aan de leden van de Vlaamse Regering bij het OVB blijkt dat een beroepsindieners er voor kan opteren om geen overtuigingsstukken toe te voegen aan zijn beroepschrift.

10. Het middel dat ervan uitgaat dat het bewijs van gelijktijdige beveiligde verzending een bewijsstuk is dat begrepen dient te worden onder de

“overtuigingsstukken die de beroepsindiener nodig acht” als bedoeld in artikel 74, § 1, OVB en dat de provincie deze stukken dient op te vragen overeenkomstig het bepaalde in artikel 57, tweede lid, OVD, faalt naar recht.

11. Het middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verworpt het cassatieberoep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partijen.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van dertien januari tweeduizend tweeëntwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Eric Brewaeys