RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

nr. 256.299 van 19 april 2023
in de zaak A. 235.012/VII-41.243

In zake : de PROVINCIE WEST-VLAANDEREN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Steve Ronse en Deborah Smets
kantoor houdend te 8500 Kortrijk
Beneluxpark 27B
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. Edmond STASSEN
2. Ernestine STARMANS
3. Carmen VANDEPITTE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Donatienne Ryckbost en Emmanuel Ryckbost
kantoor houdend te 8400 Oostende
E. Beernaertstraat 80
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkomende partij :

Luc VAN MIDDELEM
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Katia Bouve
kantoor houdend te 8420 De Haan
Mezenlaan 9
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 10 november 2021, strekt tot de nietigverklaring van arrest nr. RvVb-A-2122-0126 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb) van 14 oktober 2021 in de zaken 1920-RvVb-0636-A en 1920-RvVb-0637-A.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking van 28 december 2021.

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

Luc Van Middelem heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 10 maart 2022. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur Tom De Waele heeft op 21 juni 2022 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 12 januari 2023.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Deborah Smets, die verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Fitzgerald Temmerman, die *loco* advocaten Donatienne Ryckbost en Emmanuel Ryckbost verschijnt voor de verwerende partij en advocaat Nick De Wint, die *loco* advocaat Katia Bouve verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Tom De Waele 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, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3. Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente De Haan verleent op 10 januari 2020 aan Van Middelem een omgevingsvergunning voor het regulariseren van een zwembad, een poolhouse en een terreinverharding.

4. Met een besluit van 25 maart 2020 verklaart de provincie van West-Vlaanderen (hierna: provincie) het administratief beroep van Stassen-Starmans en van Vandepitte tegen de vergunningsbeslissing van 10 januari 2020 onontvankelijk:

> "Conform art. 58 van het Omgevingsvergunningsdecreet deel ik u mee dat uw beroep onontvankelijk is. Dit heeft tot gevolg dat uw beroepsprocedure van rechtswege wordt stopgezet.
> Artikel 56 bepaalt het volgende:
> '…
> 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
> …'
> Het beroep werd ingediend op 24 februari 2020 maar bevatte geen gegevens omtrent het gelijktijdig en per beveiligde zending bezorgen van het beroepschrift aan de aanvrager en het gemeentebestuur. Per mail van 26/02/2020 werd gevraagd cm het bewijs te leveren dat het beroepschrift gelijktijdig aan het gemeentebestuur en de aanvrager werd bezorgd. Wij hebben dit echter niet ontvangen".

5. De RvVb verklaart het eerste middel van Stassen-Starmans en Vandepitte gegrond en vernietigt bijgevolg de vergunningsbeslissing van de provincie.

De RvVb verklaart het middel waarin Stassens-Starmans en Vandepitte "in essentie de strenge toepassing van artikel 56 Omgevingsvergunningsdecreet" hekelen omdat zij "een afschrift van het beroepschrift gelijktijdig [hebben] bezorgd aan het college van burgemeester en schepenen per beveiligde zending, en aan de raadsman van de aanvrager per WeTransfer", gegrond na de conclusie dat "in die omstandigheden […] het niet vervullen van de formaliteit om (tegelijkertijd en per beveiligde zending) een afschrift van het administratief beroepschrift te bezorgen aan de aanvrager van de bestreden vergunning zelf, in deze zaken niet [kan] leiden tot de onontvankelijkheid van het administratief beroep, omdat deze sanctie onevenredig is in het licht van het gerealiseerde normdoel".

IV. Onderzoek van het enige middel

Standpunt van de provincie

6. De provincie voert de schending aan van artikel 56, derde lid, van het decreet van 25 april 2014 'betreffende de omgevingsvergunning' (hierna: OVD) "*iuncto* artikel 2, 2°" OVD samengelezen met artikel 57 OVD:

> "[…] In essentie kan het arrest herleid worden tot 2 kernoverwegingen, nl. (i) het normdoel van artikel 56, lid 3 van het Omgevingsvergunningsdecreet zou bereikt zijn en (ii) de toegang tot de rechter mag niet beperkt worden door een te formalistische toepassing van vormvereisten.
> Verzoekende partij is van oordeel dat deze argumentatie de aangehaalde bepalingen schendt.
> […] Één.
> De decreetgever heeft er uitdrukkelijk voor gekozen om een absolute ontvankelijkheidsvoorwaarde het Omgevingsvergunningsdecreet te schrijven. Het niet naleven ervan leidt onherroepelijk tot de onontvankelijkheid van het beroep.
> Dat de vormvereisten absoluut van aard zijn, blijkt uit hetgeen in artikel 57 van het Omgevingsvergunningsdecreet bepaald is. Deze bepaling laat de

beroepsindiener toe om welbepaalde zaken te remediëren, waaronder de verplicht bij het beroep te voegen stavingstukken. De verplichting om het beroepsschrift gelijktijdig en met een beveiligde zending aan de aanvrager over te maken, valt niet onder de te remediëren zaken.
Was de decreetgever van oordeel geweest dat de ontvankelijkheidsvoorwaarde die het voorwerp van het debat vormt, dan zou deze ook remedieerbaar geweest zijn
[…] Twee.
In tegenstelling tot hetgeen de Raad voor Vergunningsbetwistingen voorhoudt, laat artikel 56. lid 3 van het Omgevingsvergunningsdecreet geen ruimte voor enige interpretatie of belangenafweging. Nogmaals, het betreffen absolute ontvankelijkheidsvoorschriften, waardoor de vraag of het normdoel al dan niet bereikt werd niet aan de orde is.
Het enige dat door de administratieve beroepsoverheid moet onderzocht worden, is de vraag of de substantiële vormvereisten al dan niet gerespecteerd werden. Door toch over te gaan tot een belangenafweging voegt de Raad voor Vergunningsbetwistingen een bijkomend toetsingscriterium aan artikel 56, lid 3 van het Omgevingsvergunningsdecreet
[…] Drie.
Het voorzien van absolute ontvankelijkheidsvoorschriften miskent het principe van toegang tot de rechter niet
In eerste orde is het recht op toegang tot de rechter, zoals vervat in het verdrag van Aarhus, enkel van toepassing op de gerechtelijke instanties. De deputatie treedt in het kader van een administratieve beroepsprocedure niet op als een bestuurlijke rechter maar als een bestuurlijke overheid, bevoegd om te oordelen of het beroep volledig en ontvankelijk is en of de aanvraag al dan niet vergunbaar is. De overwegingen van de Raad voor Vergunningsbetwistingen gaan hieraan voorbij.
Maar zelf ondergeschikt, kan in alle redelijkheid niet worden voorgehouden dat de ontvankelijkheidsvoorwaarden uit artikel 56, lid 3 van het Omgevingsvergunningsdecreet, de mogelijkheid om beroep aan te tekenen op disproportionele wijze beperkt. De ontvankelijkheidsvereisten zijn niet van die aard dat het voor een beroepsindiener bijzonder moeilijk is om deze na te leven. Het is een vereiste die voor elke beroepsindiener geldt zodat niet kan worden ingezien waarom dit een obstakel zou zijn dat een onaanvaardbare aantasting inhoudt van het recht op toegang tot de rechter.[…] Het voorzien van een drempel om een administratief beroep in te stellen is niet te verregaand.
[…] Rekening houdend met bovenstaande overwegingen kon de Raad voor Vergunningsbetwistingen niet oordelen dat het administratief beroept ten onrechte onontvankelijk werd verklaard. Door dit toch te doen, miskent de Raad de absolute ontvankelijkheidsvoorwaarden uit de aangehaalde bepalingen”.

Zij voegt toe:

> "[…] In tweede orde is verzoekende partij van oordeel dat louter op grond van de theorie van het 'normdoel' niet elke ontvankelijkheidsvoorwaarde zonder meer ter zijde kan geschoven worden.
> In geval deze piste zou worden doorgetrokken, heeft het gewoonweg geen zin meer dat de decreetgever enig vormvoorschrift zou voorzien. De decreetgever heeft er bewust voor geopteerd om welbepaalde procedurele voorwaarden te koppelen aan de mogelijkheid om een administratief beroep in te stellen, De in artikel 56, derde lid van het Omgevingsvergunningsdecreet voorziene ontvankelijkheidsvoorwaarde is niet van die aard dat het de beroepsindiener onmogelijk maakt om een beroep in te dienen. De voorschriften zijn dermate helder omschreven en eenvoudig na te leven dat de toegang tot de rechter, zoals voorzien in het Verdrag van Aarhus, te zeer bemoeilijkt zou worden.
> Er kan niet om de vaststelling heen dat verwerende partijen deze ontvankelijkheidsvereiste op elke mogelijke manier geschonden heeft:
> - Er is geen sprake van een verzending van een kopie van het beroep aan de aanvrager. Verzoekende partijen hebben ervoor gekozen om een kopie van het beroep over te maken aan 'een advocaat', zonder ook maar te weten of die laatste over enig mandaat beschikte om de aanvrager te vertegenwoordigen. Het bezorgen van een kopie van het beroep aan een advocaat kan niet gelijkgesteld worden met het bezorgen ervan een de aanvrager.
> - Er is geen sprake van een beveiligde zending. Een WeTransfer wordt nergens in de regelgeving gelijkgesteld met een beveiligde zending.
> Artikel 56, derde lid van het Omgevingsvergunningsdecreet werd op verregaande wijze met de voeten getreden, hetgeen door de Raad voor Vergunningsbetwistingen zonder meer als aanvaardbaar geacht wordt. Door deze handelswijze, op grond van de theorie van het normdoel, te aanvaarden zet de Raad voor Vergunningsbetwistingen de deur open voor een volledige uitholling van de geviseerde ontvankelijkheidsvoorwaarde. Louter ten overvloede kan de bedenking gemaakt worden dat op die manier de rol van een eventuele raadsman van een partij dermate zwaar uitgebreid en belast, hetgeen nooit de bedoeling van de decreetgever kan geweest zijn.
> […] Rekening houdend met bovenstaande overwegingen kon de Raad voor Vergunningsbetwistingen niet oordelen dat het administratief beroep ten onrechte onontvankelijk werd verklaard. De theorie van het 'normdoel' kan niet op een dergelijke wijze toegepast worden dat de door de decreetgever voorziene ontvankelijkheidsvoorwaarde volledig wordt uitgehold".

Beoordeling

7. Het bestreden arrest stelt onaantastbaar vast dat:

- Stassen-Starmans en Vandepitte het administratief beroep bij de provincie hebben ingesteld op 24 februari 2020,

- het administratief beroepschrift gelijktijdig en per beveiligde zending werd verzonden aan het college van burgemeester en schepenen,
- het administratief beroepschrift gelijktijdig en per WeTransfer werd verzonden naar de raadsman van Van Middelem, die het op dezelfde dag heeft ontvangen en gedownload,
- deze raadsman Van Middelem heeft “bijgestaan bij de eerdere administratieve en jurisdictionele procedures bij de [provincie] en de [RvVb] die hetzelfde voorwerp hadden als de heden bestreden beslissing en tussen dezelfde partijen werden gevoerd” en dat zijn “doorlopend en actueel mandaat […] ook [blijkt] uit de vertegenwoordiging door de raadsman bij de hoorzitting van 15 september 2020 naar aanleiding van het tweede administratieve beroep” van Stassen-Starmans en Vandepitte en haar tussenkomst in de procedure voor de RvVb,
- de aangevraagde “constructies al een aantal jaren op het betrokken perceel aanwezig zijn en gebruikt worden”.

8. 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° [...];
> 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 beroepsschrift en de bewijsstukken die bij het beroep moeten worden gevoegd opdat het op ontvankelijke wijze wordt ingesteld”.

Artikel 57, tweede en derde lid, 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 beroepsindiener 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 beroepsindiener 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".

9. Artikel 9.3 van het verdrag van Aarhus van 25 juni 1998 'betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden', bepaalt:

> "Aanvullend op en onverminderd de in het voorgaande eerste en tweede lid bedoelde herzieningsprocedures, waarborgt elke Partij dat leden van het publiek, wanneer zij voldoen aan de eventuele in haar nationale recht neergelegde criteria, toegang hebben tot bestuursrechtelijke of rechterlijke procedures om het handelen en nalaten van privé-personen en overheidsinstanties te betwisten die strijdig zijn met bepalingen van haar nationale recht betreffende het milieu".

Artikel 2.4 van dit verdrag omschrijft "het publiek" als "één of meer natuurlijke personen of rechtspersonen en, in overeenstemming met nationale wetgeving of praktijk, hun verenigingen, organisaties of groepen".

Uit deze bepalingen volgt dat België en de deelstaten de verplichting op zich hebben genomen om leden van het publiek de toegang tot bestuursrechtelijke of rechterlijke procedures te verzekeren ingeval zij met de bepalingen van het nationale milieurecht strijdig handelen en nalaten van privépersonen en overheidsinstanties willen betwisten, voor zover zij daartoe voldoen aan de in het nationale recht neergelegde criteria. Die criteria mogen niet zodanig worden omschreven of uitgelegd dat zij de toegang van de leden van het publiek in dergelijk geval onmogelijk maken. De rechter vermag de in het nationale recht vastgelegde criteria uit te leggen in overeenstemming met de doelstellingen van artikel 9.3 van het verdrag van Aarhus.

10. Het middel stelt dat:

- de decreetgever met artikel 56 OVD “er uitdrukkelijk voor gekozen [heeft] om een absolute ontvankelijkheidsvoorwaarde in het Omgevingsvergunningsdecreet in te schrijven”,
- artikel 56 OVD “geen ruimte [laat] voor enige interpretatie of belangenafweging”,
- “het recht op toegang tot de rechter, zoals vervat in het verdrag van Aarhus, enkel van toepassing [is] op de gerechtelijke instanties” en dat de deputatie in het kader van een administratieve beroepsprocedure niet optreedt als een bestuurlijke rechter maar als een bestuurlijke overheid. De overwegingen van de RvVb gaan voorbij aan deze verdragsrechtelijke bepalingen die ook bestuursrechtelijke procedures betreffen en aan de reflexwerking ervan.

11. Het bestreden arrest oordeelt:

- “het doel van de gelijktijdige verzending [is] nog steeds te verantwoorden […] vanuit de schorsende werking van het georganiseerd administratief beroep (artikel 55 Omgevingsdecreet). De verplichte kennisgeving aan de aanvrager heeft tot doel om laatstgenoemde ervan op de hoogte te stellen dat de in eerste aanleg verleende vergunning niet definitief is. Tevens wordt hij door de kennisgeving ingelicht over de in beroep aangevoerde argumenten, zodat hij daarop met kennis van zaken kan reageren”,
- de betwisting voor de RvVb heeft uitsluitend betrekking op de vraag of dergelijk tijdige verzending aan de raadsman van de aanvrager per WeTransfer voldoet aan de vereiste ‘gelijktijdige beveiligde zending aan de vergunningsaanvrager’,
- het normdoel van artikel 56, derde lid, OVD werd in dit dossier bereikt en Van Middelem werd niet geschaad in zijn belangen,
- Van Middelem voert geen belangenschade aan,
- de finaliteit van de kennisgeving van het administratief beroep dat de aanvrager op de hoogte wordt gesteld dat hij de vergunde werken nog niet mag aanvatten is in dit dossier niet relevant,
- in de gegeven (feitelijke) omstandigheden kan het niet vervullen van de formaliteit om (tegelijkertijd en per beveiligde zending) een afschrift van het administratief beroepschrift te bezorgen aan de aanvrager van de bestreden

vergunning zelf, in deze zaken niet leiden tot de onontvankelijkheid van het administratief beroep, omdat deze sanctie onevenredig is in het licht van het gerealiseerde normdoel,

- de vraag naar de ontvankelijkheid van het administratief beroep determineert "finaal ook het recht op toegang tot de [RvVb]. Het verbinden van een dermate zware sanctie als de onontvankelijkheid van het beroep aan de miskenning van een vormvereiste, die in deze welbepaalde zaak niet de doelstelling dient waarvoor ze is ingesteld, beperkt het recht van [Stassen-Starmans en Vandepitte] op toegang tot de rechter op onevenredige wijze. Vormvereisten dienen immers in beginsel niet te worden vervuld omwille van zichzelf, maar omwille van het doel dat ze moeten dienen".

12. Uit wat voorafgaat volgt dat het bestreden arrest de wettigheid van de bestreden onontvankelijkheidsbeslissing van de provincie onderzoekt onder gelding van artikel 56 OVD dat "moet worden gekaderd in artikel 9, derde lid, van het Verdrag van Aarhus".

Het middel dat aanvoert dat de RvVb de in het middel aangevoerde decretale bepalingen schendt, is niet gegrond.

13. Het enige middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt 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 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partijen.

De tussenkomende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 150 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van negentien april tweeduizend drieëntwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,

bijgestaan door

Bart Tettelin,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Bart Tettelin	**Carlo Adams**