

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 258.411 van 12 januari 2024
in de zaak A. 235.434/X-18.083**

In zake : 1. Koen MAKELBERGE
 2. Ann LOGGHE
 woonplaats kiezend te 8400 Oostende
 Gistelsesteenweg 389

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Veerle Tollenaere
kantoor houdend te 9000 Gent
Koning Albertlaan 128
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partij:

de STAD OOSTENDE, vertegenwoordigd door:
- het college van burgemeester en schepenen
- de burgemeester
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Barteld Schutyser en Laura Janssens
kantoor houdend te 1050 Brussel
Louizalaan 99
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 10 januari 2022, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw van 19 november 2021 “houdende uitspraak over het beroep aangetekend tegen het besluit van de burgemeester van Oostende van 9 juli 2021 tot oplegging van een bestuurlijke maatregel aan de heer [K. M.] en mevrouw [A. L]”.

II. Verloop van de rechtspleging

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

De stad Oostende heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 14 maart 2022. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur Tom De Waele heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen, de verwerende partij en de tussenkomende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 17 november 2023.

Staatsraad David D’Hooghe heeft verslag uitgebracht.

Verzoekers die verschijnen in persoon, advocaat Veerle Tollenaere, die verschijnt voor de verwerende partij en advocaat Ana Decoster, die *loco* advocaten Barteld Schutyser en Laura Janssens 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. Verzoekende partijen wonen in Oostende, aan de G.
4. Bij proces-verbaal van 7 januari 2021 wordt vastgesteld dat de verzoekende partijen “wederrechtelijk uitgevoerde verhardingen in de voortuinstrook” hebben uitgevoerd waarbij siergrind en lavasteen werden aangebracht.
5. De Hoge Raad voor Handhavingsuitvoering (HRH) brengt op 19 maart 2021 een positief advies uit over een herstellvordering. Dit advies wordt, na een willig beroep vanwege de verzoekende partijen, op 21 mei 2021 bevestigd.
6. Bij proces-verbaal van 8 juni 2021 wordt vastgesteld dat de eerder aangebrachte “verhardingen” niet werden verwijderd.
7. Op 9 juli 2021 vaardigt de burgemeester van de stad Oostende “het besluit houdende een bestuurlijke maatregel - last onder dwangsom” uit. De bestuurlijke maatregel houdt concreet in dat de “wederrechtelijke verhardingen in de voortuinstrook” binnen een termijn van 90 dagen moeten worden verwijderd, om te worden aangevuld met zuivere aarde, en dit op straffe van een dwangsom van € 50 per dag vertraging in de uitvoering.
8. Tegen dit besluit dienen de verzoekende partijen op 2 augustus 2021 een bestuurlijk beroep in bij de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw.
9. Bij besluit van 19 november 2021 wordt dit beroep ongegrond verklaard en wordt de bestuurlijke maatregel van last onder dwangsom in al zijn onderdelen bevestigd.

Het is deze beslissing die met dit beroep tot nietigverklaring wordt bestreden.

IV. Ontvankelijkheid van de tussenkomst

Exceptie van gebrek aan belang

10. In een “*addendum* bij memorie van wederantwoord” betwisten de verzoekende partijen het belang van de tussenkomende partij. Zij zijn van oordeel dat het belang van de tussenkomende partij is “vervallen” doordat de bestuurlijke maatregel inmiddels is uitgevoerd, en de stad het dossier zou hebben afgesloten.

Beoordeling

11. Ingeval de bestreden beslissing door de Raad van State zou worden vernietigd, zal de verwerende partij zich opnieuw moeten uitspreken over het bij haar ingestelde bestuurlijk beroep. Dit zou kunnen leiden tot de vernietiging van het besluit van de tussenkomende partij.

De tussenkomende partij heeft er belang bij dat de initiële beslissing niet wordt vernietigd. Zij heeft dan ook belang bij de tussenkomst.

V. Ontvankelijkheid van het verzoekschrift tot nietigverklaring

Standpunt van de partijen

12. Zowel de verwerende als de tussenkomende partij werpt op dat het inleidend verzoekschrift niet ontvankelijk is, omdat de uiteenzetting van de feiten en de middelen niet is opgenomen in het eigenlijk verzoekschrift, maar te vinden is in afzonderlijke bijlagen. Zodoende zou het verzoekschrift niet beantwoorden aan artikel 2, § 1, 3°, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’ (hierna : het procedurereglement).

Beoordeling

13. Een verzoekschrift tot nietigverklaring moet overeenkomstig het procedurereglement “een uiteenzetting van de feiten en de middelen” bevatten.

Te dezen maakt het verzoekschrift tot nietigverklaring melding van de volgende “administratief vereiste gegevens”:

“5. Uiteenzetting van de feitelijke omstandigheden van de zaak is bijgevoegd in bijlage 2;
6. Uiteenzetting van de 'middelen', waarin wordt uitgelegd welke rechtsregels er werden geschonden en op welke wijze, is bijgevoegd in bijlage 3”

Er blijkt ook dat deze bijlagen effectief bij het verzoekschrift werden gevoegd.

14. Aangenomen wordt dat de verzoekende partijen wel degelijk voldaan hebben aan het voorschrift van artikel 2, § 1, 3°, van het procedurereglement.

De verwijzing naar 's Raads arrest nr. 226.992 van 1 april 2014, uitgesproken in het kader van een procedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid, is niet dienend nu blijkt dat zowel de verwerende partij als de tussenkomende partij ter zake wel degelijk verweer heeft kunnen voeren en ook effectief hebben gevoerd.

15. In het licht van de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens inzake het recht van toegang tot de rechter, inzonderheid de arresten vzw L'Erablière van 24 februari 2009 en Miessen van 18 oktober 2016, zou het sowieso van een overdreven en niet te verantwoorden formalisme getuigen om het verzoekschrift tot nietigverklaring onontvankelijk te verklaren om de enkele reden dat de uiteenzetting van de middelen - op een zeer duidelijke en transparante wijze - in een afzonderlijke bijlage werden opgenomen.

16. Het gegeven dat de verzoekende partijen geen kopie van het verzoekschrift en de bijlagen “ter kennisgeving” aan de verwerende partij hebben gestuurd, zoals bepaald in artikel 3ter van het procedurereglement, heeft evenmin tot gevolg dat het verzoek tot nietigverklaring onontvankelijk moet worden verklaard, nu aan de niet-naleving van dit voorschrift geen enkele sanctie is verbonden.

VI. Onderzoek van de middelen

A. Eerste en tweede middel

Uiteenzetting van de middelen

17. De eerste twee middelen beroepen zich op de schending van het gelijkheidsbeginsel.

18. Het *eerste middel* betreft de wijze waarop het begrip “verharding” op gewestelijk niveau wordt geïnterpreteerd en toegepast. Volgens de verzoekende partijen heeft de verwerende partij het begrip “verharding” eerder reeds opgevat in de zin dat de waterdoorlatendheid van de bodem ter zake bepalend is. Een waterdoorlatende bedekking met kiezels zou in die benadering geen verharding uitmaken. De verzoekende partijen verwijzen in dat verband meer bepaald naar beleidsnota’s en mededelingen van het departement Omgeving van de Vlaamse overheid en naar reglementen van de steden Mechelen, Vilvoorde en Antwerpen die door de verwerende partij zouden zijn “aanvaard”.

19. Het *tweede middel* betreft de wijze waarop het begrip “verharding” op gemeentelijk niveau wordt geïnterpreteerd en toegepast. Ook hier houden de verzoekende partijen voor dat de gemeentelijke diensten van de stad Oostende in een aantal situaties enkel tot het bestaan van een “verharding” hebben besloten indien een bedekking niet waterdoorlatend was. Zij verwijzen in dat verband naar de verkaveling “Stuiverstraat” waar gestabiliseerd gras, een “mengsel van kalksteenslag, lava, teelaarde en graszaad”, niet als een vergunningsplichtige verharding werd beschouwd. Zij wijzen er ook op dat de stad

Oostende een “houtschilfer-/schorsbedekking” niet beschouwt als een verharding, en dat de stad zelf ook al een bedekking met lavasteen heeft aangebracht op het Stationsplein.

20. In beide middelen zijn de verzoekende partijen van oordeel dat het gelijkheidsbeginsel wordt miskend doordat specifiek ten aanzien van hen toepassing gemaakt wordt van het begrip “verharding” in de “spraakgebruikelijke betekenis” ervan, terwijl in andere gevallen toepassing werd gemaakt van het criterium inzake de waterdoorlatendheid.

Beoordeling

21. Overeenkomstig artikel 4.2.1, 1°, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO) mag niemand zonder voorafgaande omgevingsvergunning de volgende bouwwerken verrichten:

- a) het optrekken of plaatsen van een constructie,
- b) het functioneel samenbrengen van materialen waardoor een constructie ontstaat,
- c) het afbreken, herbouwen, verbouwen en uitbreiden van een constructie.

22. Overeenkomstig artikel 4.1.1, 3°, VCRO wordt het begrip constructie gedefinieerd als “een gebouw, een bouwwerk, een vaste inrichting, een verharding, al dan niet bestaande uit duurzame materialen, in de grond ingebouwd, aan de grond bevestigd of op de grond steunend omwille van de stabiliteit, en bestemd om ter plaatse te blijven staan of liggen, ook al kan het goed uit elkaar genomen worden, verplaatst worden, of is het goed volledig ondergronds”.

23. Er blijkt niet dat de decreetgever het begrip “verharding” nader heeft gedefinieerd. Er blijkt evenmin dat de decreetgever aan de bestuurlijke overheden de bevoegdheid heeft toevertrouwd om het begrip “verharding” nader te definiëren of te concretiseren.

24. In die omstandigheden komt het uitsluitend de bevoegde rechter toe om de betrokken bepalingen en de erin vervatte begrippen te interpreteren met het oog op de correcte toepassing ervan. De omstandigheid dat meerdere

bestuurlijke overheden reeds eerder een standpunt hebben ingenomen aangaande de wijze waarop de betrokken begrippen moeten worden begrepen, is ter zake niet bepalend.

25. Gezien het voorgaande bepaalt dus niet het gelijkheidsbeginsel of de verwerende partij wettig tot het besluit is gekomen dat de verzoekende partijen wederrechtelijk vergunningsplichtige werken hebben uitgevoerd. Dit wordt integendeel uitsluitend bepaald door de draagwijdte die toekomt aan het decretale begrip “verharding”, waarbij het de bevoegde rechter toekomt om daaromtrent te beslissen.

26. De verzoekende partijen reiken geen concrete elementen aan die doen blijken dat de decreetgever een andere bedoeling heeft gehad dan het begrip “verharding” te begrijpen in de gebruikelijke betekenis van het woord. Meer bepaald maken de verzoekende partijen geenszins aannemelijk dat de decreetgever heeft beoogd om het begrip “verharding” te koppelen aan het al dan niet waterdoorlatend karakter van de aangebrachte bodembedekking. Zij verwijzen enkel naar toepassingen ervan door diverse bestuurlijke overheden, maar die kunnen zoals gezegd bezwaarlijk bepalend worden geacht om de bedoeling van de decreetgever te achterhalen, te meer nu diverse overheden daaraan soms een uiteenlopende invulling blijken te hebben gegeven.

27. Het bestreden besluit stelt in dit verband op goede grond het volgende :

“De stelling van de beroepsindieners dat de ‘algemene spreekwoordelijke betekenis’ van het begrip ‘verharding’ niet van toepassing is, faalt naar recht.

Het rechtszekerheidsbeginsel houdt in dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk moet zijn, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat de handeling wordt verricht en de overheid daarvan niet zonder objectieve en redelijke verantwoording mag afwijken. [...]

Het rechtszekerheidsbeginsel vereist evenwel niet dat elk begrip dat in een verordenende bepaling voorkomt (of onderdelen ervan), wordt gedefinieerd, noch vereist dit beginsel dat in de betrokken verordenende bepaling de interpretatie ervan wordt opgenomen of verduidelijkt. Bij gebrek aan een definitie in de verordenende bepaling zelf moet een begrip,

steeds onder toezicht van de daartoe bevoegde rechter, in hun spraakgebruikelijke betekenis worden verstaan en toegepast. [...]

Uit de omstandigheid dat het begrip ‘verharding’ niet wordt gedefinieerd in de verordenende bepalingen van de organieke regelgeving zelf, te dezen in de kwestieuze bepalingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, volgt dat het overeenkomstig de aangehaalde rechtspraak van de Raad van State door de bevoegde administratieve overheid in zijn spraakgebruikelijke betekenis moet worden uitgelegd en toegepast, en dit in tegenstelling tot wat de beroepsindieners doen gelden.

In zijn spraakgebruikelijke betekenis (Van Dale) is het zelfstandig naamwoord ‘verharding’ gesubstantiveerd van het werkwoord ‘verharden’, wat betekent ‘hard(er) maken’ en betekent ‘hard’ verder ‘niet week of zacht’. De concrete aanleg van de voortuin in siergrind en lavasteen voldoet aan deze definities. Hieruit volgt dat de aanleg van de voortuin met siergrind en lavasteen zodoende voldoet aan de spraakgebruikelijke betekenis van ‘verharding’. Of de verharding al dan niet een ‘waterdoorlatende bedekking’ is, doet daar niet aan af, omdat in zijn spraakgebruikelijke betekenis niet het permeabele karakter van de materialen doch het niet-weke of onzachte karakter ervan bepalend is.

De vergunningsplicht voor het aanleggen van een verharding is ingesteld door het Vlaamse Gewest in artikel 4.2.1, 1° VCRO. Het is dus hier dat de vergunningsplicht wordt bepaald. Steden en gemeenten hebben niet de bevoegdheid om handelingen die onderworpen zijn aan de vergunningsplicht hiervan vrij te stellen. Het is ook op basis van deze bepaling dat de bestuurlijke maatregel van last onder dwangsom werd opgelegd. De mogelijke definities of bepalingen die er binnen andere steden en gemeenten zijn opgenomen in stedenbouwkundige voorschriften, kunnen de vergunningsplicht op dit punt dus niet beperken. Wel kunnen zij via eigen voorschriften, onder andere, ingrijpen op de door de Vlaamse Regering geformuleerde vrijstellingen, doch voor de voortuin zijn er geen vrijstellingen voorzien op het aanleggen van verhardingen buiten de noodzakelijke toegangen. Ook kunnen zij voorzien in welke mate een vergunningsplichtige handeling ter plaatse kan worden gerealiseerd.

Welke definitie de stad Oostende hanteert in haar verordening is dan ook niet relevant daar de vergunningsplicht en de schending is gebaseerd op de VCRO. Door de rechtspraak wordt een verharding in kiezel, lavasteen en dergelijke meer weldegelijk aanvaard als een verharding respectievelijk constructie. De definitie die gepubliceerd is op de website van het departement Omgeving kan de regelgeving niet veranderen en staat ook niet boven de uitspraken van de rechtbank. [...]

Uit wat hiervoor is gesteld, volgt dat de zienswijze van de stad Oostende dat de geviseerde handeling een ‘verharding’ en dus een constructie betreft in de zin van artikel 4.1.1, 3° VCRO, bijval verdient.”

28. Het Van Dale Woordenboek vermeldt als tweede betekenis van het woord “verharding” :

“plaats waar of datgene waarmee iets verhard is

ook als tweede lid in samenstellingen als de volgende, waarin het eerste lid een terrein(soort) noemt: baanverharding, bermverharding, dijkverharding, erfverharding, kaaiverharding, oeververharding, perronverharding, rijwegverharding, straatverharding, terreinverharding, vloerverharding, wegverharding, zeedijkverharding
ook als tweede lid in samenstellingen als de volgende, waarin het eerste lid het verhardingsmateriaal noemt: asfaltverharding, betonverharding, bitumenverharding, grindverharding, kiezelverharding, puinverharding, steenslagverharding”

29. De verzoekende partijen betwisten niet dat het aanbrengen van grond en lavasteen, op de wijze waarop zij dat hebben gedaan, wel degelijk te beschouwen is als een verharding in de gebruikelijke betekenis van het woord. In die omstandigheden kunnen de verzoekende partijen niet staande houden dat de verwerende partij niet wettig tot het besluit is kunnen komen dat te dezen sprake was een vergunningsplichtige handeling.

30. De omstandigheid dat de verwerende of de tussenkomende partij eerder een andere invulling zouden hebben gegeven aan het verhardingsbegrip doet niet anders besluiten. Het gelijkheidsbeginsel heeft immers betrekking op de gelijke toepassing van de wet en niet op de overtreding ervan.

31. Het eerste en het tweede middel zijn ongegrond.

B. Het derde middel

Uiteenzetting van het middel

32. In het derde middel beroepen de verzoekende partijen zich andermaal op de schending van het gelijkheidsbeginsel. Meer bepaald zien zij een miskennis van het gelijkheidsbeginsel in het gegeven dat hun dossier aanleiding heeft gegeven tot een bestuurlijke maatregel, terwijl de stad Oostende in andere vergelijkbare gevallen heeft geopteerd voor de gerechtelijke weg. Volgens de verzoekende partijen kan in hoofde van de stad Oostende geen “objectieve of redelijke reden” worden geformuleerd “om de verschillen in juridische afhandeling te argumenteren”.

Beoordeling

33. In de bestreden beslissing werd de gelijkkluidende grief terecht als volgt beantwoord :

“Met een laatste beroepsargument stellen beroepsindieners dat hen een rechtsgang is ontzegd door hen niet voor de burgerlijke rechtbank te dagen. Dit argument vindt geen grond. De VCRO voorziet dat de actor die bevoegd is om herstel op te leggen, waaronder de burgemeester, de keuze heeft tussen een herstellvordering in te stellen bij het parket of de burgerlijke rechter of om een bestuurlijke maatregel op te leggen. Enkel wanneer er reeds een dagvaarding is ingeleid voor de burgerlijke rechter of de strafrechter kan er geen bestuurlijke maatregel meer worden opgelegd. In dit dossier had de burgemeester de vrije keuze om te kiezen voor een rechterlijk of een administratief hersteltraject. Welk traject de burgemeester verkiest, behoort tot zijn discretionaire bevoegdheid gezien er in dit dossier geen sprake is van een dagvaarding en een adviesaanvraag over een mogelijke herstellvordering bij de HRH niet gelijk gesteld kan worden aan een dagvaarding. Bovendien dienen in zowel het rechterlijk als het administratief hersteltraject de toewijzingsregels van artikel 6.3.1 VCRO te worden gevolgd, op dit punt wordt elke overtreder gelijk behandeld. Ook voorziet het administratief hersteltraject voldoende waarborgen om de rechten van verdediging te respecteren. Zo werd beroepsindiener gehoord in het traject tot het opleggen van de bestuurlijke maatregel. Ook in het kader van het beroep bij de minister heeft beroepsindiener gebruik gemaakt van zijn hoorrecht. Tot slot staat er hier ook nog een beroep open bij de Raad van State zodat alle rechten van verdediging zijn gevrijwaard.”

34. De verwerende en de tussenkomende partij kunnen worden bijgetreden in het standpunt dat de verzoekende partijen in essentie kritiek formuleren op de decretale bepalingen waarin de keuze tussen een civielrechtelijke procedure en een bestuurlijke maatregel mogelijk is gemaakt, voor de beoordeling waarvan de Raad van State niet bevoegd is.

35. De verzoekende partijen gaan er voorts ten onrechte van uit dat de keuze voor de piste van de bestuurlijke maatregel het mogelijk maakt om een onafhankelijke en objectieve beoordeling te vermijden. De beroepsmogelijkheid bij de Raad van State garandeert de verzoekende partijen immers een objectieve beoordeling door een onafhankelijke en onpartijdige rechter.

36. Gezien het voorgaande geeft het loutere gegeven dat voor andere – volgens de verzoekende partijen vergelijkbare – dossiers werd geopteerd voor een procedure voor de burgerlijke rechter geen aanleiding tot de miskennis van het gelijkheidsbeginsel.

37. Het derde middel wordt verworpen

C. Vierde middel

Uiteenzetting van het middel

38. Het vierde middel houdt in essentie voor dat het standpunt dat in de bestreden beslissing wordt ingenomen dat de in de voortuinstrook van de verzoekende partijen uitgevoerde werkzaamheden met siergrind en lavasteen zijn te beschouwen als vergunningsplichtige werken enkel een “stellingname” betreft en dat deze bewering op geen enkele wijze wordt gemotiveerd.

39. In de memorie van wederantwoord en de laatste memorie beroepen de verzoekende partijen zich ook op een miskennis van de civielrechtelijke regels inzake bewijs, vervat in artikel 8.4 van het Burgerlijk Wetboek. De verzoekende partijen houden ter zake voor dat het aan de verwerende partij is om “te bewijzen dat de spraakgebruikelijke betekenis van de term ‘verharding’ van toepassing is binnen de VCRO”.

Beoordeling

40. Uit de beoordeling van het eerste en tweede middel (randnr. 27 en volgende) blijkt dat de bestreden beslissing zich geenszins beperkt tot een loutere stellingname, maar integendeel een uitvoerige verantwoording bevat voor het ingenomen standpunt.

41. In de mate dat de verzoekende partijen in de memorie van wederantwoord nog een miskenning menen te zien van de civielrechtelijke regels inzake bewijs, gaat het om een middel dat niet tijdig werd ingeroepen en bijgevolg onontvankelijk is.

42. Het vierde middel wordt verworpen.

VII. Besluit

43. Gelet op de verwerping van de middelen moet het beroep hoe dan ook worden verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden, elk voor de helft, verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro, een bijdrage van 22 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

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

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op twaalf januari tweeduizend vierentwintig,
door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
David D’Hooghe,	staatsraad,
bijgestaan door	
Frank Bontinck,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Frank Bontinck

Johan Lust