

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 2 september 2021 met nummer RvVb-A-2122-0021

in de zaak met rolnummer 2021-RvVb-0540-A

Verzoekende partij **B2 PROJECTEN bv**

vertegenwoordigd door Mr. Lode DEKIMPE met
woonplaatskeuze te 9690 Kluisbergen, Grote Herreweg 34 A

Verwerende partij **de provincie OOST-VLAANDEREN, vertegenwoordigd door
de deputatie van de provincieraad**

met woonplaatskeuze op het kantoor te 9000 Gent,
Gouvernementstraat 1

I. Voorwerp van het beroep

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 6 april 2021 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 22 februari 2021, waarmee aan de verzoekende partij een omgevingsvergunning stilzwijgend wordt geweigerd voor het bouwen van een meergezinswoning met ondergrondse garage na slopen van bestaand bedrijfsgebouw (omgevingsnummer: 2020122896).

De provinciale omgevingsambtenaar van de provincie Oost-Vlaanderen heeft het bestuurlijk beroep van de verzoekende partij tegen de stilzwijgende weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Maldegem van 7 januari 2021 onontvankelijk verklaard.

Het project ligt in Maldegem aan de 39^e Linielaan 8A en heeft als kadastrale omschrijving eerste afdeling, sectie G, nummers 227/c6, 227/p5, 228/02, 228/m2, 229/h2.

II. Rechtspleging

Met een beschikking van 10 juni 2021 heeft de voorzitter van de Raad voor Vergunningsbetwistingen vastgesteld dat het beroep op het eerste gezicht alleen korte debatten vereist.

De verwerende partij dient een nota met opmerkingen in.

De procespartijen werden opgeroepen voor de zitting van 29 juli 2021. Ze hebben ingestemd met het schriftelijk behandelen en in beraad nemen van de zaak met toepassing van artikel 85, §3 Procedurebesluit.

III. Feiten

Op 21 september 2020 vraagt de verzoekende partij een omgevingsvergunning aan voor het bouwen van een meergezinswoning met ondergrondse garages na het slopen van bestaande bedrijfsgebouw gelegen in Maldegem aan de 39^e Linielaan 8A.

Het perceel ligt in woongebied (gewestplan 'Eeklo-Aalter').

Het openbaar onderzoek loopt van 5 oktober 2020 tot en met 3 november 2020. Er worden 21 bezwaarschriften ingediend, doch twee bezwaarschriften werden zesmaal ingediend.

De gemeentelijke omgevingsambtenaar adviseert (op een voor de Raad onbekende datum) voorwaardelijk gunstig.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Maldegem weigert op 13 januari 2021 stilzwijgend een omgevingsvergunning aan de verzoekende partij.

Tegen die beslissing tekent de verzoekende partij op 10 februari 2021 bestuurlijk beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale omgevingsambtenaar van de provincie Oost-Vlaanderen verklaart het beroep op 22 februari 2021 onontvankelijk.

Dat is de bestreden beslissing.

IV. Onderzoek van de behandeling in korte debatten

De voorzitter van de Raad voor Vergunningsbetwistingen of de door hem aangewezen bestuursrechter kan ambtshalve onderzoeken of de behandeling van een beroep alleen korte debatten vereist. (artikel 59, §1 Procedurebesluit) Een zaak kan met korte debatten worden behandeld wanneer de afhandeling ervan zodanig duidelijk is dat een doorgedreven onderzoek niet noodzakelijk is.

De voorzitter van de Raad stelt in de beschikking van 10 juni 2021 vast dat de behandeling van de zaak in aanmerking komt voor de behandeling via korte debatten.

De partijen betwisten de toepassing van de behandeling in korte debatten niet.

V. Onderzoek van het enig middel

De verzoekende partij roept de schending in van:

- artikel 36, 54, 1°, 55, 56, lid 1, 4° en 62, lid 1, 1° van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning (hierna: OVD);
- artikel 14/1 OVD;
- artikel 147 en 152 van het besluit van de Vlaamse regering van 27 november 2015 tot uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning (hierna: OVB);
- artikel 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen (hierna: Motiveringswet);
- het materieel motiveringsbeginsel, en het zorgvuldigheids- en vertrouwensbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Standpunt van de partijen

1.

In een eerste onderdeel licht de verzoekende partij toe dat artikel 54,1° OVD bepaalt dat de beroepstermijn van 30 dagen ingaat *“de dag na de betekening van de bestreden beslissing voor die personen of instanties aan wie de beslissing betekend wordt”*.

In artikel 36 OVD wordt de Vlaamse regering gemachtigd om de regels voor de gewone vergunningsprocedure, waaronder ook de regels voor bekendmaking van de beslissing, te bepalen.

Uit artikel 55 van het OVB en het verslag van de Vlaamse regering bij deze bepaling volgt volgens de verzoekende partij dat met het begrip 'beslissing', zowel de uitdrukkelijke als de stilzwijgende beslissing wordt bedoeld, zodat ook de stilzwijgende beslissing moet worden bekend gemaakt. Artikel 56 geeft vervolgens aan op welke wijze een dergelijke beslissing moet worden bekend gemaakt. Die kan verschillen naar gelang het project, het soort beslissing en de procedure, doch een bekendmaking op de website van de gemeente en een terinzagelegging op de gemeente is in ieder geval vereist.

Uit artikel 62 lid 1, 1° OVB over de individuele kennisgeving volgt dat de bevoegde overheid verplicht is om de beslissing via een beveiligde zending ter beschikking te stellen van onder andere de aanvrager, binnen de 10 dagen na het nemen van de bestreden beslissing of nadat de beslissingstermijn is verstreken. In het tweede lid wordt verduidelijkt dat de aanvrager digitaal of analoog in kennis kan gesteld worden.

Uit de samenlezing van voormelde bepalingen (in het bijzonder de zinsnede 'of de beslissingstermijn is verstreken') leidt de verzoekende partij af dat zelfs een stilzwijgende (weigerings)beslissing individueel ter kennis moet worden gebracht aan de vergunningsaanvrager (per beveiligde zending), zodat een administratief beroep tegen een dergelijke stilzwijgende beslissing overeenkomstig artikel 54 OVD binnen een vervaltermijn van 30 dagen, die ingaat de dag na de dag van de betekening (kennisgeving per beveiligde zending) van de bestreden beslissing, kan worden ingesteld.

In de bestreden beslissing stelt de verwerende partij vast dat de beslissingstermijn verstreek op 7 januari 2021. Daaruit volgt dat het college geen tijdige beslissing heeft genomen en een stilzwijgende weigering op die dag voorligt. Ze leidt daaruit af dat de beroepstermijn van de appellante afliep op 7 februari 2021. Volgens de verzoekende partij gaat de verwerende partij voorbij aan het feit dat het college op 4 januari 2021 wel degelijk een beslissing nam over de omgevingsververgunning van de verzoekende partij, waarbij het voorwaardelijk gunstig advies van de gemeentelijke omgevingsambtenaar werd opgenomen, maar de uiteindelijke beslissing werd uitgesteld. De notulen van deze beslissing van het college van 4 januari 2021 werden op 13 januari 2021 opgeladen op het omgevingsloket. Het principe van een stilzwijgende weigering lijkt daarmee tegenstrijdig: enerzijds kunnen geen notulen worden opgeladen in geval van een stilzwijgende beslissing, en anderzijds lijkt het opladen van de notulen het bestaan van een stilzwijgende weigering uit te sluiten.

De verzoekende partij concludeert dat de verwerende partij in ieder geval de berekening van de vervaltermijn voor het administratief beroep (art. 54 OVD) miskent, aangezien de (stilzwijgende) vergunningsbeslissing individueel per beveiligde zending aan de aanvrager ter kennis moet worden gebracht en aangezien de collegebeslissing van de gemeente Maldegem pas aan de verzoekende partij werd bekend gemaakt middels een e-mail van 13 januari 2021 waarin uitdrukkelijk werd gesteld dat een beslissing werd genomen zoals aangegeven op het omgevingsloket, met name "stilzwijgende weigering van 11-01-21". Ze stelt dat de nuttige beroepstermijn voor het administratief beroep liep tot en met 12 februari 2021 vermits ze op 13 januari 2021 pas vooreerst in kennis werd gesteld van de collegebeslissing en het beroep dat werd ingesteld op 10 februari 2021 ontvankelijk was.

Door bij de berekening van de administratieve beroepstermijn geen rekening te houden met de decretaal voorzien verplichting tot bekendmaking, ook van stilzwijgende beslissingen, schendt de bestreden beslissing de voormelde bepalingen.

2.

De verwerende partij antwoordt met betrekking tot het eerste onderdeel dat de verzoekende partij de rechtsgrond die de provinciale omgevingsambtenaar aanwijst, met name artikel 54, 2° OVD, waarin uitdrukkelijk wordt bepaald dat in het geval de omgevingsvergunning in eerste administratieve aanleg stilzwijgend wordt geweigerd, de beroepstermijn begint te lopen de dag na het verstrijken van de beslissingstermijn, negeert. Ze meent dat de verzoekende partij geen argumentatie levert tegen de toepassing van deze duidelijke bepaling.

Het onderscheid tussen een beslissing die betekend wordt en een stilzwijgende weigering was volgens verwerende partij niet voorzien in de VCRO en is een onderscheid dat de decreetgever in het OVD dus uitdrukkelijk heeft willen voorzien. Het feit dat ook de stilzwijgende weigering overeenkomstig het OVB betekend moet worden, doet artikel 54, 2° OVD niet verdwijnen. De verwerende partij acht deze laatste bepaling de meer specifieke regeling dan de meer algemene bepaling van artikel 54, 1° en 3° OVD. Ze meent dan ook dat ze het decreet niet zomaar buiten toepassing kan laten.

Ze voegt er nog aan toe dat indien de redenering van de verzoekende partij gevolgd zou worden artikel 54, 2° OVD voor geen enkele situatie van toepassing zou zijn en dus zinledig zou worden.

Tot slot stelt ze dat het gegeven dat de gemeente notulen van een beslissing heeft opgeladen op het omgevingsloket de beroepstermijn niet wijzigt. Bovendien betreft het geen vergunningsbeslissing, maar wel een uitdrukkelijk uitstel van beslissing. Ook een eventuele vergunningsbeslissing die buiten de decretaal voorziene beslissingstermijn is genomen, kan geen afbreuk meer doen aan de van rechtswege tussen gekomen stilzwijgende weigering.

Ze benadrukt dat de bestreden beslissing een duidelijke rechtsgrond heeft (artikel 54, 2° OVD) die niet voor interpretatie vatbaar is.

Beoordeling door de Raad

1. Juridisch kader en beginselen

Artikel 54 OVD bepaalt de beroepstermijn om een administratief beroep in te stellen in geval van een reguliere procedure. Deze bepaling luidt als volgt:

“Het beroep wordt op straffe van onontvankelijkheid ingesteld binnen een termijn van dertig dagen die ingaat:

1° de dag na de datum van de betekening van de bestreden beslissing voor die personen of instanties aan wie de beslissing betekend wordt;

2° de dag na het verstrijken van de beslissingstermijn als de omgevingsvergunning in eerste administratieve aanleg stilzwijgend geweigerd wordt;

3° ...”

Artikel 36 OVD machtigt de Vlaamse regering om nadere regels te bepalen voor de gewone vergunningsprocedure en benoemt uitdrukkelijk ook regels voor bekendmaking van de beslissing. Die nadere regels werden uitgewerkt in de artikelen 55, 56 en 62 van het Omgevingsvergunningsbesluit (hierna: OVB).

Artikel 55 OVB bepaalt als volgt dat de bekendmaking zowel geldt voor de uitdrukkelijke als voor de stilzwijgende beslissingen:

“Tenzij het uitdrukkelijk anders is bepaald, wordt in deze afdeling verstaan onder beslissing : een uitdrukkelijke of stilzwijgende beslissing over een vergunningsaanvraag.”

In het verslag aan de regering wordt deze bepaling als volgt toegelicht:

“Om alle discussies of verwarring te vermijden wordt in dit artikel duidelijk aangegeven dat het begrip beslissing in deze afdeling zowel slaat op de uitdrukkelijke beslissing als op de stilzwijgende beslissing. Ook de stilzwijgende beslissing moet bekendgemaakt worden.”

Artikel 56 OVB handelt over de wijze waarop de omgevingsvergunningsbeslissing wordt bekend gemaakt. Deze bepaling luidt:

“De beslissing over een omgevingsvergunning wordt bekendgemaakt door :

1° in voorkomend geval, de aanplakking van een affiche op de plaats waar het voorwerp van de vergunningsaanvraag uitgevoerd zal worden, conform artikel 59;

2° de publicatie op de website van de gemeente waar het voorwerp van de vergunningsaanvraag uitgevoerd zal worden, conform artikel 60;

3° in voorkomend geval, de publicatie in een dag- of weekblad, conform artikel 61;

4° in voorkomend geval, de individuele kennisgeving, conform artikel 62;

5° de analoge of digitale terinzagelegging van de beslissing in het gemeentehuis van de gemeente waar het voorwerp van de vergunningsaanvraag uitgevoerd zal worden, conform artikel 63.

...”

Artikel 62 OVB dat de individuele kennisgeving regelt, bepaalt tot slot:

“Het bevoegde bestuur stelt de beslissing met een beveiligde zending uiterlijk tien dagen na de datum waarop de beslissing is genomen of de beslissingstermijn is verstreken, ter beschikking van de volgende personen of instanties :

1° de vergunningsaanvrager;

2° in voorkomend geval, de beroepsindiener;

3° ...”

2. De bestreden beslissing

De verwerende partij overweegt met betrekking tot de tijdigheid van het administratief beroep het volgende in de bestreden beslissing:

“ ...

Onderzoek van de ontvankelijkheid

... ”

Niet tijdig

De beslissingstermijn voor het college van burgemeester en schepenen verstreek op 7 januari 2021.

Het college van burgemeester en schepenen heeft geen tijdige beslissing genomen binnen de decretale termijn, wat resulteerde in een stilzwijgende weigering op diezelfde dag.

Artikel 54 van het omgevingsvergunningsdecreet bepaalt dat het beroep op straffe van onontvankelijkheid dient te worden ingesteld binnen een termijn van dertig dagen die ingaat (2°) de dag na het verstrijken van de beslissingstermijn als de omgevingsvergunning in eerste administratieve aanleg stilzwijgend geweigerd wordt.

De beroepstermijn voor appellant liep dan ook af op zondag 7 februari 2021.

Het beroep werd ingesteld op woensdag 10 februari 2021 en is dan ook niet tijdig.

Het moet dan ook als onontvankelijk worden verworpen, gelet op de bepalingen van art. 54 van het OMVD.

Het gegeven dat in het omgevingsloket een andere termijn aangegeven staat, brengt hier geen verandering in, en vloeit voort uit de wijze waarop de gemeente haar beslissing registreerde.

...”

3. Beoordeling van de tijdigheid

De verzoekende partij – daarin niet tegengesproken door de verwerende partij – stelt dat de stilzwijgende weigeringsbeslissing haar door de vergunningverlenende overheid in eerste administratieve aanleg per e-mail vooreerst werd ter kennis gebracht op 13 januari 2021. Op diezelfde datum werd voormelde beslissing ook opgeladen en geregistreerd in het omgevingsloket. Het omgevingsloket gaf aan dat de stilzwijgende beslissing dateert van 11 januari 2021.

Uit de voorgaande overwegingen blijkt dat de verwerende partij voor de berekening van de beroepstermijn slechts rekening hield met artikel 54, 2° OVD, dat, in een letterlijke lezing, de beroepstermijn van dertig dagen doet ingaan de dag na het verstrijken van de beslissingstermijn van de vergunningverlenende overheid in eerste administratieve aanleg. De verwerende partij acht dit de meest specifieke bepaling en erkent dat ze geen rekening hield met de betekening/kennisgeving van de stilzwijgende beslissing van een latere datum.

De Raad stelt op grond van het administratief dossier vast dat op het ogenblik van het verstrijken van de beslissingstermijn van het college van burgemeester en schepenen volgens de verwerende partij op 7 januari 2021, ogenblik waarop de stilzwijgende beslissing tot stand kwam, er nog geen kennisgeving van die stilzwijgende beslissing werd betekend aan de aanvrager, zodat de vervaltermijn van 30 dagen om een administratief beroep in te stellen nog niet was begonnen lopen en dus niet kon verstrijken op 7 februari 2021. De verwerende partij kan niet worden gevolgd wanneer zij lijkt aan te nemen dat de beroepstermijn *in casu* reeds is begonnen lopen op het ogenblik van het verstrijken van de beslissingstermijn van de vergunningverlenende overheid in eerste administratieve aanleg. Artikel 54, 1° OVD in samenhang gelezen met de relevante uitvoeringsbepalingen in het OVB bepalen immers duidelijk en ondubbelzinnig dat de er een kennisgeving/betekening moet gebeuren aan de aanvrager van de vergunning, ook wanneer het een stilzwijgende beslissing betreft.

Uit de artikelen 55 en 62 OVB volgt dat zowel de uitdrukkelijke als de stilzwijgende beslissing in eerste administratieve aanleg (per beveiligde zending) betekend moet worden aan de aanvrager van de vergunning en dit binnen een ordetermin van 10 dagen.

Overeenkomstig artikel 54, 1° OVD moet het beroep op straffe van onontvankelijkheid worden ingesteld binnen een termijn van dertig dagen die ingaat de dag na de datum van de betekening van de bestreden beslissing “voor die personen of instanties aan wie de beslissing betekend wordt”.

De verwerende partij kan bijgevolg niet ontkennen dat de beslissing, *in casu* een stilzwijgende beslissing, in huidig geval moest betekend worden aan de aanvrager.

Ook in het geval van een stilzwijgende weigering van de vergunning begint de beroepstermijn voor de aanvrager dus slechts te lopen de dag na kennisgeving van de stilzwijgende beslissing van het college van burgemeester en schepenen. Anders oordelen strijdt met de duidelijke tekst van artikel 54, 1° OVD, gelezen in samenhang met artikel 36 en 36 OVD in samenhang gelezen met artikelen 55, 56 lid1, 4° en 62, lid 1, 1° OVB. De bestreden beslissing die in die omstandigheden besluit tot de onontvankelijkheid wegens vermeende laattijdigheid legt aan de verzoekende partij bovendien, en onafgezien van het voorgaande, een onevenredig strenge waakzaamheidsplicht op. Op straffe van het ontnemen van een efficiënte rechtsbescherming aan de aanvrager, en het recht op toegang tot de rechter, oordeelt de Raad dat artikel 54, 2° OVD, in zijn letterlijke interpretatie, enkel van toepassing is op voorwaarde dat de stilzwijgende beslissing niet hoeft te worden betekend.

Aangezien de verwerende partij niet betwist dat de stilzwijgende weigeringsbeslissing aan de aanvrager van de vergunning ter kennis werd gebracht (in persoon middels e-mail en eveneens via het omgevingsloket) op 13 januari 2021, kan niet rechtsgeldig worden gesteld dat het administratief beroep van de aanvrager gedateerd op 10 februari 2021 tegen de stilzwijgende weigeringsbeslissing - die volgens de gegevens van het omgevingsloket dateert van 11 januari 2021 – laattijdig is en onontvankelijk moest worden verklaard.

Het middel is gegrond.

De overige middelonderdelen kunnen niet leiden tot een ruimere vernietiging en worden niet verder behandeld.

VI. Beslissing

1. De bestreden beslissing wordt vernietigd.
2. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over het bestuurlijk beroep van de verzoekende partij en dit binnen een termijn van drie maanden te rekenen vanaf de dag na de dag van de betekening van dit arrest.
3. De kosten van het beroep bestaande uit het rolrecht van de verzoekende partij, bepaald op 200 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro verschuldigd aan de verzoekende partij, komen ten laste van de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken in zitting van 2 september 2021 door de zevende kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de zevende kamer,

Kengiro VERHEYDEN

Marc VAN ASCH