

Rolnummer 5604
Arrest nr. 32/2014 van 27 februari 2014

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag betreffende artikel 4.8.16, § 1, eerste lid, 6°, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, vóór de vervanging ervan bij artikel 5 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 6 juli 2012, gesteld door de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters A. Alen en J. Spreutels, de rechters E. De Groot, J.-P. Snappe, T. Merckx-Van Goey en F. Daoût, en, overeenkomstig artikel 60*bis* van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, emeritus voorzitter M. Bossuyt, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van emeritus voorzitter M. Bossuyt,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging

Bij arrest van 5 februari 2013 in zake het college van burgemeester en schepenen van de stad Brugge tegen de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het « Departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed », afdeling West-Vlaanderen, met als tussenkomen partijen de nv « Electrabel », de nv « Aspiravi », de nv « Electrawinds Plus », de nv « Pathoeke Plus » en de nv « Ardesa », waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 4 maart 2013, heeft de Raad voor Vergunningsbetwistingen de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 4.8.16, § 1, eerste lid, 6° VCRO in de versie vóór de wijziging ervan bij het decreet van 6 juli 2012 houdende wijziging van diverse bepalingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, wat de Raad voor Vergunningsbetwistingen betreft, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, voor zover het toelaat dat de adviserende instanties behorende tot een Vlaams departement of Vlaams agentschap via de betrokken leidend ambtenaar of bij diens afwezigheid diens gemachtigde, een vordering tot schorsing en/of vernietiging kunnen indienen bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen, terwijl die bepaling niet in een vorderingsrecht voorziet voor het College van burgemeester en schepenen dat overeenkomstig artikel 4.7.26, § 4, 2° VCRO wordt aangeduid als adviserend orgaan binnen de bijzondere procedure en in die hoedanigheid ook advies heeft verleend ? ».

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- het college van burgemeester en schepenen van de stad Brugge;
- de nv « Electrabel », met zetel te 1000 Brussel, Simon Bolivarlaan 34, de nv « Aspiravi », met zetel te 8530 Harelbeke, Vaarnewijkstraat 17, de nv « Electrawinds Plus », met zetel te 8210 Zedelgem, Notenbosdreef 2, en de nv « Pathoeke Plus », met zetel te 8800 Roeselare, Ter Reigerie 5;
- de Vlaamse Regering.

Op de openbare terechtzitting van 8 januari 2014 :

- zijn verschenen :
 - . Mr. P. Delmoitie *loco* Mr. S. Boullart, advocaten bij de balie te Gent, voor het college van burgemeester en schepenen van de stad Brugge;
 - . Mr. S. Aerts *loco* Mr. P. Flamey en Mr. P.J. Vervoort, advocaten bij de balie Antwerpen, voor de nv « Electrabel », de nv « Aspiravi », de nv « Electrawinds Plus » en de nv « Pathoeke Plus »;
 - . Mr. M. Storme, advocaat bij de balie te Gent, voor de Vlaamse Regering;
- hebben de rechters-verslaggevers A. Alen en F. Daoût verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *De feiten en de procedure in het bodemgeschil*

Op 27 juli 2011 dienen de nv « Electrabel », de nv « Aspiravi », de nv « Electrawinds Plus » en de nv « Pathoeke Plus » een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor het afbreken van 14 windturbines en het bouwen van 11 windturbines en vijf middenspanningskabels.

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het « Departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed » (RWO), afdeling West-Vlaanderen, verleent op 24 februari 2012 de gevraagde vergunning, mits bepaalde voorwaarden worden nageleefd.

Op 12 april 2012 vordert het college van burgemeester en schepenen van de stad Brugge de vernietiging van die beslissing door de Raad voor Vergunningsbetwistingen. In het kader van die procedure stelt het verwijzende rechtscollège de voormelde prejudiciële vraag.

III. *In rechte*

- A -

A.1.1.1. Het college van burgemeester en schepenen van de stad Brugge zet uiteen dat artikel 4.8.16, § 1, eerste lid, 6°, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna : VCRO), vóór het werd vervangen bij artikel 4 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 18 november 2011 « tot wijziging van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning en van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening inzake de beroepsmogelijkheden », in de mogelijkheid voorzag dat het college van burgemeester en schepenen, als adviserende instantie in de bijzondere vergunningsprocedure, een beroep aanhangig maakte bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Artikel 4.8.16, § 1, eerste lid, 6°, van de VCRO, zoals vervangen bij het voormelde artikel 4 van het decreet van 18 november 2011, beperkt die beroepsmogelijkheid tot de leidend ambtenaar of, bij afwezigheid, diens gemachtigde van het departement of het agentschap waartoe de adviserende instantie behoort, aangewezen krachtens artikel 4.7.16, § 1, eerste lid, respectievelijk artikel 4.7.26, § 4, 2°, van de VCRO. Volgens die partij blijkt uit de parlementaire voorbereiding van het decreet van 18 november 2011 dat de decreetgever beoogde de beroepsmogelijkheid bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen van de door de Vlaamse Regering aangewezen instanties toe te kennen aan de leidinggevende ambtenaar, in plaats van aan een toegewezen ambtenaar, om zo de verantwoordelijkheid voor het indienen van het beroep op een voldoende hoog niveau te leggen. Nergens in de parlementaire voorbereiding wordt voorgesteld dat een college van burgemeester en schepenen de mogelijkheid zou verliezen om beroep in te stellen bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Het college van burgemeester en schepenen van de stad Brugge stelt, in navolging van de Vlaamse Regering, voor om de in het geding zijnde bepaling zo uit te leggen dat het college van burgemeester en schepenen in de bijzondere vergunningsprocedure blijft beschikken over een vorderingsrecht bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

A.1.1.2. De Vlaamse Regering erkent dat uit de parlementaire voorbereiding niet kan worden afgeleid dat het de bedoeling van de decreetgever zou zijn geweest om het college van burgemeester en schepenen zijn vorderingsrecht te ontnemen.

A.1.1.3. De nv « Electrabel », de nv « Aspiravi », de nv « Electrawinds Plus » en de nv « Pathoeke Plus », tussenkomen partijen voor het verwijzende rechtscollege, antwoorden dat de tekst van artikel 4.8.16, § 1, eerste lid, 6°, van de VCRO duidelijk is en geen interpretatie behoeft. Uit het feit dat in de parlementaire voorbereiding in eerste instantie wordt verwezen naar de beperking van de beroepsmogelijkheid van de door de Vlaamse Regering aangewezen adviesinstanties, blijkt niet dat de decreetgever niet de bedoeling zou hebben gehad om ook de beroepsmogelijkheid van het college van burgemeester en schepenen te beperken. De zin van de in het geding zijnde bepaling kan niet worden omgebogen door de verklaringen van de parlementaire voorbereiding te laten voorgaan op de duidelijke tekst.

A.1.1.4. Volgens het college van burgemeester en schepenen van de stad Brugge mag het gewijzigde artikel, wat de tekst betreft, dan wel duidelijk zijn, wat de inhoud betreft is dat niet het geval. Door de decreetswijziging zwijgt de VCRO over het zelfstandig vorderingsrecht van het college van burgemeester en schepenen in de bijzondere procedure, zodat het allerm minst duidelijk is of het college van burgemeester en schepenen nog een vorderingsrecht heeft.

A.1.2.1. Indien het Hof de interpretatie niet zou volgen dat het vorderingsrecht van het college van burgemeester en schepenen niet wordt beperkt, dan is, volgens de verzoekende partij voor het verwijzende rechtscollege, de in het geding zijnde bepaling niet bestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Uit artikel 4.7.26, § 4, 2°, van de VCRO vloeit voort dat de door de Vlaamse Regering aangewezen instanties en het college van burgemeester en schepenen over een adviesbevoegdheid beschikken. Beide adviezen zijn gelijkwaardig. Het zou dan ook niet redelijk zijn verantwoord dat enkel de door de Vlaamse Regering aangewezen instanties op basis van die adviesmogelijkheid over een autonoom vorderingsrecht beschikken. Het feit dat de gemeente over een vorderingsrecht zou beschikken op grond van artikel 4.8.16, § 1, eerste lid, 3°, van de VCRO doet daaraan geen afbreuk, vermits die beroepsmogelijkheid een andere finaliteit heeft en de gemeente moet aantonen dat ze rechtstreeks of onrechtstreeks hinder of nadeel kan ondervinden van de vergunningsbeslissing. Bovendien heeft de VCRO niet de gemeente, maar het college van burgemeester en schepenen, de opdracht gegeven om binnen de bijzondere procedure advies te verlenen.

A.1.2.2. De tussenkomen partijen voor het verwijzende rechtscollege antwoorden dat het college van burgemeester en schepenen als adviserend orgaan niet kan worden gelijkgesteld met de overige door de Vlaamse Regering aangewezen, adviesinstanties die behoren tot een Vlaams agentschap of departement. Het college van burgemeester en schepenen kan immers eveneens beslissen om een beroep in te stellen bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen op grond van artikel 4.8.16, § 1, eerste lid, 3°, van de VCRO zodra blijkt dat de gemeente rechtstreeks of onrechtstreeks een nadeel kan ondervinden. Dat is, volgens die partijen, in de regel het geval wanneer het college van burgemeester en schepenen van de gemeente in de bijzondere procedure een negatief advies heeft verstrekt. Zij besluiten dat er eigenlijk geen verschil in behandeling voorligt tussen het college van burgemeester en schepenen en de overige door de Vlaamse Regering aangewezen adviserende instanties. Minstens is het zo dat het gemaakte onderscheid redelijk is verantwoord.

A.1.2.3. Ook de Vlaamse Regering wijst erop dat het college van burgemeester en schepenen nog steeds een beroep kan instellen op grond van artikel 4.8.16, § 1, eerste lid, 3°, van de VCRO.

A.2.1.1. De nv « Electrabel », de nv « Aspiravi », de nv « Electrawinds Plus » en de nv « Pathoeke Plus », tussenkomen partijen voor het verwijzende rechtscollege, merken allereerst op dat de prejudiciële vraag misleidend is geformuleerd vermits geen melding wordt gemaakt van de mogelijkheid waarover het college van burgemeester en schepenen beschikt om namens de stad Brugge als benadeelde publiekrechtelijke rechtspersoon de nietigverklaring van de bestreden vergunning te vorderen, en dit op grond van artikel 4.8.16, § 1, eerste lid, 3°, van de VCRO.

A.2.1.2. Het college van burgemeester en schepenen van de stad Brugge antwoordt dat de prejudiciële vraag is gesteld vanuit een andere optiek : het in het geding zijnde verschil in behandeling betreft het feit dat het college van burgemeester en schepenen niet langer is opgenomen in artikel 4.8.16, § 1, eerste lid, 6°, van de VCRO en aldus wordt beknot in zijn zelfstandig vorderingsrecht. De tussenkomen partijen voor het verwijzende rechtscollege gaan bovendien voorbij aan het feit dat de adviesbevoegdheid waarin artikel 4.7.26, § 4, 2°, van de VCRO voorziet, is voorbehouden aan het college van burgemeester en schepenen, die over een zelfstandige adviesbevoegdheid beschikt.

A.2.2.1. De tussenkomenende partijen voor het verwijzende rechtscollege voeren vervolgens aan dat de verschillende categorieën van adviesverlenende instanties, namelijk de door de Vlaamse Regering aangewezen adviesinstanties en het college van burgemeester en schepenen, niet vergelijkbaar zijn. Dit blijkt uit de onderscheiden regeling van de adviesbevoegdheid in de bijzondere procedure en uit het feit dat de gemeente, wanneer het college van burgemeester en schepenen een negatief advies heeft uitgebracht over een bouwaanvraag in de bijzondere procedure, als belanghebbende publieke rechtspersoon een beroep kan instellen.

A.2.2.2. Het college van burgemeester en schepenen van de stad Brugge antwoordt dat de onderscheiden regeling van de adviesbevoegdheid enkel beoogt de bijzondere procedure procedureel en inzake de termijnen in goede banen te leiden. Zelfs al zou worden geoordeeld dat het om een volstrekt onderscheiden adviesbevoegdheid gaat, dan moet het advies van het college van burgemeester en schepenen zwaarder doorwegen, vermits het dit als laatste dient over te zenden.

A.2.3.1. Het in het geding zijnde verschil in behandeling is, volgens de tussenkomenende partijen voor het verwijzende rechtscollege, in ieder geval redelijk verantwoord. Het berust op een objectief criterium en streeft een legitiem doel na, namelijk een verschuiving van de bevoegdheden om beroep in te stellen bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen en het bewerkstelligen van een meer integrale afweging alvorens een beroep wordt ingesteld. De maatregel is ten slotte evenredig met het nagestreefde doel, rekening houdend met het feit dat de gemeente zelf een beroep kan instellen. Er kan niet worden beweerd dat de rechtsbescherming op onaanvaardbare wijze zou worden beperkt. De tussenkomenende partijen wijzen erop dat voor de Raad van State inzake milieuvergunningen enkel de gemeente een beroepsmogelijkheid heeft.

A.2.3.2. Het college van burgemeester en schepenen van de stad Brugge antwoordt dat het feit dat de gemeente beroep kan instellen op grond van artikel 4.8.16, § 1, eerste lid, 3°, van de VCRO, geen afbreuk doet aan het onverantwoorde verschil in behandeling. Artikel 4.8.16, § 1, eerste lid, 6°, van de VCRO laat immers een rechtstreekse vordering toe op basis van de adviesbevoegdheid waarin artikel 4.7.26, § 4, 2°, van de VCRO voorziet. Wanneer het college van burgemeester en schepenen zich op artikel 4.8.16, § 1, eerste lid, 3°, van de VCRO dient te beroepen, is zijn vorderingsrecht moeilijker in te vullen, vermits het dan niet over een zelfstandig vorderingsrecht beschikt als adviesverlener. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat de decreetgever beoogde de beroepen door ambtenaren kwalitatiever te maken en een integrale afweging op het niveau van de leidende ambtenaren op te leggen. Er valt dan ook niet in te zien waarom de beroepsmogelijkheid van burgemeester en schepenen dient te worden beperkt.

A.3.1.1. De Vlaamse Regering voert in hoofdorde aan dat de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet zijn geschonden. Zij wijst erop dat, in de interpretatie van het verwijzende rechtscollege, het college van burgemeester en schepenen weliswaar niet kan worden beschouwd als belanghebbende partij, maar de gemeente normalerwijs wel als belanghebbende partij een beroep kan instellen tegen de vergunning, en dit op grond van artikel 4.8.16, § 1, eerste lid, 3°, van de VCRO. Het enige verschil tussen de gemeente en de adviserende instanties die tot een Vlaams departement of agentschap behoren, is dat de laatste van rechtswege worden vermoed belang te hebben, terwijl de gemeente in de bijzondere procedure een belang zal moeten aantonen. De gemeente moet evenwel niet aantonen dat ze nadeel ondervindt, enkel dat ze nadeel kan ondervinden. Bovendien is een onrechtstreeks nadeel voldoende.

A.3.1.2. Het gewraakte verschil in behandeling bestaat, volgens de Vlaamse Regering, slechts in het geval waarin de gemeente noch rechtstreeks, noch onrechtstreeks hinder of nadeel kan ondervinden als gevolg van de vergunning, aangezien er in dat geval sprake zou zijn van rechtsmisbruik wanneer de gemeente de vergunning zou aanvechten. Maar in dat geval zouden de adviserende instanties die tot een Vlaams departement of agentschap behoren, evenmin een beroep kunnen instellen, aangezien het verbod op rechtsmisbruik een algemeen rechtsbeginsel is. In ieder geval zou het verschil in behandeling niet onredelijk zijn, gelet op het gebrek aan belang van de gemeente.

A.3.2.1. In ondergeschikte orde voert de Vlaamse Regering aan dat het mogelijk is in artikel 4.8.16, § 1, eerste lid, 2°, van de VCRO de woorden « vergunningverlenend bestuursorgaan » zo te interpreteren dat het college van burgemeester en schepenen een vergunningverlenend bestuursorgaan is, en in de in het geding zijnde bepaling de woorden « de leidend ambtenaar [...] van het departement of agentschap, waartoe de adviserende instantie behoort » zo te interpreteren dat het college van burgemeester en schepenen wordt beschouwd als een leidend ambtenaar. In elk van die interpretaties bestaat het in het geding zijnde verschil in behandeling niet.

A.3.2.2. Volgens het college van burgemeester en schepenen van de stad Brugge houdt de interpretatie van artikel 4.8.16, § 1, eerste lid, 2°, van de VCRO geen steek, vermits het college van burgemeester en schepenen in de bijzondere procedure geenszins te beschouwen is als een bij het dossier betrokken vergunningverlenend bestuursorgaan. Binnen die procedure heeft het college immers geen enkele bevoegdheid om vergunningen toe te kennen. De in het geding zijnde bepaling kan echter wel zo worden geïnterpreteerd dat het college van burgemeester en schepenen kan worden beschouwd als een leidend ambtenaar in de zin van die bepaling.

- B -

De in het geding zijnde bepaling

B.1.1. Artikel 4.8.16, § 1, eerste lid, 6°, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna : VCRO) bepaalde, vóór het werd vervangen bij artikel 4 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 18 november 2011 tot wijziging van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning en van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening inzake de beroepsmogelijkheden :

« § 1. De beroepen bij de Raad kunnen door volgende belanghebbenden worden ingesteld :

[...]

6° de bij het dossier betrokken adviserende instanties aangewezen krachtens artikel 4.7.16, § 1, eerste lid, respectievelijk artikel 4.7.26, § 4, 2°, op voorwaarde dat zij tijdig advies hebben verstrekt of ten onrechte niet om advies werden verzocht ».

B.1.2. Het voormelde artikel 4 van het decreet van 18 november 2011 bepaalt :

« In artikel 4.8.16, § 1, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening worden de volgende wijzigingen aangebracht :

punt 5° en 6° worden vervangen door wat volgt :

[...]

‘ 6° de leidend ambtenaar of bij afwezigheid diens gemachtigde van het departement of agentschap, waartoe de adviserende instantie behoort, aangewezen krachtens artikel 4.7.16, § 1, eerste lid, respectievelijk artikel 4.7.26, § 4, 2°, op voorwaarde dat die instantie tijdig advies heeft verstrekt of ten onrechte niet om advies werd verzocht. ’ ».

B.1.3. Vanaf de inwerkingtreding van die bepaling op 29 december 2011 en tot de vervanging ervan bij artikel 5 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 6 juli 2012

« houdende wijziging van diverse bepalingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, wat de Raad voor Vergunningsbetwistingen betreft », bepaalde artikel 4.8.16, § 1, eerste lid, 6°, van de VCRO derhalve :

« § 1. De beroepen bij de Raad kunnen door volgende belanghebbenden worden ingesteld :

[...]

6° de leidend ambtenaar of bij afwezigheid diens gemachtigde van het departement of agentschap, waartoe de adviserende instantie behoort, aangewezen krachtens artikel 4.7.16, § 1, eerste lid, respectievelijk artikel 4.7.26, § 4, 2°, op voorwaarde dat die instantie tijdig advies heeft verstrekt of ten onrechte niet om advies werd verzocht ».

De inhoud van die bepaling werd overgenomen in artikel 4.8.11, eerste lid, 6°, van de VCRO, zoals vervangen bij het voormelde artikel 5 van het decreet van 6 juli 2012.

B.1.4. De artikelen 4.7.16, § 1, eerste lid, en 4.7.26, § 4, 2°, van de VCRO, waarnaar artikel 4.8.16, § 1, eerste lid, 6°, van de VCRO verwees, bepalen :

« Art. 4.7.16. § 1. De Vlaamse Regering wijst de instanties aan die over een vergunningsaanvraag advies verlenen ».

« Art. 4.7.26.

[...]

§ 4. Ten aanzien van ontvankelijke vergunningsaanvragen wordt verder gehandeld overeenkomstig de hiernavolgende regelen :

[...]

2° het vergunningverlenende bestuursorgaan of zijn gemachtigde wint het voorafgaand advies in van de door de Vlaamse Regering aangewezen instanties en van het college van burgemeester en schepenen, rekening houdend met volgende regelingen :

a) indien de vergunningsaanvraag niet onderworpen is aan een openbaar onderzoek, worden alle adviezen uitgebracht binnen een termijn van dertig dagen, ingaand de dag na deze van de ontvangst van de adviesvraag, met dien verstande dat aan de adviesvereiste voorbij kan worden gegaan indien de adviezen niet tijdig worden uitgebracht,

b) indien de vergunningsaanvraag onderworpen is aan een openbaar onderzoek :

1) valt de adviseringsstermijn in hoofde van de door de Vlaamse Regering aangewezen instanties samen met de duur van het openbaar onderzoek, met dien verstande dat aan de adviesvereiste voorbij kan worden gegaan indien de adviezen niet tijdig worden uitgebracht;

2) bezorgt het college van burgemeester en schepenen het proces-verbaal van het openbaar onderzoek, de gebundelde bezwaren en opmerkingen en zijn eigen advies aan het vergunningverlenende bestuursorgaan binnen een ordetermin van dertig dagen, die ingaat de dag na deze waarop het openbaar onderzoek werd afgesloten;

c) zo de vergunningsaanvraag van het college van burgemeester en schepenen uitgaat, brengt het college geen advies uit; ».

B.2. Luidens artikel 4.8.16, § 1, eerste lid, 6°, van de VCRO, vóór het werd vervangen bij artikel 4 van het decreet van 18 november 2011, kon het college van burgemeester en schepenen als een bij het dossier betrokken adviserende instantie aangewezen krachtens artikel 4.7.26, § 4, 2°, van de VCRO, een beroep instellen bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Sinds de inwerkingtreding van het voormelde artikel 4 van het decreet van 18 november 2011, dat artikel 4.8.16, § 1, eerste lid, 6°, van de VCRO verving, kan het college van burgemeester en schepenen, in de interpretatie van het verwijzende rechtscollege, dat niet langer.

Ten gronde

B.3. De prejudiciële vraag betreft de bestaanbaarheid van de in het geding zijnde bepaling met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Het Hof wordt ondervraagd over het verschil in behandeling dat zou bestaan tussen twee categorieën van in artikel 4.7.26, § 4, 2°, van de VCRO aangewezen adviserende instanties : enerzijds, de door de Vlaamse Regering aangewezen instanties die tot een Vlaams departement of Vlaams agentschap behoren, die op grond van de in het geding zijnde bepaling een beroep kunnen instellen bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen en, anderzijds, het college van burgemeester en schepenen, die dat niet kan.

B.4.1. Volgens de tussenkomende partijen voor het verwijzende rechtscollege zijn de twee voormelde categorieën niet vergelijkbaar, gelet op de onderscheiden regeling van de adviesbevoegdheid in de bijzondere procedure bepaald in artikel 4.7.26 van de VCRO en de

mogelijkheid voor de gemeente om, wanneer het college van burgemeester en schepenen een negatief advies heeft uitgebracht over een bouwaanvraag in de bijzondere procedure, als belanghebbende publieke rechtspersoon een beroep in te stellen.

B.4.2. Uit artikel 4.7.26, § 4, 2°, van de VCRO vloeit voort dat in de bijzondere procedure zowel de door de Vlaamse Regering aangewezen instanties als het college van burgemeester en schepenen advies dienen te verlenen over ontvankelijke vergunningsaanvragen. Vermits beide categorieën in artikel 4.7.26, § 4, 2°, aangewezen adviserende instanties zijn, gaat het ten aanzien van de in het geding zijnde bepaling om vergelijkbare categorieën. Het feit dat de wijze waarop ze dat advies dienen te verlenen, verschillend is, doet daaraan geen afbreuk.

B.5.1. In de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet dat tot het decreet van 18 november 2011 heeft geleid, werd de bevoegdheid van een leidend ambtenaar om beroep in te stellen bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen, als volgt verantwoord :

« De bevoegdheid in hoofde van overheidsinstanties om beroep in te stellen tegen beslissingen van een politieke overheid, wordt toegewezen aan de leidend ambtenaar van dat orgaan (veelal een agentschap) in plaats van aan een toegewezen (‘ gedelegeerde ’) ambtenaar.

Bedoeling is dat een verantwoordelijke op een voldoende hoog niveau, vooraleer beroep in te stellen, steeds een integrale afweging maakt zoals ook de politieke overheid die de beslissing heeft genomen, dat heeft gedaan. Bij de afweging worden niet enkel de eigen sectorale belangen nagekeken, maar wordt ook het belang van het beroep geëvalueerd tegenover het, door het beroep, voor geruime tijd blokkeren, minstens bezwaren van de voorgenomen handelingen of werken.

Uiteraard behoudt de leidend ambtenaar wel de mogelijkheid om zijn bevoegdheid, in geval van afwezigheid of verhindering, te delegeren.

Wijzigingen inzake de bevoegdheid om hoger beroep aan te tekenen worden beperkt tot beroepen ingesteld tegen milieuvergunningen en stedenbouwkundige vergunningen, afgegeven door het college van burgemeester en schepenen of de deputatie » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2010-2011, nr. 1250/1, p. 3).

B.5.2. In verband met wat artikel 4 van dat decreet is geworden, werd daaraan het volgende toegevoegd :

«Dit artikel behandelt de beroepen inzake stedenbouwkundige vergunningen en verkavelingsvergunningen bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen tegen beslissingen getroffen door de deputatie (reguliere procedure) of de Vlaamse Regering, de gedelegeerd of gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar (bijzondere procedure).

In plaats van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar wordt de bevoegdheid om beroep aan te tekenen toegewezen aan de leidend ambtenaar van het departement. Ook voor wat betreft de adviserende instanties wordt verduidelijkt dat de beslissingsbevoegdheid toekomt aan de leidend ambtenaar.

De tabel die geldt voor de ‘ verschuiving ’ van de bevoegdheid om beroep in te stellen tegen beslissingen inzake stedenbouwkundige vergunningen en verkavelingsvergunningen genomen door het college van burgemeester en schepenen (artikel 3) geldt eveneens voor beroepen inzake stedenbouwkundige vergunningen en verkavelingsvergunningen bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

Het is ongewenst dat de leidend ambtenaar deze beroepsmogelijkheid verder zou delegeren. Bij afwezigheid (vakantie of ziekte bijvoorbeeld) is de ambtenaar die belast is met de vervanging van de leidend ambtenaar uiteraard wel bevoegd om beroep in te stellen.

Bij de beslissing tot het al dan niet instellen van het beroep, bedoeld in het eerste lid, 5° en 6°, kan de leidend ambtenaar een afweging maken van de belangen van de eigen entiteit tegenover die van andere entiteiten en het maatschappelijk belang van het aangevraagde » (*ibid.*, p. 7).

B.5.3. Tijdens de bespreking in de bevoegde commissie van het Vlaams Parlement, verwees de minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport naar « het ontwerp van decreet tot wijziging van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en van het decreet van 10 maart 2006 houdende de oprichting van de strategische adviesraad Ruimtelijke Ordening – Onroerend Erfgoed, wat betreft de adviesorganen (*Parl. St.* VI. Parl., 2010-11, nr. 1186/1), dat gelijktijdig door de commissie wordt behandeld » en verklaarde hij dat « beide wijzigingen kaderen in het versnellen van investeringsprojecten en [...] uitvoering [geven] aan de aanbevelingen die in dat verband werden gedaan » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2010-2011, nr. 1250/4, p. 4). Hij voegde hieraan toe :

«Dit ontwerp van decreet heeft betrekking op de bevoegdheid in hoofde van overheidsinstanties om beroep in te stellen tegen beslissingen van een politieke overheid, met name beslissingen van een schepencollege of van de deputatie.

Deze bevoegdheid wordt in het ontwerp van decreet toegewezen aan de leidend ambtenaar in plaats van aan een toegewezen (gedelegeerde) ambtenaar. Deze wijziging werd voorgesteld in het kader van de vereenvoudiging van procedures en versnelling van investeringsprojecten. De maatregel kan op korte termijn worden gerealiseerd en snel effect hebben. Zonder een ingrijpende administratieve reorganisatie wordt de beroepsmogelijkheid op een hoger niveau getild.

De bedoeling hiervan is dat -vooraleer een beroep wordt ingesteld- een verantwoordelijke op een voldoende hoog niveau steeds een integrale afweging maakt, zoals ook de politieke overheid die de beslissing heeft genomen dat heeft gedaan » (*ibid.*).

B.5.4. De leden van de bevoegde commissie van het Vlaams Parlement beklemtoonden, enerzijds, dat de leidend ambtenaar een integrale afweging dient te maken van het belang bij het beroep en, anderzijds, dat er nood was aan eenvormigheid. Zo verklaarde een lid

« in het verleden herhaaldelijk [te hebben] gewezen op het probleem van de beroepen en de verschillen tussen de provincies. De minister gaat nu nog een stap verder door te stellen dat er een integrale afweging moet gebeuren door de leidend ambtenaar. Dit laatste is nog niet echt afdwingbaar, maar het is positief dat de leidend ambtenaar wordt gevraagd het belang van het beroep af te wegen tegenover de totaliteit van het dossier » (*ibid.*).

Dat lid pleitte ervoor dat « de integrale afweging ook wordt opgenomen in de functieprofielen en de evaluatie van de leidend ambtenaren » vermits volgens hem « de integrale afweging [...] geen dode letter [mag] blijven (*ibid.*, p. 5).

Een ander lid voegde daaraan toe dat

« het feit dat enkel de leidend ambtenaar een beroep kan indienen niet alleen een rem kan zijn tegen onbezonnen beroepen, maar ook voor meer eenvormigheid kan zorgen. Nu blijken er verschillen tussen de benadering van de provinciale buitendiensten, bijvoorbeeld inzake de vergunning van windturbines. Er is nood aan meer uniformiteit en dat kan door de voorgestelde wijziging worden bereikt » (*ibid.*).

B.5.5. Tijdens de bespreking in de plenaire vergadering, verklaarde een lid :

« Voorzitter, het komt erop neer dat enkel nog de leidende ambtenaar of zijn vervanger - deze mogelijkheid werd bij amendement toegevoegd - beroep kan aantekenen. Een van de bedoelingen is dat dit in de toekomst meer geüniformiseerd gebeurt dan in het verleden en dat als de administratie in beroep gaat, er geen verschil is in aanpak tussen bijvoorbeeld de provincies of tussen de verschillende diensten onderling. Als men in beroep gaat, moet men dat weloverwogen doen en op een heel uniforme manier » (*Hand.*, Vlaams Parlement, 2011-2012, nr. 8, 9 november 2011, p. 63).

Een ander lid was de volgende mening toegedaan :

« Het betreft een soort willekeur over de provinciegrenzen heen inzake het aangaan van een beroep. We zijn dan ook bijzonder verheugd dat dit ontwerp van decreet hieraan remedieert. Meer nog, we gaan zelfs een stap verder, want de betrokken ambtenaar die alsnog beroep indient, zal een integrale afweging moeten maken en zal over de beleidsdomeinen heen moeten kijken of zijn beroep wel opweegt tegen de totaliteit van de inhoud van het dossier. Dat is al een eerste stap in de richting van een geïntegreerd Vlaams advies. Dit is dus een hele stap vooruit » (*ibid.*).

B.6. Het verschil in behandeling tussen de in B.3 vermelde categorieën berust op een objectief criterium, namelijk de aard van de in artikel 4.7.26, § 4, 2°, van de VCRO aangewezen adviserende instanties.

B.7. In zoverre de decreetgever beoogt de beslissingen om beroep in te stellen toe te vertrouwen aan een verantwoordelijke op een voldoende hoog niveau, teneinde een integrale afweging van het belang van het beroep te bewerkstelligen en de uniformiteit te verzekeren van de beslissingen om al dan niet beroep in te stellen, streeft hij een wettig doel na.

B.8. Het feit dat, in de interpretatie van het verwijzende rechtscollege, het college van burgemeester en schepenen niet langer op grond van de in het geding zijnde bepaling beroep kan instellen bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen, is pertinent ten aanzien van dat doel. In de parlementaire voorbereiding verklaarde een lid :

« We hebben ervoor gekozen om het in de toekomst mogelijk te maken dat het Vlaamse niveau in beroep gaat tegen een beslissing van een ander niveau » (*Handl.*, Vlaams Parlement, 2011-2012, nr. 8, 9 november 2011, p. 64).

Die doelstelling kan enkel worden bewerkstelligd wanneer het beroepsrecht van het college van burgemeester en schepenen als adviserende instantie wordt uitgesloten. Aldus wordt immers de uniformiteit verzekerd van de beslissingen om al dan niet beroep in te stellen op het niveau van het Vlaamse Gewest.

B.9. Het Hof dient nog na te gaan of het verschil in behandeling dat hieruit voortvloeit, geen gevolgen heeft die onevenredig zijn ten aanzien van het nagestreefde doel.

B.10.1. Vóór het werd vervangen bij artikel 5 van het decreet van 6 juli 2012, bepaalde artikel 4.8.16, § 1, eerste lid, 3°, van de VCRO :

« § 1. De beroepen bij de Raad kunnen door volgende belanghebbenden worden ingesteld :

[...]

3° elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen kan ondervinden ingevolge de vergunnings-, validerings- of registratiebeslissing; »

De inhoud van die bepaling wordt overgenomen in artikel 4.8.11, eerste lid, 3°, van de VCRO, zoals vervangen bij het voormelde artikel 5 van het decreet van 6 juli 2012.

B.10.2. Op grond van de voormelde bepaling kan de gemeente beroep instellen bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen wanneer ze rechtstreeks of onrechtstreeks hinder of nadelen kan ondervinden ingevolge een volgens de bijzondere procedure genomen vergunningsbeslissing. Dat is met name het geval wanneer de bestreden vergunningsbeslissing het beleid van de gemeente doorkruist, wat kan blijken uit het feit dat het college van burgemeester en schepenen, als adviserende instantie in de bijzondere procedure, een ongunstig advies heeft verleend of voorwaarden heeft geformuleerd die niet in de vergunning werden opgenomen.

B.10.3. Artikel 57, § 3, 9°, van het Vlaamse Gemeentedecreet bepaalt :

« Het college van burgemeester en schepenen is bevoegd voor :

[...]

9° het vertegenwoordigen van de gemeente in gerechtelijke en buitengerechtelijke gevallen en beslissingen over het in rechte optreden namens de gemeente, met behoud van artikel 193 ».

Artikel 193 van het Vlaamse Gemeentedecreet, waarnaar die bepaling verwijst, bepaalt :

« § 1. Het college van burgemeester en schepenen vertegenwoordigt de gemeente in gerechtelijke en buitengerechtelijke gevallen en beslist om op te treden in rechte namens de gemeente.

De gemeenteraad kan beslissen om deze bevoegdheden in de plaats van het college uit te oefenen. Wanneer een lid van het college zich bevindt in een situatie als beschreven in artikel 27, § 1, 1^o, oefent de gemeenteraad deze bevoegdheden uit.

§ 2. Het college of, in voorkomend geval, de gemeenteraad kan hetzij een lid van het college, hetzij een personeelslid, hetzij een advocaat aanwijzen om namens de gemeente te verschijnen in rechte ».

Uit de combinatie van de voormelde bepalingen vloeit voort dat, wanneer een gemeente een beroep bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen wenst in te stellen, het college van burgemeester en schepenen optreedt als vertegenwoordiger van de gemeente.

B.10.4. Aangezien het college van burgemeester en schepenen, als vertegenwoordiger van de gemeente, een beroep kan instellen bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen, heeft het in B.3 vermelde verschil in behandeling geen onevenredige gevolgen ten opzichte van het nagestreefde doel.

Het feit dat de gemeente dient aan te tonen dat ze rechtstreeks of onrechtstreeks hinder of nadelen kan ondervinden ingevolge de beslissing met betrekking tot de bestreden vergunning, doet hieraan geen afbreuk, vermits die hinder of die nadelen onder meer kunnen voortvloeien uit het feit dat het college van burgemeester en schepenen, als adviserende instantie in de bijzondere procedure, een ongunstig advies heeft verleend of voorwaarden heeft geformuleerd die niet in de vergunning werden opgenomen.

B.11. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 4.8.16, § 1, eerste lid, 6°, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, vóór de vervanging ervan bij artikel 5 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 6 juli 2012 « houdende wijziging van diverse bepalingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, wat de Raad voor Vergunningsbetwistingen betreft », schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet.

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op de openbare terechtzitting van 27 februari 2014.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschaut

M. Bossuyt