



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 140/2023
van 19 oktober 2023
Rolnummer : 7940**

In zake : de prejudiciële vragen betreffende artikel 4.8.11, § 2, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, gesteld door de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit rechter J. Moerman, waarnemend voorzitter, voorzitter P. Nihoul, en de rechters Y. Kherbache, S. de Bethune, E. Bribosia, W. Verrijdt en K. Jadin, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van rechter J. Moerman,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging

Bij arrest van 12 januari 2023, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 1 maart 2023, heeft de Raad voor Vergunningsbetwistingen de volgende prejudiciële vragen gesteld :

« Schendt artikel 4.8.11, § 2 VCRO de artikelen 10, 11 en 13 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het EVRM en artikel 9 van het Verdrag van Aarhus, in zoverre op basis van deze bepaling de beroepstermijn voor een derde-belanghebbende ten aanzien van een opname van een constructie als vergund geacht in het vergunningenregister, begint te lopen de dag na de opname in het vergunningenregister zonder dat hiervoor enige vorm van bekendmaking is voorzien, waardoor de lengte van de beroepstermijn bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen die openstaat tegen een dergelijke beslissing, afhankelijk is van een te strenge waakzaamheidsplicht voor een derde-belanghebbende en minstens gedeeltelijk verlopen zal zijn op het ogenblik dat een derde-belanghebbende effectief kennis krijgt van een beslissing tot opname in het vergunningenregister, terwijl voor een derde-belanghebbende, in het geval van het verlenen van een omgevingsvergunning waartegen eveneens een beroep bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen openstaat, de beroepstermijn overeenkomstig artikel 105, § 3, 2° Omgevingsvergunningsdecreet begint te lopen de dag na de aanplakking van die beslissing waardoor derde-belanghebbenden kunnen vertrouwen op deze vorm van bekendmaking om in voorkomend geval tijdig in rechte op te treden tegen een dergelijke beslissing ? »;

« Schendt artikel 4.8.11, § 2 VCRO de artikelen 10, 11 en 13 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het EVRM en artikel 9 van het Verdrag van Aarhus, in zoverre deze bepaling een onderscheid maakt tussen enerzijds het geval van een beslissing tot opname van een constructie in het vergunningenregister, waarbij de beroepstermijn voor een derde-belanghebbende start op de dag na de opname van de constructie in het vergunningenregister, zonder dat deze registratiebeslissing bekendgemaakt wordt, waardoor de beroepstermijn minstens gedeeltelijk verlopen zal zijn op het ogenblik dat een derde-belanghebbende effectief kennis krijgt van een beslissing tot opname in het vergunningenregister, en anderzijds het geval van een beslissing tot weigering van de opname van een constructie in het vergunningenregister waarbij het aanvangspunt van de beroepstermijn ten aanzien van een derde-belanghebbende niet wordt geregeld in de VCRO en de rechtspraak van de Raad voor [Vergunningsbetwistingen] in dat geval de effectieve kennisname van de beslissing tot weigering van de opname in het register als aanvangspunt van de beroepstermijn neemt, waardoor er voor een derde-belanghebbende bij een beslissing tot opname van een constructie als vergund geacht in het vergunningenregister en bij een beslissing tot weigering hiertoe een verschillende beroepstermijn geldt ? ».

Memories zijn ingediend door :

- Kurt Verheggen;
- de Vlaamse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. B. Martel en Mr. K. Caluwaert, advocaten bij de balie te Brussel.

Kurt Verheggen heeft ook een memorie van antwoord ingediend.

Bij beschikking van 12 juli 2023 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers W. Verrijdt en K. Jadin te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 1 september 2023 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 1 september 2023 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 rechtspleging in het bodemgeschied*

Op 15 oktober 2021 beslist het college van burgemeester en schepenen van de stad Oostende een constructie op te nemen in het vergunningenregister als « vergund geacht », overeenkomstig artikel 5.1.3 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna : de VCRO). Het betreft een meergezinswoning met drie wooneenheden.

Kurt Verheggen is een omwonende van die constructie. Op 13 januari 2022 stelt hij een beroep tot vernietiging van de voormelde registratiebeslissing in bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

De Raad voor Vergunningsbetwistingen overweegt dat, krachtens artikel 4.8.11, § 2, 2°, van de VCRO, beroepen inzake registratiebeslissingen dienen te worden ingesteld binnen een vervaltermijn van vijftienveertig dagen. Wanneer er geen betekening van de registratiebeslissing is vereist, gaat die termijn in de dag na de opname van de constructie in het vergunningenregister. Een registratiebeslissing dient niet te worden betekend aan derde-belanghebbenden, en evenmin is voor een dergelijke beslissing een aanplakking of een andere vorm van bekendmaking verplicht. Zulks heeft volgens de Raad voor Vergunningsbetwistingen tot gevolg dat de beroepstermijn gedeeltelijk kan zijn verlopen of kan zijn verstreken op het ogenblik dat een derde-belanghebbende kennis krijgt van de registratiebeslissing. De Raad voor Vergunningsbetwistingen stelt daarom de hierboven weergegeven prejudiciële vragen.

III. *In rechte*

- A -

A.1.1. De Vlaamse Regering meent dat het Hof zijn onderzoek dient te beperken tot artikel 4.8.11, § 2, 2°, *b)*, van de VCRO, aangezien de prejudiciële vragen uitsluitend betrekking hebben op het aanvangspunt van de beroepstermijn voor registratiebeslissingen wanneer er geen betekening is vereist. Volgens de Vlaamse Regering is die bepaling bestaanbaar met de artikelen 10, 11 en 13 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 9 van het Verdrag van Aarhus van 25 juni 1998 betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden.

A.1.2. De Vlaamse Regering wijst erop dat de decreetgever inzake ruimtelijke ordening over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt. Gelet op de verschillen tussen omgevingsvergunningen en registratiebeslissingen, houdt de omstandigheid dat de beide categorieën van beslissingen niet aan dezelfde bekendmakingsvoorschriften zijn onderworpen, geen discriminatie in. Van discriminatie zou slechts sprake zijn indien het recht op toegang tot de rechter van de betrokken personen op onevenredige wijze zou worden beperkt. Het is niet onmogelijk of overdreven moeilijk voor derde-belanghebbenden om kennis te krijgen van een registratiebeslissing en daartegen een beroep in te stellen. Een registratiebeslissing wordt immers opgenomen in het vergunningenregister, dat publiek toegankelijk is. Het staat aan elke derde-belanghebbende blijk te geven van de nodige waakzaamheid.

A.1.3. Bij zijn arrest nr. 8/2011 van 27 januari 2011 (ECLI:BE:GHCC:2011:ARR.008) heeft het Hof geoordeeld dat de opname in het vergunningenregister een geschikte wijze van bekendmaking vormt voor valideringsbeslissingen, en dat het feit dat die opname de beroepstermijn doet ingaan geen onevenredige beperking inhoudt van het recht op toegang tot de rechter. Die rechtspraak kan volgens de Vlaamse Regering eveneens worden toegepast op de termijnregeling voor registratiebeslissingen. Zoals een valideringsbeslissing houdt een registratiebeslissing immers slechts een bevestiging in van een bestaande feitelijke toestand. Het vermoeden van vergunning bestaat bovendien los van de opname van de constructie in het vergunningenregister als vergund geacht. Wat betreft de constructies gebouwd vóór 22 april 1962, wijzigt de opname in het vergunningenregister niets aan de rechtstoestand. Wat betreft de constructies gebouwd tussen 22 april 1962 en de eerste inwerkingtreding van het gewestplan, heeft die opname daarentegen rechtsgevolgen, in zoverre het tegenbewijs niet meer kan worden geleverd zodra de constructie één jaar als vergund geacht opgenomen is in het vergunningenregister. Dat neemt niet weg dat derde-belanghebbenden ook wat die laatste constructies betreft over een rechtsmiddel beschikken, aangezien zij het vergund karakter kunnen tegenspreken door een bezwaarschrift in te dienen binnen een termijn van vijf jaar na het optrekken of plaatsen van de constructie (artikel 4.2.14, § 2, van de VCRO). Daardoor kunnen zij ook de latere opname van de constructie in het vergunningenregister verhinderen.

A.2.1. Volgens Kurt Verheggen vormt artikel 4.8.11, § 2, van de VCRO één geheel en verantwoordt niets dat het Hof, zoals de Vlaamse Regering aanvoert, zijn onderzoek beperkt tot artikel 4.8.11, § 2, 2°, *b)*.

A.2.2. Kurt Verheggen is van mening dat artikel 4.8.11, § 2, van de VCRO onbestaanbaar is met de artikelen 10, 11 en 13 van de Grondwet. Het feit dat de decreetgever te dezen over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt, neemt niet weg dat hij het recht op toegang tot de rechter dient te respecteren.

Kurt Verheggen wijst erop dat een registratiebeslissing niet wordt bekendgemaakt ten aanzien van derde-belanghebbenden en dat het vergunningenregister niet noodzakelijk de integrale registratiebeslissing bevat. Zij kunnen daarvan enkel kennis krijgen door regelmatig en proactief hun recht op openbaarheid van bestuur uit te oefenen. Evenmin kunnen zij voorspellen welke constructies als vergund geacht in het vergunningenregister zullen worden opgenomen. Daardoor is het mogelijk dat derde-belanghebbenden pas kennis krijgen van een registratiebeslissing wanneer de beroepstermijn reeds een aanvang heeft genomen of zelfs is verstreken.

A.2.3. Wat de eerste prejudiciële vraag betreft, zet Kurt Verheggen uiteen dat registratiebeslissingen nauw aanleunen bij omgevingsvergunningen, in het bijzonder regularisatievergunningen, en eveneens een rechtscheppend karakter hebben. Het was precies om die reden dat de decreetgever heeft voorzien in een beroepsmogelijkheid bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Een bekendmaking door middel van een aanplakking komt bovendien de rechtszekerheid ten goede. Er is bijgevolg geen redelijke verantwoording voor het feit dat een registratiebeslissing, in tegenstelling tot een vergunningsbeslissing, niet moet worden aangeplakt en dat de beroepstermijn voor een registratiebeslissing ingaat op een ogenblik waarop een derde-belanghebbende onmogelijk daarvan kennis kan hebben.

Het voormelde arrest nr. 8/2011 leidt niet tot een andere conclusie, aldus Kurt Verheggen. Bij dat arrest heeft het Hof uitsluitend het aanvangspunt van de beroepstermijn voor vergunnings- en valideringsbeslissingen grondwettig bevonden, maar heeft het zich niet uitgesproken over de termijnregeling voor registratiebeslissingen. Dat arrest bevestigt integendeel de ongrondwettigheid van die laatste termijnregeling, aangezien het Hof daarin steunde op het feit dat zowel vergunnings- als valideringsbeslissingen gepaard gaan met een aanplakking. In geval van een registratiebeslissing is er van een aanplakking geen sprake.

In zoverre de Vlaamse Regering verwijst naar de mogelijkheid voor een derde-belanghebbende om een bezwaarschrift in te dienen binnen een termijn van vijf jaar na het optrekken of plaatsnemen van de constructie (artikel 4.2.14, § 2, van de VCRO), houdt zij er geen rekening mee dat de vergund geachte toestand ook betrekking kan hebben op stedenbouwkundige handelingen die een derde niet heeft kunnen waarnemen, zoals een functiewijziging of een opdeling in meerdere woongelegenheden. Evenmin houdt de Vlaamse Regering rekening met de situatie waarin de betrokken derde pas na het optrekken of plaatsnemen van de constructie een pand in de omgeving heeft gekocht.

A.2.4. Volgens Kurt Verheggen bestaat er, om grotendeels dezelfde redenen, evenmin een redelijke verantwoording voor het in de tweede prejudiciële vraag vermelde verschil in behandeling tussen derde-belanghebbenden, naargelang zij een beroep wensen in te stellen tegen een opname van een constructie in het vergunningenregister als vergund geacht dan wel tegen een weigering tot een dergelijke opname. Er valt niet in te zien waarom uitsluitend in het laatste geval de effectieve kennisname de beroepstermijn doet ingaan.

- B -

Ten aanzien van de in het geding zijnde bepaling en de context ervan

B.1. De prejudiciële vragen hebben betrekking op de termijn voor een derde-belanghebbende om een beroep in te stellen tegen de opname van een constructie in het vergunningenregister als « vergund geacht ».

B.2. Artikel 4.2.1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna : de VCRO) voert een vergunningstelsel in voor stedenbouwkundige handelingen. Een voorafgaande omgevingsvergunning is onder meer vereist om bepaalde bouwwerken te verrichten, waaronder

het optrekken of plaatsen en het afbreken, herbouwen, verbouwen of uitbreiden van een constructie (artikel 4.2.1, 1^o, a) en c)).

B.3.1. Artikel 4.2.14 van de VCRO voorziet ten aanzien van bepaalde constructies in een vermoeden van vergunning. Het gaat om de bestaande constructies gebouwd vóór 22 april 1962, waarvoor het vermoeden onweerlegbaar is, en de bestaande constructies gebouwd tussen 22 april 1962 en de eerste inwerkingtreding van het gewestplan, waarvoor het vermoeden weerlegbaar is :

« § 1. Bestaande constructies waarvan door enig rechtens toegelaten bewijsmiddel wordt aangetoond dat ze gebouwd werden vóór 22 april 1962, worden voor de toepassing van deze codex te allen tijde geacht te zijn vergund.

§ 2. Bestaande constructies waarvan door enig rechtens toegelaten bewijsmiddel wordt aangetoond dat ze gebouwd werden in de periode vanaf 22 april 1962 tot de eerste inwerkingtreding van het gewestplan waarbinnen zij gelegen zijn, worden voor de toepassing van deze codex geacht te zijn vergund, tenzij het vergund karakter wordt tegengesproken middels een proces-verbaal of een niet anoniem bezwaarschrift, telkens opgesteld binnen een termijn van vijf jaar na het optrekken of plaatsen van de constructie.

Het tegenbewijs, vermeld in het eerste lid, kan niet meer worden geleverd eens de constructie één jaar als vergund geacht opgenomen is in het vergunningenregister. 1 september 2009 geldt als eerste mogelijke startdatum voor deze termijn van één jaar. Deze regeling geldt niet indien de constructie gelegen is in een ruimtelijk kwetsbaar gebied.

§ 3. Indien met betrekking tot een vergund geachte constructie handelingen zijn verricht die niet aan de voorwaarden van § 1 en § 2, eerste lid, voldoen, worden deze handelingen niet door de vermoedens, vermeld in dit artikel, gedekt.

§ 4. Dit artikel heeft nimmer voor gevolg dat teruggekomen wordt op in kracht van gewijsde gegane rechterlijke beslissingen die het vergund karakter van een constructie tegenspreken ».

B.3.2. Vergund geachte constructies worden in beginsel gelijkgesteld met vergunde constructies, ook al is er daarvoor geen stedenbouwkundige vergunning of omgevingsvergunning voorhanden (zie onder meer artikel 4.1.1, 7^o, van de VCRO; zie ook *Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2008-2009, nr. 2011/1, p. 87).

B.4. Artikel 5.1.3 van de VCRO voorziet in de opname in het vergunningenregister van de constructies waarop een vermoeden van vergunning van toepassing is :

« § 1. Bestaande constructies, met uitzondering van publiciteitsinrichtingen of uithangborden, waarvan door enig rechtens toegelaten bewijsmiddel in de zin van boek III, titel III, hoofdstuk VI van het Burgerlijk Wetboek is aangetoond dat ze gebouwd werden vóór 22 april 1962, worden in het vergunningenregister opgenomen als ‘ vergund geacht ’, onverminderd artikel 4.2.14, § 3 en § 4. Op de gemeentelijke overheid rust ter zake een actieve onderzoeksplicht.

De vaststelling van de aanwezigheid van een geldig bewijs dat de bestaande constructie vóór 22 april 1962 gebouwd werd, en de omschrijving van de aard van dat bewijs, geldt als motivering voor de beslissing tot opname als ‘ vergund geacht ’.

De vaststelling van het feit dat de constructie niet meer bestaat, van de afwezigheid van enig bewijsmiddel, of van het feit dat het voorhanden zijnde bewijsmiddel aangetast is door uitdrukkelijk aangegeven onregelmatigheden, geldt als motivering voor de weigering tot opname als ‘ vergund geacht ’.

Een weigering tot opname als ‘ vergund geacht ’, wordt per beveiligde zending aan de eigenaar betekend.

§ 2. Bestaande constructies, met uitzondering van publiciteitsinrichtingen of uithangborden, waarvan door enig rechtens toegelaten bewijsmiddel in de zin van boek III, titel III, hoofdstuk VI van het Burgerlijk Wetboek is aangetoond dat ze gebouwd werden in de periode vanaf 22 april 1962 tot de eerste inwerkingtreding van het gewestplan waarbinnen zij gelegen zijn, en waarvan het vergund karakter door de overheid niet is tegengesproken middels een proces-verbaal of een niet anoniem bezwaarschrift, telkens opgesteld binnen een termijn van vijf jaar na het optrekken of plaatsen van de constructie, worden in het vergunningenregister opgenomen als ‘ vergund geacht ’, onverminderd artikel 4.2.14, § 3 en § 4. Op de gemeentelijke overheid rust ter zake een actieve onderzoeksplicht. Het vergunningenregister vermeldt de datum van opname van de constructie als ‘ vergund geacht ’.

De vaststelling van het feit dat bij de overheid geen geldig tegenbewijs bekend is, geldt als motivering voor een opname als ‘ vergund geacht ’.

De vaststelling dat bij de overheid een geldig tegenbewijs bekend is, en de omschrijving van de aard daarvan, geldt als motivering voor de weigering tot opname als ‘ vergund geacht ’.

Een weigering tot opname als ‘ vergund geacht ’, wordt per beveiligde zending aan de eigenaar betekend. Deze mededelingsplicht geldt niet ten aanzien van die constructies waarvoor reeds een gemotiveerde mededeling werd verricht bij de opmaak van het ontwerp van vergunningenregister.

§ 3. De opname of de weigering tot opname van een constructie als ‘ vergund geacht ’ in het vergunningenregister kan worden bestreden met een beroep bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen, overeenkomstig en met inachtneming van de regelen, vermeld in hoofdstuk VIII van titel IV en het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de

rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges. Artikel 14, § 3, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State is van overeenkomstige toepassing ».

B.5.1. Het voormelde artikel 5.1.3, § 3, van de VCRO voorziet in een beroep bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen tegen de opname of de weigering tot opname van een constructie als vergund geacht in het vergunningenregister. Artikel 4.8.2 van de VCRO bevestigt dat « de Raad [...] als administratief rechtscollege, bij wijze van arresten, uitspraak [doet] over de beroepen die worden ingesteld tot vernietiging van: [...] 3° registratiebeslissingen, zijnde bestuurlijke beslissingen waarbij een constructie als ‘ vergund geacht ’ wordt opgenomen in het vergunningenregister of waarbij een dergelijke opname geweigerd wordt ».

B.5.2. Krachtens artikel 4.8.11, § 1, eerste lid, van de VCRO kunnen de beroepen bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen inzake registratiebeslissingen worden ingesteld door :

« 1° de persoon die beschikt over zakelijke of persoonlijke rechten ten aanzien van een constructie die het voorwerp uitmaakt van een registratiebeslissing, of die deze constructie feitelijk gebruikt;

2° elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen kan ondervinden als gevolg van de registratiebeslissing;

3° procesbekwame verenigingen die optreden namens een groep wiens collectieve belangen door de registratiebeslissing zijn bedreigd of geschaad, voor zover zij beschikken over een duurzame en effectieve werking overeenkomstig de statuten ».

B.5.3. Het in het geding zijnde artikel 4.8.11, § 2, van de VCRO stelt de termijnregeling vast met betrekking tot dergelijke beroepen :

« De beroepen inzake registratiebeslissingen worden ingesteld binnen een vervalt termijn van vijfenveertig dagen, die ingaat als volgt :

1° ...;

2° wat betreft registratiebeslissingen :

a) hetzij de dag na de betekening, wanneer een dergelijke betekening vereist is;

b) hetzij de dag na de opname van de constructie in het vergunningenregister, in alle andere gevallen ».

De keuze om, in de gevallen waarin geen betekening is vereist, de beroepstermijn te doen ingaan de dag na de opname in het vergunningenregister, past in het kader van de bekommernis om een snelle procedure, teneinde de aanvrager zo snel mogelijk rechtszekerheid te verschaffen (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2008-2009, nr. 2011/1, p. 218; *ibid.*, 2010-2011, nr. 1171/1, pp. 10-11).

B.6.1. De VCRO heeft de bepalingen gecoördineerd van het decreet van het Vlaamse Gewest van 18 mei 1999 « houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening » (hierna : het DRO).

Artikel 133/71 van het DRO, dat werd ingevoegd bij artikel 36 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 27 maart 2009 « tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid » (hierna : het decreet van 27 maart 2009), had niet alleen betrekking op de beroepen tegen registratiebeslissingen, maar ook op de beroepen tegen vergunnings- en valideringsbeslissingen. Initieel voorzag paragraaf 2 van die bepaling in een beroepstermijn van dertig in plaats van vijfenveertig dagen :

« De beroepen worden ingesteld binnen een vervaltermijn van dertig dagen, die ingaat als volgt :

1° wat betreft vergunningsbeslissingen :

- a) hetzij de dag na deze van de betekening, wanneer dergelijke betekening vereist is;
- b) hetzij de dag na deze van aanplakking, in alle andere gevallen;

2° wat betreft valideringsbeslissingen :

- a) hetzij de dag na deze van de betekening, wanneer dergelijke betekening vereist is;
- b) hetzij de dag na deze van de opname in het vergunningenregister, in alle andere gevallen;

3° wat betreft registratiebeslissingen :

- a) hetzij de dag na deze van de betekening, wanneer dergelijke betekening vereist is;
- b) hetzij de dag na deze van de opname van de constructie in het vergunningenregister, in alle andere gevallen ».

B.6.2. Bij zijn arrest nr. 8/2011 van 27 januari 2011 (ECLI:BE:GHCC:2011:ARR.008) heeft het Hof artikel 133/71, § 2, 1°, b), 2°, b), en 3°, b), van het DRO vernietigd.

Het Hof heeft geoordeeld :

« B.13.3.3.4. Het feit dat de beroepstermijn voor vergunningsbeslissingen ingaat de dag na die van de aanplakking is ingegeven door het doel de vergunningsaanvrager zo snel mogelijk rechtszekerheid te verschaffen, wat niet mogelijk is wanneer de aanvang van de beroepstermijn afhangt van de kennisneming van de beslissing door de verzoeker. Daarbij vermocht de decreetgever rekening te houden met het feit dat het gaat om hetzij grote projecten, waarvan genoegzaam bekend zal zijn dat de vergunning werd verleend, hetzij projecten waarvan de weerslag is beperkt tot de onmiddellijke omgeving van de plaats waarop de vergunningsaanvraag betrekking heeft. De decreetgever kon dan ook redelijkerwijs ervan uitgaan dat de aanplakking een geschikte vorm van bekendmaking is om belanghebbenden op de hoogte te brengen van het bestaan van de vergunningsbeslissing.

[...]

B.13.3.3.5. Wat het feit betreft dat de beroepstermijn voor valideringsbeslissingen ingaat de dag na die van de opname in het vergunningenregister, vermocht de decreetgever rekening te houden met het feit dat die valideringsbeslissingen, overeenkomstig artikel 101 van het decreet van 18 mei 1999, zoals vervangen bij het bestreden artikel 36, beperkt zijn tot een *as-built*tattest waarin wordt verklaard dat handelingen betreffende een constructie of een gebouwencomplex niet of slechts marginaal afwijken van de plannen die het voorwerp uitmaken van de stedenbouwkundige vergunning of de melding (artikel 99, eerste lid, van het voormelde decreet). Het *as-built*tattest heeft derhalve betrekking op reeds vergunde of aangemelde plannen. Voor zover een vergunning werd uitgereikt, werd die bekendgemaakt bij aanplakking en kon die worden aangevochten binnen de dertig dagen na die van de aanplakking.

B.13.3.3.6.1. Ofschoon het feit dat de beroepstermijn dertig dagen betreft en het feit dat die termijn ingaat de dag na die van de aanplakking of van de opname in het vergunningenregister, elk afzonderlijk genomen, geen onevenredige beperking inhouden van het recht op toegang tot de rechter, dient het Hof na te gaan of er door het samengaan van beide elementen een aanzienlijke vermindering is van het beschermingsniveau dat werd geboden door de van toepassing zijnde wetgeving.

B.13.3.3.6.2. Zoals vermeld in B.13.3.3.2, dienen beroepen tot nietigverklaring bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State te worden ingesteld binnen zestig dagen nadat de bestreden akten, reglementen of beslissingen werden bekendgemaakt of betekend of, indien ze noch bekendgemaakt noch betekend dienen te worden, zestig dagen nadat de verzoeker er kennis van heeft gehad.

B.13.3.3.6.3. De bestreden bepalingen hebben tot gevolg dat de beroepstermijn wordt verkort van zestig dagen vanaf de kennisneming van de beslissing tot dertig dagen vanaf de aanplakking of de opname in het vergunningenregister.

B.13.3.3.6.4. Een dergelijke vermindering van de beroepstermijn heeft tot gevolg dat belanghebbenden slechts over een beperkte tijd beschikken om kennis te nemen van de

aanplakking of van de opname in het vergunningenregister en om in voorkomend geval een beroep in te stellen. Zoals het Hof in B.13.3.3.4 en B.13.3.3.5 heeft vastgesteld, zijn de aanplakking en de opname in het vergunningsregister inderdaad een geschikte vorm van bekendmaking om belanghebbenden op de hoogte te brengen van het bestaan van de beslissing. Artikel 133/71, § 2, 1^o, b), 2^o, b), en 3^o, b), van het decreet van 18 mei 1999, dat de beroepstermijn beperkt tot dertig dagen vanaf de aanplakking of de opname in het vergunningenregister, in plaats van zestig dagen vanaf de kennisneming, legt evenwel een onevenredig strenge verplichting tot waakzaamheid op.

B.13.3.3.6.5. Gelet op het voorgaande, houdt de termijn van dertig dagen in de in artikel 133/71, § 2, 1^o, b), 2^o, b), en 3^o, b), van het decreet van 18 mei 1999 bepaalde gevallen een onevenredige beperking in van het recht op toegang tot de rechter ».

B.6.3. Ingevolge die vernietiging heeft de decreetgever in artikel 4.8.16 van de VCRO, dat artikel 133/71 van het DRO heeft gecoördineerd, de beroepstermijn verhoogd naar vijfenveertig dagen (artikel 5 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 8 juli 2011 « tot wijziging van diverse bepalingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening »; zie ook *Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2010-2011, nr. 1171/1, pp. 10-11).

B.6.4. Bij 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 » werd de inhoud van artikel 4.8.16 van de VCRO overgenomen in artikel 4.8.11 van dezelfde Codex (zie ook *Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2011-2012, nr. 1509/1, p. 12).

Ten gronde

B.7. De prejudiciële vragen peilen naar de grondwettigheid van artikel 4.8.11, § 2, van de VCRO, in zoverre krachtens die bepaling de beroepstermijn voor een derde-belanghebbende, dat wil zeggen de persoon « die rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen kan ondervinden als gevolg van de registratiebeslissing » (artikel 4.8.11, § 1, eerste lid, 2^o, van de VCRO), een aanvang neemt de dag na de opname van de constructie in het vergunningenregister als vergund geacht.

Aldus hebben de prejudiciële vragen uitsluitend betrekking op artikel 4.8.11, § 2, 2^o, b), van de VCRO, dat het aanvangspunt van de beroepstermijn vaststelt voor de gevallen waarin

er geen betekening van de registratiebeslissing is vereist. Het Hof beperkt zijn onderzoek tot die bepaling.

B.8. Luidens de eerste prejudiciële vraag roept de in het geding zijnde bepaling een verschil in behandeling in het leven tussen de derde-belanghebbende die een beroep wenst in te stellen tegen een registratiebeslissing en de derde-belanghebbende die een beroep wenst in te stellen tegen een omgevingsvergunning. In het laatste geval gaat de beroepstermijn van vijfenveertig dagen in « de dag na de eerste dag van de aanplakking van de beslissing », overeenkomstig artikel 105, § 3, 2^o, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 25 april 2014 « betreffende de omgevingsvergunning » (hierna : het decreet van 25 april 2014). De Raad voor Vergunningsbetwistingen ondervraagt het Hof over de bestaanbaarheid van dat verschil in behandeling met de artikelen 10, 11 en 13 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 9 van het Verdrag van Aarhus van 25 juni 1998 betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (hierna : het Verdrag van Aarhus).

B.9.1. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.9.2. Artikel 13 van de Grondwet waarborgt het recht op toegang tot de bij de wet ingestelde rechter.

Artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens waarborgt evenzeer het recht op toegang tot een rechter voor geschillen over burgerlijke rechten en verplichtingen en bij het vaststellen van de gegrondheid van een strafvervolgning.

B.10.1. De toegang tot de rechter kan worden onderworpen aan ontvankelijkheidsvoorwaarden. Die voorwaarden mogen echter niet ertoe leiden dat het recht op zodanige wijze wordt beperkt dat de kern ervan wordt aangetast. Dat zou het geval zijn wanneer de opgelegde beperkingen geen wettig doel nastreven en indien er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het nagestreefde doel. De verenigbaarheid van die beperkingen met het recht op toegang tot een rechterlijke instantie hangt af van de bijzonderheden van de in het geding zijnde procedure en wordt beoordeeld in het licht van het proces in zijn geheel (EHRM, 24 februari 2009, *L'Érablière A.S.B.L. t. België*, ECLI:CE:ECHR:2009:0224JUD004923007, § 36; 29 maart 2011, *RTBF t. België*, ECLI:CE:ECHR:2011:0329JUD005008406, § 69; 18 oktober 2016, *Miessen t. België*, ECLI:CE:ECHR:2016:1018JUD003151712, § 64; 17 juli 2018, *Ronald Vermeulen t. België*, ECLI:CE:ECHR:2018:0717JUD000547506, § 43).

B.10.2. Meer in het bijzonder zijn de regels betreffende de vormvoorschriften en termijnen om beroep in te stellen gericht op een goede rechtsbedeling en het weren van de risico's van rechtsonzekerheid. Die regels mogen de rechtzoekenden echter niet verhinderen de beschikbare rechtsmiddelen te doen gelden.

Bovendien dienen de rechtbanken, bij het toepassen van de procedureregels, zowel een overdreven formalisme dat afbreuk zou doen aan het eerlijke karakter van de procedure, als een buitensporige soepelheid die zou leiden tot het afschaffen van de bij de wet vastgestelde procedurele vereisten, te vermijden (EHRM, 26 juli 2007, *Walchli t. Frankrijk*, ECLI:CE:ECHR:2007:0726JUD003578703, § 29; 25 mei 2004, *Kadlec en anderen t. Tsjechische Republiek*, ECLI:CE:ECHR:2004:0525JUD004947899, § 26). Het recht op toegang tot een rechter wordt immers aangetast wanneer de reglementering ervan niet langer de doelstellingen van de rechtszekerheid en de goede rechtsbedeling dient en een soort van hinderpaal vormt die de rechtzoekende verhindert zijn geschil ten gronde door het bevoegde rechtscollege beslecht te zien (EHRM, 18 oktober 2016, *Miessen t. België*, ECLI:CE:ECHR:2016:1018JUD003151712, § 66).

B.11. In tegenstelling tot wat de Vlaamse Regering aanvoert, volgt uit het in B.6.2 vermelde arrest nr. 8/2011 niet dat de in het geding zijnde bepaling bestaanbaar is met de voormelde grondwets- en verdragsbepalingen. Zoals blijkt uit de overwegingen B.13.3.3.4 en B.13.3.3.5 van dat arrest, heeft het Hof daarbij, gelet op de draagwijdte van de aangevoerde

middelen, slechts de aanvangspunten van de beroepstermijn voor vergunnings- en valideringsbeslissingen op hun geschiktheid beoordeeld. Het Hof heeft bij dat arrest niet de grondwettigheid onderzocht van het feit dat ook de beroepstermijn voor registratiebeslissingen ingaat de dag na de opname in het vergunningenregister. Evenmin heeft het zich uitgesproken over het in de eerste prejudiciële vraag vermelde verschil in behandeling tussen derde-belanghebbenden, naargelang zij een beroep wensen in te stellen tegen een registratiebeslissing of een omgevingsvergunning.

B.12. Hoewel zij allebei verband houden met de vergunningstoestand van een constructie, hebben de omgevingsvergunningen en de registratiebeslissingen een verschillende draagwijdte.

Een omgevingsvergunning is « de schriftelijke beslissing van de vergunningverlenende overheid houdende toelating voor een vergunningsplichtig project » (artikel 2, eerste lid, 7°, van het decreet van 25 april 2014). Een dergelijke vergunning wordt verleend overeenkomstig een gewone of een vereenvoudigde procedure, waarbij al dan niet een openbaar onderzoek moet worden georganiseerd en diverse adviezen moeten worden ingewonnen (hoofdstuk 2 van hetzelfde decreet). Het gaat om de toelating van stedenbouwkundige handelingen die in beginsel nog niet hebben plaatsgevonden, en waarover de vergunningverlenende overheid van oordeel is dat zij onder meer de stedenbouwkundige voorschriften en de goede ruimtelijke ordening eerbiedigen.

Een registratiebeslissing is een bestuurlijke beslissing « waarbij een constructie als ‘ vergund geacht ’ wordt opgenomen in het vergunningenregister of waarbij een dergelijke opname geweigerd wordt » (artikel 4.8.2, 3°, van de VCRO). De bevoegdheid van het college van burgemeester en schepenen is daarbij beperkt tot een actief onderzoek van de beschikbare bewijsmiddelen, met als doel na te gaan of de constructies daadwerkelijk werden gebouwd vóór 22 april 1962, dan wel in de periode vanaf 22 april 1962 tot de eerste inwerkingtreding van het gewestplan (zie ook Raad voor Vergunningsbetwistingen, 12 november 2020, nr. RvVb-A-2021-0270, p. 11). Een gebrek aan overeenstemming met de stedenbouwkundige voorschriften of de goede ruimtelijke ordening kan niet leiden tot de weigering van de opname in het vergunningenregister (zie ook Raad voor Vergunningsbetwistingen, 21 april 2020, nr. RvVb-A-1920-0762, p. 9). De vermoedens van vergunning bestaan bovendien « los van de inschrijving in het vergunningenregister, zodanig dat het zeer duidelijk is dat zij geldig kunnen

worden ingeroepen, ook al is er nog geen sprake van een vermelding in het (ontwerp van) vergunningenregister » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2008-2009, nr. 2011/1, p. 107).

B.13.1. Het verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van personen dat voortvloeit uit de toepassing van verschillende procedureregels in verschillende omstandigheden houdt op zich geen discriminatie in. Van discriminatie zou slechts sprake zijn indien het verschil in behandeling dat voortvloeit uit de toepassing van die procedureregels een onevenredige beperking van de rechten van de daarbij betrokken personen met zich zou meebrengen.

B.13.2. Gelet op de verschillen tussen omgevingsvergunningen en registratiebeslissingen, is de decreetgever niet ertoe gehouden de beroepen tegen elk van die beslissingen aan identieke procedurevoorschriften te onderwerpen, in het bijzonder wat de berekening van de beroepstermijn betreft. Het Hof dient evenwel na te gaan of de keuze van de decreetgever om de beroepstermijn voor registratiebeslissingen te doen ingaan de dag na de opname van de constructie in het vergunningenregister, niet op onevenredige wijze afbreuk doet aan het recht op toegang tot de rechter van derde-belanghebbenden.

B.14.1. Elke gemeente is « verplicht om een vergunningenregister op te maken, te actualiseren, ter inzage te houden van elkeen en er uittreksels uit af te leveren volgens de bepalingen van deze codex » (artikel 5.1.2, § 2, van de VCRO). Het vergunningenregister is « toegankelijk voor het publiek in het gemeentehuis » (artikel 5.1.6, tweede lid, van de VCRO).

Derden kunnen bijgevolg, zoals de Vlaamse Regering aanvoert, op eenvoudige wijze het vergunningenregister raadplegen. In de meeste gevallen zijn zij echter niet ervan op de hoogte dat een constructie waarvan zij mogelijk hinder of nadelen ondervinden, als vergund geacht in dat register werd opgenomen. Constructies waarop een vermoeden van vergunning van toepassing is en ten aanzien waarvan een registratiebeslissing wordt genomen, bestaan immers per definitie reeds lange tijd in ongewijzigde toestand. Noch de aanvrager, noch de gemeente dient het voornemen tot opname in het vergunningenregister bekend te maken, en evenmin moet er een openbaar onderzoek worden georganiseerd. De VCRO voorziet daarnaast niet in enige andere vorm van bekendmaking van de registratiebeslissing, zoals een aanplakking, ten aanzien van derden.

B.14.2. Bovendien kan een opname in het vergunningenregister als vergund geacht rechtsgevolgen hebben, ook al bestaat het vermoeden van vergunning in beginsel los van een dergelijke opname. Wat de bestaande constructies gebouwd tussen 22 april 1962 en de eerste inwerkingtreding van het gewestplan betreft, kan het vergund karakter immers worden « tegengesproken middels een proces-verbaal of een niet anoniem bezwaarschrift, telkens opgesteld binnen een termijn van vijf jaar na het optrekken of plaatsen van de constructie » (artikel 4.2.14, § 2, eerste lid, van de VCRO). Dat tegenbewijs kan evenwel « niet meer worden geleverd eens de constructie één jaar als vergund geacht opgenomen is in het vergunningenregister » (artikel 4.2.14, § 2, tweede lid, van de VCRO).

Luidens de memorie van toelichting van het decreet van 27 maart 2009 vereist « het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel [...] in dat licht dat de inschrijving als ‘ vergund geacht ’ aldus na een redelijke termijn van één jaar onaantastbaar wordt » en kan « de beslissing tot (niet-)registratie (als vergund geacht) van een constructie waarop een vermoeden rust, rechtscheppend [...] zijn ». De decreetgever streefde daarmee een « passend evenwicht » na « tussen de superioriteit van de wet en het beginsel van de rechtszekerheid » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2008-2009, nr. 2011/1, pp. 109-110; zie ook Raad voor Vergunningsbetwistingen, 15 januari 2019, nr. RvVb-A-1819-0493, pp. 8-9).

B.14.3. Rekening houdend met die elementen legt de in het geding zijnde bepaling een onevenredig strenge verplichting tot waakzaamheid op aan derde-belanghebbenden die tegen een registratiebeslissing een beroep wensen in te stellen bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Er kan redelijkerwijze niet van een omwonende worden verwacht dat hij op zeer regelmatige basis het vergunningenregister raadpleegt, louter om na te gaan of daarin constructies werden opgenomen waarvan hij hinder of nadelen kan ondervinden. Dat geldt des te meer aangezien de informatie in het vergunningenregister is « geordend per kadastraal perceel » (artikel 5.1.2, § 1, tweede lid, van de VCRO) en het, met name in een dichtbebouwde omgeving, niet uitgesloten is dat personen hinder of nadelen ondervinden van meerdere bestaande constructies op verschillende kadastrale percelen.

De door de decreetgever nagestreefde doelstelling om de aanvrager zo snel mogelijk rechtszekerheid te verschaffen, kan bijgevolg niet verantwoord worden dat de termijn van vijfenveertig dagen om een beroep in te stellen tegen een registratiebeslissing ingaat de dag na de opname van de constructie in het vergunningenregister als vergund geacht. Er zijn andere termijnregelingen en vormen van bekendmaking denkbaar die de aanvrager binnen een redelijke termijn rechtszekerheid bieden omtrent de vergunningstoestand van zijn constructie, en toch het recht op toegang tot de rechter van derde-belanghebbenden waarborgen.

B.14.4. De omstandigheid dat het Hof bij zijn voormelde arrest nr. 8/2011 heeft geoordeeld dat de decreetgever de beroepstermijn voor valideringsbeslissingen mocht doen ingaan de dag na de opname in het vergunningenregister, doet aan het voorgaande geen afbreuk. Zoals het Hof bij dat arrest heeft aangegeven (B.13.3.3.5), waren de - inmiddels opgeheven - valideringsbeslissingen immers beperkt tot een *as-built*tattest, waarin werd verklaard dat handelingen betreffende een constructie of een gebouwencomplex niet of slechts marginaal afweken van de vergunde of aangemelde plannen. De vergunningsbeslissing was in de regel bekendgemaakt door middel van een aanplakking, waardoor derde-belanghebbenden ervan op de hoogte konden zijn dat stedenbouwkundige handelingen zouden plaatsvinden, en die aanplakking had reeds een termijn doen ingaan om de vergunningsbeslissing aan te vechten.

B.15. Uit het bovenstaande volgt dat artikel 4.8.11, § 2, 2°, *b)*, van de VCRO niet bestaanbaar is met de artikelen 10, 11 en 13 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

De combinatie van die grondwetsartikelen met artikel 9 van het Verdrag van Aarhus kan niet leiden tot een ruimere vaststelling van ongrondwettigheid.

B.16. Gelet op de in antwoord op de eerste prejudiciële vraag gedane vaststelling van ongrondwettigheid, is het antwoord op de tweede prejudiciële vraag niet langer nuttig voor de oplossing van het bodemgeskil.

De tweede prejudiciële vraag behoeft geen antwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 4.8.11, § 2, 2^o, *b*), van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening schendt de artikelen 10, 11 en 13 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Aldus gewezen in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 19 oktober 2023.

De griffier,

De wnd. voorzitter,

F. Meersschaut

J. Moerman