

Raad voor Vergunningsbetwistingen erkent 'behoorlijk burgerschap': voltreffer of losse flodder?

De Raad voor Vergunningsbetwistingen erkende onlangs voor het eerst het concept 'behoorlijk burgerschap', en volgt daarmee het voorbeeld van onder andere de Raad van State, die al in 2004 een eerste erkenning gaf aan dat beginsel in zijn rechtspraak.

Michelle Meulebrouck en Steven Lierman

Met 'behoorlijk burgerschap' worden bepaalde ongeschreven burgerplichten in administratieve procedures bedoeld, die uitgaan van de actieve, waakzame en zorgvuldige burger. De Raad van State verbindt al geruime tijd rechtsgevolgen aan een gebrek aan zorgvuldigheid in hoofde van de burger. Zo heeft de Raad van State al in 1980 geoordeeld dat de burger met een minimum aan zorgvuldigheid moet handelen en dat, hoewel de eisen minder streng zijn voor de burger, de beginselen van behoorlijk bestuur een keerzijde hebben in de verhouding van de burger tegenover de overheid (RvS 10 juni 1980, nr. 20.404). Maar ook recente voorbeelden geven aan dat de burger blijf moet geven van voldoende medewerking, zorgvuldigheid of waakzaamheid. Wanneer iemand zich welbewust of lichtzinnig ervan onthoudt in een administratieve procedure zijn rechten te laten gelden en zo belet dat het bestuur eventuele gebreken in de procedure rechtzet op het ogenblik dat ze nog geen definitief nadeel hebben berokkend, dan is zijn klacht niet ontvankelijk als hij pas voor het eerst bij de Raad van State klaagt dat zijn rechten geschonden zijn (bijvoorbeeld RvS 22 maart 2018, nr. 241.097). De Raad van State verbindt die plichten incidenteel met de beginselen van behoorlijk burgerschap. De Raad voor Vergunningsbetwistingen maakt nu ook voor het eerst toepassing van de notie 'behoorlijk burgerschap'.

AANPLAKKING

Het arrest van 18 juni 2019 gaat over de aanvraag van een stedenbouwkundige vergunning verleend onder voorwaarden, voor de uitbreiding van het bedrijventerrein 'De Prijkels' dat zich uitstrekt over het grondgebied van de gemeenten Deinze, Nazareth en Kruisem. De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het Departement Omgeving (afdeling Oost-Vlaanderen) had op 25 oktober 2017 de vergunning verleend aan het intergemeentelijke samenwerkingsverband Veneco.

Twee omliggende bedrijven waren daar niet mee opgezet en dienden een verzoek tot vernietiging in bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen op 23 april 2018.

De bedrijven stellen dat ze hun vordering tijdig hebben ingesteld, aangezien de aanplakking van de bestreden beslissing niet regelmatig zou zijn gebeurd. De verzoekende partijen beweren pas op 23 maart 2018 kennis te hebben gekregen van het vergunningstraject en de bestreden beslissing, via een algemene informatiebrochure over het project. Daardoor heeft de vervaltermijn van 45 dagen uit artikel 4.8.11, § 2, 1° VCRO (zoals die gold op het ogenblik van de bestreden beslissing) volgens hen nooit een aanvang genomen. Die termijn gaat in hetzij de dag na de betekening, indien van toepassing, hetzij de dag na de startdatum van de aanplakking.

De twee bedrijven stellen daarnaast onder meer dat er fraude is gepleegd bij de datering van het afgeleverde attest van aanplakking, dat de aanplakking niet is gebeurd op de daartoe aangeduide locaties en dat de aanplakking geen 30 dagen ononderbroken werd uitgevoerd.

BEHOORLIJK BURGERSCHAP

De Raad veegt de argumenten van de verzoekende partijen van tafel. Er was immers geen betekening vereist en de bedrijven slagen er niet in om een onregelmatigheid in de aanplakking aan te tonen, noch

op het vlak van de locatie of de termijn van de aanplakking als op het vlak van de vermeende fraude. Ondanks die duidelijke conclusie voegt de Raad daar ten overvloede volgende overwegingen aan toe: 'De Raad merkt nog op dat een verzoekende partij de gepaste diligentie aan de dag moet leggen als ze een vergunningsbeslissing wil aanvechten. (...) Ook op de burger of bedrijven rust een plicht van zorgvuldig handelen en behoorlijk burgerschap. Het getuigt niet van diligentie geen verdere inlichtingen in te winnen en zes maanden na de aflevering van de stedenbouwkundige vergunning voor te houden dat ze pas door een algemene informatiebrochure voor de eerste keer op de hoogte werden gebracht van het vergunningstraject.'

De bedrijven moesten volgens de Raad immers op de hoogte geweest zijn van de vergunning. Al in april 2017 werd hen ter kennis gebracht dat er een onteigening gepland werd om bijkomende toegangswegen aan te leggen. Ook hebben de betrokken bedrijven het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan (PRUP) niet aangevochten, toen ze daartoe de mogelijkheid hadden. Ze hebben bijgevolg niet de nodige waakzaamheid aan de dag gelegd in verband met de op dat ogenblik nog af te leveren stedenbouwkundige vergunning.

De Raad voegt er bijgevolg voor het eerst aan toe dat er op de burger een plicht van zorgvuldig handelen en behoorlijk burgerschap rust. Op het eerste gezicht blijkt uit de uiteenzetting van de standpunten van de partijen door de Raad niet dat de partijen dat als zodanig expliciet hebben opgeworpen, waardoor de Raad de feiten zelf in verband brengt met (het gebrek aan) 'behoorlijk burgerschap'. Ongeveer tien jaar na de oprichting van de Raad voor Vergunningsbetwistingen en vijftien jaar nadat de Raad van State het voor het eerst heeft erkend in zijn rechtspraak (RvS 29 juni 2004, nr. 133.265, T. Gem. 2005, afl. 4, 253, noot I. VAN GIEL) heeft de Raad voor Vergunningsbetwistingen het begrip 'behoorlijk burgerschap' ook expliciet erkend en heeft daarbij het voorbeeld gevolgd van andere (administratieve) rechtscolleges.

Die erkenning in de rechtspraak is niet evident, aangezien het op dit moment niet duidelijk is wat moet worden verstaan onder 'behoorlijk burgerschap' en hoever dat concept zou kunnen reiken. Er kan bijvoorbeeld verwezen worden naar het arrest nr. 46/2019 van het Grondwettelijk Hof, waarbij het Hof de verplichting tot indienen van een gemotiveerd standpunt, opmerking of bezwaar tijdens het openbaar onderzoek (in het kader van omgevingsvergunningen) heeft vernietigd. Die regel bracht voor de burger immers een onevenredige inperking van het recht op toegang tot de rechter met zich mee. Het opleggen van (on)geschreven plichten aan de burger moet uiteraard met de nodige omzichtigheid worden toegepast.

ONVOLTOOID CONCEPT

Tot nog toe werden zulke plichten van de burger altijd omschreven als 'beginselen' van behoorlijk burgerschap, uiteraard naar analogie met de beter gekende 'beginselen' van behoorlijk bestuur. De Raad heeft het enkel over 'behoorlijk burgerschap' en laat de toevoeging van 'beginselen' (al dan niet bewust) achterwege. De beknoptheid van de overweging van de Raad voor Vergunningsbetwistingen laat niet duidelijk zien met welke elementen de Raad rekening heeft gehouden om tot het besluit te komen. Tot op welke hoogte heeft behoorlijk burgerschap een invloed op de termijnregeling in het bestuursrecht? Wanneer behoort een burger op de hoogte te zijn van een mogelijk in de toekomst voor hem nadelige beslissing? In welke mate moet er rekening worden gehouden met de expertise van de betrokken procespartijen (leek versus professioneel)? Wat is de verhouding tussen het wijzen op de verantwoordelijkheid, enerzijds, en de bescherming van de burger, anderzijds? Hoe actief kan en mag een burger zich opstellen ten opzichte van het bestuur? Welke tekortkomingen in hoofde van het bestuur kunnen terzijde worden geschoven in geval van onbehoorlijk burgerschap?

Deze ontwikkelingen in de rechtspraak roepen bijgevolg belangrijke vragen op over het ontbreken van een alomvattend kader waarin het 'behoorlijk burgerschap' juridisch kan worden ingebed.

Bronvermelding: M. MEULEBROUCK en S. LIERMAN, "Raad voor Vergunningsbetwistingen erkent 'behoorlijk burgerschap': voltreffer of losse flodder?", *De Juristenkrant* 2019, afl. 394, 6 - 7

Michelle Meulebrouck is doctoraatsonderzoeker aan het Leuven Centre for Public Law van de KU Leuven.

Prof. dr. Steven Lierman is hoogleraar medisch recht en administratief recht aan de KU Leuven en deeltijds hoofddocent internationaal en Europees gezondheidsrecht aan de Universiteit Antwerpen.

RvVb 18 juni 2019, nr. RvVb/A/1819/1101 www.dbrc.be/rechtspraak_RvVb