RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

nr. 230.559 van 17 maart 2015
in de zaak A. 213.596/X-15.931.

In zake : de NV IMBOS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Dirk Lindemans en Filip De Preter
kantoor houdend te 1000 Brussel
Keizerslaan 3
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de DEPUTATIE VAN DE PROVINCIERAAD VAN WEST-VLAANDEREN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Jo Goethals
kantoor houdend te 8800 Roeselare
Kwadestraat 151 B/41
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het cassatieberoep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 4 september 2014, strekt tot de cassatie van het arrest nr. A/2014/0525 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb) van 5 augustus 2014 in de zaak 1213/0550/A/2/0518.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking van 26 september 2014.

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

Eerste auditeur Tom De Waele heeft een verslag opgesteld.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 13 februari 2015.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Filip De Preter, die *loco* advocaat Dirk Lindemans verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Jo Goethals, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste Auditeur Tom De Waele heeft een met dit arrest andersluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3. Bij arrest nr. A/2012/0329 van 28 augustus 2012 vernietigt de RvVb de beslissing van de deputatie van 14 januari 2010 waarbij aan de nv Imbos een vergunning wordt geweigerd voor het verkavelen van gronden. De RvVb beveelt tevens aan de deputatie “een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar, afdeling West-Vlaanderen en dit binnen een termijn van drie maanden te rekenen vanaf de betekening van dit arrest”.

4. Met een voor de RvVb bestreden besluit van 28 februari 2013 weigert de deputatie van de provincieraad West-Vlaanderen aan de nv Imbos opnieuw een vergunning te verlenen voor “het verkavelen van gronden”.

5. Het bestreden arrest verklaart het beroep van de nv Imbos tot vernietiging van dat besluit van 28 februari 2013 ongegrond.

IV. Onderzoek van het eerste middel

Uiteenzetting van het middel

6. De nv Imbos voert de schending aan van het toentertijd geldende artikel 4.7.23 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), samengelezen met het toentertijd geldende artikel 4.8.3 VCRO.

De nv Imbos stelt dat het bestreden arrest haar middel "waarin zij had aangevoerd dat door het overschrijden van de termijn van drie maanden na de betekening van het arrest van 28 augustus 2012 het beroep van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar moet geacht worden te zijn verworpen", verwerpt met de stelling dat de vervaltermijn in artikel 4.7.23, § 2, VCRO en de overeenkomstige sanctie bij niet-naleving ervan, betrekking heeft op de administratieve procedure en volledig losstaat van de termijn die opgelegd wordt door de RvVb bij toepassing van artikel 4.8.3 VCRO en geen vervaltermijn is. Het bestreden arrest had moeten oordelen dat de met toepassing van artikel 4.8.3 VCRO opgelegde termijn "enkel in de plaats komt van de termijn die op grond van artikel 4.7.23. VCRO is bepaald […] maar geen afbreuk doet aan de gevolgen die op het overschrijden van die termijn zijn bepaald, waardoor bij ontstentenis van een tijdige beslissing het beroep wordt geacht te zijn verworpen".

De nv Imbos licht toe dat het rechtsgevolg in artikel 4.7.23, § 2, VCRO aan het uitblijven van een beslissing werd verbonden, door de decreetgever in verband werd gebracht met de verplichting te voorzien in een transparante en goede procesorde en met de verplichting om een uitspraak te doen. De regel in artikel 4.8.3, § 1, tweede lid, VCRO dat de RvVb aan het bestuur een nieuwe beslissingstermijn kan opleggen, wijkt af van het gemeen recht. De vernietiging van een beslissing plaatst het bestuur terug in de situatie

“die bestond voor de goedkeuring van die bestreden akte” en verplicht het bestuur “het beslissingsproces te hernemen vanaf het ogenblik waarop het fout is gelopen. […] Eventuele beperkingen inzake de termijn op het nemen van een beslissing staan er in beginsel niet aan in de weg dat de beslissing toch wordt hernomen. […] De eventuele gevolgen die verbonden zijn aan het overschrijden van de initiële termijn, zullen ook verbonden zijn aan het overschrijden van die ‘nieuwe’ termijn”. Artikel 4.8.3, § 1, tweede lid, VCRO kan niet zo opgevat worden dat wanneer de RvVb het bestuur niet beveelt om een nieuwe beslissing te nemen, “het nemen van een nieuwe beslissing niet mogelijk […] of geen verplichting zou zijn” voor het bestuur. “[U]it het beginsel van de vernietiging zelf, zoals dat vervat is in artikel 4.8.3 § 1, lid 1” volgt dat in principe “de besluitvorming moet worden hernomen. […] De regeling van artikel 4.8.3., § 2 lid 2 VCRO vult dit beginsel aan”. De RvVb kan op grond van dit laatste artikel aan het bestuur een termijn opleggen om een nieuwe beslissing te nemen “die niet noodzakelijk dezelfde is als de oorspronkelijke termijn waarbinnen het bestuur moest beslissen. Op die wijze wijkt dit artikel af van de regel die zou gelden bij ontstentenis van een dergelijke bepaling, omdat in dat geval de overheid opnieuw beschikt over dezelfde termijn”. Artikel 4.8.3 VCRO hoeft niet te bepalen “welk rechtsgevolg aan het overschrijden van die termijn is verbonden. […] De termijn die de [RvVb] op grond van artikel 4.8.3. VCRO kan bepalen, komt enkel in de plaats van de termijn die op grond van artikel 4.7.23, § 2, eerste lid VCRO is bepaald, maar niet in de plaats van het gevolg bij het overschrijden van die termijn, zoals dit is bepaald in artikel 4.7.23, § 2, tweede lid VCRO. Het decretaal stelsel dat de Deputatie over het beroep moet beslissen binnen een (decretaal of rechterlijk) bepaalde termijn, op straffe van impliciete afwijzing van het beroep, wordt dus niet gewijzigd. Er anders over oordelen zou afbreuk doen aan de wil van de wetgever, die ervoor heeft gekozen om het overschrijden van de termijn voor het vellen van een uitspraak over het ingediend beroep aan een sanctie te onderwerpen, ongeacht of daarbij de decretaal vastgestelde dan wel de door de [RvVb] bepaalde termijn van toepassing is”. Het bestreden arrest heeft deze argumentatie verworpen op basis van de niet-overtuigende stelling “dat artikel 4.7.23, § 2 VCRO volledig los staat van de termijnen die door de [RvVb] zijn opgelegd, omdat dit artikel deel uitmaakt van het hoofdstuk VII,

administratieve beroepsprocedure, en niet van het Hoofdstuk VIII, Raad voor Vergunningsbetwistingen".

De nv Imbos voegt toe dat zij zich niet beroept op een schending van het gezag van gewijsde van het arrest van de RvVb van 28 augustus 2012 en dat artikel 4.8.3, § 1, tweede lid, VCRO de RvVb niet de bevoegdheid geeft om in geval van een vernietiging gevolgen te verbinden aan het overschrijden van de opgelegde termijn. Die rechtsgevolgen blijven bepaald door artikel 4.7.23, § 2, VCRO. Op de punten waarvoor de RvVb in een vernietigingsarrest geen injunctie heeft gegeven of mag geven, blijft de gemeenrechtelijke regeling van de artikelen 4.7.21 tot 4.7.25 VCRO zonder meer van toepassing. De injunctie van de RvVb kadert niet in de jurisdictionele afhandeling van het dossier. De termijn waarbinnen een nieuwe beslissing moet worden genomen, is bij uitstek een regel inzake de administratieve afhandeling.

Beoordeling

7. Het toentertijd geldende artikel 4.7.23, § 2, VCRO bepaalt wat volgt:

> "De deputatie neemt haar beslissing binnen een vervaltermijn van vijfenzeventig dagen, die ingaat de dag na deze van de betekening van het beroep. Deze vervaltermijn wordt verlengd tot honderdvijf dagen, indien toepassing wordt gemaakt van het mondelinge of schriftelijke hoorrecht, vermeld in § 1, eerste lid.
>
> Indien geen beslissing wordt genomen binnen de toepasselijke vervaltermijn, wordt het beroep geacht afgewezen te zijn."

Deze bepaling wordt in de memorie van toelichting als volgt toegelicht:

> "In de nieuw voorgestelde tekst wordt bovenvermelde termijn stééds een vervaltermijn, één en ander in het licht van een transparante en goede procesorde. Het vaste beginsel dat besturen steeds verplicht zijn om uitspraak te doen over een georganiseerd administratief beroep, noopt ertoe om aan het stilzitten van een administratieve overheid, oordelend in beroep, een bepaald rechtsgevolg te verbinden.
>
> Indien geen notificatie geschiedt binnen een termijn van 75 [respectievelijk] 150 dagen, zo bepaalt het nieuwe artikel 133/52, §2,

tweede lid, DRO, dan wordt het beroep geacht afgewezen te zijn. Die stilzwijgende weigering kan dan bestreden worden voor de Raad voor vergunningsbetwistingen" (Ontwerp van decreet, *Parl. St. Vl. Parl*. 2008-2009, nr. 2011/1, 189).

Het toentertijd geldende artikel 4.8.3, § 1, tweede lid, eerste zin, VCRO bepaalt wat volgt:

"De Raad kan het bestuur dat de vernietigde beslissing nam, bevelen om een nieuwe beslissing te nemen, binnen de door de Raad bepaalde termijn."

Deze bepaling wordt in de parlementaire voorbereiding als volgt toegelicht:

"Wanneer de Raad de onregelmatigheid van een beslissing vaststelt, kan hij de bestreden vergunningsbeslissing vernietigen. De Raad kan het bestuur, dat de vernietigde beslissing nam, bevelen om een nieuwe beslissing te nemen, onder de door de Raad gestelde voorwaarden. Deze voorwaarden hebben inzonderheid betrekking op de termijn waarbinnen de nieuwe beslissing genomen moet worden […]" (Ontwerp van decreet, *Parl. St. Vl. Parl*. 2008-2009, nr 2011/1, 215).

Over het voorontwerp van deze decretale bepaling gaf de afdeling Wetgeving van de Raad van State volgend advies:

"Op grond van het ontworpen artikel 124, § 1, derde lid, van het decreet van 18 mei 1999 kan de Raad voor vergunningsbetwistingen bij de vernietiging van een vergunnings- of valideringsbeslissing het bestuur bevelen een nieuwe beslissing te nemen […]. Daarbij kan de Raad 'afwijken van de bij of krachtens dit decreet bepaalde procedurevoorschriften, in zoverre zulks verantwoord wordt vanuit proceseconomische redenen en de nood aan een snel en efficiënt rechtsherstel'.

Doordat de Raad voor vergunningsbetwistingen gemachtigd wordt om bestaande - zelfs decretale - regels terzijde te schuiven, staat deze regeling op gespannen voet met de scheiding der machten, de normenhiërarchie en de rechtsstaat. Dat een rechtscollege dat verondersteld wordt decretale regels toe te passen, ze ook terzijde mag schuiven, niet wegens strijdigheid met hogere regels, maar wegens eigen inzichten, vormt een inbreuk op die drie beginselen.

Dergelijke regeling kan slechts worden aanvaard onder het voorbehoud dat de gevallen van afwijking in het ontwerp worden bepaald of dat de machtiging aan strikte criteria wordt gekoppeld" (Ontwerp van decreet, *Parl. St. Vl. Parl*. 2008-2009, nr 2011/1, 953-954).

Als gevolg van dit advies is het ontworpen artikel aangepast zoals hiervoor aangehaald.

8. Uit de stukken van het dossier waarop de Raad van State vermag acht te slaan, blijkt dat het voormelde arrest van 28 augustus 2012 een eindarrest is in de zin van het toen geldende artikel 4.8.26 VCRO.

Dit arrest heeft tot gevolg dat de deputatie zich opnieuw geplaatst ziet voor de verplichting om over het administratief beroep van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar uitspraak te doen.

De deputatie beschikt daarvoor over de vervaltermijn bepaald in het toentertijd geldende artikel 4.7.23, § 2, VCRO tenzij, zoals te dezen het geval is, de duur van die termijn met toepassing van het toentertijd geldende artikel 4.8.3, § 1, tweede lid, VCRO wordt bepaald in het vernietigingsarrest van de RvVb zelf.

Het vernietigingsarrest van 28 augustus 2012 van de RvVb wijkt enkel af van de duur van de vervaltermijn in het toentertijd geldende artikel 4.7.23, § 2, VCRO. Dit arrest wijkt niet af van de aard van de vervaltermijn in laatstgenoemde decreetsbepaling.

Overigens was het de RvVb gelet op het bepaalde in het toentertijd geldende artikel 4.8.3, § 1, tweede lid, VCRO, ook niet toegelaten om benevens van de duur van de vervaltermijn tevens af te wijken van de aard van de vervaltermijn in het toentertijd geldende artikel 4.7.23, § 2, VCRO.

9. Het bestreden arrest dat overweegt dat “[d]e vervaltermijnen, opgenomen in artikel 4.7.23, § 2 VCRO […] volledig los[staan] van de termijnen opgelegd door de Raad in de jurisdictionele procedure” en “de termijn, opgelegd door de Raad op grond van artikel 4.8.3 VCRO een ordetermijn” is, schendt het toentertijd geldende artikel 4.7.23 VCRO, samengelezen met het toentertijd geldende artikel 4.8.3 VCRO.

Het eerste middel is gegrond.

10. Gelet op het gegrond bevinden van het eerste middel, is er geen grond om het tweede middel waarin de schending van de artikelen 10 en 11 Gw en artikel 4.7.23 VCRO wordt aangevoerd, te onderzoeken.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het arrest nr. A/2014/0525 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen van 5 augustus 2014 in de zaak 1213/0550/A/2/0518.

2. Dit arrest dient te worden overgeschreven in de registers van bovenvermelde Raad en melding ervan moet worden gemaakt op de kant van de vernietigde beslissing.

3. De zaak wordt verwezen naar de anders samengestelde Raad voor Vergunningsbetwistingen.

4. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op 200 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zeventien maart 2015, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

	Johan Lust,	kamervoorzitter,
	Pierre Lefranc,	staatsraad,
	Stephan De Taeye,	staatsraad,

bijgestaan door

	Greta Scheveneels,	griffier.

De griffier **De voorzitter**

Greta Scheveneels **Johan Lust**