

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 234.284 van 29 maart 2016
in de zaak A. 217.075/X-16.363.**

In zake : de NV FUN BELGIUM
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Wim De Cuyper en Tom Huygens
 kantoor houdend te 9100 Sint-Niklaas
 Vijfstraten 57
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de GEWESTELIJKE STEDENBOUWKUNDIGE AMBTENAAR

I. Voorwerp van het cassatieberoep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 25 september 2015, strekt tot de cassatie van het arrest nr. A/2015/0484 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb) van 18 augustus 2015 in de zaak 2010/0324/SA/3/0305.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking nr. 11.560 van 8 oktober 2015.

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

Auditeur An Van den broeck heeft een verslag opgesteld.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 19 februari 2016.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Pieter Henkens, die loco advocaten Wim De Cuyper en Tom Huygens verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Dennis Muñiz, die loco advocaat Philippe Declercq verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur An Van den broeck 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. Met een besluit van 4 februari 2010 verleent de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant (hierna: de deputatie) aan de nv Fun Belgium een voorwaardelijke stedenbouwkundige vergunning voor het verbouwen van een handelsruimte te Tielt-Winge, Gouden Kruispunt 98.

4. Met het bestreden arrest wordt het beroep van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar (hierna: GSA) tot vernietiging van de voormelde vergunningsbeslissing ontvankelijk en gegrond verklaard. Het bestreden arrest vernietigt de vergunningsbeslissing en beveelt de deputatie een nieuwe vergunningsbeslissing te nemen binnen een vervaltermijn van 4 maanden.

IV. Onderzoek van de cassatiemiddelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

5. In een eerste middel voert de nv Fun Belgium de schending aan van het recht van verdediging, artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM), artikel 149 van de Grondwet (hierna: Gw), de artikelen 4.3.1 en 4.8.3 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO) en de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’.

De nv Fun Belgium stelt dat de bodemrechter van oordeel is dat het besluit van de deputatie dient vernietigd te worden omdat de motivering ervan met betrekking tot de mobiliteitsproblematiek, gelet op de bevindingen van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar (hierna: PSA) en gelet op de hieruit voortvloeiende verstrengde motiveringsplicht, onvoldoende en kennelijk onredelijk zou zijn. Zij betoogt in dit verband dat in het betrokken middelonderdeel de GSA niet de minste verwijzing gemaakt heeft naar het verslag van de PSA en zich evenmin beroepen heeft op enige verstrengde motiveringsplicht ten gevolge van dit verslag. De GSA heeft zich beperkt tot de stelling dat de passage die de deputatie aan de parkeerproblematiek wijdt in het deputatiebesluit “kennelijk onvoldoende” is en haalt materiële argumenten aan waarom niet akkoord kan worden gegaan met het standpunt van de deputatie. Er wordt niet uiteengezet dat de beoordeling van de verkeersproblematiek onredelijk is en de schending van het redelijkheidsbeginsel wordt ook niet ingeroepen.

De RvVb heeft het middel geïnterpreteerd als een kritiek op de motivering van het deputatiebesluit en vergelijkt de motieven in dit besluit met de inhoud van het verslag van de PSA, die op dat vlak een andersluidend advies heeft gegeven. De vergelijking van de motieven maakt dat de RvVb het middel gegrond bevindt. De door de RvVb ingeroepen afwijking van het verslag betreft

echter een aspect van formele motivering, terwijl de GSA veeleer argumenten van materiële aard had aangevoerd. Dit blijkt ten andere uit de antwoordnota van de deputatie en de nota tot tussenkomst die de nv Fun Belgium voor de RvVb heeft ingediend, waarin enkel wordt gereageerd op argumenten van veeleer materiële aard.

Bovendien was het advies van de PSA niet opgenomen in de stukkenbundel van de GSA, zodat de nv Fun Belgium er zich onmogelijk aan kon verwachten dat het middel door de RvVb zou geïnterpreteerd worden als een schending van de motiveringsplicht ten opzichte van van dit verslag. Zodoende is haar de mogelijkheid ontnomen om zich te verdedigen ten opzichte van deze nieuwe argumentatie.

De nv Fun Belgium werpt verder op dat het aan de bodemrechter niet toegestaan is om ambtshalve middelen in te roepen, tenzij deze de openbare orde raken en mits respect wordt opgebracht voor de rechten van verdediging. Door een wending te geven aan het tweede middel die geen afdoende basis vindt in het verzoekschrift van de GSA, handelt de RvVb in strijd met het toentertijd geldende artikel 4.8.3, § 2, VCRO. Het bestreden arrest, dat hieromtrent bovendien geen motivering bevat, is niet naar recht verantwoord. Door vervolgens over te gaan tot vernietiging op basis van een ambtshalve ingeroepen argumentatie zonder voorafgaandelijk aan de partijen de mogelijkheid te bieden om te reageren op deze ambtshalve ingeroepen argumenten, schendt het bestreden arrest tevens de rechten van verdediging en artikel 6.1 EVRM, dat het recht op een eerlijke behandeling garandeert.

Het bestreden arrest schendt daarenboven artikel 149 Gw aangezien de RvVb zich bij de beoordeling wel baseert op het verslag van de PSA, maar geen rekening blijkt te houden met de andere relevante stukken uit het administratief dossier, waar wel uitdrukkelijk naar verwezen werd in de verschillende procedurestukken en meer bepaald in de nota tot tussenkomst.

6. De nv Fun Belgium benadrukt verder dat uit de tekst van het arrest blijkt dat het gebrek aan antwoord op het verslag van de PSA een “essentiële reden” vormt voor de inwilliging van het middel en de vernietiging van het besluit. Uit de motivering van het arrest blijkt dat de door de deputatie geboden motivering enkel onvoldoende wordt geacht in het licht van het afwijkend verslag van de PSA. Bijgevolg kan niet betwist worden dat de RvVb wel degelijk het besluit van de deputatie vernietigt wegens het gebrek aan motivering ten opzichte van het afwijkend verslag van de PSA.

De nv Fun Belgium benadrukt nog dat de deputatie in haar antwoordnota enkel in het feitenrelaas verwezen heeft naar het verslag van de PSA, maar er bij de beantwoording van de middelen niet naar verwezen heeft. Zij herhaalt dat de door de RvVb opgeworpen afwijking van het besluit van de deputatie ten opzichte van het advies van de PSA geen voorwerp uitmaakte van het middel van de GSA zodat zij hierop, net zoals de deputatie, niet heeft kunnen antwoorden. Dit feit wordt niet betwist door de GSA. Bijgevolg kan niet ontkend worden dat haar rechten van verdediging geschonden werden.

Beoordeling

7. Het eerste cassatiemiddel gaat terug op de gegrondverklaring door de RvVb van het onderdeel van het tweede middel waarin werd aangevoerd dat er geen zorgvuldige afweging had plaatsgevonden van de verenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening, zoals bepaald in artikel 4.3.1, § 2, VCRO. De GSA bekritiseerde onder meer “het gebrek aan een degelijke afweging van de mobiliteitsimpact die het verlenen van een dergelijke uitbreidingsvergunning tot gevolg zal hebben”.

8. In het bestreden arrest wordt hieromtrent onder meer overwogen dat “[a]rtikel 4.3.1, §2, eerste lid VCRO [...] de beginselen vast[legt] waarmee de overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening dient te worden beoordeeld”, dat “[o]ok hinderaspecten, met inbegrip van mobiliteitshinder [...], voor zover noodzakelijk of relevant bij het onderzoek naar de verenigbaarheid

van het aangevraagde met de goede ruimtelijke ordening, [moeten] worden betrokken”, dat “[h]oewel de bevindingen in het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, de [deputatie] niet op absolute wijze binden, [...] zij haar beoordeling van de aanvraag en dus haar beslissing des te concreter, preciezer en zorgvuldiger [dient] te motiveren wanneer zij een andersluidend standpunt wenst in te nemen”, dat “[de deputatie] zich hier louter beperkt tot een veronderstelling dat er geen nieuwe bezoekers aangetrokken zullen worden door de nieuwe winkel, terwijl de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar net stelt dat door een dusdanige toename van de winkeloppervlakte ook het aantal bezoekers zal vermeederen”, dat “het vergunningverlenende bestuursorgaan minstens grondig [dient] te onderzoeken of er geen extra parkeerplaatsen dienen te worden voorzien voor deze nieuwe handelszaak en of deze nieuwe handelszaak geen extra verkeersdruk met zich zal meebrengen”, dat “[d]e bestreden beslissing [...] niet aan[toont] op welke gegevens zij zich baseert om louter te stellen dat de cliënten van de nieuwe winkel dezelfde zijn als deze die zich al op het Gouden Kruispunt bevinden”, dat “[h]et louter stellen dat door het creëren van een nieuwe handelszaak en een uitbreiding van de winkeloppervlakte met +-2000 m² geen nieuwe toename van de verkeersdrukte wordt verwacht, [...] een kennelijk onredelijke beoordeling uit[maakt]” en dat het “[b]ovendien [...] onduidelijk [is] of er bestaande parkeerplaatsen gaan verdwijnen voor de nieuwe ingang aangezien bij nazicht van de foto’s van de bestaande toestand en het inplantingsplan twee parkeerplaatsen lijken te verdwijnen voor de doorgang naar de ingang van de nieuwe winkel. Dit aspect wordt niet besproken in de bestreden beslissing, hoewel deze onduidelijkheid werd opgeworpen door de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar”.

De RvVb besluit dat “de algemene beschouwing in de bestreden beslissing in verband met de mobiliteitshinder niet kan worden aanzien als een concrete, laat staan redelijke, beoordeling van de ruimtelijke gevolgen van de bestreden vergunning voor de omgeving, meer bepaald voor wat betreft de mobiliteitshinder uit artikel 4.3.1, §2, 1° VCRO”.

9. Uit het voorgaande blijkt dat de nv Fun Belgium er ten onrechte vanuit gaat dat de RvVb het middel heeft geïnterpreteerd en beoordeeld als een kritiek op de formele motivering van het besluit, met name in de vorm van een verstrengde motiveringsplicht gelet op het negatieve verslag van de PSA.

Het bestreden arrest besluit immers tot de gegrondverklaring van een deel van het middel op grond van een schending van artikel 4.3.1, § 2, 1°, VCRO. Aangezien de schending van dit artikel voor de RvVb werd opgeworpen, is er geen sprake van het aanvoeren van een ambtshalve middel of van de schending van de rechten van verdediging. Een schending van de motiveringsplicht zoals vereist in artikel 149 Gw wordt evenmin aangetoond.

Hoewel de nv Fun Belgium de schending van artikel 4.3.1 VCRO in haar verzoekschrift tot cassatie vermeldt, licht zij in dit verzoekschrift evenwel niet toe hoe deze bepaling door de RvVb zou zijn geschonden.

10. Het eerste cassatiemiddel, dat gesteund is op een onjuist uitgangspunt, wordt verworpen.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

11. Een tweede middel is afgeleid uit de schending van artikel 6.1 EVRM en artikel 1 van het eerste aanvullend protocol bij het EVRM, de artikelen 9.2 en 9.4 van het Verdrag van 25 juni 1998 ‘betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden’ (hierna: het verdrag van Aarhus), artikel 149 Gw en het rechtszekerheidsbeginsel.

De nv Fun Belgium voert aan dat de bodemrechter pas 5,5 jaar na het instellen van de vordering uitspraak gedaan heeft over het verzoek tot

nietigverklaring en dat de zaak reeds in beraad was genomen op 1 september 2010, zijnde 5 jaar voor het uitspreken van het arrest. Het dossier bevat geen elementen die een dergelijk lange beraadslaging verantwoorden en de RvVb heeft dan ook geen uitspraak gedaan binnen een redelijke termijn. Gelet op het verstrijken van de redelijke termijn kon de RvVb niet meer overgaan tot vernietiging van het bestreden deputatiebesluit.

De nv Fun Belgium licht in dit verband nog toe dat de RvVb als administratief rechtscollege dat uitspraak doet over jurisdictionele beroepen onderworpen is aan de ingeroepen verdragsbepalingen. Ter vergelijking wijst de verzoekende partij op het arrest nr. 49204/99 van 1 juli 2004 van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM), waarin werd vastgesteld dat een procedure bij de Raad van State welke meer dan 5 jaar geduurd had, de redelijke termijn overschreed.

Wanneer een gevorderde maatregel een partij ernstig in zijn belangen kan schaden, moet het overschrijden van de redelijke termijn volgens de nv Fun Belgium tot gevolg hebben dat deze maatregel niet meer kan worden opgelegd. Als voorbeeld verwijst zij naar tuchtprocedures, waar de Raad van State reeds herhaaldelijk geoordeeld heeft dat het overschrijden van de redelijke termijn leidt tot de vernietiging van de opgelegde maatregel en met zich meebrengt dat geen nieuwe tuchtmaatregel kan worden opgelegd. Diezelfde conclusie moet getrokken worden bij een procedure tot nietigverklaring bij de RvVb.

“Gelet op de belangen van een vergunninghouder en de verregaande impact hierop van een arrest tot vernietiging” acht de nv Fun Belgium het onaanvaardbaar dat na het verstrijken van een redelijke termijn, de RvVb nog zou overgaan tot vernietiging van een vergunning, zeker nu deze vergunning – behoudens in geval van een schorsingsarrest – al die tijd effectief uitvoerbaar is en mogelijkerwijze ook wordt uitgevoerd.

Ook in het licht van artikel 1 van het eerste aanvullend protocol bij het EVRM is het volgens de nv Fun Belgium onaanvaardbaar dat de eigenaar van een goed en houder van een vergunning na dergelijke termijn nog zou kunnen worden geconfronteerd met een maatregel die een (al dan niet reeds uitgevoerde) vergunning, en dus zijn eigendom, aantast. Tevens dient, vanuit het oogpunt van de rechtszekerheid, de mogelijkheid tot vernietiging van een stedenbouwkundige vergunning – welke vernietiging een cascade aan gevolgen kan hebben in het rechtsverkeer – beperkt te blijven tot een redelijke termijn na het bekomen en uitvoerbaar worden van deze vergunning.

12. Aangaande het gevolg dat moet worden gegeven aan de vaststelling dat de redelijke termijn is overschreden, wijst de nv Fun Belgium in de memorie van wederantwoord nog op de rechtspraak van het Hof van Cassatie in strafzaken. Zij herhaalt dat het enige passende rechtsherstel voor de overschrijding van de redelijke termijn *in casu* bestaat uit het niet vernietigen van het bestreden besluit, minstens het in standhouden van de rechtsgevolgen ervan.

Het feit dat zij de vergunning heeft uitgevoerd en dus voordeel zou gehaald hebben uit de lange duur van de procedure, doet hieraan geen afbreuk, wel integendeel. Zij wijst er op dat haar geen enkele schuld treft bij de onwettigheid van de vergunning. Bovendien vormt de lange procedure hoegenaamd geen voordeel voor de houder van de vergunning. Het is redelijkerwijze niet aanvaardbaar dat een situatie die op wettige wijze ontstaan is en gedurende jaren wettig werd bestendigd, na verloop van elke redelijke termijn nog zou worden tenietgedaan. Bovendien heeft deze situatie ook rechten en plichten doen ontstaan ten opzichte van derden, zodat ze in de praktijk onomkeerbaar is geworden.

Ten slotte merkt de nv Fun Belgium nog op dat de overschrijding van de redelijke termijn zich pas heeft voorgedaan na de sluiting van het debat, zodat zij zich tijdens de procedure voor de RvVb nog niet kon beroepen op een schending van de redelijke termijn.

Beoordeling

13. Overeenkomstig artikel 14, § 2, RvS-wet doet de afdeling Bestuursrechtspraak uitspraak over de cassatieberoepen tegen de door de administratieve rechtscolleges in laatste aanleg gewezen beslissingen in betwiste zaken “wegens overtreding van de wet of wegens schending van substantiële of op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen”.

14. De RvVb is een administratief rechtscollege dat uitspraak doet over jurisdictionele beroepen (GwH 27 januari 2011, nr. 8/2011). Als zodanig was hij geroepen uitspraak te doen over het jurisdictioneel beroep van de GSA tot vernietiging wegens onregelmatigheid van de stedenbouwkundige vergunning die de deputatie aan de nv Fun Belgium uitreikte.

15. Op het ogenblik van het instellen van het beroep bij de RvVb bepaalde artikel 4.8.26, § 1, tweede lid, VCRO dat de uitspraken van de RvVb worden uitgebracht binnen een ordetermin van zestig dagen, die ingaat de dag na die van de zitting. Deze bepaling is thans overgenomen in artikel 87 van het besluit van de Vlaamse regering van 16 mei 2014 ‘houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges’.

16. De RvVb is derhalve een administratief rechtscollege dat, op straffe van rechtsweigeren, uitspraak moet doen over het bij hem ingestelde jurisdictioneel beroep tegen een vergunningsbeslissing.

De loutere overschrijding van de daarvoor geldende termijn van orde onttrekt de zaak niet aan de bevoegdheid van de RvVb die ook na het overschrijden van de termijn van orde gehouden blijft uitspraak te doen over het jurisdictioneel beroep van de GSA, naar aanleiding waarvan de nv Fun Belgium een tussenkomen partij is.

Zelfs een niet verantwoorde vertraging bij het uitbrengen van een uitspraak kan de RvVb niet ontheffen van de hem door de decreetgever

opgelegde verplichting uitspraak te doen over het bij hem aanhangig gemaakt jurisdictioneel beroep tot vernietiging om reden van onregelmatigheid van een vergunningsbeslissing.

Aan het overschrijden van die termijn kan de nv Fun Belgium dan ook geen ontvankelijk cassatiemiddel ontleen “wegens overtreding van de wet” of “wegens schending van substantiële of op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen”.

17. Het middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verworpt het cassatieberoep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op een rolrecht van 200 euro en op een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van negenentwintig maart 2016, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Jan Clement,	staatsraad,
bijgestaan door	
Astrid Truyens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Astrid Truyens

Johan Lust