

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 247.611 van 20 mei 2020
in de zaak A. 224.168/X-17.096**

In zake : de NV EDEGEM REAL ESTATE
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Joost Bosquet
 kantoor houdend te 2650 Edegem
 Mechelsesteenweg 326
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 de STAD MORTSEL
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Thomas Eyskens en Sebastiaan De Meue
 kantoor houdend te 1000 Brussel
 Bischoffsheimlaan 33
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingediend op 4 januari 2018, strekt tot de
nietigverklaring van het besluit van de gemeenteraad van de stad Mortsel van
26 september 2017 tot definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk
uitvoeringsplan (hierna: gemeentelijk RUP) ‘Centrum, deelgebied
Lindenlei-Krijgsbaan’.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Auditeur Wouter De Cock heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij en de verzoekende partij hebben een laatste memorie ingediend.

Auditeur Wouter De Cock heeft een aanvullend verslag opgesteld met toepassing van artikel 14^{ter} van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 14 februari 2020.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Valerie De Bruyckere, die *loco* advocaat Joost Bosquet verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Thomas Eyskens, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Wouter De Cock heeft een met dit arrest eensluidend 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. De verzoekende partij is eigenaar van een terrein tussen de Statielei en de Lindenlei te Morsel (hierna: verzoekers terrein).

4. Op 11 mei 2016 wordt een plenaire vergadering gehouden over het voorontwerp van gemeentelijk RUP ‘Centrum, deelgebied Lindenlei-Krijgsbaan’, dat onder meer betrekking heeft op verzoekers terrein.

5. Op 25 oktober 2016 stelt de gemeenteraad van de stad Mortsel het ontwerp van gemeentelijk RUP 'Centrum, deelgebied Lindenlei-Krijgsbaan' voorlopig vast.

6. Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 19 december 2016 tot 16 februari 2017, dient onder meer de verzoekende partij een bezwaarschrift in.

7. Op 22 mei 2017 geeft de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening (hierna: de Gecoro) advies.

8. Blijkens de aanhef van het bestreden besluit heeft het college van burgemeester en schepenen na het advies van de Gecoro aan de gemeenteraad van de stad Mortsel gevraagd "de termijn van 180 dagen na afsluiten van het openbaar onderzoek, voor de definitieve vaststelling (aflopend op 15 augustus 2017) te willen verlengen met 60 dagen (aflopend op 14 oktober 2017)", gelet op "de korte periode voor de laatste gemeenteraad voor de zomervakantie".

9.1. Op 26 september 2017 neemt de gemeenteraad van de stad Mortsel het bestreden besluit.

9.2. In de aanhef van het bestreden besluit wordt het volgende gesteld:

"Juridische grond

[...]

Artikel 2.2.21, § 6, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening [VCRO] die de termijn vastlegt waarbinnen het RUP definitief dient vastgesteld te worden: De gemeenteraad stelt binnen 180 dagen na het einde van het openbaar onderzoek het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan definitief vast.

[...]

Op gemotiveerd verzoek van het college van burgemeester en schepenen beslist de gemeenteraad over de verlenging met 60 dagen van de termijn waarbinnen het plan moet worden vastgesteld."

9.3. Het beschikkend gedeelte van het bestreden besluit luidt:

“Artikel 1

De gemeenteraad beslist om de termijn van 180 dagen na het einde van het openbaar onderzoek voor de definitieve vaststelling van het ruimtelijk uitvoeringsplan Centrum Deelgebied Lindenlei-Krijgsbaan te verlengen met 60 dagen.

Artikel 2

De gemeenteraad beslist om het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan Centrum Deelgebied Lindenlei-Krijgsbaan, bestaande uit het ‘plan bestaande juridische toestand’, ‘grafisch plan’, ‘memorie van toelichting’ en ‘stedenbouwkundige voorschriften’, definitief vast te stellen [...].”

IV. Het eerste middel

Standpunt van de partijen

10.1. Het eerste middel is genomen uit de schending van onder meer artikel 2.2.21, § 6, eerste en laatste lid, VCRO (hierna: de in het middel ingeroepen VCRO-bepaling).

10.2. De verzoekende partij voert aan dat het bestreden besluit genomen is buiten de door de VCRO opgelegde vervalttermijn van 180 dagen na het einde van het openbaar onderzoek. *In casu* liep het openbaar onderzoek tot 16 februari 2017, zodat de termijn van 180 dagen verstreek op 15 augustus 2017. Het bestreden besluit werd pas genomen op 26 september 2017. De beslissing tot verlenging van de termijn met 60 dagen (artikel 1 van het bestreden besluit) is genomen op een ogenblik dat de initiële vervalttermijn reeds verstreken was en het ontwerpplan reeds vervallen was.

11.1. De verwerende partij voert in haar memorie van antwoord aan dat te dezen niet de in het middel ingeroepen VCRO-bepaling, doch wel “het enigszins vergelijkbaar” tot 30 april 2017 geldende artikel 2.2.14 VCRO toepasselijk is. Dit leidt volgens de verwerende partij tot de onontvankelijkheid van het middel, daar op de verzoekende partij de stelplicht rust om in het verzoekschrift het middel uiteen te zetten, met inbegrip van de rechtsregel die geschonden wordt geacht. Volgens de verwerende partij zou de verzoekende partij er zich tevergeefs op beroepen dat artikel 2.2.14 VCRO de openbare orde raakt:

zelfs als dit het geval zou zijn – *quod non* – komt het niet aanvoeren van dit artikel in het verzoekschrift neer op deloyale procesvoering en is het middel om die reden hoe dan ook onontvankelijk.

11.2. De verwerende partij vervolgt dat het middel onontvankelijk is omdat het geenszins een bevoegdheidsschending, maar “louter een formeel gebrek” betreft. Er valt volgens haar niet in te zien welke belangenschade de verzoekende partij zou lijden ingevolge dit formele gebrek. Alleszins toont de verzoekende partij niet aan dat dit beweerd gebrek een invloed zou hebben gehad op de draagwijdte van de genomen beslissing, of dat haar een waarborg zou zijn ontnomen.

Dat het overschrijden van de termijn van 180 dagen niet leidt tot bevoegdheidsverlies volgt volgens de verwerende partij uit het door het decreet van 4 april 2014 ingevoegde artikel 2.2.14, § 9, VCRO, dat luidt:

“De gemeenteraad kan, met het oog op het herstel van een onregelmatigheid, het besluit houdende definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan geheel of gedeeltelijk intrekken en hernemen, waarbij het wettigheidsgebrek wordt rechtgezet.

De bepalingen van §§ 6 en 7 zijn onverminderd van toepassing, met uitzondering van de vervaltermijn van honderdtachtig dagen.”

Weliswaar maakt deze bepaling gewag van een “vervaltermijn”, maar de verwerende partij schrijft dat in het bijzonder uit het tweede lid volgt dat “de ‘vervaltermijn’ niet meer aan de orde is: [de] (beweerde) onregelmatigheid kan eenvoudigweg rechtgezet worden door de intrekking en herneming van het ‘vervallen’ ontwerpplan, gevolgd door een definitieve vaststelling [; er] is dus geen sprake van bevoegdheidsverlies”.

11.3. Ten gronde voegt de verwerende partij nog toe dat in de in het middel ingeroepen VCRO-bepaling niet uitdrukkelijk is gesteld dat de verlenging met 60 dagen voorafgaandelijk aan het verstrijken van de termijn dient te geschieden. Het is evenmin wettig om de vervalregeling in deze bepaling dermate extensief te interpreteren dat de bevoegdheid om te beslissen tot de

termijnverlenging ook onderworpen is aan de eigenlijke vervalbepaling. Te dezen is de definitieve vaststelling wel degelijk gebeurd binnen 240 dagen, zodat het ontwerpplan niet is komen te vervallen.

Beoordeling

12. De in het middel ingeroepen VCRO-bepaling, die op 1 mei 2017 in werking is getreden, luidt:

“§ 6. De gemeenteraad stelt binnen honderdtachtig dagen na het einde van het openbaar onderzoek het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan definitief vast.

[...]

Op gemotiveerd verzoek van het college van burgemeester en schepenen beslist de gemeenteraad over een verlenging met zestig dagen van de termijn waarin het plan moet worden vastgesteld.”

Voorheen waren de hiervoor geciteerde bepalingen opgenomen in het tot 30 april 2017 geldende artikel 2.2.14, § 6, eerste en laatste lid, VCRO.

13. De verwerende partij werpt op dat de te dezen toepasselijke bepaling het laatstgenoemde artikel 2.2.14, § 6, eerste en laatste lid, VCRO (hierna: de volgens de verwerende partij toepasselijke VCRO-bepaling) is.

Het valt niet in te zien hoe deze opwerping zou kunnen leiden tot de onontvankelijkheid van het middel, daar de inhoud van de in het middel ingeroepen VCRO-bepaling en de volgens de verwerende partij toepasselijke VCRO-bepaling identiek zijn. Daarenboven was de verwerende partij er bij het nemen van het bestreden besluit – zoals blijkt uit de uitdrukkelijke overwegingen ervan (randnummer. 9.2) – van overtuigd dat dit besluit de in het middel ingeroepen VCRO-bepaling als rechtsgrond heeft. Het inroepen van de schending van de laatstgenoemde bepaling getuigt, anders dan de verwerende partij meent, niet van deloyale procesvoering.

14. Over de in randnummer 12 bedoelde beslissingstermijn voor de definitieve vaststelling van een gemeentelijk RUP is bij de parlementaire voorbereiding in de memorie van toelichting het volgende gesteld:

“180 dagen na einde openbaar onderzoek
(+ 60) 240 dagen indien gemeenteraad verlenging van termijn heeft
[...]

De termijn voor de definitieve vaststelling is een vervalt termijn” (*Parl. St. Vl. Parl. 1998-99, nr. 1332/1, blz. 34-35*).”

15. De termijn waarin de gemeenteraad het gemeentelijk RUP definitief moet vaststellen is een vervalt termijn en het overschrijden van deze vervalt termijn houdt in dat het bestuur de bevoegdheid verliest om het gemeentelijk RUP nog definitief vast te stellen, aangezien het ontwerpplan, gelet op artikel 2.2.14, § 8, (huidig artikel 2.2.21, § 7) VCRO, vervalt. De beslissing tot verlenging met 60 dagen van de initiële termijn van 180 dagen, moet worden genomen binnen die initiële termijn. Immers, wanneer 180 dagen verstrijken zonder dat een beslissing tot verlenging met 60 dagen is genomen, treedt het laatstgenoemde verval in.

16. Ten onrechte gaat de verwerende partij er van uit dat de herstelbaarheid van artikel 2.2.14, § 9, (huidig artikel 2.2.21, § 8) VCRO toegepast kan worden om de onbevoegdheid die voortvloeit uit de overschrijding van de vervalt termijn te herstellen. Deze bepaling kan immers enkel worden toegepast voor wettigheidsgebreken die rechtgezet kunnen worden, terwijl de voornoemde onbevoegdheid niet rechtgezet kan worden. De herstelbaarheid voor een ruimtelijk uitvoeringsplan kan met andere woorden enkel toegepast worden wanneer de eerste definitieve vaststelling van het ruimtelijk uitvoeringsplan gebeurd is binnen de gestelde vervalt termijn.

Er anders over oordelen zou er op neerkomen dat, tegen de uitdrukkelijke wil van de decreetgever in, de beslissingstermijn voor het definitief vaststellen van het ruimtelijk uitvoeringsplan geen vervalt termijn meer zou zijn. De aard van deze termijn is echter nogmaals bevestigd door het decreet van 4 april

2014, dat in artikel 2.2.14, § 9, (huidig artikel 2.2.21, § 8) VCRO expliciet de term “vervaltermijn” heeft ingeschreven.

17. Terecht wijst de verzoekende partij er op dat de vervaltermijn van 180 dagen te dezen verstreek op 15 augustus 2017. Bijgevolg was de verwerende partij vanaf 16 augustus 2017 onherroepelijk onbevoegd om het bestreden besluit te nemen.

18. De vaststelling dat de overschrijding van de vervaltermijn de steller van de bestreden handeling onbevoegd maakt, verantwoordt voldoende – ook gelet op artikel 14, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State – de nietigverklaring van die handeling.

19. Het besproken middel is gegrond.

V. Verzoek tot handhaving van de gevolgen

Verzoek

20. De verwerende partij vraagt in haar laatste memorie dat de gevolgen van het vernietigingsarrest in toepassing van artikel 14^{ter} van de gecoördineerde wetten op de Raad van State beperkt worden tot de toekomst. Zij somt 16 dossiernummers op van vergunningen “verleend aan derden te goeder trouw”.

Beoordeling

21. De bevoegdheid om de gevolgen van een vernietigde verordening te beperken moet met de nodige omzichtigheid worden uitgeoefend en kan slechts worden gehanteerd wanneer vaststaat dat de vernietiging zonder meer van het bestreden besluit zeer zware gevolgen zou hebben op het stuk van de rechtszekerheid.

Met het auditoraatsverslag moet worden vastgesteld dat de verwerende partij haar vraag tot handhaving met zeer weinig concrete elementen ondersteunt, nu zij nalaat om enige op grond van het bestreden gemeentelijk RUP verleende vergunning neer te leggen en geen enkele informatie verstrekt over de vraag of er al dergelijke vergunningen werden uitgevoerd of niet.

22. Met haar uiteenzetting toont de verwerende partij geen uitzonderlijke redenen aan die een aantasting van het legaliteitsbeginsel zouden rechtvaardigen.

23. Het verzoek om de gevolgen van het te vernietigen besluit te handhaven wordt afgewezen.

VI. Verduidelijking van de maatregelen om de onwettigheid te verhelpen

Vraag

24. De verwerende partij vraagt in haar laatste memorie om, in geval van een vernietiging, met toepassing van artikel 35/1 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State te verduidelijken welke maatregelen moeten worden genomen om de onwettigheid die heeft geleid tot deze nietigverklaring te verhelpen. De verwerende partij meent dat zij na de nietigverklaring de planprocedure kan hernemen vanaf het einde van het openbaar onderzoek en zal beschikken over een nieuwe volle termijn van 180 dagen om het gemeentelijk RUP alsnog definitief vast te stellen.

Verduidelijking

25. De Raad van State verduidelijkt dat na de uit te spreken vernietiging de verwerende partij de planprocedure geenszins kan hernemen vanaf het einde van het openbaar onderzoek. Uit de in de vernietigingsgrond gedane vaststelling dat het gemeentelijk RUP niet tijdig definitief werd vastgesteld, volgt

dat het ontwerp van gemeentelijk RUP vervallen is. Een herneming van de planprocedure moet dan ook minstens gebeuren vanaf de voorlopige vaststelling van het ontwerp van gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de gemeenteraad van de stad Mortsel van 26 september 2017 tot definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Centrum, deelgebied Lindenlei-Krijgsbaan’.

2. Dit arrest dient te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.

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

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van twintig mei tweeduizend twintig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Frank Bontinck,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Frank Bontinck

Johan Lust