

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 260.921 van 4 oktober 2024
in de zaak A. 236.517/X-18.163**

In zake : D.V.
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Griet Verschingel
 kantoor houdend te 2570 Duffel
 Beukheuvel 146
 bij wie woonplaats wordt gekozen

 tegen :

 het VLAAMSE GEWEST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Christian Lemache
 kantoor houdend te 3800 Sint-Truiden
 Tongersesteenweg 60
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 30 mei 2022, strekt tot de nietigverklaring van “het besluit van de Vlaamse Minister van Justitie, Handhaving, Omgeving en Toerisme dd. 22.03.2022 betreffende het gemotiveerd verzoek van 31.12.2020 tot kwijtschelding of vermindering van invordering van opeisbare dwangsommen door [verzoeker]”.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur Wouter De Cock heeft een verslag opgesteld.

Verzoeker heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 6 september 2024.

Staatsraad David D’Hooghe heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Griet Verschingel, die verschijnt voor verzoeker, en advocaat Thomas Quintens, die *loco* advocaat Christian Lemache verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Wouter De Cock heeft een 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

3.1. In een vonnis van 7 oktober 2019 oordeelt de correctionele rechtbank van Antwerpen, afdeling Antwerpen:

“Beklaagde [verzoeker in onderhavige zaak] wordt vervolgd voor stedenbouwkundige inbreuken.

Beklaagde was eigenaar van 2 percelen aan de Mechelbaan [...] te Sint-Katelijne-Waver. [...]

Op 25 augustus 2018 werden door de verbalisanten, naar aanleiding van een melding door de stedenbouwkundige dienst van de gemeente Sint-Katelijne-Waver, vaststellingen verricht door verschillende bouwovertreddingen door beklaagde.

Het bleek dat op het terrein [...] het bestaande magazijn was uitgebreid en er een afdak in aluminium was bijgebouwd.

Bovendien bleek het terrein afgesloten te zijn met reclamepanelen en was er een reclamezuil geplaatst aan de binnenzijde van de afsluiting.

Het volledige terrein bleek verhard te zijn in betonklinkers en beton.

Ook het [...] terrein nr. [...] werd vastgesteld dat de volledige voortuin, zijtuin en achtertuin verhard was met beton en betonklinkers en dat het bestaande magazijn was uitgebreid buiten de vergunde afmetingen met plaatsing van een aluminium dak [...].”

Het vonnis legt aan verzoeker de volgende herstelmaatregel op:

“Beveelt lastens beklagde dat de panden gelegen te Sint-Katelijne-Waver, Mechelbaan [...] in hun oorspronkelijke staat zullen hersteld worden, namelijk door het verwijderen van alle niet-vergunde constructies, binnen een termijn van een jaar te rekenen vanaf het in kracht van gewijsde treden van huidig vonnis en onder verbeuring van een dwangsom van 100 euro per dag vertraging in het niet nakomen van het hiervoor bevolene”.

3.2. In het proces-verbaal van 15 juni 2020, naar aanleiding van een bezoek op 4 juni 2020, stelt de gewestelijk stedenbouwkundig inspecteur vast dat het vonnis niet integraal werd uitgevoerd en dat de volgende werken nog dienen te worden uitgevoerd:

“Alle niet-vergunde constructies en verhardingen verwijderen of aanpassen aan de geldende verkavelingsvoorschriften en aan de afgeleverde stedenbouwkundige vergunningen.”

3.3. In het proces-verbaal van 10 juli 2020, naar aanleiding van een tweede bezoek op 9 juli 2020, stelt de gewestelijk stedenbouwkundig inspecteur vast dat het vonnis nog steeds niet integraal werd uitgevoerd en dat de volgende werken nog dienen te worden uitgevoerd:

“De afmetingen van het magazijn gelegen te Mechelbaan [...] komen niet overeen met goedgekeurde plannen van de afgeleverde stedenbouwkundige vergunning dd. 24/03/1986.
Hiervoor dient ofwel een uitvoerbare regularisatievergunning bekomen te worden ofwel dient het magazijn in overeenstemming gebracht te worden volgens de thans vergunde toestand.”

3.4. In een interpretatief vonnis van 4 januari 2021 oordeelt de correctionele rechtbank van Antwerpen, afdeling Antwerpen:

“Zegt voor recht dat de bepaling in het vonnis nr. 2019/4157 van 7 oktober 2019 van de AC1-kamer van de rechtbank van eerste aanleg Antwerpen, afdeling Antwerpen, op de negende (9°) bladzijde, luidend als volgt:

‘Beveelt lastens beklaagde dat de planden gelegen te Sint-Katelijne-Waver, Mechelbaan [...], in hun oorspronkelijke staat zullen hersteld worden, namelijk door het verwijderen van alle niet-vergunde constructies’

Wordt uitgelegd/aangevuld als volgt:

‘Beveelt lastens beklaagde dat de panden gelegen te Sint-Katelijne-Waver, Mechelbaan [...], in hun oorspronkelijke staat zullen hersteld worden, namelijk door het verwijderen van alle niet-vergunde constructies, meer bepaald:

Mechelbaan [...]:

- de uitbreidingen aan het magazijn: enkel een magazijn met een breedte van 20,10 m en een diepte van 15m is vergund;
- het afdak in de voortuinstrook;
- de afsluiting met schuifpoort aan de straatkant;
- de reclamepanelen tegenaan de afsluiting;
- de lichtreclame links naast de schuifpoort;
- de verhardingen voor en rond het magazijn met daarop de opslag van allerlei materialen en afval;

Mechelbaan [...]:

- de uitbreiding aan het magazijn; enkel een magazijn met een breedte van 10m en een diepte van 15m is vergund;
- de verharding in de voortuin.’”

3.5. Op 30 juli 2021 dient verzoeker op grond van artikel 6.3.4, § 5, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), een verzoek tot heroverweging van de dwangsom in bij de Vlaamse regering.

3.6. Dit verzoek wordt ontvankelijk verklaard op 5 augustus 2021.

3.7. Op 27 augustus 2021 adviseert de Hoge Raad voor de Handhavingsuitvoering als volgt:

“De Raad adviseert de Vlaamse Regering om het gemotiveerd verzoek te verwerpen als voorbarig, in de mate dat verzoeker beoogt dat definitief wordt afgezien van de verdere inning van de opeisbaar geworden dwangsomschuld.

De Raad adviseert de Vlaamse Regering om het gemotiveerd verzoek te verwerpen als ongegrond, in de mate dat verzoeker beoogt dat tijdelijk wordt afgezien van de verdere inning van de opeisbaar geworden dwangsomschuld.”

3.8. Op 22 september 2021 wordt verzoeker in het kader van zijn verzoek gehoord.

3.9. Op 22 maart 2022 verklaart de minister verzoekers verzoek ongegrond.

Dit is het bestreden besluit.

Het bestreden besluit wordt aan verzoeker op 29 maart 2022 aangetekend ter kennisgeving toegezonden.

3.10. Bij proces-verbaal van 10 juni 2022 wordt vastgesteld dat alle niet-vergunde constructies zijn verwijderd en het herstel in de vorige staat werd uitgevoerd.

3.11. Bij besluit van 16 maart 2023 beslist de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur ambtshalve – op basis van artikel 6.3.4, § 4, VCRO – om de opeisbare dwangsomschuld ten bedrage van 38.300,00 euro niet meer in te vorderen.

Dit wordt verantwoord doordat “is [...] komen vast te staan dat nog voor het einde van de hersteltermijn, met name voor 7/11/2020, alle opgelegde herstelwerkzaamheden werden uitgevoerd, met uitzondering van de afbraak van de aanzienlijke uitbreiding van het magazijn gelegen te Mechelbaan [...]. Hieruit kan geconcludeerd worden dat meer dan de helft maar minder dan 3/4 van het opgelegde herstel werd uitgevoerd, wat aanleiding geeft tot een bijkomende vermindering van de opeisbare dwangsommen.”

3.12. Op 11 juli 2024 werd een “herhaald bevel” betekend om over te gaan tot de betaling van een bedrag van 18.969,92 euro, zijnde een opeisbare dwangsomschuld van 16.700 euro, vermeerderd met diverse kosten inzake betekening en uitvoering.

IV. Rechtsmacht

Standpunten in verband met de ontvankelijkheid van het beroep

4.1. De verwerende partij betwist de rechtsmacht van de Raad van State om zich over onderhavig beroep uit te spreken omdat het voorwerp van het geschil, te weten de invordering van een dwangsomschuld, een subjectief recht betreft waarvoor overeenkomstig artikel 144 van de Grondwet uitsluitend de gewone rechtbanken bevoegd zijn.

De verwerende partij verwijst ter zake naar 's Raads arrest nr. 222.714 van 4 maart 2013 en het daarop volgende arrest van het Hof van Cassatie van 20 maart 2014.

In haar laatste memorie voegt ze daar het volgende aan toe:

“De vraag naar rechtsmacht wordt niet gedetermineerd door de beoordelingsbevoegdheid die de burgerlijke rechter omtrent dit geschil ter beschikking zou hebben, c.q. op wat zijn uitspraak – indien hij door één van de partijen gevat zou worden – concreet zou kunnen inhouden.

De vraag naar rechtsmacht betreft de problematiek of het geschil betrekking heeft op een burgerlijk recht of niet (art. 144 GW). Het recht dat aan het geschil ten grondslag ligt bepaalt de rechtsmacht, niet de draagwijdte van de uitspraak van de rechter. Het antwoord op die vraag – welk recht ligt hier ten grondslag aan het geschil – is *i.c.* dat dit een subjectief burgerlijk betreft.”

4.2. Volgens de verzoeker heeft de Raad van State wel degelijk rechtsmacht. In de laatste memorie doet hij daaromtrent nog het volgende gelden:

“De dwangsomonbevoegdheid speelt slechts op niveau van de uiteindelijke invordering. Immers, de beslagrechter blijft bevoegd om uitspraak te doen over eventuele zwarigheden bij de effectieve tenuitvoerlegging, en de dwangsommenrechter kan zoals voorheen met toepassing van art. 1385*quinquies* Ger.W. beslissen de dwangsom geheel of gedeeltelijk op te heffen bij een onmogelijkheid om aan de hoofdveroordeling te voldoen.

[...] In deze is er een fundamenteel foutieve interpretatie van de feiten. Deze foutieve beoordeling van de feiten kan de beslagrechter niet (meer) interpreteren. [...]

De titel onder de vorm van een vonnis is bindend. Deze dient te worden gerespecteerd door alle partijen, alsook door de beslagrechter. Het gezag van gewijsde (het vonnis is betekend en definitief) is een bij wet erkende eigenschap van een rechterlijke uitspraak [op] grond waarvan de bindende kracht van de uitspraak, mede in het belang van de maatschappelijke orde, moet worden gerespecteerd. Overeenkomstig het gesloten rechtsmiddelenstelsel, neergelegd in art. 20 van het gerechtelijk wetboek, kunnen rechterlijke uitspraken enkel via de bij de wet bepaalde rechtsmiddelen teniet worden gedaan. Zolang dat niet het geval is, dienen zij gerespecteerd te worden.

[...] Voor zover het geschil niet door de wet aan een ander rechtcollege wordt toegekend, doet de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State uitspraak over de beroepen tot nietigverklaring wegens overtreding van hetzij substantiële, hetzij op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen, overschrijding of afwending van macht, ingesteld tegen de akten en reglementen van de onderscheiden administratieve overheden. [...].”

Hij wijst er tevens op dat “de bestreden beslissing op 29.03.2022 werd betekend, met uitdrukkelijke melding dat beroep aangetekend kan worden bij de Raad van State. [...] Verzoekende partij kan er dan ook van uitgaan dat de Raad van State bevoegd is.”

Beoordeling

Vooraf

5. Uit de artikelen 144, eerste lid, en 145 van de Grondwet volgt dat de geschillen over subjectieve rechten – altijd, wat de in de eerstgenoemde bepaling bedoelde geschillen over burgerlijke rechten betreft en in principe, wat de geschillen over politieke rechten betreft – tot de rechtsmacht van de hoven en rechtbanken behoren. Onder voorbehoud van een toewijzing van bevoegdheid inzake politieke rechten, is de Raad van State dan ook zonder rechtsmacht om kennis te nemen van beroepen en vorderingen waarvan het werkelijke en rechtstreekse voorwerp een geschil over subjectieve rechten betreft.

6. Overeenkomstig artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State doet de afdeling bestuursrechtspraak uitspraak over beroepen tot nietigverklaring, ingesteld tegen een administratieve rechtshandeling uitgaande van een administratieve overheid, tenzij het geschil door de wet aan een ander rechtscollege wordt toegekend.

7. Bijgevolg komt het de Raad van State in eerste instantie toe om na te gaan of het werkelijk en rechtstreeks voorwerp van het annulatieberoep een geschil over subjectieve rechten betreft.

In tweede instantie dient te worden nagegaan of het voorliggend geschil door de wet niet aan een ander rechtscollege wordt toevertrouwd.

Betreft het beroep een geschil over subjectieve rechten?

8. Titel VI van de VCRO betreft de handhaving van de Vlaamse regelgeving inzake ruimtelijke ordening.

Overeenkomstig artikel 6.1.2 van de “Inleidende bepalingen” (hoofdstuk I) strekt de toepassing van deze titel “tot vrijwaring van de goede ruimtelijke ordening, bedoeld in artikel 4.3.1, § 2, van deze codex”.

De artikelen 6.3.1 tot 6.3.6 hebben betrekking op de rechterlijke herstelmaatregelen in geval van stedenbouwkundige inbreuken of misdrijven (hoofdstuk III).

Artikel 6.3.1, § 1, eerste lid, bepaalt dat de rechtbank, in een dergelijk geval, onder meer kan bevelen om de plaats in de oorspronkelijke toestand te herstellen. Overeenkomstig artikel 6.3.1, § 4, bepaalt de rechtbank in een dergelijk geval een termijn voor de uitvoering van de herstelmaatregelen en kan hij, op vordering van de bevoegde overheid, ook een dwangsom opleggen.

Artikel 6.3.4, § 5, VCRO bepaalt:

“Onverminderd paragraaf 4 kan het Vlaamse Gewest of de gemeente, respectievelijk vertegenwoordigd door de Vlaamse Regering of het college van burgemeester en schepenen, op gemotiveerd verzoek tijdelijk of definitief afzien van verdere inning van een opeisbaar geworden dwangsomschuld. Dat kan voor het geheel of voor een gedeelte van de opeisbare schuldvordering zonder dat het betrekking kan hebben op de gerechts- en uitvoeringskosten die zijn gemaakt. De Vlaamse Regering respectievelijk het college van burgemeester en schepenen kunnen hun beslissingsbevoegdheid delegeren.

Het gemotiveerde verzoek, met inbegrip van eventuele bijlagen, wordt ingediend met een beveiligde zending respectievelijk bij de Vlaamse Regering of haar gemachtigde of bij het college van burgemeester en schepenen of zijn gemachtigde. De verzoeker bezorgt een afschrift van het verzoek aan de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur, de gemeentelijke stedenbouwkundige inspecteur of de burgemeester, vermeld in de betekening van de dwangsomtitel.

Binnen een ordetermin van negentig dagen vanaf de dag na de ontvangst van de beveiligde zending wordt er uitspraak gedaan, in voorkomend geval, na het schriftelijke advies, vermeld in artikel 6.3.12, van de Hoge Raad voor de Handhavingsuitvoering. De termijn van negentig dagen is geschorst vanaf de adviesaanvraag tot de dag dat het advies wordt verleend of tot de termijn voor het verlenen van advies is verstreken. Het advies is niet bindend.

De verzoeker wordt met een beveiligde zending op de hoogte gebracht van de beslissing. De beslissing wordt ook bezorgd aan de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur, de gemeentelijke stedenbouwkundige inspecteur of de burgemeester, vermeld in de betekening van de dwangsomtitel.

De Vlaamse Regering kan nadere regels bepalen voor de uitvoering van deze paragraaf.”

Artikel 6.3.12 VCRO bepaalt:

“§ 1. In de procedure, vermeld in artikel 6.3.4, § 5, wint respectievelijk de Vlaamse Regering of het college van burgemeester en schepenen een schriftelijk advies in bij de hoge raad over het verzoek om tijdelijk of definitief af te zien van verdere inning van een opeisbaar geworden dwangsomschuld. De hoge raad behandelt die adviesaanvragen bij voorrang.

In zijn advies houdt de hoge raad in het bijzonder rekening met de gestelde handelingen en de genomen engagementen met het oog op een correcte uitvoering van de hoofdveroordeling, alsook met de gehele of gedeeltelijke realisatie van het herstel. De hoge raad toetst zijn advies aan de beleidslijnen die in voorkomend geval opgenomen zijn in het handhavingsprogramma Ruimtelijke Ordening, vermeld in artikel 6.1.3, § 1, vierde lid, 6°.

§ 2. Het advies wordt uitgebracht binnen een vervaltermijn van vijfenveertig dagen vanaf de dag na de ontvangst van de adviesaanvraag door de hoge raad. Als die termijn wordt overschreden, kan aan de adviesvereiste worden voorbijgegaan.

§ 3. De werkingsregels, vermeld in artikel 6.3.13, § 1, en artikel 6.3.14 tot en met 6.3.17, zijn van overeenkomstige toepassing. Het procedure- en werkingsreglement, vermeld in artikel 6.3.14, regelt de nadere procedurele regels.”

9.1. In een eerdere versie van artikel 6.1.21, § 1, VCRO werd de bevoegdheid om op gemotiveerd verzoek te beslissen dat een opeisbaar geworden dwangsom slechts gedeeltelijk ingevorderd wordt, of dat deze invordering tijdelijk wordt opgeschort, toevertrouwd aan de toenmalige Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid.

De toekenning van een dergelijke bevoegdheid werd in de memorie van toelichting als volgt verantwoord:

“Het ontwerpartikel impliceert dat de Hoge Raad in de toekomst kan oordelen over gemotiveerde verzoeken tot matiging van de invordering van opeisbaar geworden dwangsommen (uitstel of beperking van de invordering). Een volledige ‘kwijtschelding’ behoort niet tot de mogelijkheden, één en ander zou in bepaalde gevallen op gespannen voet kunnen komen te staan met de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, dat stelt dat het recht op toegang tot een rechterlijke instantie ‘serait illusoire si l’ordre juridique interne d’un Etat contractant permettait qu’une décision judiciaire définitive et obligatoire reste inopérante au détriment d’un[e] partie’.

Uiteraard zal het advies van de stedenbouwkundige inspecteur c.q. het college van burgemeester en schepenen worden ingewonnen.

De Hoge Raad beslist met inachtneming van de criteria als vastgesteld bij het nieuw voorgestelde artikel 148/1, §2, tweede lid, DRO. Inzonderheid wordt rekening gehouden met de door de overtreder gestelde handelingen

en genomen engagementen met het oog op een correcte uitvoering van de hoofdveroordeling.

De regeling is geïnspireerd op de bestaande regeling inzake verzoeken om kwijtschelding, vermindering of uitstel van betaling van de in het DRO omschreven administratieve geldboeten (cfr. artikel 156, §2, §§3 – 6 DRO). [...] Het voorgestelde systeem speelt op het niveau van de invordering van een dwangsom, en moet buiten de reikwijdte van artikel 1385*quinquies* van het Gerechtelijk Wetboek worden geplaatst. Dat artikel regelt de bevoegdheid van de rechter die de dwangsom heeft opgelegd om matigend op te treden indien er sprake is van een onmogelijkheid voor de veroordeelde om aan de veroordeling onder verbeurte van een dwangsom te voldoen.

[...] Het nieuw voorgestelde artikel 148/16 DRO moet nu echter gezien worden in het licht van volgende passus uit het advies van de Hoge Raad voor het Herstelbeleid van 19 juni 2006 ‘over de problematiek van de invordering van het onbeperkt oplopen van dwangsommen bij gebreke aan vrijwillige en ambtshalve uitvoering van de herstelmaatregel’ :

‘Het innen van de verbeurde dwangsom is in de huidige stand van de regelgeving een verplichting voor de overheid. Inzonderheid kan de stedenbouwkundige inspecteur noch de minister noch de Hoge Raad verbeurde dwangsommen kwijtschelden.

Er kunnen zich niettemin situaties voordoen waarin dit mogelijk zou moeten zijn. Gedacht wordt aan het geval waar een veroordeelde buiten de termijn overgaat tot uitvoering van de herstelmaatregel. In dit geval vervallen de verbeurde dwangsommen niet totdat het P.V. van uitvoering bedoeld in artikel 153 DRO is opgesteld. Het kan derhalve voorkomen dat spijs de - weliswaar laattijdige - wil van de veroordeelde tot uitvoering, er toch nog naast de uitvoering en gedurende de uitvoering van de hoofdveroordeling, dwangsommen verschuldigd zijn. In dit geval kan de ‘kwijtschelding, de vermindering of het uitstel van betaling’ als ‘verzachtende’ factor worden voorgehouden. De Hoge Raad adviseert daarom om de mogelijkheid tot kwijtschelding, alsook vermindering of uitstel van betaling decretaal te voorzien. Ook dit past in het reeds meermaals aangehaalde basisidee dat het de veroordeelde is die dient uit te voeren.

Wie ter zake bevoegd moet zijn om deze kwijtschelding toe te kennen, is een loutere opportuniteitsvraag.

Een ingrijpen van de decreetgever - die daartoe bevoegd lijkt - is noodzakelijk.

Juridische elementen

[...] Voorliggend decretaal optreden moet duidelijk buiten de regelingen van de Eenvormige Benelux-Wet betreffende de dwangsom en artikel 1385*quinquies* van het Gerechtelijk Wetboek worden gehouden [...].

[...] De rechtsleer aanvaardt dat de partij die een dwangsom vorderde, er na de veroordeling voor kan kiezen om de dwangsom niet of slechts gedeeltelijk in te vorderen, of om de invordering voor enige tijd uit te stellen.

Deze beslissingsbevoegdheid grijpt niet in op de verbeurde of te verbeuren dwangsom zelf; zij speelt op het niveau van de uiteindelijke invordering.

Nu voorliggende decretale regeling uitdrukkelijk op dat specifieke niveau van de invordering inspeelt, kan zij dan ook geen afbreuk doen aan de Benelux-regelingen en de regelingen van het Gerechtelijk Wetboek.

[...] De dwangsom wordt *in casu* gevorderd door de stedenbouwkundige inspecteur *c.q.* het college van burgemeester en schepenen. Conform de [...] rechtsleer, komt de beslissing over kwijtschelding, vermindering of uitstel *prima facie* toe aan deze besturen.

Evenwel impliceert artikel 179 van de Grondwet dat voor het toekennen van een ‘gift’ door de overheid, het optreden van de wetgever vereist is. Het Rekenhof heeft bevestigd dat ter uitvoering van artikel 179 G.W. enkel de wetgevende macht machtiging kan verlenen voor een kwijtschelding van een schuldvordering (Rekenhof, Verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, oktober 2001, 42).

Het begrip ‘wet’ in de zin van artikel 179 G.W. sluit tevens ‘het decreet’ in, nu voormeld grondwetsartikel dateert van vóór de Belgische Staatshervormingen.

Nu de gewestdecreetgever bevoegd is voor het ruimtelijkeordeningsrecht, met inbegrip van het handhavingsbeleid, is het een evidentie dat het aan deze decreetgever toekomt om conform artikel 179 G.W. de regelen te bepalen op grond waarvan de ‘liberaliteit’ van de beperking, het uitstel, of de afstand van de invordering van een dwangsom kan worden toegekend.” (*Parl. St. Vl. Parl.*, 2008-2009, nr. 2011/1, 268-270)

9.2. De oprichting van de initiële Hoge Raad voor het Herstelbeleid – later, de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid, thans de Hoge Raad voor de Handhavingsuitvoering – was ingegeven door de “behoefte aan een autonoom en onafhankelijk orgaan, los van politieke beïnvloeding, dat de beslissingen van de gewestelijke stedenbouwkundig inspecteur evalueert en toetst aan het gelijkheids- en redelijkheidsbeginsel”. (*Parl. St. Vl. Parl.*, 2002-2003, nr. 1566/1, 7)

9.3. In arrest nr. 113/2015 van 17 september 2015 heeft het Grondwettelijk Hof met betrekking tot die regeling overwogen dat de beslissingen aangaande een gedeeltelijke invordering of een tijdelijke opschorting van een

opeisbaar geworden dwangsom “te allen tijde [dienen] te steunen op motieven die ontleend worden aan het recht, met inbegrip van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zoals die specifiek binnen de ruimtelijke ordening gelden en aan de weerslag van inbreuken op de rechten van derden en op de plaatselijke ordening”.

Het Hof erkent dat “de partij die de dwangsom vorderde [kan] afzien van de tenuitvoerlegging ervan”, maar dat “de decreetgever [niet] vermag [...] te bepalen, zonder afbreuk te doen aan zowel het gezag van gewijsde van de rechterlijke beslissing waarbij de dwangsom werd opgelegd als aan de bevoegdheidverdelende regels, dat een orgaan van actief bestuur die tenuitvoerlegging kan verhinderen”.

Om die reden besliste het Grondwettelijk Hof dat het toenmalige artikel 6.1.21, § 1, VCRO een schending inhield van de bevoegdheidsverdelende regels alsook van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

10. Gevolg gevend aan het arrest van het Grondwettelijk Hof werd in het decreet van 8 december 2017 ‘houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving’ een nieuwe regeling voorzien aangaande de mogelijkheid om af te zien van een verdere inning van een opeisbaar geworden dwangsomschuld.

Deze regeling is te vinden in artikel 6.3.4, § 5, VCRO, zoals vermeld in randnummer 8.

In de parlementaire voorbereiding wordt de nieuwe regeling als volgt verantwoord:

“De dwangsombevoegdheid van de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid is ongrondwettig bevonden in het arrest nr. 113/2015 d.d. 17 september 2015 van het Grondwettelijk Hof.

Het arrest bevestigt het principe dat er kan worden afgezien van de tenuitvoerlegging van een opeisbare dwangsom maar geeft aan dat het niet

de Hoge Raad is die de veroordeling heeft verkregen en bijgevolg de tenuitvoerlegging ervan als actief orgaan niet mag verhinderen. De betreffende bevoegdheid van de Hoge Raad is dan ook opgeheven.

Er wordt een nieuwe regeling van gratificatie voorzien bij gerechtelijke en bestuurlijke dwangsommen. Voor de gewestelijke en gemeentelijke stedenbouwkundige inspecteur of burgemeester was reeds voorzien dat zij kunnen beslissen dat de opeisbaar geworden dwangsomschulden niet of slechts gedeeltelijk worden ingevorderd. Deze procedure wordt thans toegankelijker gemaakt (op eenvoudig verzoek) en er wordt ook expliciet voorzien in een ambtshalve beslissing daartoe. Naar deze mogelijkheid is reeds verwezen in het handhavingsprogramma RO met het oog op een gelijke behandeling.

Daarnaast wordt er ook nog een formele procedure tot gratificatie voorzien op gemotiveerd verzoek bij het Vlaamse Gewest en de gemeente. In deze laatste procedure wordt een niet bindend advies bij de Hoge Raad voor de Handhavingsuitvoering gevraagd. Volgens artikel 1382^{quater} [begrijp: artikel 1385^{quater}] van het Gerechtelijk Wetboek komt de dwangsom ten volle toe aan de partij die de veroordeling heeft gekregen. De gewestelijke en gemeentelijke stedenbouwkundige inspecteur of burgemeester treden respectievelijk op namens het Vlaamse Gewest en de gemeente en verkrijgen ook een veroordeling in hun naam. Zodoende komt de dwangsom niet alleen toe aan de formele gedingpartij maar ook aan de materiële gedingpartijen. Bovendien heeft ook het Hof van Cassatie bevestigd dat de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur optreedt in naam van het Vlaamse Gewest zowel bij het vorderen van een herstelmaatregel als bij het ten uitvoer leggen van de bevolen herstelmaatregel en van de verschuldigde dwangsommen.

Het verzoek tot gratificatie wordt gericht aan de Vlaamse Regering die als materiële procespartij op basis van artikel 82 BWHI 1980 het Vlaams Gewest vertegenwoordigt en hierover een beslissing kan nemen. *In concreto* wordt dit behandeld bij de minister die ingevolge het Delegatiebesluit van 25 juli 2014 procedurele delegatie heeft gekregen.

Gezien de kwijschelding niet uitdrukkelijk is voorzien in het Delegatiebesluit wordt hiertoe een afzonderlijke rechtsgrond voorzien in voorliggend artikel. De beide bevoegdheden van gratificatie in de vierde en vijfde paragraaf beperken elkaars aanspraken niet, maar nopen tot richtlijnen inzake de afstemming.” (*Parl.St.* Vl.Parl., 2016-2017, nr. 1149/1, 181)

11. Uit het voorgaande blijkt dat decreetgever met artikel 6.3.4, § 5, VCRO een regeling heeft uitgewerkt met de bedoeling om het Vlaamse Gewest en de gemeenten de mogelijkheid te bieden om, wanneer zij als procespartij een

rechterlijke veroordeling tot dwangsommen hebben verkregen en deze dwangsommen opeisbaar geworden zijn, tijdelijk of definitief af te zien van de invordering ervan.

De betrokken overheid beschikt bij de beslissing over een gemotiveerd verzoek aangaande voormelde “procedure tot gratificatie” over een discretionaire beoordelingsvrijheid. Tegelijkertijd is die beoordelingsvrijheid niet onbegrensd. Zoals het Grondwettelijk Hof in zijn arrest nr. 113/2015 ten aanzien van een eerdere gelijkaardige bepaling heeft aangenomen, moeten de ter zake genomen beslissingen “steunen op motieven die ontleend worden aan het recht, met inbegrip van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zoals die specifiek binnen de ruimtelijke ordening gelden en aan de weerslag van inbreuken op de rechten van derden en op de plaatselijke ordening”.

Bovendien bepaalt artikel 6.3.12 VCRO dat de Hoge Raad in zijn advies “in het bijzonder rekening [houdt] met de gestelde handelingen en de genomen engagementen met het oog op een correcte uitvoering van de hoofdveroordeling, alsook met de gehele of gedeeltelijke realisatie van het herstel”, evenals met “de beleidslijnen die in voorkomend geval opgenomen zijn in het handhavingsprogramma Ruimtelijke Ordening, vermeld in artikel 6.1.3, § 1, vierde lid, 6°”.

12. Uit het voorgaande blijkt dat degene die in het kader van een rechterlijke veroordeling tot een herstelmaatregel ook wordt veroordeeld tot de betaling van een dwangsom, overeenkomstig artikel 6.3.4, § 5, VCRO geen aanspraak kan maken op een subjectief recht dat tijdelijk of definitief wordt afgezien van de verdere inning van een opeisbaar geworden dwangsomschuld.

Als zodanig betreft het voorliggende beroep geen subjectief recht.

Heeft de wetgever de beslechting van het geschil aan een ander rechtscollege toevertrouwd?

13. Geen van de partijen geeft aan op welke grondslag en overeenkomstig welke procedure de gewone rechter uitspraak zou kunnen doen over een geschil over de wettigheid van een beslissing die overeenkomstig artikel 6.3.4, § 5, VCRO wordt genomen.

14. Het komt weliswaar uitsluitend hetzij de rechter die de veroordeling heeft uitgesproken, hetzij de beslagrechter toe om een gebeurlijke “onduidelijke of dubbelzinnige beslissing” uit te leggen of om gebeurlijke fouten, verschrijvingen of leemten te verbeteren (zie art. 793 e.v. Gerechtelijk Wetboek).

Voorts komt het overeenkomstig artikel 1385^{quinquies} Gerechtelijk Wetboek uitsluitend de rechter die de dwangsom heeft opgelegd toe om “op vordering van de veroordeelde de dwangsom [op te heffen], de looptijd ervan [op te schorten] gedurende de door hem te bepalen termijn of de dwangsom [te] verminderen ingeval van blijvende of tijdelijke, gehele of gedeeltelijke onmogelijkheid voor de veroordeelde om aan de hoofdveroordeling te voldoen”.

Ten slotte komt het uitsluitend de beslagrechter toe om te oordelen of en in welke mate een titel nog actueel, doeltreffend en uitvoerbaar is, of in redelijkheid aan de veroordeling is voldaan en of de verbeurde dwangsommen al dan niet verjaard zijn.

Geen van deze procedures verleent aan de gewone rechter evenwel de bevoegdheid om zich uit te spreken over de wettigheid van een beslissing die overeenkomstig artikel 6.3.4, § 5, VCRO wordt genomen.

15. De conclusie is dat noch de rechter die de dwangsom heeft uitgesproken, noch de beslagrechter bevoegd zijn om uitspraak te doen over geschillen aangaande de wettigheid van de beslissing die overeenkomstig

artikel 6.3.4, § 5, VCRO in het kader van een procedure tot gratificatie wordt genomen.

Besluit

16. Er is geen reden om *a priori* tot het gebrek aan rechtsmacht van de Raad van State te besluiten.

Er kan echter niet worden uitgesloten dat de annulatiemiddelen – die te dezen nog niet werden onderzocht – een betwisting opwerpen aangaande aangelegenheden die behoren tot de uitsluitende bevoegdheid van hetzij de rechter die de dwangsom heeft opgelegd, hetzij de beslagrechter. De Raad van State zal zich dan in die mate alsnog zonder rechtsmacht moeten verklaren.

17. Er is reden tot aanvullend onderzoek door het auditoraat.

BESLISSING

1. De Raad van State heropent het debat.

2. Het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat wordt belast met een aanvullend onderzoek.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op vier oktober tweeduizend vierentwintig,
door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
David D’Hooghe,	staatsraad,
bijgestaan door	
Karin Meerschaut,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Karin Meerschaut

Johan Lust