

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 261.193 van 24 oktober 2024
in de zaak A. 238.619/VII-41.950**

In zake : 1. S.M.
 2. B.C.
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Ruben Massoels
 kantoor houdend te 3010 Leuven
 Oude Diestsesteenweg 13
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de LEIDEND AMBTENAAR VAN HET
DEPARTEMENT OMGEVING
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Veerle Tollenaere
kantoor houdend te 9000 Gent
Koning Albertlaan 128
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 9 maart 2023, strekt tot de
nietigverklaring van arrest nr. RvVb-A-2223-0475 van de Raad voor
Vergunningsbetwistingen van 26 januari 2023 in de zaak 2122-RvVb-0890-A.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking van
20 april 2023.

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

Eerste auditeur Wouter De Cock heeft op 29 september 2023 een verslag opgesteld, op grond van artikel 16 van het koninklijk besluit van 30 november 2006 ‘tot vaststelling van de cassatie-procedure bij de Raad van State’.

De verzoekende partijen hebben een verzoek tot voortzetting van de procedure teneinde te worden gehoord ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 3 oktober 2024.

Staatsraad Francis Van Nuffel heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Ruben Massoels, die verschijnt voor de verzoekende partijen en advocaat Angelique Van de Meirssche, die *loco* advocaat Veerle Tollenaere verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste 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

3.1. Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Laakdal verleent aan de verzoekende partijen een omgevingsvergunning. De

verwerende partij tekent hiertegen bestuurlijk beroep aan. Op 19 mei 2022 beslist de deputatie van de provincieraad van Antwerpen om het bestuurlijk beroep te verwerpen, en de vergunning te verlenen.

3.2. De verwerende partij dient bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb) een vernietigingsberoep in tegen de beslissing van 19 mei 2022. De voorzitter van de RvVb stelt bij beschikking van 22 september 2022 vast dat het beroep op het eerste gezicht alleen een kort debat vereist. De verzoekende partijen dienen hierop - als tussenkomende partijen in de procedure voor de RvVb - een nota in. De zaak wordt met een kort debat behandeld op de zitting van 13 december 2022.

3.3. Het bestreden arrest verwerpt de vraag van de verzoekende partijen om de zaak voort te zetten volgens de gewone rechtspleging, verwerpt de door de verzoekende partijen opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid van het beroep, oordeelt dat het enige middel tot nietigverklaring gegrond is, en vernietigt de beslissing van 19 mei 2022.

IV. Onderzoek van de middelen tot nietigverklaring

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4. De verzoekende partijen voeren de schending aan van de artikelen 1 en 2 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: motiveringswet).

Het middel komt op tegen de verwerping van de exceptie waarin de verzoekende partijen hebben opgeworpen dat het bestuurlijk beroep van de verwerende partij onwettig is wegens schending van de motiveringswet, zodat, bij

gebrek aan uitputting van het georganiseerd bestuurlijk beroep, het juridictioneel beroep bij de RvVb als niet-ontvankelijk moet worden afgewezen.

Volgens de verzoekende partijen is het bestuurlijk beroepschrift van de verwerende partij, in tegenstelling tot wat de RvVb oordeelt, een bestuurshandeling in de zin van artikel 1 van de motiveringswet. Het bestuurlijk beroep heeft immers rechtsgevolgen beoogd, met name het verdwijnen uit het rechtsverkeer van het vergunningsbesluit van het college van burgemeester en schepenen, en het vervangen ervan door een nieuwe vergunningsbeslissing. Het beroep van de verwerende partij heeft ook rechtstreekse gevolgen gehad nu het een schorsend karakter heeft: zonder het beroep zou de door het college van burgemeester en schepenen afgeleverde vergunning definitief en uitvoerbaar zijn geworden. De deputatie kan niet zelf beslissen om de vergunningsaanvraag naar zich te trekken, enkel een bestuurlijk beroep leidt tot een nieuwe beoordeling van de vergunningsaanvraag door de deputatie. Deze rechtsgevolgen van het bestuurlijk beroep leiden er volgens de verzoekende partijen toe dat het bestuurlijk beroep niet kan worden gelijkgesteld met een beslissing om een jurisdictioneel beroep in te stellen of om hoger beroep in te stellen tegen een rechterlijke beslissing. Die laatste beslissingen creëren misschien geen rechtsgevolgen, maar het instellen van een bestuurlijk beroep wél.

Beoordeling

5. Artikel 1 van de motiveringswet bepaalt dat voor de toepassing van de wet onder “bestuurshandeling” wordt verstaan:

“de eenzijdige rechtshandeling met individuele strekking die uitgaat van een bestuur en die beoogt rechtsgevolgen te hebben voor één of meer bestuurden of voor een ander bestuur.”

Met deze definitie heeft de wetgever willen aansluiten bij de omschrijving die in de rechtspraak van de Raad van State wordt gegeven van de “administratieve rechtshandeling”: “handelingen die gericht zijn op de wijziging

van een bestaande rechtstoestand, of die er integendeel op gericht zijn een wijziging in die rechtstoestand te beletten”. (*Parl. St.* Senaat 1988, nr. 215/3, 12 en 29)

6. Het bestuurlijk beroep dat door een orgaan van actief bestuur wordt ingesteld tegen een vergunningsbeslissing in eerste aanleg, heeft tot doel de vergunningsaanvraag te doen onderwerpen aan een nieuwe beoordeling door de beroepsinstantie. Als zodanig leidt het instellen van dergelijk beroep zelf niet tot de wijziging van een bestaande rechtstoestand of het beletten van dergelijke wijziging; het is maar met de uitspraak van de beroepsinstantie over het ingestelde beroep dat de rechtstoestand kan worden gewijzigd.

Noch de omstandigheid dat het instellen van het beroep verhindert dat de in eerste aanleg verleende vergunning definitief en uitvoerbaar wordt, noch de schorsende werking van het beroep, doen hieraan afbreuk: het gaat hier om gevolgen die de wet verbindt aan het al dan niet instellen van het beroep, doch die als zodanig geen rechtsgevolgen uitmaken die worden beoogd door het bestuur dat het beroep instelt.

7. Het bestreden arrest oordeelt dan ook terecht dat de beslissing van de verwerende partij tot het instellen van een bestuurlijk beroep tegen het besluit van het college van burgemeester en schepenen dat een vergunning verleent aan de verzoekende partijen, geen bestuurshandeling is in de zin van artikel 1 van de motiveringswet.

Het middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

8. Het tweede middel wordt afgeleid uit de schending van de artikelen 59 en 59/2 van het besluit van de Vlaamse regering van 16 mei 2014 ‘houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges’ (hierna: procedurebesluit), van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM), en van artikel 149 van de Grondwet.

Het middel komt op tegen de beslissing om de zaak te behandelen met een kort debat en niet naar de gewone rechtspleging te verwijzen.

De verzoekende partijen hekelen de omstandigheid dat het bestreden arrest niet vaststelt dat de termijn waarover zij beschikten om een nota in te dienen slechts 30 dagen bedroeg, wat merkkelijk minder is dan de termijn van 45 dagen waarover zij beschikken voor een schriftelijke uiteenzetting in de gewone rechtspleging. In het kader van de gewone rechtspleging zouden zij bovendien ook vóór de zitting kennis hebben gekregen van een wederantwoordnota van de tegenpartij, waarop dan het pleidooi zou kunnen zijn afgestemd.

Zij klagen vervolgens aan dat zij op grond van de beschikking van de voorzitter niet wisten waarom het beroep slechts een kort debat vereiste, zodat zij niet wisten of zij zich in de nota moesten verweren tegen het verzoekschrift, dan wel of er een procedureel of inhoudelijk probleem was met dat verzoekschrift. In die zin hebben zij dan ook in hun nota de exceptie van de ‘schending van het uitputtingsvereiste’ opgeworpen die zij hadden willen uiteenzetten in hun schriftelijke uiteenzetting in het kader van de gewone rechtspleging, en daarbij laten gelden dat het “om die reden alleen al gepast voorkomt dat partijen daarop binnen de gewone rechtspleging kunnen (weder)antwoorden”.

Vervolgens zetten zij nog uiteen dat in het bestreden arrest niet woordelijk wordt geoordeeld dat het kort debat volstaat, hoewel dit gegeven een omstandige motivering vereist waarom van de gewone rechtspleging wordt afgeweken.

Zij voeren aan dat de rechter ter zitting heeft gevraagd of in de nota een prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof werd geformuleerd, waarop zij ontkennend hebben geantwoord met de toevoeging dat niets hen belette om die vraag in het kader van de gewone rechtspleging op te werpen. De vraag van de rechter toont volgens de verzoekende partijen reeds aan dat de kwestie te complex is om met een kort debat te beslechten.

Er werd dus volgens de verzoekende partijen niet in algemene zin geoordeeld of het kort debat kon volstaan, terwijl bij zulke uitzonderingsprocedure des te meer geldt dat het arrest met redenen moet omkleed zijn, en die redenen nu ontbreken. Dit alles klemmt te meer gelet op het recht op een eerlijk proces.

Beoordeling

9. Artikel 59, § 1, van het procedurebesluit bepaalt:

“De voorzitter van het College of de door hem aangewezen bestuursrechter kan ambtshalve onderzoeken of het beroep volgens de vereenvoudigde procedure kan worden behandeld of alleen korte debatten vereist.”

Artikel 59/2 van dit besluit bepaalt vervolgens:

“§ 1. De voorzitter van het College of de door hem aangewezen bestuursrechter stelt bij beschikking vast:

1° dat het beroep op het eerste gezicht alleen korte debatten vereist;

2° de plaats, de dag en het tijdstip van de zitting waarop de korte debatten zullen plaatsvinden;

3° de termijn waarbinnen ter griffie inzage kan worden genomen van het administratief dossier en de overtuigingsstukken;

4° de namen van een of meer van de belanghebbenden, vermeld in artikel 20, eerste en tweede lid, van het decreet, als de voorzitter van het College of de door hem aangewezen bestuursrechter heeft beslist een of meer belanghebbenden op te roepen;

5° de termijn waarbinnen de partijen en de belanghebbenden, vermeld in punt 4°, een nota kunnen indienen.

De griffier betekent de beschikking en een afschrift van het verzoekschrift

aan de partijen en de belanghebbenden, vermeld in het eerste lid, 4°. Gelijktijdig met het indienen van de nota, vermeld in het eerste lid, 5°, bezorgt elke partij en belanghebbende, vermeld in het eerste lid, 4°, een afschrift van die nota aan de overige partijen en de belanghebbenden, vermeld in het eerste lid, 4°.

§ 2. Na het horen van de partijen en de belanghebbenden, vermeld in paragraaf 1, eerste lid, 4°, neemt de voorzitter van het College of de door hem aangewezen bestuursrechter de zaak in beraad.

Als de voorzitter van het College of de door hem aangewezen bestuursrechter niet besluit dat korte debatten volstaan, dan wordt de procedure voortgezet volgens de gewone rechtspleging, vermeld in dit besluit.”

Artikel 149 van de Grondwet verplicht de RvVb om zijn uitspraak te motiveren. Aan deze vormvereiste is voldaan wanneer de rechter duidelijk en ondubbelzinnig de redenen uiteenzet - al waren ze verkeerd of onwettig - die hem ertoe brengt de beslissing te nemen. Motieven die een onjuist gevolg verbinden aan een wettelijke bepaling of een rechtsbeginsel, brengen de schending met zich van die bepaling of dat beginsel, maar niet van de rechterlijke motiveringsplicht. Alleen het gebrek aan motivering of de daarmee gelijkgestelde gevallen zoals de tegenstrijdigheid van de motieven, maakt een schending uit van artikel 149 van de Grondwet.

Wanneer een partij in de nota die wordt bedoeld in artikel 59/2, § 1, 5°, van het procedurebesluit betwist dat het beroep slechts een kort debat vereist en vraagt om de procedure voort te zetten volgens de gewone rechtspleging, en de bestuursrechter die vraag afwijst, vereist de in artikel 149 van de Grondwet voorgeschreven motiveringsplicht dat de rechter de redenen van die beslissing zou uiteenzetten. Het recht op een eerlijk proces, dat wordt verkondigd door artikel 6 EVRM, vereist geen strengere invulling van de aldus opgevatte rechterlijke motiveringsplicht.

10. Het bestreden arrest zet uiteen:

“Een zaak kan met korte debatten worden behandeld wanneer de afhandeling ervan zodanig duidelijk is dat een doorgedreven onderzoek niet noodzakelijk is.

De voorzitter van de Raad stelt in de beschikking van 22 september 2022 vast dat de behandeling van de zaak in aanmerking komt voor de behandeling via korte debatten.

[...]

In hun nota stellen de [verzoekende partijen in cassatie] het volgende :

‘In deze reactie op de voorlopige vaststellingen van de Voorzitter van de RvVb, betogen de [verzoekende partijen in cassatie] dat het beroep onwettig is. Uw Raad zal willen oordelen of deze reactie haar ertoe noopt de procedure voort te zetten volgens de gewone rechtspleging.

Indien Uw Raad oordeelt dat de op het eerste gezicht gedane vaststelling dat het dossier zich leent tot korte debatten, in het licht van het in huidige nota opgeworpen standpunt niet langer kan worden volgehouden, aangezien voor de oplossing een doorgedreven onderzoek van de onwettigheid van het administratief beroep en het gevolg daarvan vereist is, verzoeken de [verzoekende partijen in cassatie] - in het belang van een goede rechtsbedeling - Uw Raad éérs de [andere partijen] uit te nodigen hun nota's volgens de gewone rechtspleging in te dienen (in antwoord op huidige nota), opdat de [verzoekende partijen in cassatie] daarna nuttig repliceren.’

Hieronder zal blijken dat de exceptie van de [verzoekende partijen in cassatie] geen doorgedreven onderzoek noodzaakt. Bovendien werd de exceptie van de [verzoekende partijen in cassatie] door de [verwerende partij in cassatie] ontmoet op de openbare zitting van 13 december 2022, waarbij ze aangeeft dat de exceptie moet verworpen worden en er geen noodzaak is om de zaak door te sturen naar de gewone procedure.”

Met de motieven dat:

- de exceptie van de verzoekende partijen geen doorgedreven onderzoek noodzaakt;
 - de verwerende partij heeft aangegeven dat er geen noodzaak is om de zaak door te sturen naar de gewone procedure,
- heeft de RvVb duidelijk en ondubbelzinnig de redenen uiteengezet waarom de zaak met een kort debat kan worden behandeld en geantwoord op de redenen die door de verzoekende partijen werden aangehaald om de zaak naar de gewone rechtspleging te verzenden.

Uit de stukken waarop de Raad van State acht kan slaan, blijkt niet dat de verzoekende partijen voor de RvVb hebben aangevoerd dat de zaak naar de gewone rechtspleging dient verzonden te worden omdat

- de termijn van 30 dagen om de nota in te dienen, te kort was;

- geen mogelijkheid bestond om vóór de zitting kennis te nemen van een wederantwoordnota;
 - in dat geval de mogelijkheid kon onderzocht worden om een prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof op te werpen,
- zodat het bestreden arrest geen redenen moet bevatten die hierop antwoorden.

In zoverre in het middel de schending wordt aangevoerd van artikel 149 van de Grondwet en artikel 6 EVRM, mist het feitelijke grondslag.

11. Als cassatierechter treedt de Raad van State niet in de beoordeling van de zaak zelf. De Raad van State kan dan ook niet opnieuw beoordelen of de aangehaalde omstandigheden verantwoorden dat de zaak met een kort debat wordt behandeld.

In zoverre in het middel wordt opgekomen tegen de inhoud en gevolgen van de beschikking van de voorzitter van de RvVb in de zin van artikel 59/2, § 1, van het procedurebesluit, is de kritiek niet gericht tegen het bestreden arrest, maar tegen de beschikking van de voorzitter of tegen het procedurebesluit.

In zoverre in het middel de schending wordt aangevoerd van de artikelen 59, § 1, en 59/2 van het procedurebesluit, is het middel dan ook niet ontvankelijk.

12. Het middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verworpt het cassatieberoep.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op een rolrecht van 400 euro, elk voor de helft, een

bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

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

Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Peter Sourbron,	staatsraad,
Francis Van Nuffel,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Carlo Adams