

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 4 juli 2017 met nummer RvVb/A/1617/1018
in de zaak met rolnummer 1516/RvVb/0034/A

Verzoekende partij de heer **Bart DEVOS**

vertegenwoordigd door advocaat Greg JACOBS met
woonplaatskeuze op het kantoor te 1210 Brussel, Kunstlaan 1

Verwerende partij de **deputatie** van de provincieraad van **OOST-VLAANDEREN**

I. **BESTREDEN BESLISSING**

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 25 september 2015 de vernietiging van de stilzwijgende beslissing van de verwerende partij, waarbij het beroep van de verzoekende partij, ingevolge het verstrijken van de vervalttermijn opgelegd in het vernietigingsarrest van 16 december 2014 van de Raad (nr. A/2014/0882), en de toepassing van artikel 4.7.23, §2 *in fine* VCRO, wordt geacht afgewezen te zijn.

Met deze stilzwijgende beslissing heeft de verwerende partij het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de vergunningsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Lebbeke van 8 oktober 2009 voor het bouwen van paardenstallen op het perceel gelegen te 9280 Lebbeke, Lange Breestraat zn, met als kadastrale omschrijving afdeling 2, sectie C, nummer 0896C, afgewezen.

II. **VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING**

De verwerende partij dient geen antwoordnota maar wel het administratief dossier in.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 25 april 2017.

Advocaat Lies VANQUATHEM *loco* advocaat Greg JACOBS voert het woord voor de verzoekende partij.

De verwerende partij, hoewel behoorlijk opgeroepen, verschijnt niet op de zitting.

Het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (DBRC-decreet) en het besluit van de Vlaamse regering van 16 mei 2014 houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (Procedurebesluit) zijn toegepast. De artikelen 37 en 38 DBRC-decreet zijn van toepassing zoals gewijzigd door het decreet van 9 december 2016.

III. FEITEN

1.

De aanvrager, de bvba Governance, dient op 24 juni 2009 bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Lebbeke een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor "*het bouwen van paardenstallen*" op het perceel gelegen te 9280 Lebbeke, Lange Breesstraat zn, met als kadastrale omschrijving afdeling 2, sectie C, nummer 0896C.

Het perceel is, zo blijkt uit de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 7 november 1978 vastgestelde gewestplan 'Dendermonde', gelegen in agrarisch gebied.

Het perceel is eveneens, zij het deels, gelegen binnen de omschrijving van een op 16 juli 1992 door het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Lebbeke goedgekeurde en niet-vervallen verkaveling. Het gedeelte waar de paardenstallen worden ingeplant is evenwel uit de verkaveling gesloten.

Naar aanleiding van het openbaar onderzoek, georganiseerd van 8 juli 2009 tot en met 7 augustus 2009, dient de verzoekende partij een bezwaarschrift in.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Lebbeke verleent op 8 oktober 2009 onder voorwaarden een stedenbouwkundige vergunning aan de aanvrager.

De verzoekende partij tekent tegen deze beslissing op 26 november 2009 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

Na de hoorzitting van 26 januari 2010 beslist de verwerende partij op 4 februari 2010 om het beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning zoals verleend door het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Lebbeke haar rechtskracht te laten hernemen.

De verzoekende partij heeft tegen deze beslissing een beroep tot schorsing en vernietiging ingesteld met een aangetekende brief van 10 maart 2010.

De Raad heeft de vordering tot schorsing verworpen met een arrest van 22 september 2010 met nummer S/2010/0052.

De Raad heeft de vordering tot vernietiging ontvankelijk en gegrond verklaard met een arrest van 20 april 2011 met nummer A/2011/0051 en de beslissing van de verwerende partij van 4 februari 2010 vernietigd.

2.

In het kader van de te nemen herstelbeslissing adviseert de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar op 27 juni 2011 aan de verwerende partij om het beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te verlenen.

Na de hoorzitting van 14 juni 2011 beslist de verwerende partij op 30 juni 2011 om het beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te verlenen.

De verzoekende partij heeft tegen deze beslissing een vordering tot vernietiging ingesteld bij de Raad. De Raad heeft met een arrest van 16 december 2014 met nummer A/2014/0882 deze beslissing vernietigd.

3.

De verwerende partij herneemt opnieuw de procedure.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert opnieuw in zijn verslag van 30 april 2015 om het administratief beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te verlenen onder voorwaarden.

Na de hoorzitting van 14 april 2015 beslist de verwerende partij op 7 mei 2015 om het beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te verlenen onder voorwaarden.

De verzoekende partij stelt met een aangetekende brief van 11 juni 2015 een verzoek tot vernietiging in tegen die uitdrukkelijke beslissing van 7 mei 2015.

4.

Met een brief van 10 augustus 2015 deelt de Raad de beschikking van 7 augustus 2015 mee waarbij gewezen wordt op de rechtsgevolgen van het overschrijden van de beslissingstermijn, daarbij verwijzende naar het arrest van de Raad van State van 17 maart 2015 (nr. 230.559). Met deze beschikking worden de partijen opgeroepen om te verschijnen voor 'korte debatten' op de zitting van 22 september 2015.

De Raad vernietigt bij arrest van 1 december 2015 (nummer RvVb/A/1516/0314) voormelde beslissing (in korte debatten) op grond van een ambtshalve middel, met name het overschrijden van de vervaltermijn om een beslissing te nemen. De Raad overweegt:

“ ...

2.

De vraag of de bestreden beslissing werd genomen binnen de vervaltermijn die daarvoor is bepaald, raakt de openbare orde en moet desnoods ambtshalve worden onderzocht. Die vraag betreft immers de temporele bevoegdheid van de verwerende partij tot het nemen van de bestreden beslissing.

De Raad van State heeft zich als cassatierechter in het arrest van 17 maart 2015 met nr. 230.559 uitgesproken over de principiële vraag of de termijn die de Raad in een vernietigingsarrest oplegt aan de vergunningverlenende overheid om een nieuwe beslissing te nemen, al dan niet te beschouwen is als een vervaltermijn. In het vermeld arrest is op duidelijke wijze standpunt ingenomen dat een termijn die wordt opgelegd in een arrest van de Raad met toepassing van het toentertijd geldende artikel 4.8.3, §1, tweede lid VCRO, enkel kan afwijken van de duur van de vervaltermijn bepaald in het toentertijd geldende 4.7.23, §1, tweede lid VCRO, maar niet van de aard ervan. De termijn dient dus aanzien te worden als een vervaltermijn.

Het gegeven dat de Raad van State in een eerder arrest een ander standpunt heeft ingenomen, doet aan de voorgaande conclusie geen afbreuk.

3.

De enkele vaststelling dat de verwerende partij haar nieuwe beslissing heeft genomen op 7 mei 2015 en dus buiten de termijn van drie maanden die door de Raad werd opgelegd in het arrest van 16 december 2014 (A/2014/0882) op grond van het toentertijd geldende artikel 4.8.3, §1, tweede lid VCRO, volstaat om te besluiten dat deze herstelbeslissing aangetast is door bevoegdheidsoverschrijding nu zij de vervaltermijn van drie maanden heeft overschreden.

Een zaak waarin deze vaststelling wordt gedaan kan worden beslecht met korte debatten.

4.

De argumentatie zowel van de verzoekende als van de verwerende partij dat ook de middelen ten gronde moeten onderzocht worden, belet niet dat de Raad ambtshalve de onwettigheid van de bestreden beslissing kan en moet vaststellen. De bevoegdheidsverdelende regels raken de openbare orde en moeten door de Raad vóór elk ander middel onderzocht worden.

Ook de stelling van de verzoekende partij dat de laattijdige beslissing een impliciete afwijzing van het beroep inhoudt waarbij de Raad ook onmiddellijk de onderliggende (stilzwijgende) motieven van de beslissing kan en moet onderzoeken kan niet gevolgd worden.

Er moet immers een onderscheid gemaakt worden tussen de gevolgen die van rechtswege verbonden zijn aan het verstrijken van de vervaltermijn enerzijds en de gevolgen van de uitdrukkelijke beslissing genomen na het verstrijken van de vervaltermijn. Het verstrijken van de vervaltermijn heeft van rechtswege tot gevolg dat het administratief beroep moet geacht worden te zijn afgewezen. Het blijkt niet dat de beroepstermijn om deze stilzwijgende beslissing aan te vechten reeds een aanvang heeft genomen. Zoals reeds gesteld is de uitdrukkelijke beslissing die werd genomen na het verstrijken van de vervaltermijn aangetast door bevoegdheidsoverschrijding. Deze uitdrukkelijke beslissing moet eerst omwille van de rechtszekerheid uit het rechtsverkeer worden genomen.

5.

De Raad stelt ambtshalve op grond van de vastgestelde bevoegdheidsoverschrijving, de onwettigheid van de bestreden beslissing vast. De bestreden beslissing van 7 mei 2015 dient ook te worden vernietigd. Het ambtshalve middel is gegrond.

...

5.

De verzoekende partij vecht met huidig verzoekschrift, ingediend op 25 september 2015, het uitblijven van een tijdige beslissing aan, waarbij ingevolge het verstrijken van de vervaltermijn opgelegd in het vernietigingsarrest van 16 december 2014 (nr. A/2014/0882), en de toepassing van artikel 4.7.23, §2 *in fine* VCRO, het beroep van de verzoekende partij wordt geacht afgewezen te zijn.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

Het gebrek aan verweer verhindert niet dat de Raad de vordering ambtshalve onderzoekt wat het voorwerp en de tijdigheid van het beroep betreft.

A. Ontvankelijkheid wat betreft het voorwerp van het beroep

Gelet op de overwegingen van voormeld arrest van 1 december 2015 (nr. RvVb/A/1516/0314) moet worden vastgesteld dat de verwerende partij als gevolg van het overschrijden van de vervaltermijn, bepaald in het arrest van 16 december 2014 met nummer A/2014/0882, gelezen in samenhang met artikel 4.7.23, §2, laatste lid VCRO, moet worden geacht het beroep van de verzoekende partij te hebben afgewezen.

De stilzwijgende beslissing dient beschouwd te worden als een volwaardige aanvechtbare bestuurshandeling, wat tevens blijkt uit artikel 4.8.2, 1° VCRO en de memorie van toelichting (*Parl.*

St. VI. Parl., 2008-2009, nr. 2011/1, 189, nr. 561). De door de verzoekende partij in te roepen middelen dienen dan ook betrekking te hebben op de stilzwijgende beslissing.

De beslissing van het college van burgemeester en schepenen wordt hierdoor niet opnieuw een in laatste aanleg gewezen vergunningsbeslissing. Ingevolge de devolutieve werking van het administratief beroep is de stilzwijgende beslissing van de verwerende partij immers in de plaats gekomen van de beslissing van het college van burgemeester en schepenen, die ter zake een positief vergunningsbesluit was.

De stilzwijgende beslissing van de verwerende partij dient dan ook als een op zich staande en aanvechtbare, in laatste aanleg genomen administratieve rechtshandeling te worden beschouwd, tot stand gekomen via de wettelijke fictie van artikel 4.7.23, §2 VCRO en het overschrijden van de vervaltermijn opgelegd met voormeld arrest van 16 december 2014. Dit brengt ook met zich mee dat de verwerende partij eigenlijk het ingestelde beroep ontvankelijk heeft verklaard, maar als ongegrond heeft afgewezen.

De vordering is ontvankelijk wat betreft het voorwerp.

B. Ontvankelijkheid wat betreft de tijdigheid van het beroep

Uit het dossier blijkt dat de verzoekende partij geen kennisgeving van de stilzwijgende beslissing bezorgd werd.

Voor zover de verwerende partij tot op heden, overeenkomstig artikel 4.7.23, §3, eerste lid VCRO, aan de verzoekende partij, als indiener van het administratief beroep, geen kennisgeving van de stilzwijgende beslissing bezorgd heeft, is de termijn waarbinnen men zich bij de Raad in rechte kan verzetten tegen dergelijke stilzwijgende beslissing, nog niet beginnen lopen.

Het niet-bezorgen van de kennisgeving van de stilzwijgende beslissing aan de verzoekende partij belet evenwel niet dat er ingevolge artikel 4.7.23, §3, eerste lid VCRO een stilzwijgende beslissing is. Geen enkele bepaling verhindert de verzoekende partij een beroep tot vernietiging bij de Raad in te stellen alvorens zij een officiële kennisgeving van een uit de regelgeving volgende stilzwijgende beslissing ontvangen heeft, en aldus alvorens de vervaltermijn bepaald in artikel 4.8.11, §2 VCRO een aanvang genomen heeft.

Het beroep is tijdig.

V. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN

A. Eerste middel

Standpunt van de verzoekende partij

De verzoekende partij roept in het eerste middel de schending in van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: Motiveringswet), het motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel, alsook het gezag van gewijsde van de arresten van de Raad van 20 april 2011 (nummer A/2011/0051) en 16 december 2014 (nummer A/2014/0882).

De verzoekende partij betoogt dat de bestreden beslissing het beroep afwijst door niet binnen de door de Raad opgelegde vervaltermijn uitspraak te doen over het door haar ingestelde beroep

tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van 8 oktober 2009. Daardoor laat de verwerende partij na de weigeringsbeslissing te voorzien van enige materiële of formele motivering, dat terwijl elke beslissing zowel materieel als formeel gemotiveerd dient te zijn en het redelijkheids- en zorgvuldigheidsbeginsel vereisen dat binnen de opgelegde vervaltermijn uitspraak wordt gedaan over een ingesteld beroep. De stilzwijgende beslissing geeft geen uitvoering aan de injunctie opgelegd in het arrest van 16 december 2014, noch aan het gezag van gewijsde van voormeld arrest evenals het arrest van 20 april 2011 (nr. A/2011/0051), zodat, door geen tijdige beslissing te nemen, de in het middel aangehaalde bepalingen en beginselen kennelijk werden geschonden.

Beoordeling door de Raad

1.

Artikel 4.7.23, §2, laatste zin VCRO, zoals ingevolge artikel 7.5.8, §2, laatste lid VCRO van toepassing op de aanvraag, bepaalde op het ogenblik dat een uitdrukkelijke beslissing had dienen te worden genomen:

“Indien geen beslissing wordt genomen binnen de toepasselijke vervaltermijn, wordt het beroep geacht afgewezen te zijn.”

Met de wettelijke fictie van artikel 4.7.23, §2, laatste lid VCRO kan de Raad enkel overgaan tot een marginale toetsing van het interne recht en kan de Raad enkel nagaan of de afwijzing van het administratief beroep niet is aangetast door een kennelijke onredelijkheid of onzorgvuldigheid van de toetsing aan de stedenbouwkundige voorschriften en/of de goede ruimtelijke ordening.

2.

De beroepsargumenten van de verzoekende partij hadden betrekking op 1) de strijdigheid met de bestemming agrarisch gebied (de aangevraagde paardenstal is niet verbonden aan een agrarische of para-agrarische activiteit, maar betreft een louter recreatief gebruik), 2) de verkeerde interpretatie van de omzendbrief RO/2002/01 door de gemeente Lebbeke en het feit dat het geen tijdelijke maar een permanente stalling is, 3) de inplanting van de paardenstal die zorgt voor een overdreven perceelbezetting en daardoor niet in overeenstemming is met de goede plaatselijke aanleg, 4) de hinder die de aanwezigheid van de paardenstal met zich meebrengt en 5) de toegangsweg, belast met een erfdienstbaarheid van doorgang.

3.

Waar de verzoekende partij ook de schending van de artikelen 2 en 3 van de Motiveringswet inroepen, moet er worden opgemerkt dat deze wet niet van toepassing is op stilzwijgende beslissingen. Van een schending van de formele motiveringsplicht kan er dan ook geen sprake zijn.

Op een stilzwijgende beslissing is wel de materiële motiveringsplicht als algemeen beginsel van bestuur van toepassing samen met het zorgvuldigheidsbeginsel en redelijkheidsbeginsel als onderdeel van deze motiveringsplicht.

Het beginsel van de materiële motiveringsplicht houdt in dat er voor elke administratieve beslissing in rechte en in feite aanvaardbare motieven moeten bestaan. Dit betekent onder meer dat die motieven moeten steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die relevant zijn en met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld en dat de motieven pertinent moeten zijn en de beslissing naar recht en redelijkheid moeten kunnen verantwoorden.

Artikel 4.3.1, §1 VCRO voorziet dat een stedenbouwkundige vergunning alleen maar kan verleend worden indien het aangevraagde verenigbaar is met enerzijds de stedenbouwkundige voorschriften of verkavelingsvoorschriften voor zover daarvan niet op geldige wijze is afgeweken en anderzijds met de goede ruimtelijke ordening.

De bestreden stilzwijgende beslissing bevat evenwel geen inhoudelijke motivering.

Er kan dan ook alleen maar vastgesteld worden dat de beroepsgrievan van de verzoekende partij op een ongemotiveerde wijze worden afgewezen en dat de stilzwijgende afwijzingsbeslissing iedere toets aan artikel 4.3.1, §1 VCRO ontbeert.

Het is voor de Raad onmogelijk te beoordelen, in weerwil van de beroepsargumenten, en gelet op de reeds bestaande vernietigingsarresten, op welke gronden de stilzwijgende beslissing tot afwijzing van het administratief beroep van de verzoekende partij steunt.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

B. Tweede en derde middel

De verzoekende partij verzoekt met het tweede en derde middel om een onderzoek ten gronde terwijl uit het verstrijken van de vervaltermijn niet méér kan worden afgeleid dan dat de verwerende partij een niet-gemotiveerde beslissing heeft genomen en niet is ingegaan op de beroepsgrievan van de verzoekende partij.

Het tweede en derde middel die concrete schendingen aanhalen van de gewestplanbestemming ‘agrarisch gebied’ en de goede ruimtelijke ordening kunnen niet worden onderzocht aangezien, zoals hierboven reeds vastgesteld, de verwerende partij met de stilzwijgende beslissing daaromtrent geen concreet standpunt heeft ingenomen. De wettigheidscontrole die de Raad op de materiële motiveringsplicht uitoefent, is een marginale toets. De Raad kan enkel vaststellen dat de bestreden beslissing, zijnde de stilzwijgende afwijzingsbeslissing, iedere toets aan artikel 4.3.1, §1 VCRO ontbeert.

De behandeling van het tweede/derde middel kan hoe dan ook niet tot een ruimere vernietiging leiden.

VI. BEVEL MET TOEPASSING VAN ARTIKEL 37 DBRC-DECREET

De verzoekende partij vraagt de Raad om een nieuwe beslissing te nemen, met inachtneming van volgende overwegingen:

1. dat het voorwerp van de aanvraag strijdig is met het gewestplanvoorschrift “agrarisch gebied”,
2. dat er geen afwijkingsbepaling gekend is die een afwijking van voormeld artikel toelaat.

Met de wettelijke fictie van artikel 4.7.23, §2, laatste lid VCRO kan de Raad enkel overgaan tot een marginale toetsing van het interne recht en nagaan of de afwijzing van het administratief beroep niet is aangetast door een kennelijke onredelijkheid of onzorgvuldigheid.

De Raad mag zich bij de beoordeling van de aanvraag met de stedenbouwkundige voorschriften niet in de plaats van het vergunningverlenend bestuursorgaan stellen, waartoe de gevraagde injunctie eveneens noopt.

Het verzoek tot op het opleggen van bovenstaande injunctie wordt verworpen.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. De Raad vernietigt de stilzwijgende beslissing van de verwerende partij waarbij, op grond van artikel 4.7.23, §2, *in fine* VCRO en het vernietigingsarrest van de Raad van 16 december 2014 (nr. A/2014/0882), het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de stedenbouwkundige vergunning van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Lebbeke van 8 oktober 2009 voor het bouwen van paardenstallen op het perceel gelegen te 9280 Lebbeke, Lange Breestraat, met als kadastrale omschrijving afdeling 2, sectie C, nummer 0896C, wordt geacht afgewezen te zijn.
2. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de verzoekende partij en dit binnen een termijn van vier maanden te rekenen vanaf de dag na de dag van de betekening van dit arrest.
3. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, ten laste van de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 4 juli 2017 door de tweede kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de tweede kamer,

Bart VOETS

Hilde LIEVENS