

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 16 januari 2018 met nummer RvVb/A/1718/0441
in de zaak met rolnummer 1516/RvVb/0126/A

Verzoekende partijen	1. de heer Erik PEETERS 2. Mevrouw Annick LEETERS vertegenwoordigd door advocaten Sarah HOUBEN en Werner VANDIJCK met woonplaatskeuze op het kantoor te 3530 Houthalen-Helchteren, Ringlaan 18/2
Verwerende partij	de deputatie van de provincieraad van LIMBURG vertegenwoordigd door de heer Tom LOOSE
Belanghebbende Partij	de nv TRANSSHOPINVEST vertegenwoordigd door Bruno VANTOMME en Greg Jacobs met woonplaatskeuze op het kantoor te 1210 Brussel, Kunstlaan 1

I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partijen vorderen met een aangetekende brief van 30 oktober 2015 de vernietiging van de stilzwijgende beslissing van de verwerende partij, die op 21 augustus 2014, buiten de door de Raad opgelegde vervalltermijn, opnieuw beslist heeft over het administratief beroep van de verzoekende partijen tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Peer van 31 mei 2010, zodat dit administratief beroep geacht wordt te zijn afgewezen en de verwerende partij zo stilzwijgend aan de belanghebbende partij onder voorwaarden een stedenbouwkundige vergunning verleent voor de bouw van een winkelruimte met 15 appartementen op een perceel gelegen te 3990 Peer, Molenstraat 9 bus 1-11 en Molenstraat 11 bus 1-6 en met als kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie F, nummer 358C 2.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

Met een beschikking van 27 juni 2017 stelt de voorzitter van de Raad vast dat het beroep op het eerste gezicht alleen korte debatten vereist. De behandeling van de zaak is toegewezen aan de eerste kamer.

De verzoekende partijen en de belanghebbende partij hebben een nota met opmerkingen ingediend.

De procespartijen zijn opgeroepen voor korte debatten op 8 augustus 2017.

Advocaten Sarah HOUBEN en Werner VANDIJCK voeren het woord voor de verzoekende partijen. De heer Tom LOOSEN voert het woord voor de verwerende partij. Advocaten Jan HEYNICKX en Lies VANQUATHEM *loco* advocaat Bruno VANTOMME voert het woord voor de belanghebbende partij.

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, zoals gewijzigd door het decreet van 9 december 2016, zijn van toepassing.

III. REGELMATIGHEID VAN DE RECHTSPLEGING

De verzoekende partijen vragen de samenvoeging van dit dossier met het dossier met rolnummer 1415/0046/A/1/0053, met als voorwerp de beslissing van de verwerende partij van 21 augustus 2014 waarbij onder voorwaarden een stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor de bouw van een winkelruimte met 15 appartementen.

Artikel 11 van het Procedurebesluit bepaalt dat beroepen, die aanhangig zijn bij dezelfde kamer, kunnen worden samengevoegd: de kamer, waar de beroepen aanhangig zijn, is vrij daarover te beslissen.

Het samenvoegen van dossiers heeft als doel de rechtsbedeling te bevorderen en een vlotte afwikkeling van de dossiers mogelijk te maken.

De Raad oordeelt dat het niet nodig, noch wenselijk is met eenzelfde arrest uitspraak te doen over beide beroepen, die een verschillend voorwerp hebben en waarin andere middelen worden ingeroepen.

Het volstaat dat de dossiers met rolnummer 1516/RvVb/0126/A en 1415/0046/A/1/0053 op de zitting van 8 augustus 2017 samen behandeld zijn en er zo een gezamenlijk tegensprekelijk debat was over beide dossiers.

IV. FEITEN

Op 22 februari 2010 (datum van het ontvangstbewijs) dient de belanghebbende partij bij het college van burgemeester en schepenen van de stad Peer een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor “de bouw van een winkelruimte met 15 appartementen”.

Het perceel is, volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 22 maart 1978 vastgesteld gewestplan ‘Neerpelt - Bree’, gelegen in woongebied.

Het college van burgemeester en schepenen van de stad Peer verleent op 31 mei 2010 een voorwaardelijke stedenbouwkundige vergunning aan de belanghebbende partij.

Tegen deze beslissing tekenen de verzoekende partijen op 28 juni 2010 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

In een verslag van 13 augustus 2010 adviseert de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar de verwerende partij het administratief beroep in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

Na de hoorzitting van 17 augustus 2010 beslist de verwerende partij op 2 september 2010 het administratief beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te verlenen.

Met een arrest met nummer A/2014/0096 van 28 januari 2014 vernietigt de Raad de beslissing van de verwerende partij van 2 september 2010 en beveelt de Raad de verwerende partij, binnen drie maanden vanaf de betekening van dit arrest op 6 februari 2014, een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de verzoekende partijen.

Na dit arrest adviseert de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar in een verslag van 15 april 2014 onder voorwaarden een stedenbouwkundige vergunning te verlenen.

Na de hoorzitting van 22 april 2014 beslist de verwerende partij op 21 augustus 2014 het administratief beroep in te willigen en onder voorwaarden een stedenbouwkundige vergunning te verlenen.

Tegen die beslissing hebben de verzoekende partijen op 3 oktober 2014 bij de Raad een beroep ingesteld tot vernietiging ervan. Het dossier heeft als rolnummer 1415/0046/A/1/0053.

V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

Uit het dossier blijkt dat de vordering tijdig en regelmatig is ingesteld. Er worden geen excepties opgeworpen.

VI. AMBTSHALVE ONDERZOEK IN HET KADER VAN DE VEREENVOUDIGDE PROCEDURE

De voorzitter van de Raad stelt in voormelde beschikking van 27 juni 2017 vast:

“ ...

De verzoekende partijen stellen in voorliggend verzoekschrift het volgende:

“ ...

De Raad zal vaststellen dat de deputatie van de Provincie LIMBURG een (her)beslissing heeft genomen op 21 augustus 2014, dit wil zeggen buiten de termijn van drie maanden die werd bepaald door het vernietigingsarrest van Uwe Raad dd. 28 januari 2014.

Aldus zal de Raad in de zaak gekend onder Rolnummer 1415/0046/A/4/0053 noodzakelijk het ingestelde vernietigingsberoep moeten ontvankelijk en gegrond verklaren vermits de daarbij bestreden beslissing van de deputatie dd. 21 augustus 2014 werd genomen op een ogenblik dat de deputatie zonder enige bevoegdheid was om alsnog een uitdrukkelijke beslissing te treffen hetgeen de openbare orde aanbelangt en dan ook ambtshalve door de Raad zal opgeworpen worden (R.v.Vb., 11 augustus 2015, nr. A/2015/0472 in de zaak 1314/0178/A/5/0136).

Gelet op het feit dat de beslissingstermijn van drie maanden verlopen was en geen beslissing binnen de termijn genomen was, moet, conform artikel 4.7.23, §2 VCRO, het beroep ingesteld door de verzoekende partijen bij de deputatie geacht worden te zijn afgewezen en dient de

deputatie te worden opgelegd deze stilzwijgende beslissing alsnog kenbaar te maken aan de verzoekers conform artikel 4.7.23, §3 VCRO (cfr. hogervermeld Arrest van 11 augustus 2015).

Verzoekers zijn in geen enkele mate verplicht hierop verder te wachten en hebben nu reeds een actueel belang deze stilzwijgende beslissing te bestrijden met onderhavig vernietigingsberoep bij Uwe Raad vermits art. 4.8.2 VCRO bepaalt dat de Raad als administratief rechtscollege, bij wijze van arresten, uitspraak over de beroepen die worden ingesteld tot vernietiging van: “1 ° vergunningsbeslissingen, zijnde uitdrukkelijke of stilzwijgende bestuurlijke beslissingen, genomen in laatste administratieve aanleg, betreffende het afgeven of weigeren van een vergunning;”

...

Op stilzwijgende vergunningsbeslissingen is het ongeschreven beginsel van behoorlijk bestuur van de materiële motiveringsplicht van toepassing. Dat beginsel vereist dat de beslissing steunt op in rechte en in feite aanvaardbare motieven waarvan het bestaan uit het administratief dossier blijkt.

Noch uit het dossier, noch uit de bestreden beslissing blijkt op welke gronden, in weerwil van hun beroepsargumenten, een stilzwijgende beslissing tot afwijzing van het administratief beroep van de verzoekende partijen steunt.

Hieruit volgt dat de verwerende partij bij het nemen van de bestreden beslissing op het eerste gezicht de materiële motiveringsplicht geschonden heeft, zodat deze onwettig is.

Deze onwettigheid kan de Raad ertoe brengen de bestreden beslissing te vernietigen onder meer met het oog op de rechtszekerheid en de duidelijkheid in het rechtsverkeer.

...

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partijen stellen in hun nota met opmerkingen:

“...

1.- De door verzoekers ingestelde vernietigingsberoepen zijn ontegensprekelijk samenhangend gezien ze beide betrekking hebben op beslissingen van de deputatie m.b.t. een administratief beroep tegen dezelfde stedenbouwkundige vergunning.

2.- Reeds voor de Decreetwijziging van 9 december 2016 hadden verzoekers bij Uwe Raad er op aangedrongen dat er naast de vernietiging niet zou worden terugverwezen naar de deputatie van de provincie LIMBURG gezien duidelijk bleek dat er terzake een absolute onwil bleef bestaan om de werkelijke bezwaren van verzoekers ook maar enigszins in de overwegingen te betrekken terwijl manifest vast stond dat elke legaliteitsbasis voor vergunningverlening ontbrak zodat de discretionaire beoordelingsbevoegdheid m.b.t. de goede ruimtelijke ordening zelfs niet eens aan bod diende te komen voor de behoorlijke beoordeling van het ingesteld administratief beroep.

3.- Gezien door het Decreet van 9 december 2016 houdende wijziging van diverse decreten wat de optimalisatie van de organisatie en de rechtspleging van de Vlaamse bestuursrechtscolleges betreft (het zogenaamde ‘Wijzigingsdecreet’) het procedureverloop ingrijpend gewijzigd werd.

Dat door art. 12 van voornoemd Wijzigingsdecreet art. 37 van het Decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtcolleges werd vervangen als volgt

Art. 37

(...)

§2. Het Vlaamse Bestuursrechtcollege als vermeld in artikel 2, 1 ° b), kan, als de nieuw te nemen beslissing, bevolen conform paragraaf 1, eerste lid, het gevolg is van een gebonden bevoegdheid van de verwerende partij, het arrest in de plaats stellen van die beslissing.”

Dat naar analogie met artikel 36, §1 van de Gecoördineerde Wetten op de Raad van State dus nu ook bij Uwe Raad in een substitutierecht is voorzien waarbij de Raad het tussen te komen Arrest in de plaats kan stellen van de administratieve beslissing die bij haar arrest vernietigd wordt

Cfr. Pl. St. 777 (2015-2016) – Nr. 1 van 18 mei 2016 ‘Voorstel van Decreet houdende wijziging van diverse decreten, wat de optimalisatie van de organisatie en de rechtspleging van de dienst van de Vlaamse bestuursrechtcolleges betreft’

“ Substitutiebevoegdheid

Naast de hierboven aangehaalde aanpassingen, wordt in artikel 37, §2, voorzien in een (beperkte) bevoegdheid tot indeplaatsstelling van de Raad voor Vergunningsbetwistingen, dit naar analogie met artikel 36, §1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

De Raad voor Vergunningsbetwistingen kan, wanneer de nieuw te nemen beslissing, bevolen overeenkomstig paragraaf 1, eerste lid, het gevolg is van een zuiver gebonden bevoegdheid van de verwerende partij, het arrest in de plaats stellen van die beslissing.

Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het geval waarbij de bestreden beslissing een vergunning verleend heeft voor stedenbouwkundige handelingen, die naar het oordeel van de Raad voor Vergunningsbetwistingen geenszins kunnen worden vergund wegens een onoverkomelijke legaliteitsbelemmering. Omwille van de louter gebonden bevoegdheid kan het vergunningverlenend bestuursorgaan in dat geval de vergunning enkel weigeren, zodat het overbodig is de zaak terug te verwijzen naar dit bestuursorgaan.

Omwille van de efficiëntie is het in dat geval beter dat de Raad zich in de plaats stelt van het betrokken vergunningverlenend bestuursorgaan en op die manier een definitief einde stelt aan het betrokken rechtsgeschil. Deze substitutiebevoegdheid van de Raad moet aldus bijdragen tot een (meer) definitieve geschilbeslechting binnen het vergunningscontentieux.

Het dient evenwel opgemerkt dat deze bevoegdheid enkel kan worden aangewend ingeval er sprake is van een zuiver gebonden bevoegdheid, in die zin dat het vergunningverlenend bestuursorgaan over geen enkele beleidsvrijheid of appreciatiemarge (meer) beschikt bij het nemen van de beslissing. Anders oordelen zou afbreuk doen aan het beginsel van de scheiding der machten.”

Dat art. 22 van het Wijzigingsdecreet volgende overgangsmaatregel voorziet: “(...) Op de vernietigingsarresten die worden uitgesproken na de inwerkingtreding van dit decreet zijn de artikelen 37 en 38 van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de

rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges van toepassing zoals gewijzigd door dit decreet.”

4.- Verzoekers verwijzen desbetreffend naar hun middelen 1 tot en met 4 in de zaak gekend onder rolnr. 1415/0046/A/1/0053 waarvan het voornaamste uiteraard is dat het volstrekt onmogelijk is vanuit legaliteitsopzicht een stedenbouwkundige vergunning te verlenen op een perceel voortkomend uit een verkaveling, waarvoor geen voorafgaande verkavelingsvergunning werd aangevraagd en afgeleverd en een voorafgaande verkavelingsakte werd opgesteld, hetgeen het aanvraagperceel ontegensprekelijk is.

De ‘legaliteit’ (m.n. de overeenstemming van elke individuele eenzijdige bestuurlijke rechtshandeling, zoals de beoordeling van een vergunningsaanvraag, met het recht in de normenhiërarchie) kan immers nooit het voorwerp zijn van een discretionaire beoordelingsvrijheid van om het even welke administratieve overheid, maar is uiteraard een volstrekt gebonden bevoegdheid.

5.- Dat gezien het reeds aanzienlijk voorbijgaande tijdsverloop van de procedure het dan ook proceseconomisch geraadzaam voorkomt dat de Raad gebruik maakt van de nu Decreet expliciet voorziene mogelijkheid tot substitutie en, zelf rechtdoende, naast de nietigverklaring van de uitdrukkelijke en impliciete beslissingen van de deputatie LIMBURG bovendien zich in de plaats stelt van genoemde deputatie en de aangevraagde stedenbouwkundige vergunning weigert, zodoende dat het tussen te komen Arrest in de plaats wordt gesteld van een mogelijk opnieuw te nemen beslissing van de deputatie van de Provincie LIMBURG, die, gezien de legaliteitseisen, noodzakelijk over een gebonden beslissingsbevoegdheid beschikt en geenszins een discretionaire bevoegdheid.

6.- Dat in dit opzicht de vordering tot substitutie, niet alleen gezien het reeds verstreken tijdsverloop volledig gepast voorkomt, maar ook uit de onwillige houding welke de deputatie bij haar herbeslissing na de eerste nietigverklaring heeft aangehouden.

Hoewel verzoekers in hun replieknota betekend aan de deputatie (stuk 18 bundel verzoekers) en tijdens het horen door de deputatie naar aanleiding van de ‘herbeslissing’ voornamelijk de aandacht van de deputatie hadden gevestigd op de reeds jarenlange aan de aanvraag tot het bekomen van een stedenbouwkundige vergunning voorafgaande onwettigheden, waarvan zij het slachtoffer waren geworden, en deze onvermijdelijk tot gevolg hadden dat het aangevraagde (en zelfs om het even welke stedenbouwkundige vergunning) omwille van dit legaliteitsbezwaar diende geweigerd te worden zolang deze illegale toestand niet geregulariseerd was, deed de deputatie alsof verzoekers iets anders hadden aangedragen dan hetgeen ze effectief en nochtans zeer duidelijk hadden aangedragen.

In haar motieven beperkt ze er zich toe desbetreffend te stellen:

“ (...) ”

Overwegende dat er voor kwestieus perceel geen specifieke stedenbouwkundige voorschriften van toepassing zijn;

dat uit het onderzoek blijkt dat geen verkaveling van toepassing is;

(...) ”

Uiteraard hadden verzoekers per definitie ter ondersteuning van hun administratief beroep nooit opgeworpen dat er specifieke stedenbouwkundige voorschriften voortvloeiend uit een verkavelingsvergunning voorhanden waren, die zouden geschonden zijn, hetgeen de

bestreden beslissing poogt te doen uitschijnen, maar daarentegen wel dat er wel degelijk specifieke stedenbouwkundige voorschriften op het perceel rustten nl. een absolute onmogelijkheid tot aflevering van welkdanige aangevraagde stedenbouwkundige vergunning dan ook zolang er geen voorafgaande wettelijke verkavelingsvergunning was afgeleverd en een verkavelingsakte was opgesteld.

Nog volkomen los van het voorwenden dat iets anders werd aangevoerd dan werd aangevoerd schond de bestreden beslissing manifest de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zoals het zorgvuldigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel en de Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen door de door verzoekers gespecificeerde en aangehaalde bezwaren desbetreffend als irrelevant van de hand te wijzen onder de enkele aanvoering dat “uit het onderzoek blijkt dat geen verkaveling van toepassing is”, zonder ook maar enigszins te specificeren waaruit dit onderzoek wel mocht bestaan hebben.

...

2.

De belanghebbende partij stelt in haar nota met opmerkingen:

“ ...

I. VOORGAANDE EXCEPTIE MET BETREKKING TOT DE NOTA MET OPMERKINGEN VAN VERZOEKENDE PARTIJEN

In de beschikking van Uw Raad d.d. 27 juni 2017 wordt partijen de mogelijkheid geboden een nota neer te leggen met opmerkingen over de in deze beschikking gedane vaststellingen.

Er dient echter te worden vastgesteld dat de nota met opmerkingen van verzoekende partijen geenszins betrekking heeft op de inhoud van de beschikking d.d. 27 juni 2017, doch enkel betrekking heeft op de vordering tot vernietiging van de uitdrukkelijke beslissing d.d. 21 augustus 2014 van verwerende partij, namelijk de deputatie van de provincie Limburg, ingediend op 2 oktober 2014.

Verzoekende partijen trachten enkel bijkomende wettigheidskritiek te uiten op de uitdrukkelijke beslissing d.d. 21 augustus 2014 van verwerende partij, namelijk de deputatie van de provincie Limburg, en de toepassing van de injunctiebevoegdheid, zoals gewijzigd bij het ‘decreet van 9 december 2016 houdende wijziging van diverse decreten, wat de optimalisatie van de organisatie en de rechtspleging van de Vlaamse bestuursrechtcollege betreft’ te verkrijgen.

Er kan geen rekening worden gehouden met de argumentatie van verzoekende partijen nu enkel opmerkingen met betrekking tot de wettigheid van de bestreden beslissing wegens een schending van de materiële motiveringsplicht konden worden geuit. Het is niet mogelijk een definitief arrest te vellen, in de zin van artikel 37 DBRC-decreet, waarbij het arrest in de plaats wordt gesteld van de door de verwerende partij te nemen beslissing op basis van middelen die niet worden behandeld in de huidige procedure.

Artikel 37, § 2 DBRC-decreet voorziet in de mogelijkheid voor de Raad om in het geval dat de bevoegdheid van de vergunningverlenende overheid volledig gebonden is, en de vergunningverlenende overheid geen enkele andere keuze heeft, een arrest te vellen dewelke in de plaats kan komen van de nieuw te nemen beslissing. Indien de Raad zou menen dat er sprake is van een gebonden bevoegdheid heeft zij dus te mogelijkheid om

zelf te beslissen in plaats van de vergunningverlenende overheid een termijn toe te kennen voor het nemen van een herbeslissing. Het is van groot belang dat hierbij het principe van de scheiding der machten wordt gerespecteerd.

Verzoekende partijen trachten een toepassing van artikel 37, § 2 DBRC-decreet te verkrijgen, terwijl deze discussie geenszins deel uitmaakt van het voorwerp van de huidige procedure zoals vastgelegd in de beschikking van Uw Raad d.d. 27 juni 2017. In de huidige procedure kan enkel uitspraak worden gedaan omtrent de schending van de materiële motiveringsplicht, wat impliceert dat er niet kan worden besloten dat er sprake zou zijn geweest van een gebonden bevoegdheid in hoofde van verwerende partij.

Het beoordelen van een vergunningsaanvraag dient te worden beschouwd als een discretionaire bevoegdheid. In casu is de bestemming van het perceel verenigbaar met de bestemming van de vergunningsaanvraag (RvVb 26 maart 2012, nr. A/2012/0109), waardoor er geen sprake kan zijn van een gebonden bevoegdheid en waardoor geen toepassing kan worden gemaakt van artikel 37, § 2 van het DBRC-decreet.

Tussenkomen de partij verzoekt Uw Raad hierbij dan ook de nota met opmerkingen van verzoekende partijen uit de debatten te willen weren.

Naast het feit dat deze nota geen betrekking heeft op de inhoud van de beschikking d.d. 27 juni 2017, moet de nota van verzoekende partijen geweerd worden omdat deze het recht op tegenspraak schendt. Verzoekende partijen werpen immers verschillende zaken op, dewelke van belang kunnen zijn in de behandeling ten gronde van het verzoekschrift d.d. 30 oktober 2015 of de procedure gekend onder het rolnummer 1415/0046/A/1/0053.

Door de nota met opmerkingen in de debatten te houden, zou het recht op tegenspraak van tussenkomen de partijen en de andere partijen in het geding, geschonden worden, aangezien de inhoud van de nota enkel betrekking mag hebben op hetgeen in de beschikking d.d. 27 juni 2017 wordt vermeld en zij zo geen standpunt kunnen innemen omtrent hetgeen verzoekende partijen verklaren.

Minstens moet de nota met opmerkingen van verzoekende partijen als niet relevant worden beschouwd, rekening houdende met de eerdere rechtspraak van Uw Raad zoals in het arrest d.d. 1 december 2015 met nummer RvVb/A/1516/0314, waarin het volgende staat te lezen:

“In de beschikking van 7 augustus 2015 werd ook enkel gevraagd om een nota met opmerkingen te maken over “de in deze beschikking gedane vaststellingen”. De bedoeling van de nota met opmerkingen was dus enkel een standpunt te geven op de vaststelling van de Raad dat de verwerende partij zijn bevoegdheid heeft overschreden door overschrijding van de bij injunctie opgelegde vervalttermijn.

De belanghebbende partijen zetten in hun nota met opmerkingen niets uiteen als antwoord op de vaststellingen van de Raad, doch geven enkel een uiteenzetting van allerhande kritieken aan het adres van de verzoekende partij en een uiteenzetting van argumenten waarom de “vergunning terecht verkregen is”.

De nota met opmerkingen van de belanghebbende partijen wordt dan ook als niet relevant beschouwd in het kader van de procedure ‘korte debatten’.”

Tussenkomende partij verzoekt Uw Raad dan ook de nota met opmerkingen van verzoekende partijen uit de debatten te weren, minstens niet relevant te verklaren.

II. TEN GRONDE

IN DE BESCHIKKING DOOR UW RAAD GEDANE VASTSTELLINGEN:

Verwerende partij zou bij het nemen van de bestreden beslissing de materiële motiveringsplicht geschonden hebben nu noch uit het dossier, noch uit de bestreden beslissing blijkt op welke gronden de beslissing tot afwijzing van het beroep van verzoekende partijen werd genomen.

Een beslissing wordt stilzwijgend geacht omdat zij buiten termijn werd genomen, en een beslissing buiten termijn als een impliciete weigering wordt beschouwd. In casu bestaat er echter wel een uitdrukkelijke motivering.

OPMERKINGEN TUSSENKOMENDE PARTIJ:

1. Geen schending van de materiële motiveringsplicht

Uw Raad vult de materiële motiveringsplicht op algemene wijze als volgt in:

“De materiële motiveringsplicht houdt in dat de bestreden beslissing moet gedragen worden door rechtens aanvaardbare motieven die steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten. Deze motieven kunnen blijken, hetzij uit de beslissing zelf, hetzij uit de stukken van het administratief dossier.”

(RvVb 14 februari 2012, A/2012/0050, p. 5)

In de arresten d.d. 28 april 2015 met de nummers A/2015/0269 en A/2015/0270 werd de materiële motiveringsplicht verder ingevuld in het kader van een stilzwijgende beslissing:

“Het beginsel van behoorlijk bestuur van de materiële motiveringsplicht is van toepassing op een stilzwijgende weigeringsbeslissing zoals de hier bestreden beslissing. Dit beginsel vergt dat er voor de stilzwijgende beslissing in feite en in rechte wettige motieven bestaan, die afdoende zijn, dit is evenredig en draagkrachtig, en die mogen blijken uit het administratief dossier. In voorliggende zaak dienen deze motieven, gezien de strekking van de bestreden beslissing, artikel 4.3.1, §1 VCRO te ontmoeten. De wettigheidscontrole die de Raad op de materiële motivering uitoefent, is een marginale toetsing, beperkt tot het kennelijk onredelijke dan wel onzorgvuldige karakter van de motivering.”

Kortom is er voldaan aan de materiële motiveringsplicht indien er in feite en in rechte voldoende, afdoende en draagkrachtige motieven zijn ter staving van de bestreden beslissing. Deze motieven kunnen blijken uit een beslissing, maar ook uit het dossier.

Daarnaast is de controle die de Raad op dit beginsel uitoefent marginaal, en kan er enkel sprake zijn van een schending van de materiële motiveringsplicht indien verwerende partij kennelijk onredelijk of kennelijk onzorgvuldig zou hebben opgetreden.

Deze rechtspraak werd later bevestigd in het arrest van de Raad d.d. 16 mei 2017 met nummer RvVb/A/1617/0860.

Eenzijds bestond het administratief dossier uit gunstige en voorwaardelijk gunstige adviezen, waaronder:

- Het gunstig advies van de gewestelijk stedenbouwkundige ambtenaar d.d. 18 mei 2010;*
- Het gunstig advies van de VMM d.d. 29 april 2010;*
- Het voorwaardelijk gunstig advies van Infrax d.d. 1 april 2010.*

Zoals beschreven in de arresten d.d. 28 april 2015 en d.d. 16 mei 2017 kunnen de adviezen samen beschouwd de motieven van de bestreden beslissing duidelijk maken.

Anderzijds hebben verzoekende partijen tijdens het verloop van de procedure sinds 2010 reeds meermaals kennis kunnen nemen van de motieven in rechte en in feite die aan de basis liggen van de vergunningsbeslissing. Verzoekende partijen hebben ook kennis kunnen nemen van de motivering in de uitdrukkelijke beslissing d.d. 21 augustus 2014.

In elk geval kan niet worden besloten dat de motieven in rechte en in feite niet gekend waren, en verwerende partij op kennelijk onredelijke of kennelijk onzorgvuldige wijze zou gehandeld hebben nu voldoende uit het administratief dossier kan worden afgeleid welke motieven tot de bestreden beslissing hebben geleid.

2. Ondergeschikt: geen vervaltermijn

In de beschikking d.d. 27 juni 2017 wordt er van uitgegaan dat de termijn die werd toegekend aan verwerende partij om een herbeslissing te nemen als een vervaltermijn dient te worden beschouwd.

Het decreet van 9 december 2016 houdende wijziging van diverse decreten, wat de optimalisatie van de organisatie en de rechtspleging van de Vlaamse bestuursrechtcolleges betreft, wijzigt echter de toepasselijke bepalingen, waardoor niet zonder meer kan worden besloten tot de toepassing van een vervaltermijn.

Artikel 22 van het decreet van 9 december 2016 stelt dat op de vernietigingsarresten die worden uitgesproken na de inwerkingtreding van dit decreet, op 24 april 2017, reeds de wijzigingen uitgevoerd op artikel 37 en 38 van het DBRC-decreet van toepassing zijn.

Dit houdt in dat artikel 37, § 1 DBRC-decreet op heden het volgende inhoudt:

Na gehele of gedeeltelijke vernietiging kan een Vlaams bestuurs-rechtscollege als vermeld in artikel 2, 1°, a) en b), de verwerende partij bevelen om met inachtneming van de overwegingen die opgenomen zijn in zijn uitspraak een nieuwe beslissing te nemen of een andere handeling te stellen. Het kan daarbij de volgende voorwaarden opleggen:

1° welbepaalde rechtsregels of rechtsbeginselen moeten bij de totstandkoming van de nieuwe beslissing worden betrokken;

2° welbepaalde procedurele handelingen moeten voorafgaand aan de nieuwe beslissing worden gesteld;

3° welbepaalde onregelmatige motieven of kennelijk onredelijke motieven mogen niet bij de totstandkoming van de nieuwe beslissing worden betrokken.

Een Vlaams bestuursrechtscollege als vermeld in artikel 2, 1°, a) en b), kan aan het bevel, opgelegd conform het eerste lid, een ordetermijn verbinden voor de uitvoering ervan.

De ordetermijn, vermeld in het tweede lid, wordt geschorst zolang een cassatieberoep, gericht tegen het arrest van het Vlaams bestuursrechtscollege dat dit bevel bevat, aanhangig is bij de Raad van State.

Met andere woorden wordt op heden door de wet expliciet erkend dat de termijn die door de Raad aan een vergunningverlenende overheid wordt toegekend een ordetermijn betreft.

Bijgevolg is tussenkomende partij van oordeel dat niet zonder meer kan worden aangenomen dat de injunctietermijn die werd toegekend in het arrest d.d. 28 januari 2014 van rechtswege moest worden beschouwd als een vervaltermijn.

Het zogenaamd bestaan van een stilzwijgende beslissing ten gevolge van de overschrijding van een vervaltermijn is louter een gevolg van een arrest van de Raad van State (RvS 17 maart 2015, nr. 230.559, nv Imbos). De Raad van State kan echter niet bij wijze van algemene regel uitspraak doen, zoals ook meermaals in de rechtsleer wordt aangehaald. Het gezag van een cassatiearrest van de Raad van State geldt enkel tussen partijen. In die zin is het aangewezen voorrang te geven aan de interpretatie van de op heden vigerende wet, en niet aan de interpretatie van een eerder cassatiearrest.

Deze interpretatie wordt ook bevestigd door de parlementaire voorbereiding, waarin staat te lezen:

“Termijnen voor herstelbeslissing

In artikel 37, §1, tweede lid, wordt bovendien benadrukt en verduidelijkt dat de termijn die het bestuursrechtscollege oplegt voor de uitvoering van de bevolen injunctie, zoals bijvoorbeeld de termijn voor het nemen van de herstelbeslissing, het rechtskarakter heeft van een ordetermijn. Deze verduidelijking gebeurt mede in het licht van een arrest van de Raad van State (nr. 230.559, 17 maart 2015, Imbos) dat specifiek betrekking heeft op het rechtskarakter van de beslissingstermijnen bevolen door de Raad voor Vergunningsbetwistingen met toepassing van de oude – reeds opgeheven – bepalingen van de VCRO, met name artikel 4.8.3, §1, tweede lid, VCRO, later artikel 4.8.2, tweede lid, VCRO. Luidens dit arrest wijken de door de Raad voor Vergunningsbetwistingen bevolen beslissingstermijnen enkel af van de duur van de vervaltermijnen voorgeschreven door artikel 4.7.23, §2, VCRO, en niet van de aard van deze termijnen, namelijk vervaltermijnen. Een en ander vloeit voort uit het gegeven dat artikel 4.8.3, §1, tweede lid, VCRO, en later artikel 4.8.2, tweede lid, VCRO, zelf geen nadere precisering bevatten aangaande het rechtskarakter van de door de Raad voor Vergunningsbetwistingen bevolen beslissingstermijnen. Overeenkomstig dit arrest van de Raad van State – dat kennelijk afwijkt van een reeds eerder ingenomen standpunt – moeten de door de Raad voor Vergunningsbetwistingen – overeenkomstig artikel 4.8.3, §1, tweede lid, VCRO, en later artikel 4.8.2, tweede lid, VCRO – bevolen beslissingstermijnen aldus worden aangemerkt als vervaltermijnen, in die zin dat het vergunningverlenende bestuursorgaan geen beslissing meer kan nemen buiten deze termijn. Laat het vergunningverlenende bestuursorgaan de bevolen beslissingstermijn verstrijken, dan wordt het administratief beroep immers, overeenkomstig artikel 4.7.23, §2, tweede lid, VCRO (dat specifiek

betrekking heeft op de administratieve beroepsprocedure bij de deputatie in de reguliere procedure), geacht te zijn afgewezen, zodat (uitdrukkelijke) vergunningsbeslissingen genomen buiten de bevolen beslissingstermijn zijn aangetast door bevoegdheidsoverschrijding en om die reden moeten worden vernietigd.

Deze interpretatie van de Raad van State van de betrokken bepalingen van de VCRO levert in de praktijk heel wat juridische vragen en problemen op, niet in het minst op het vlak van de toepassing van de cassatieprocedure die is voorzien in artikel 14, §2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

[...]

Los van de vaststelling dat de kwalificatie als vervaltermijnen van de beslissingstermijnen, bevolen conform (oud) artikel 4.8.3, §1, tweede lid, VCRO, en artikel 4.8.2, tweede lid, VCRO, in de praktijk heel wat juridische vragen en problemen doet rijzen, moet worden vastgesteld dat, ingeval deze kwalificatie wordt toegepast op de termijnen bevolen conform artikel 37, §1, tweede lid, de dwangsombevoegdheid, die is voorzien in artikel 38, DBRC-decreet, wordt uitgehold en ondoelmatig gemaakt. Immers, indien wordt uitgegaan van de premisse dat de door de Raad voor Vergunningsbetwistingen bevolen beslissingstermijnen het rechtskarakter hebben van vervaltermijnen, dan leidt het verstrijken van deze beslissingstermijnen tot bevoegdheidsverlies (cfr. supra) en is het verzoek, om aan de vergunningverlenende overheid, tot naleving van de bevolen beslissingstermijn een dwangsom op te leggen, doelloos, precies omdat zij na het verstrijken van deze termijn niet langer temporeel bevoegd is om een beslissing te nemen, zodat er ook geen dwangsom kan worden opgelegd en opgeëist.

Om de dwangsombevoegdheid, zoals voorzien in artikel 38, DBRC-decreet, niet ondoelmatig te maken en alle kansen te bieden in de jurisdictionele beroepsprocedure, wordt aldus in artikel 37, §1, tweede lid, uitdrukkelijk verduidelijkt dat de bevolen (beslissings)termijnen moeten worden gekwalificeerd als ordetermijnen en dus niet als vervaltermijnen.”

(Voorstel van decreet van houdende wijziging van diverse decreten, wat de optimalisatie van de organisatie en de rechtspleging van de dienst van de Vlaamse bestuursrechtscolleges betreft, ingediend op 18 mei 2016, 777 (2015-2016), nr. 1)

Uit de parlementaire voorbereiding blijkt duidelijk dat de Vlaamse wetgever nooit de intentie had de termijn toegekend voor het nemen van een herstelbeslissing te kwalificeren als een vervaltermijn. Er wordt meermaals verklaard dat het louter een verduidelijking van de bestaande regels betreft, en niet een wijziging van de geldende bepalingen. Tussenkomen de partij meent hieruit dan ook terecht te mogen afleiden dat de interpretatie van de wet dient voor te gaan op het cassatiearrest van de Raad van State van 17 maart 2015.

Dit houdt in dat de termijn van drie maanden zoals opgelegd in het arrest d.d. 28 januari 2014 als een ordetermijn dient te worden beschouwd en er bijgevolg geen sprake is van een stilzwijgende beslissing, doch enkel van een uitdrukkelijke beslissing genomen op 21 augustus 2014.

...”

Beoordeling door de Raad

1.

Artikel 59, §1 van het besluit van de Vlaamse regering van 16 mei 2014 houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, bepaalt:

“Na registratie van een verzoekschrift kan de voorzitter van het [bestuursrechts]college of de door hem aangewezen bestuursrechter binnen een ordetermin van dertig dagen na de datum van registratie van het verzoekschrift ambtshalve onderzoeken of:

1 ° het beroep doelloos is;

2 ° het beroep klaarblijkelijk onontvankelijk is

3 ° het [bestuursrechts]college klaarblijkelijk onbevoegd is om van het beroep kennis te nemen;

4 ° het beroep alleen korte debatten vereist.”

Uit deze bepaling volgt de bevoegdheid van de Raad om ambtshalve te onderzoeken of een beroep doelloos of klaarblijkelijk onontvankelijk is, of dat de Raad klaarblijkelijk onbevoegd is en of het beroep alleen korte debatten vereist.

Een zaak kan met korte debatten worden behandeld wanneer een vernietiging zich opdringt op basis van een middel dat onmiddellijk dermate duidelijk is dat een doorgedreven onderzoek niet nodig is.

2.

Zoals blijkt uit het feitenrelaas heeft de Raad de eerdere beslissing van de verwerende partij van 2 september 2010 vernietigd met een arrest met nummer A/2014/0096 van 28 januari 2014 en de verwerende partij bevolen, binnen drie maanden vanaf de betekening van dat arrest, een nieuwe beslissing te nemen.

Voormeld arrest is aan de verwerende partij betekend met een aangetekende brief van 6 februari 2014.

Bij arrest nr. RvVb/A/1718/0440 van 16 januari 2018 oordeelt de Raad dat de verwerende partij een vervaltermijn overschreden heeft door een nieuwe beslissing te nemen op 21 augustus 2014, en dus buiten de in het vernietigingsarrest met nummer A/2014/0096 van 28 januari 2014, op basis van het toen geldend artikel 4.8.2, derde lid VCRO, door de Raad bevolen termijn, zodat de nieuwe beslissing van 21 augustus 2014 aangetast is door bevoegdheidsoverschrijding en de Raad die beslissing vernietigt.

De Raad van State, afdeling bestuursrechtspraak, heeft, als cassatierechter, met een arrest met nummer 230.559 van 17 maart 2015 geoordeeld dat de in een arrest van de Raad, met toepassing van het toen geldend artikel 4.8.3, § 1, tweede lid VCRO, aan het vergunningverlenend bestuursorgaan opgelegde injunctietermijn om een nieuwe beslissing te nemen, alleen kan afwijken van de duur van de in het toen geldend artikel 4.7.23, § 2 VCRO bepaalde vervaltermijn, maar niet van de aard ervan.

De wijziging van artikel 37 DBRC-decreet door artikel 12 van het decreet van 9 december 2016 houdende wijziging van diverse decreten, wat de optimalisatie van de organisatie en de rechtspleging van de Vlaamse bestuursrechtcolleges betreft, doet geen afbreuk aan het juridisch karakter van de in het arrest met nummer A/2014/0096 van 28 januari 2014 vermelde termijn.

Met toepassing van artikel 22 van dit decreet is de wijziging immers pas van toepassing op de termijnen in na de inwerkingtreding van dit decreet op 24 april 2017 uitgesproken vernietigingsarresten.

De Raad oordeelt dat de verwerende partij, door het stilzwijgend afwijzen van het administratief beroep van de verzoekende partijen, ongemotiveerd het administratief beroep van de verzoekende partijen afgewezen heeft.

Krachtens artikel 4.3.1, §1 VCRO moet een vergunningsaanvraag onder meer getoetst worden aan een goede ruimtelijke ordening, met inachtneming van de in artikel 4.3.1, §2 VCRO vermelde aandachtspunten en criteria, en in het bijzonder de functionele inpasbaarheid, het ruimtegebruik, de visueel-vormelijke elementen, hinderaspecten en de doelstellingen van artikel 1.1.4 VCRO, hierbij telkens rekening houdend met de in de omgeving bestaande toestand.

Wanneer een administratief beroep geacht wordt stilzwijgend te zijn afgewezen, waardoor, omwille van de draagwijdte van de in eerste administratieve aanleg genomen beslissing, een stedenbouwkundige vergunning verleend wordt voor de aanvraag, schendt de verwerende partij niet alleen de motiveringsplicht, maar toetst de verwerende partij tevens kennelijk onredelijk en onzorgvuldig de verenigbaarheid van de aanvraag met een goede ruimtelijke ordening.

De verwerende partij verwijst niet afdoende naar het administratief dossier, met daarin overigens ook het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar van 13 augustus 2010, die adviseert een stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

Het ambtshalve middel is dan ook gegrond.

3.

De verzoekende partijen vragen, op basis van artikel 37 van het DBRC-decreet, de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Peer op te heffen, hun administratief beroep gegrond te verklaren en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren, evenals geen herbeslissing op te leggen aan de verwerende partij.

De verzoekende partijen stellen dat de verwerende partij een gebonden bevoegdheid heeft en verwijzen naar hun eerste vier middelen in het dossier met rolnummer 1415/0046/A/1/0053, waarvan zij beweren er in aan te tonen dat er een legaliteitsbelemmering is, waardoor het volstrekt onmogelijk is een stedenbouwkundige vergunning te verlenen.

Noch in het arrest van de Raad met nummer A/2014/0096 van 28 januari 2014 (met vernietiging van een eerdere beslissing van de verwerende partij op basis van andere dan voormelde argumenten, die de verzoekende partijen toen niet voorgelegd hebben aan de Raad), noch in het arrest nr. RvVb/A/1718/0440 van 16 januari 2018 onderzoekt de Raad of de verwerende partij louter een gebonden bevoegdheid heeft.

Ook in hun beroepsverzoekschrift beperken de verzoekende partijen zich tot één middel, namelijk het gebrek aan motivering van de bestreden stilzwijgende beslissing van de verwerende partij.

Omdat er geen inhoudelijke beoordeling (mogelijk) is (geweest) van de argumenten van de verzoekende partijen met betrekking tot de beweerdte gebonden bevoegdheid van de verwerende partij, kan de Raad onmogelijk beslissen tot weigering van de stedenbouwkundige vergunning.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het ambtshalve middel is gegrond.
2. De Raad vernietigt de stilzwijgende beslissing van de verwerende partij, die op 21 augustus 2014, buiten de door de Raad opgelegde vervaltermijn, opnieuw beslist heeft over het administratief beroep van de verzoekende partijen tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Peer van 31 mei 2010, zodat dit administratief beroep geacht wordt te zijn afgewezen en de verwerende partij zo stilzwijgend aan de belanghebbende partij onder voorwaarden een stedenbouwkundige vergunning verleent voor de bouw van een winkelruimte met 15 appartementen op een perceel gelegen te 3990 Peer, Molenstraat 9 bus 1-11 en Molenstraat 11 bus 1-6 en met als kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie F, nummer 358C 2.
3. De Raad beveelt de verwerende partij, binnen vier maanden vanaf de dag na de dag van de betekening van dit arrest, een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de verzoekende partijen.
4. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 350 euro, ten laste van de verwerende partij.
5. De Raad legt de kosten van de tussenkomst, bepaald op 100 euro, ten laste van de tussenkomende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 16 januari 2018 door de eerste kamer.

De griffier,

De voorzitter van de eerste kamer,

Jonathan VERSLUYS

Eddy STORMS