

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 18 december 2018 met nummer RvVb-A-1819-0428
in de zaak met rolnummer 1617-RvVb-0693-A

Verzoekende partij	de nv KARDIMMO vertegenwoordigd door advocaat Johan VERSTRAETEN met woonplaatskeuze op het kantoor te 3000 Leuven, Vaartstraat 68-70
Verwerende partij	de deputatie van de provincieraad van VLAAMS-BRABANT

I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 17 mei 2017 de vernietiging van de stilzwijgende beslissing van de verwerende partij, waarbij haar administratief beroep, ingevolge het verstrijken van de vervalt termijn opgelegd in het vernietigingsarrest van 19 juli 2016 van de Raad (nummer RvVb/A/1516/1347), wordt geacht afgewezen te zijn (eerste bestreden beslissing).

De verzoekende partij vordert eveneens de vernietiging van de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Leuven van 20 september 2013 (tweede bestreden beslissing).

De bestreden beslissingen betreffen de stedenbouwkundige vergunning aangevraagd door de verzoekende partij voor het regulariseren van een bestemmingswijziging van kamers naar studentenkamers op een perceel gelegen te 3000 Leuven, Pieter Coutereelstraat 49 met als kadastrale omschrijving afdeling 5, sectie F, nummer 836a4.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De verwerende partij dient een antwoordnota en het administratief dossier in. De verzoekende partij dient een wederantwoordnota in.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 25 september 2018.

Advocaat Simon CLAES *loco* advocaat Johan VERSTRAETEN voert het woord voor de verzoekende partij.

De verwerende partij verschijnt schriftelijk.

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.

III. FEITEN

1.

De verzoekende partij is sinds augustus 2003 de eigenaar van een woning gelegen te 3000 Leuven, Pieter Coutereelstraat 49.

Op 12 december 2012 wordt een proces-verbaal opgesteld wegens het omvormen van een volwaardige eengezinswoning en het opdelen ervan naar een studentenhuus met zeven afzonderlijke woonegelegenheden zonder stedenbouwkundige vergunning. Op 22 maart 2013 weigert het college van burgemeester en schepenen van de stad Leuven een stedenbouwkundige vergunning voor de regularisatie van voormelde opdeling.

2.

De verzoekende partij dient vervolgens op 27 juni 2013 bij het college van burgemeester en schepenen van de stad Leuven een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor *“het regulariseren van een bestemmingswijziging van kamers naar studentenkamers (studentenkamers reeds aanwezig van oudsher, bewijs hiervan in bijlage”* op een perceel gelegen te 3000 Leuven, Pieter Coutereelstraat 49.

Het perceel ligt volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan ‘Leuven’, vastgesteld met koninklijk besluit van 7 april 1977 in woonegebied.

Er wordt geen openbaar onderzoek georganiseerd.

De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar verleent op 12 september 2013 een ongunstig advies.

Het college van burgemeester en schepenen weigert op 20 september 2013 een stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partij op grond van het ongunstig advies van de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar. Dit is de tweede bestreden beslissing.

Tegen deze beslissing tekent de verzoekende partij op 21 oktober 2013 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 23 december 2013 om dit beroep ontvankelijk te verklaren en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

Na de hoorzitting van 23 januari 2014 verklaart de verwerende partij het beroep op dezelfde datum ongegrond en weigert de stedenbouwkundige vergunning. De verwerende partij beslist:

“ ...

5.7 Beoordeling

(....)

c) *De vergunde toestand is deze waarvoor vergunning werd afgeleverd, of die toestand die het laatste werd bereikt zonder dat daar een vergunning voor nodig was. Het wijzigen van het aantal woongelegenheden bleef tot 1996 niet vergunningsplichtig. De aanvrager brengt een aantal huurcontracten aan waaruit moet blijken dat de woning als meergezinswoning vergund geacht is. Deze contracten handelen echter over periodes tussen 1998 en 2003. Er kan afgeleid worden dat de woning vanaf tussen 1 september 1998 en 31 augustus 2000 verhuurd werd als woning met 5 slaapkamers, en dat in de periode vanaf 22 juli 2000 tegelijkertijd een woongelegheden met 1 kamer verhuurd werd. Er wordt echter geenszins aangetoond dat de woning reeds voor 1996 opgesplitst werd in meerdere woongelegenheden. De woning is dus tot op heden vergund geacht als eengezinswoning.*

d) *De aanvraag valt onder de toepassing van de algemene bouwverordening van de stad Leuven. Dit maakt dat zowel aan de inplanting als aan de kwaliteit van de woningen een groot aantal voorschriften zijn verbonden. Artikel 2.4.1, hoofdstuk 4 stelt dat het verboden is een woning met een netto vloeroppervlakte tussen 90m² en 250m² en met een buitenruimte van minimaal 16m² op te delen, tenzij er ten minste één woning van minimaal 110m² en een aaneengesloten individuele private buitenruimte van 16m² behouden blijft en maximaal drie kamers. De eengezinswoning wordt opgesplitst in 7 studentenkamers, zonder een woning van minimaal 110m² en 16m² buitenruimte te behouden. De aanvraag is in strijd met een essentieel beleidsmatig uitgangspunt van de stad Leuven, dat bestaande eengezinswoningen wil vrijwaren van opdeling in kleinere woongelegenheden.*

(...)

De overwegingen in acht genomen komt de aanvraag niet in aanmerking voor vergunning, om volgende redenen: (...)

...”

3.

De verzoekende partij heeft tegen deze beslissing bij de Raad een beroep tot vernietiging ingesteld met een aangetekende brief van 2 april 2014.

De Raad vernietigt de beslissing van 23 januari 2014 met het arrest van 19 juli 2016 met nummer RvVb/A/1516/1347 en legt de verwerende partij op om een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de verzoekende partij binnen een vervaltermijn van vier maanden te rekenen vanaf de betekening van het arrest. Het arrest van 19 juli 2016 wordt aan de partijen betekend met een aangetekende brief van 9 augustus 2016. In dit arrest werd gesteld dat uit de bestreden beslissing niet kan afgeleid worden waarom de verwerende partij zich baseert op 1 augustus 1996 als referentiedatum voor de vergunningsplicht voor het wijzigen van het aantal woongelegenheden. De Raad is van oordeel dat deze vergunningsplicht in werking is getreden op 1 mei 2000.

Tegen dit arrest stelt de verwerende partij cassatieberoep in bij de Raad van State. Met een arrest van 23 maart 2017 met nummer 237.764 verwerpt de Raad van State het cassatieberoep.

4.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar informeert de verzoekende partij met een aangetekende brief van 20 april 2017 dat het administratief beroep stilzwijgend afgewezen is en dat de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Leuven van 20 september 2013 haar rechtskracht herneemt. Dit is de eerste bestreden beslissing.

5.

De verzoekende partij vecht met huidig verzoekschrift het uitblijven van een tijdige beslissing aan, waarbij ingevolge het verstrijken van de vervaltermijn opgelegd in het vernietigingsarrest van 19 juli 2016, en de toepassing van artikel 4.7.23, §2, *in fine* Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), het beroep van de verzoekende partij wordt geacht afgewezen te zijn (eerste bestreden beslissing). Daarnaast vordert ze de vernietiging van de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van 20 september 2013 (tweede bestreden beslissing).

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Ontvankelijkheid wat betreft de tijdigheid van het beroep

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

B. Ontvankelijkheid wat betreft het belang van de verzoekende partij

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partij steunt haar belang bij de voorliggende vordering op artikel 4.8.16, §1, 1° VCRO en stelt dat ze als vergunningsaanvrager vanzelfsprekend belang heeft bij de huidige procedure. Ze verwijst naar de bestendinging van de stedenbouwkundige onzekere toestand en het gegeven dat ze reeds in 2012 voor de eerste maal een regularisatieaanvraag heeft ingediend. Ze vervolgt dat de Raad reeds een vernietigingsarrest heeft uitgesproken maar dat de verwerende partij niet tijdig gevolg heeft gegeven aan de als injunctie opgelegde beslissingstermijn, waardoor haar administratief beroep geacht wordt afgewezen te zijn. In aansluiting hierop stelt ze vast dat de verwerende partij op een ongemotiveerde en onzorgvuldige wijze haar grieven heeft afgewezen.

De verzoekende partij is van oordeel dat de vernietiging van de bestreden beslissing haar een voordeel kan verschaffen. Ze licht toe dat de stilzwijgende afwijzingsbeslissing tot gevolg heeft dat de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van 20 september 2013 herleeft en er dus sprake is van een weigering inzake de bestemmingswijziging naar studentenkamers. Volgens haar zal een vernietiging van de stilzwijgende beslissing van de verwerende partij deze dwingen om een nieuwe beslissing te nemen over het door haar ingestelde administratief beroep. Ze stelt dat ze dus belang heeft om in rechte op te treden tegen de beide beslissingen.

Tot slot haalt ze nog aan dat haar belang reeds aanvaard werd door de Raad in de vorige procedure tegen de beslissing van de verwerende partij van 23 januari 2014 die leidde tot een vernietiging, waarvan de huidige bestreden beslissing het directe gevolg is.

2.

De verwerende partij betwist het belang van de verzoekende partij bij de voorliggende vordering.

Ze stelt dat ze niet langer bevoegd was om een nieuwe beslissing te nemen, vermits haar termijn om een nieuwe beslissing te nemen, zoals opgelegd door de Raad in het arrest van 19 juli 2016, reeds verstreken was. Ze licht toe dat dit het gevolg is van de nieuwe rechtspraak van de Raad en die van de Raad van State, waarin geoordeeld wordt dat een cassatieberoep geen schorsende werking kent. Volgens de verwerende partij kon ze dan ook niet anders dan aan de verzoekende partij mee te delen dat het administratief beroep geacht wordt stilzwijgend te zijn afgewezen, waardoor de beslissing van 20 september 2013 van het college van burgemeester en schepenen van de stad Leuven haar rechtskracht herneemt.

Ze verwijst naar de rechtspraak van de Raad en die van de Raad van State, om te stellen dat in dit geval haar bevoegdheid om een beslissing over het ingestelde administratief beroep te nemen, is uitgeput.

Ze vervolgt dat een vernietiging van de stilzwijgende beslissing de verzoekende partij geen soelaas zal kunnen brengen omdat ze geen bevoegdheid meer heeft om een nieuwe beslissing na vernietiging te nemen en de Raad in deze niet kan bevelen om binnen een bepaalde termijn een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep. De verwerende partij is van oordeel dat haar bevoegdheid definitief is uitgeput.

3.

De verzoekende partij verwijst naar de heersende rechtspraak die stelt dat de termijn die de Raad aan de verwerende partij in een arrest oplegt om een nieuwe beslissing te nemen, een vervaltermijn is. Hieruit volgt inderdaad, volgens de verzoekende partij, dat de verwerende partij in haar beslissing van 20 april 2017 niet anders kon dan het door haar ingestelde administratief beroep als ongegrond af te wijzen. Een andersluidende beslissing zou de vervaltermijn niet respecteren en zou als bevoegdheidsoverschrijding beschouwd worden.

De verzoekende partij voert aan dat de bestreden beslissing behept is met onwettigheden, zoals door haar in het inleidend verzoekschrift opgeworpen. Ze is van oordeel dat de door haar ontwikkelde middelen tot de vernietiging van de bestreden beslissing kunnen leiden en op grond van artikel 4.8.2 VCRO aan de beoordeling van de Raad kunnen worden onderworpen. Ze argumenteert verder dat de Raad op grond van artikel 4.8.2 VCRO over een injunctiebevoegdheid beschikt, met name om de verwerende partij te verplichten zich opnieuw uit te spreken over het door de verzoekende partij ingediende administratief beroep, en waarbij aan de verwerende partij een nieuwe termijn wordt verleend waarbinnen ze over dit administratief beroep uitspraak dient te doen.

Volgens de verzoekende partij kan een nieuwe behandeling van het door haar op 21 oktober 2013 ingediende administratief beroep er toe leiden dat de argumenten in het beroepschrift de verwerende partij overtuigen om de vergunning, aangevraagd op 27 juni 2013, alsnog te verlenen. Ze meent dus wel degelijk over het vereiste belang bij deze procedure te beschikken.

De verzoekende partij verwerpt de interpretatie van de verwerende partij omdat dit zou neerkomen op een aantasting van het grondwettelijk beschermd beginsel van gelijkheid en non-

discriminatie. Het is bovendien strijdig met de injunctiebevoegdheid die de decreetgever aan de Raad heeft willen toekennen.

Beoordeling door de Raad

1.

Artikel 4.8.11, §1 VCRO voorziet dat de aanvrager van een vergunning als belanghebbende bij de Raad een beroep kan instellen. Deze moet zijn belang niet verder bewijzen, en diens belang werd door de Raad trouwens reeds aanvaard in het vernietigingsarrest van 19 juli 2016 (nummer RvVb/A/1516/1347).

2.

De verwerende partij betwist niet dat de verzoekende partij de aanvrager is in de zin van artikel 4.8.11, §1, eerste lid, 1° VCRO.

Wel voert ze als exceptie aan dat er na de vernietiging door de Raad van de weigeringsbeslissing van 23 januari 2014 een juridisch vacuüm is ontstaan omdat haar bevoegdheid, om uitspraak te doen over het ingestelde administratief beroep, is uitgeput door het verstrijken van de opgelegde vervaltermijn.

Deze exceptie moet worden verworpen.

De door de Raad op 19 juli 2016 uitgesproken vernietiging heeft terugwerkende kracht zodat de weigeringsbeslissing van de verwerende partij van 23 januari 2014 moet geacht worden nooit bestaan te hebben. Als gevolg van dit vernietigingsarrest werd de rechtsplicht van de verwerende partij gereactiveerd om zich opnieuw uit te spreken over het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Leuven van 20 september 2013. Het overschrijden van de door de Raad in het vernietigingsarrest van 19 juli 2016 opgelegde vervaltermijn voor het nemen van de herstelbeslissing heeft de stilzwijgende afwijzingsbeslissing tot gevolg.

De gebeurlijke vernietiging van deze stilzwijgende beslissing zal de verwerende partij opnieuw de mogelijkheid bieden over het administratief beroep van de verzoekende partij uitspraak te doen en opent dan ook een mogelijkheid van een voor haar gunstige beslissing. Het belang van de verzoekende partij blijft dan ook bestaan.

3.

De verwerende partij voert verder aan dat haar beslissingsbevoegdheid sowieso was uitgeput ingevolge het door haar ingestelde cassatieberoep en de niet-schorsende werking ervan.

Met het arrest van 19 juli 2016 met nummer RvVb/A/1516/1347 heeft de Raad de toen bestreden beslissing vernietigd en de verwerende partij, in toepassing van de toen geldende bepaling van artikel 4.8.2, derde lid VCRO bevolen een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de verzoekende partij binnen “een vervaltermijn van vier maanden” te rekenen vanaf de betekening van het arrest.

De vraag of de aldus opgelegde injunctietermijn al dan niet te beschouwen is als een vervaltermijn werd reeds beantwoord in het arrest van de Raad van State van 17 maart 2015 met nummer 230.559 inzake IMBOS waar de Raad van State in herinnering heeft gebracht dat het de Raad niet toegelaten is om naast van de duur van de vervaltermijn tevens af te wijken van de aard van de vervaltermijn zoals voorzien in het toentertijd geldende artikel 4.7.23, §2 VCRO.

Het voorgaande houdt in dat de injunctietermijn die in toepassing van het destijds toepasselijke artikel 4.8.2, derde lid VCRO werd opgelegd, moet worden beschouwd als een vervaltermijn. Tevens volgt hieruit dat bij het overschrijden van deze termijn, het beroep stilzwijgend moet worden geacht te zijn afgewezen.

Dat tegen het vernietigingsarrest van 19 juli 2016 cassatieberoep werd ingesteld doet geen afbreuk aan de lopende vervaltermijn. Noch artikel 14, §2 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, noch enige decretale of reglementaire bepaling voorzag in de versie zoals van toepassing op het ogenblik van het instellen van het cassatieberoep, in een schorsende werking ten aanzien van de in het bestreden arrest opgelegde injunctietermijnen. Pas met 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, werd in artikel 37 DBRC-decreet ingeschreven dat de injunctietermijn wordt geschorst zolang een cassatieberoep aanhangig is bij de Raad van State. Deze bepaling is op 24 april 2017 in werking getreden en dus nadat het betrokken cassatieberoep met een arrest van de Raad van State van 23 maart 2017 met nummer 237.764 werd verworpen.

Deze wijziging wordt in de parlementaire voorbereiding als volgt geduid:

“ ...

In artikel 37, §1, tweede lid, wordt bovendien benadrukt en verduidelijkt dat de termijn die het bestuursrechtcollege 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.

(...)

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. Immers, stel dat het vernietigingsarrest – waarin een nieuwe beslissingstermijn wordt bevolen – het voorwerp uitmaakt van een cassatieberoep bij de Raad van State, dan wordt het vergunningverlenende bestuursorgaan geconfronteerd met een bijzonder moeilijke keuze:

Ofwel kiest het betrokken vergunningverlenende bestuursorgaan de uitspraak van de Raad van State over het cassatieberoep af te wachten, met als groot risico dat de bevolen beslissingstermijn wordt overschreden, met een bevoegdheidsverlies tot gevolg (cfr. supra), alsook de noodzaak voor de benadeelde(n) om (opnieuw) een jurisdictioneel beroep in te stellen bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen tegen de stilzwijgende afwijzingsbeslissing.

Ofwel kiest het betrokken vergunningverlenende bestuursorgaan om een tijdige beslissing te nemen. Niettemin bestaat dan het risico dat het vernietigingsarrest waarmee de beslissingstermijn werd bevolen wordt vernietigd door de Raad van State, waardoor de rechtsgrond van de genomen herstelbeslissing verdwijnt. Ondertussen kan er tegen deze herstelbeslissing opnieuw een jurisdictioneel beroep zijn ingesteld bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen, waardoor de betrokken partijen verzanden in een procedureel kluwen ...
(...)

Bovendien wordt bijkomend bepaald dat de termijnen, bevolen overeenkomstig artikel 37, §1, tweede lid, worden geschorst tot zolang een cassatieberoep – ingesteld overeenkomstig artikel 14, §2, gecoördineerde wetten op de Raad van State – gericht tegen het arrest van het betrokken bestuursrechtcollege, waarin deze injunctietermijnen werden opgelegd, aanhangig is bij de Raad van State. Aldus worden deze termijnen geschorst vanaf de datum van de betekening van het verzoekschrift bij de Raad van State tot de datum van de betekening van het arrest waarin de Raad definitief uitspraak doet over de gevraagde vernietiging.

...”
(Parl.St. VI.Parl., 2015-16, nr. 777/1)

Aangezien evenwel op het ogenblik van het vernietigingsarrest van 19 juli 2016 nog niet was voorzien in een schorsende werking van dit cassatieberoep ten aanzien van de in het bestreden arrest opgelegde injunctietermijn, is het uitblijven van een herstelbeslissing binnen de opgelegde injunctietermijn en de daaruit voortvloeiende stilzwijgende afwijzingsbeslissing uitsluitend toe te schrijven aan de houding van de verwerende partij om geen herstelbeslissing te nemen en de injunctietermijn te laten verstrijken teneinde de afloop van de hangende cassatieprocedure af te wachten.

In de mate de verwerende partij zou voorhouden dat ze door de lopende cassatieprocedure in de onmogelijkheid verkeerde een herstelbeslissing te nemen, lijkt ze te doelen op een situatie van overmacht. Dit betoog kan evenwel, gelet op het hierboven gestelde, niet overtuigen.

4.

Voor zover de verwerende partij voorhoudt dat haar bevoegdheid, door over het overschrijden van de beslissingstermijn, definitief zou uitgeput zijn en de verzoekende partij in die zin geen belang meer heeft bij het beroep tegen de stilzwijgende afwijzingsbeslissing, volstaat het te verwijzen naar wat reeds werd vermeld onder het tweede randnummer.

De stilzwijgende afwijzingsbeslissing is immers een volwaardige aanvechtbare bestuursbeslissing (Parl.St. VI.Parl., 2008-09, nr. 2011/1, 189, nr. 561) en de gebeurlijke vernietiging ervan brengt de verwerende partij tot de plicht om opnieuw over het door de verzoekende partij ingesteld administratief beroep te oordelen en opent voor de verzoekende partij een mogelijkheid van een voor haar gunstige beslissing.

5.

De excepties worden verworpen.

C. Ontvankelijkheid wat betreft het voorwerp van het beroep

1.

De ontvankelijkheid van de vordering, meer bepaald wat betreft het voorwerp van de vordering, heeft betrekking op de openbare orde zodat de Raad dit ambtshalve kan onderzoeken.

De verzoekende partij bestrijdt met het voorliggende beroep niet enkel de voormelde stilzwijgende afwijzingsbeslissing van de verwerende partij, maar tevens de beslissing van 20 september 2013 van het college van burgemeester en schepenen van de stad Leuven.

2.

Overeenkomstig artikel 4.8.2 VCRO, in de toepasselijke versie, is de Raad bevoegd uitspraak te doen over de beroepen die worden ingesteld tot vernietiging van vergunningsbeslissingen, zijnde uitdrukkelijke of stilzwijgende bestuurlijke beslissingen, genomen in laatste administratieve aanleg, betreffende het afgeven of weigeren van een vergunning.

Het begrip ‘in laatste administratieve aanleg’ heeft betrekking op het geval *“waarin een vergunningsbeslissing enkel nog kan worden bestreden middels een beroep bij de rechter, maar niet meer via een beroep bij een administratieve overheid. In de reguliere procedure gaat het om het geval waarin de beslissing reeds uitdrukkelijk of stilzwijgend in hoger beroep werd gewezen door de deputatie, of de termijn om dergelijk beroep bij de deputatie in te stellen, verstreken is”* (Parl.St. VI.Parl. 2008-09, nr. 2011/1, 89, nr. 279).

De beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Leuven kan niet beschouwd worden als een in laatste aanleg gewezen vergunningsbeslissing in de zin van artikel 4.8.2, 1° VCRO. De stilzwijgende afwijzingsbeslissing van de verwerende partij, is ingevolge de devolutieve werking van het administratief beroep in de plaats getreden van de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Leuven van 20 september 2013.

De voorliggende vordering moet dan ook uitsluitend beperkt worden tot de stilzwijgende afwijzingsbeslissing van de verwerende partij, tot stand gekomen via de wettelijke fictie van artikel 4.7.23, §2 VCRO. Deze stilzwijgende afwijzingsbeslissing van de verwerende partij is de enige op zich staande en aanvechtbare in laatste administratieve aanleg genomen beslissing.

In zover hierna verwezen wordt naar de “bestreden beslissing” wordt hiermee de eerste bestreden beslissing bedoeld.

V. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partij roept de schending in van artikel 4.7.21, §1 VCRO, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: Motiveringswet) en van de beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het zorgvuldigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel.

De verzoekende partij voert in essentie aan dat de stilzwijgende weigeringsbeslissing steeds in strijd is met de VCRO aangezien de verwerende partij hierdoor het door haar ingesteld administratief beroep afwijst zonder het inhoudelijk te onderzoeken. Ze vervolgt dat de verwerende partij niet alleen heeft nagelaten de door de Raad opgelegde hersteltermijn te respecteren, maar bovendien cassatieberoep heeft aangetekend, terwijl dergelijk beroep geen schorsende werking heeft.

Ze voert verder aan dat eigenlijk geen expliciete beslissing voorligt, maar een loutere mededeling waarin het procedureverloop wordt geschetst met mededeling dat door het verstrijken van de beslissingstermijn het beroep stilzwijgend wordt afgewezen.

De verzoekende partij is dan ook van oordeel dat de manier waarop de bestreden beslissing tot stand kwam niet voldoet aan de vereiste van artikel 4.7.21, §1 VCRO, waarin wordt gesteld dat de verwerende partij de aanvraag in haar volledigheid dient te onderzoeken. Ze is van oordeel dat dergelijke beslissing per definitie niet gemotiveerd is.

De verzoekende partij voert verder aan dat de verwerende partij geen onderzoek heeft gevoerd naar haar bezwaren tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen zodat ook de zorgvuldigheidsplicht wordt geschonden.

2.

De verwerende partij gedraagt zich naar de wijsheid van de Raad voor wat betreft de gegrondheid van de opgeworpen middelen.

3.

De verzoekende partij voegt geen nieuwe argumenten toe in haar wederantwoordnota.

Beoordeling door de Raad

1.

Artikel 4.7.23, §2, tweede lid VCRO, in de toepasselijke versie, bepaalt het volgende:

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

Uit deze bepaling volgt dat het administratief beroep geacht wordt te zijn afgewezen indien de verwerende partij geen beslissing heeft genomen binnen de toepasselijke vervaltermijn.

Bij de bespreking van de ontvankelijkheid is reeds gesteld dat de beslissingstermijn van vier maanden, die het vernietigingsarrest van 19 juli 2016 aan de verwerende partij heeft opgelegd, een vervaltermijn is. De aard van de vervaltermijn volgt uit het cassatiearrest van 17 maart 2015 met nummer 230.559 van de Raad van State, waarbij geoordeeld werd dat een vernietigingsarrest van de Raad niet kan afwijken van de beslissingstermijn in artikel 4.7.23, §2 VCRO.

Zoals reeds vastgesteld onder IV. B. Ontvankelijkheid, Belang, doet het feit dat tegen het vernietigingsarrest van de Raad van 19 juli 2016 door de verwerende partij cassatieberoep werd aangetekend, geen afbreuk aan de lopende vervaltermijn. Ter zake kan enkel vastgesteld worden dat de verwerende partij geen herstelbeslissing heeft genomen binnen de door de Raad bepaalde vervaltermijn van vier maanden, zodat het administratief beroep van de verzoekende

partij met toepassing van artikel 4.7.23, §2, tweede lid VCRO dan ook wordt geacht te zijn afgewezen.

2.

Waar de verzoekende partij de schending van de artikelen 2 en 3 van de Motiveringswet inroept, moet 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 vergunningsbeslissing is wel de materiële motiveringsplicht als algemeen beginsel van bestuur van toepassing samen met het zorgvuldigheidsbeginsel en het 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.

In het licht van de wettelijke fictie van artikel 4.7.23, §2, tweede 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.

3.

De Raad stelt vast dat de verwerende partij, door het stilzwijgend afwijzen van het administratief beroep van de verzoekende partij, op een ongemotiveerde wijze de beroepsgrievan van de verzoekende partij in de administratieve procedure heeft afgewezen.

De beroepsargumenten van de verzoekende partij hadden betrekking op het bewijzen dat het opdelen van de eengezinswoning in afzonderlijke woongelegenheden reeds heeft plaatsgevonden vóór 1 mei 2000, de referentiedatum voor de vergunningsplicht voor het wijzigen van het aantal woongelegenheden.

De motieven die aan de vernietiging door de Raad op 19 juli 2016, van de weigeringsbeslissing van de verwerende partij van 23 januari 2014, ten grondslag lagen, betreffen de onvoldoende motivering waarom de verwerende partij zich baseert op 1 augustus 1996 als referentiedatum voor de vergunningsplicht voor het wijzigen van het aantal woongelegenheden. De Raad is van oordeel dat deze vergunningsplicht in werking is getreden op 1 mei 2000.

4.

De bestreden stilzwijgende beslissing tot afwijzing van het administratief beroep van de verzoekende partij ontbeert elke redelijke of zorgvuldige beoordeling terzake.

Het is voor de Raad dan ook onmogelijk te beoordelen, in weerwil van de beroepsargumenten, en gelet op het reeds bestaande vernietigingsarrest, op welke gronden de stilzwijgende afwijzingsbeslissing steunt.

Voor zover uit de bestreden beslissing evenmin blijkt of en in welke mate rekening is gehouden met de determinerende vernietigingsmotieven uit het vernietigingsarrest van de Raad van 19 juli

2016 met nummer RvVb/A/1516/1347, miskent de bestreden beslissing tevens het gezag van gewijsde van het voormelde arrest.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

B. Overige middelen

De verzoekende partij verzoekt met haar overige middelen 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.

De overige middelen die concrete schendingen aanvoeren van onder meer artikel 99, eerste lid, 7° van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en van artikel 4.7.23, §1 VCRO kunnen niet worden onderzocht aangezien, zoals hierboven reeds vastgesteld, de verwerende partij met de stilzwijgende beslissing daarover 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 de overige middelen kan hoe dan ook niet tot een ruimere vernietiging leiden.

VI. KOSTEN

1.

De verzoekende partij vordert de verwerende partij te veroordelen tot de kosten van het geding, met inbegrip van een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro.

2.

Overeenkomstig artikel 33, eerste lid DBRC-decreet legt de Raad de kosten van het beroep, waaronder het rolrecht, geheel of gedeeltelijk ten laste van de partij die ten gronde in het ongelijk wordt gesteld. In toepassing van artikel 21, §7, eerste lid DBRC-decreet kan de Raad, op verzoek van een partij, een rechtsplegingsvergoeding toekennen, die een forfaitaire tegemoetkoming is in de kosten en honoraria van de advocaat van de partij die ten gronde in het gelijk wordt gesteld.

3.

Er bestaat grond om de verzoekende partij te beschouwen als partij die ten gronde in het gelijk gesteld wordt. Het gevorderde basisbedrag kan worden toegekend.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. De Raad vernietigt de stilzwijgende beslissing van de verwerende partij waarbij, op grond van het vernietigingsarrest van de Raad van 19 juli 2016 (nr. RvVb/A/1516/1347), het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Leuven van 20 september 2013 voor het regulariseren van een bestemmingswijziging van kamers naar studentenkamers op een perceel gelegen te 3000 Leuven, Pieter Coutereelstraat 49 met als kadastrale omschrijving afdeling 5, sectie F, nummer 836a4 stilzwijgend wordt afgewezen.
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 bestaande uit het rolrecht van de verzoekende partij, bepaald op 200 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro verschuldigd aan de verzoekende partij, ten laste van de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 18 december 2018 door de tweede kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de tweede kamer,

Bart VOETS

Hilde LIEVENS