



Vervaltermijnen en impliciete weigeringsbeslissingen in het omgevingsrecht: opletten geblazen!

RvS 28 juni 2018, nr. 242.008, deputatie provincie Vlaams-Brabant en RvVb 21 november 2017, nr. A/1718/0241, De Strycker en De Cort

In het bestuursrecht wordt soms een onderscheid gemaakt tussen uitdrukkelijke en stilzwijgende administratieve rechtshandelingen. Het komt immers voor dat een overheid geen beslissing neemt binnen de wettelijk voorgeschreven termijn (bv. omwille van vergetelheid, werkdruk, interne onenigheid over de te nemen beslissing, nakende lokale verkiezingen ...). In een dergelijk geval schrijft de regelgever steeds vaker voor dat het niet nemen van een uitdrukkelijke beslissing binnen de voorgeschreven termijn leidt tot een zogenaamde fictieve stilzwijgende beslissing.¹ Zo ook in het beleidsdomein van de ruimtelijke ordening. Als de vergunningverlenende overheid in eerste administratieve aanleg geen beslissing heeft genomen over de vergunningsaanvraag binnen de wettelijk voorgeschreven termijn (die als een vervaltermijn wordt bestempeld), dan wordt de vergunning 'geacht te zijn geweigerd'.² Er volgt met andere woorden een impliciete weigeringsbeslissing.

Het verstrijken van een vervaltermijn impliceert bovendien dat de overheid die naliet een tijdige beslissing te nemen, nadien niet meer bevoegd is om alsnog een uitdrukkelijke beslissing te nemen: na het verstrijken van een vervaltermijn kan de overheid dus niet meer rechtsgeldig alsnog een uitdrukkelijke beslissing nemen.³

In zulke situaties is het opletten geblazen voor burgers die beroep wenssen aan te tekenen. Dit blijkt duidelijk uit een recent arrest van de Raad van

State (RvS) dat een cassatieberoep tegen een arrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen (RvVb) verworpt.

Te laat telt niet ...

De feiten spelen zich af in het Vlaams-Brabantse Affligem. Het college van burgemeester en schepenen van die gemeente weigert op 29 september 2015 (met een uitdrukkelijk genomen en gemotiveerde weigeringsbeslissing) een stedenbouwkundige vergunning voor het bouwen van een

1 Zie hierover uitgebreid I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Algemeen bestuursrecht. Grondslagen en beginselen*, Antwerpen, Intersentia, 2017, 103 e.v.

2 Zie vroeger art. 4.7.18, § 2 VCRO en tegenwoordig art. 32, § 4 en 46, § 2 decreet betreffende de omgevingsvergunning.

3 I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Algemeen bestuursrecht. Grondslagen en beginselen*, Antwerpen, Intersentia, 2017, 108.

stalling voor weidedieren en het aanleggen van een mestvaalt. De vergunningsaanvraag in het dossier was evenwel ingediend op 13 mei 2015, en de beslissingstermijn van 105 dagen was beginnen lopen op 12 juni 2015,⁴ om te verstrijken op 25 september 2015. De beslissing van het college van burgemeester en schepenen van 29 september 2015 is dan ook duidelijk buiten de vervalttermijn genomen, en laattijdig.

De vergunningsaanvrager is het in ieder geval niet eens met het feit dat de vergunning is geweigerd, en tekent beroep aan bij de deputatie van de provincie Vlaams-Brabant. Het beroep wordt gericht tegen de uitdrukkelijke weigeringsbeslissing van het college van 29 september 2015.

De deputatie beoordeelt de vergunningsaanvraag opnieuw in haar volledigheid en verleent alsnog een ste-

denbouwkundige vergunning onder voorwaarden op 28 januari 2016. Dit is evenwel niet naar de zin van een aantal buurtbewoners, die met succes een schorsings- en vernietigingsberoep instellen bij de RvVb. Op 2 augustus 2016 in het administratief kort geding en op 21 november 2017 ten gronde oordeelt de RvVb dat de deputatie zich schuldig heeft gemaakt aan een schending van de artikelen 4.7.18 en 4.7.21 VCRO, en vernietigt hij de door de deputatie genomen beslissing. De Raad bevestigt vooreerst dat het college van burgemeester en schepenen inderdaad een laattijdige beslissing nam, na het verstrijken van de beslissingstermijn. De RvVb vervolgt dat de vergunningsaanvrager enkel beroep aantekende tegen de laattijdige uitdrukkelijk genomen beslissing van het (op dat ogenblik onbevoegde) schepencollege en niet tegen de stilzwijgende weigeringsbeslissing die

reeds op 26 september 2015 was tussengekomen ingevolge het verstrijken van de beslissingstermijn. Volgens de Raad had de deputatie bij de beoordeling van het ingestelde beroep dan ook enkel kunnen vaststellen dat het college, na het verstrijken van de beslissingstermijn, onbevoegd was geworden om nog te beslissen over de vergunningsaanvraag. De deputatie kon de aanvraag niet meer zelf beoordelen (ook niet onder verwijzing naar het devolutief karakter van het administratief beroep), aangezien enkel beroep was aangetekend tegen de uitdrukkelijke laattijdige beslissing, en niet tegen de stilzwijgende weige-

4 Art. 4.7.18, § 1 VCRO voorziet immers dat de beslissingstermijn voor het college ingaat ten laatste op de dertigste dag na de datum waarop de aanvraag werd ingediend.



ringsbeslissing. De vergunningsbeslissing van de deputatie wordt dan ook vernietigd door de RvVb.

... ook niet voor de cassatierechter

De deputatie van de provincie Vlaams-Brabant kan zich niet vinden in deze redenering en tekent cassatieberoep aan bij de RvS. Daar argumenteert zij dat artikel 4.7.21 VCRO bepaalt dat zowel tegen de uitdrukkelijke als tegen de stilzwijgende beslissing van het college een georganiseerd beroep openstaat bij de deputatie en dat de deputatie de aanvraag bij het behandelen van het beroep 'in haar volledigheid' onderzoekt. Dit artikel maakt volgens de deputatie, bij het aflijnen van haar bevoegdheid, geen onderscheid naar gelang de beslissing van het college al dan niet genomen werd binnen de voorgeschreven vervaltermijn. Volgens de deputatie kan met andere woorden ook tegen een laattijdige beslissing van het college een administratief beroep worden ingesteld, en ook in dat geval zou de deputatie de vergunningsaanvraag 'in haar volledigheid' kunnen onderzoeken. Nog volgens het provinciebestuur is er geen enkele bepaling in de VCRO die



© Adobe Stock

stelt dat de deputatie, in geval van een beroep tegen een uitdrukkelijke maar laattijdige beslissing van het college, dit beroep zou dienen af te wijzen omdat het college niet meer bevoegd was om de beslissing te nemen. Dat zou volgens de deputatie afbreuk doen aan de uitdrukkelijke bevoegdheid die haar is toegekend door artikel 4.7.21 VCRO.

Deze argumenten overtuigen de RvS evenwel niet, die het cassatieberoep verwierpt. Door te beslissen dat het college door het verstrijken van de vervaltermijn van artikel 4.7.18 VCRO geacht wordt een stilzwijgende weigeringsbeslissing te hebben genomen en niet meer bevoegd was om een uitdrukkelijke weigeringsbeslissing te nemen, schendt de RvVb volgens de RvS artikel 4.7.18 VCRO niet. En door te besluiten dat de deputatie de aanvraag niet zelf kon beoordelen omdat het administratief beroep van de vergunningsaanvrager enkel gericht was tegen de uitdrukkelijke weigeringsbeslissing en niet tegen de stilzwijgende weigeringsbeslissing

van het college, schendt het bestreden arrest volgens de RvS evenmin artikel 4.7.21 VCRO, dat erin voorziet dat de deputatie de aanvraag bij het behandelen van het beroep in haar volledigheid onderzoekt.

De RvS lijkt met deze (toch wel strenge) rechtspraak in te gaan tegen eerdere rechtspraak, waarin nog werd geoordeeld dat indien de overheid na de totstandkoming van een stilzwijgende weigeringsbeslissing alsnog een uitdrukkelijke weigeringsbeslissing neemt, deze laatste beslissing in de plaats komt van de stilzwijgende beslissing, en enkel het beroep tegen de uitdrukkelijke beslissing dus nog ontvankelijk is.⁵ In het hier besproken arrest van 28 juni 2018 oordeelt de

De figuur van de stilzwijgende weigering verdient enige kritische reflectie.

⁵ Zie RvS 15 mei 2014, nr. 227.394, cvba Belgische Verbruikersunie Test-Aankoop en RvS 2 oktober 2014, nr. 228.613, Debeuckelaere. Zie hierover ook I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Algemeen bestuursrecht. Grondslagen en beginselen*, Antwerpen, Intersentia, 2017, 104.

RvS anders en wordt aangesloten bij de RvVb die van oordeel was dat de deputatie zich niet had mogen uitspreken over het bij haar ingestelde beroep omwille van het feit dat dit ten onrechte was aangetekend tegen de uitdrukkelijke beslissing in plaats van tegen de stilzwijgende weigeringsbeslissing.

Precaire situatie voor de aanvrager ... nog meer onder het OVD

Het besproken arrest toont aan dat het voor beroepsindieners die worden geconfronteerd met een stilzwijgende weigeringsbeslissing, gevolgd door een latere uitdrukkelijke beslissing, opletten geblazen is. Hoe logisch het ook mag lijken en aanvoelen dat beroep wordt aangetekend tegen de uitdrukkelijke beslissing die motieven bevat waarom de vergunning wordt geweigerd, het is enkel de stilzwijgende weigering die het voorwerp kan en mag zijn van een beroep. Wordt die laatste niet met zoveel woorden aangevochten, dan is het voor de aanvrager einde verhaal. *Dura lex, sed lex*. Ook de afdeling wetgeving van de RvS waarschuwde er in september 2008 reeds voor dat het hanteren van het procedé van de stilzwijgende beslissing in vergunningsprocedures *'niet bevorderlijk (is) voor de rechtszekerheid, al was het maar omdat een schriftelijke neerslag van de beslissing ontbreekt, wat tot bewijsproblemen aanleiding kan geven, en de stilzwijgende beslissing in beginsel niet op dezelfde wijze zal worden meegedeeld of bekendgemaakt als een uitdrukkelijke beslissing, met alle gevolgen vanden dien voor de kenbaarheid en de aanvechtbaarheid van*

dergelijke stilzwijgende beslissingen'. De afdeling wetgeving besloot dan ook dat die techniek *'geen voorkeur'* verdient.⁶

Met de nieuwe omgevingsvergunning verbetert de juridische positie van de aanvrager er op dat vlak niet op, integendeel zelfs. Artikel 4.7.21, § 3 VCRO voorziet voor de beroepsprocedure inzake stedenbouwkundige en verkavelingsvergunningen nog dat het beroep bij de deputatie moest worden ingesteld binnen een termijn van dertig dagen te rekenen vanaf de dag dat formeel kennis werd gegeven van de stilzwijgende beslissing van het college. Artikel 54 van het Omgevingsvergunningsdecreet (OVD) bepaalt voortaan dat het beroep moet worden ingesteld binnen een termijn van dertig dagen vanaf *'de dag na het verstrijken van de beslissingstermijn als de omgevingsvergunning in eerste administratieve aanleg stilzwijgend geweigerd wordt'*. In een kennisgeving van het feit dat in eerste bestuurlijke aanleg niet tijdig een beslissing werd genomen, is niet meer voorzien, zodat het voor de aanvrager nu zelfs dubbel opletten geblazen is. Hij krijgt geen bericht meer dat over zijn aanvraag niet tijdig werd beslist, en hij moet zelf op de kalender aangeven op welke datum de beslissingstermijn precies verstrijkt en daar dan dertig dagen bijtellen om te noteren op welke datum hij nog beroep kan aantekenen tegen de impliciete weigeringsbeslissing. 'Klantvriendelijk' is toch anders ... Meer nog, de regeling maakt nog andere potentieel troebele en onwenselijke situaties mogelijk, zoals die waarin de aanvrager buiten termijn een positieve vergunnings-

beslissing ontvangt, er (ten onrechte maar vanuit intuïtief-menselijk standpunt volstrekt begrijpelijk) van uitgaat dat alles in orde is, maar vervolgens verneemt dat tegen zijn vergunningsbeslissing een bestuurlijk beroep is aangetekend dat wellicht fataal tot de conclusie zal leiden dat de laattijdig verleende vergunning onwettig is.⁷ En dan is het voor diezelfde aanvrager vanzelfsprekend allang te laat om nog zelf beroep aan te tekenen tegen de impliciete weigering ...

Een en ander noopt tot de conclusie dat de systematiek van de stilzwijgende weigering in het OVD beter vroeg dan laat aan enige kritische reflectie toe is. De zoveelste amendement van de regelgeving inzake de omgevingsvergunning komt er dan wellicht weer aan.

Anouck Vanermen

⁶ Parl.St. VI.Parl. 2008-09, stuk 2011, nr. 1, 936-937.

⁷ Zie bv. RvVb 21 april 2015, nr. A/2015/0247.