

KAN HET COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN SCHEPENEN EEN VERGUNNING INTREKKEN HANGENDE EEN BEROEP VOOR DE DEPUTATIE?

Noot onder RvVb 17 september 2013, nr. A/2013/0535, CBS gemeente Overpelt



Pieter-Jan Defoort, Advocaat LDR – Erkend Ruimtelijk Planner

INTREKKING VERGUNNING

Het college kan een vergunning hangende een administratief beroep bij de deputatie intrekken, niet alleen na de in artikel 4.7.18 VCRO bepaalde termijn van 105 dagen, maar zelfs tot de deputatie beslist heeft over het bij haar ingesteld beroep. Het college van burgemeester en schepenen behoudt tot dan de bevoegdheid om de door haar in eerste administratieve aanleg genomen beslissing in te trekken.

1 In het geannoteerde arrest besliste de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb) dat het college van burgemeester en schepenen (hierna: CBS) tijdig een vergunning heeft verleend bevoegd blijft om deze beslissing in te trekken na de beslissingstermijn van 105 dagen. Dit geldt volgens het arrest ook in het geval dat er tegen de beslissing een administratief beroep werd ingesteld bij de deputatie, tot zo lang deze niet heeft beslist¹.

Uit het arrest blijkt dat het ging om een zaak waarbij het CBS op 20 mei 2011 een vergunning had verleend waartegen de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar² een administratief beroep had ingesteld bij de deputatie. De provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar had op 19 oktober 2011 geadviseerd om het beroep in te willigen. Hierop heeft het CBS de vergunning ingetrokken, gevolg

gevend aan een e-mail van de aanvrager waarbij deze aangaf te verzaken aan de vergunning. De deputatie nam kennis van het intrekingsbesluit maar zij stelde dat het intrekingsbesluit dateerde van na de decretale beslissingstermijn van 105 dagen. De deputatie oordeelde dat zij bevoegd was om in graad van beroep een beslissing te nemen over de aanvraag en zij besliste de vergunning te weigeren omwille van een wettigheidsprobleem. De gemeente vond het blijkbaar nodig om tegen deze weigeringsbeslissing in beroep te gaan bij de RvVb, waarna de Raad het beroep gegrond verklaarde, stellende dat het CBS wel degelijk bevoegd bleef om de beslissing alsnog in te trekken.

Het arrest roept vragen op in het licht van een aantal elementaire principes uit het administratief recht, ten eerste de basisprincipes van de klassieke intrekkingenleer, ten tweede het onderscheid tussen 'ordeterminen' en 'vervaltermijnen' en ten derde het devolutieve karakter van een administratief beroep. Hierna worden eerst deze algemene administratief-

¹ RvVb 17 september 2013, nr. A/2013/0535, CBS gemeente Overpelt.

² Sinds een decreetwijziging van 18 november 2011 is niet langer de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar bevoegd voor het instellen van een administratief beroep bij de deputatie, maar wel de leidend ambtenaar van het Departement Ruimte Vlaanderen (artikel 4.7.21, § 2, 4^o VCRO).

rechtelijke principes in herinnering gebracht, waarna wordt onderzocht hoe die principes kunnen worden toegepast in de procedure voor stedenbouwkundige en verkavelingsvergunningen.

2 De klassieke intrekkingssleer zoals gehanteerd door de Raad van State³ vindt geen steun in het geschreven recht, maar is een algemeen aanvaard jurisprudentieel leerstuk⁴. Het uitgangspunt van de intrekkingssleer is een afweging van twee algemene rechtsbeginselen, enerzijds het legaliteitsbeginsel en anderzijds het rechtszekerheidsbeginsel. Volgens de klassieke theorie wordt uitgegaan van een dubbele vraagstelling, enerzijds het al

dan niet regelmatige karakter van de in te trekken rechtshandeling en anderzijds het rechtsverlenende dan wel louter rechtserkennende karakter ervan.

Administratieve rechtshandelingen die geen rechten verlenen kunnen steeds worden ingetrokken⁵.

Een regelmatige rechtsverlenende administratieve rechtshandeling kan nooit worden ingetrokken.

Voor onregelmatige administratieve rechtshandelingen die rechten verlenen (zoals een stedenbouwkundige of verkavelingsvergunning) geldt dat zij onder

bepaalde voorwaarden kunnen worden ingetrokken⁶.

- Wanneer de intrekking het voorwerp uitmaakt van een wettelijke regeling kan zij worden ingetrokken binnen de perken van deze regeling.
- Wanneer het gaat om een zogeheten 'onbestaande rechtshandeling' – dit is een rechtshandeling die aangetast is door een zodanig grove en manifeste onregelmatigheid dat haar feitelijk bestaan mag worden genegeerd, zowel door de burger als door de overheid –, is zij te allen tijde intrekbaar.
- Hetzelfde geldt voor een door bedrog uitgelokte handeling.
- Buiten deze gevallen is de intrekking enkel mogelijk binnen de termijn bepaald voor het instellen van een beroep tot nietigverklaring⁷. In geval een (ontvankelijk) beroep is ingesteld kan de intrekking gebeuren tot aan de sluiting van de debatten, maar enkel op grond van een of meer deugdelijke wettigheidsbezwaren die in het annulatieberoep werden opgeworpen, of op grond van de overtreding van een regel van openbare orde. De reden hiervoor is dat de intrekking maar zover kan reiken als het annulatieberoep onzekerheid heeft doen ontstaan⁸.

Bij wijze van kanttekening kan nu reeds worden opgemerkt dat het geannoteerde arrest nr. A/2013/0535 van de RvVb minstens op twee punten niet blijkt te passen binnen dit denkschema.

- Ten eerste is de klassieke intrekkingssleer geformuleerd in een verhouding tussen een administratieve rechtshandeling en een annulatieberoep bij een administratief rechtscollege, terwijl in het geannoteerde arrest sprake is van een intrekking van een administratieve rechtshandeling in verhouding tot een georganiseerd administratief beroep.

3 Het Hof van Cassatie en het Rekenhof houden er andere principes op na (zie hiervoor de rechtsleer vermeld in de volgende voetnoot). In deze bijdrage wordt enkel uitgegaan van de intrekkingssleer zoals toegepast door de Raad van State. Nu de Raad voor Vergunningsbetwistingen ook een administratief rechtscollege is en nu tegen arresten van de RvVb een cassatieberoep mogelijk is bij de Raad van State, ga ik er van uit dat de RvVb zich te houden heeft aan de klassieke intrekkingssleer zoals gehanteerd door de Raad van State.

4 Zie o.a. S. DE TAEYE, "Het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel" in B. HUBEAU en P. POPELIER (eds.), *Behoorlijk ruimtelijk ordenen. Algemene beginselen van behoorlijk bestuur in de ruimtelijke ordening en stedenbouw*, Brugge, die Keure, 2002, 165-172; A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Mechelen, Kluwer, 2012, 894-901; P. POPELIER, *Toepassing van de wet in de tijd, APR*, Antwerpen, Kluwer, 1999, 150-173; M. VAN DAMME en F. DE KEGEL, *Intrekking van de administratieve rechtshandeling*, Brugge, die Keure, 1994, 134 blz.; M. VAN DAMME en A. WIRTGEN, "Het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel", in I. OPDEBEEK en M. VAN DAMME (eds.), *Beginselen van behoorlijk bestuur*, Brugge, die Keure, 2006, 337-349, nr. 446-455; A. VAN MENDEL, *Het beginsel van behoorlijk bestuur*, Gent, Mys & Breesch, 1997, 114-127; A. VAN MENDEL, I. CLOECKAERT, W. ONDERDONCK en S. WYCKAERT, *De administratieve rechtshandeling. Een proeve*, Gent, Mys & Breesch, 1997, 146-161.

5 Een vergunningsweigering kan in principe steeds worden ingetrokken, nu een weigering geen rechten verleent. VEKEMAN wijst er evenwel op dat een intrekking er niet toe mag leiden dat hierdoor een nieuwe beroepsmogelijkheid ontstaat (R. VEKEMAN, *Ruimtelijke ordening en stedenbouw. Planologie, verordeningen en vergunningen*, Mechelen, Kluwer, 2004, 294-295, nr. 327).

6 Zie bijv. RvS 29 juni 2010, nr. 206.080, Tack als illustratie van een arrest waarin de intrekkingssleer op de klassieke manier wordt verwoord.

7 Hoewel de klassieke intrekkingssleer spreekt over een annulatieberoep bij de Raad van State mag er in het geval van stedenbouwkundige of verkavelingsvergunningen redelijkerwijze worden van uit gegaan dat sinds de invoering de annulatiebevoegdheid van de Raad voor Vergunningsbetwistingen dezelfde principes *mutatis mutandis* gelden.

8 Het rechtszekerheidsbeginsel krijgt voorrang op het legaliteitsbeginsel in de mate dat de intrekking zou worden gesteund op motieven die niet werden opgeworpen in het annulatieberoep, of die niet van openbare orde zijn.

- Ten tweede wordt in het arrest helemaal niet onderzocht of de ingetrokken vergunning onwettig was. Een regelmatige administratieve rechtshandeling kan nooit worden ingetrokken⁹. Het CBS heeft de vergunning niet ingetrokken omdat zij onwettig zou geweest zijn, maar omwille van een mededeling van de aanvrager dat hij afstand deed van zijn vergunning¹⁰.

3 Een tweede leerstuk dat hier m.i. van belang is betreft het onderscheid in rechtsgevolgen tussen ‘ordeterminen’ en ‘vervaltermijn’¹¹.

Een termijn van orde is een door een wetkrachtige norm voorgeschreven termijn waarbinnen de overheid een bepaalde bevoegdheid moet uitoefenen, maar waarvan de overschrijding geen bevoegdheidsverlies meebrengt voor de overheid om alsnog op te treden. Een loutere schending van de ordetermin leidt in beginsel dus niet tot de nietigheid van het betrokken besluit.

Een vervaltermijn is een termijn waarvan het verstrijken bevoegdheidsverlies meebrengt voor het bestuur. Dit houdt een verbod in om een nieuw besluit te nemen. Een schending van een vervaltermijn wordt desgevallend gesanctioneerd met een vernietiging.

Er kan geen discussie bestaan over het feit dat de termijn voor het CBS om over een vergunningsaanvraag te beslissen een vervaltermijn is, dit wordt tot drie maal toe letterlijk gezegd in artikel 4.7.18 VCRO. Indien binnen de vervaltermijn geen beslissing wordt genomen, wordt de aanvraag geacht te zijn afgewezen. De kritiek van de Raad van State op de techniek van de stilzwijgende weigering werd in de memorie van toelichting bij het Aanpassings- en Aanvullingsdecreet van 27 maart 2009¹² gepareerd met de overweging dat “*dit procedé verantwoord is vanuit de nood aan een snelwerkend systeem en aan rechtszekerheid binnen een redelijke termijn*”¹³.

De vervaltermijnen werden voor het eerst ingevoerd in de Vlaamse ruimtelijke ordeningswetgeving door het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (DRO). De memorie van toelichting hierbij motiveerde de invoering van de vervaltermijnen vanuit de bezorgdheid om komaf te maken met het al dan niet moedwillig rekken van de behandelingstermijnen. De decreetgever vond dat het niet opging dat de aanvrager geen zekerheid had over de termijn waarbinnen een beslissing genomen wordt over de vergunningsaanvraag. Daarom werd er doorheen het ganse nieuwe decreet zoveel mogelijk geopteerd voor vervaltermijnen¹⁴.

De decreetgever heeft dus zowel in 1999 als in 2009 een duidelijke keuze gemaakt voor vervaltermijnen vanuit een bezorgdheid voor het garanderen van snelheid en rechtszekerheid wat de beslissingstermijn betreft. Met het vaststellen van vervaltermijnen heeft de decreetgever meteen ook een duidelijk bevoegdheidsgrens in de tijd getrokken voor de vergunningverlenende bestuursorganen om een uitdrukkelijke beslissing te nemen over een aanvraag.

4 Een derde principe dat hier relevant is, is het devolutieve karakter van het administratieve beroep bij de deputatie.

Een van de kenmerken van het devolutieve karakter van een georganiseerd administratief beroep is dat de beroepsindiener het dossier aan de bevoegdheid van de lagere overheid onttrekt, teneinde het beroepsorgaan de kans te geven opnieuw te beslissen over het dossier¹⁵. Met het effectief instellen van een georganiseerd bestuurlijk beroep wordt de bevoegdheid om over de zaak te oordelen in principe overgedragen aan het beroepsorgaan en verliest het oorspronkelijke beslissingsorgaan zijn beoordelingsbevoegdheid¹⁶.

9 Bv. RvS 29 september 2010, nr. 207.727.

10 Hierbij kan men zich afvragen waarom de aanvrager de afstand van de vergunning niet gewoon had gemeld aan de deputatie, met de vraag om het beroep van de GSA vervolgens zonder voorwerp te verklaren. De afstand van een stedenbouwkundige vergunning is immers steeds mogelijk (Cass. 13 april 1984, RW 1984-85, 1646; G. VAN HOORICK, *Handboek Notarieel Bestuursrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2006, 22, nr. 21; Zie ook Brussel 13 oktober 2003, RAGB 2004, 985 met noot van S. LUST, “Over de afstand en het verval van stedenbouwkundige en verkavelingsvergunningen”).

11 Zie o.a. M. BOES, “Termijnen in het bestuursrecht” in M. BOES (ed.), *Administratief Recht*, Themis, Brugge, die Keure, 2004, 92-98; G. DEBERSAQUES en G. LAENEN, “De verjaring in het bestuursrecht” in CBR (ed.), *De verjaring. Vierde Antwerps Juristencongres*, Antwerpen, Intersentia, 2007, 202-203, nr. 11-13; J. GORIS, *Georganiseerde bestuurlijke beroepen. Naar een algemene theorievorming*, Brugge, die Keure, 2012, 696-698; I. OPDEBEEK en J. GORIS, “Termijnen in het algemeen en in het Gemeente- en Provinciedecreet in het bijzonder”, *T.Gem.* 2007, 101-104, nr. 10-21; G. VAN HOORICK, *Handboek Ruimtelijk Bestuursrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2006, 45-46.

12 Decreet van 27 maart 2009 tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid (BS 15 mei 2009), later gecoördineerd tot de VCRO.

13 Memorie van Toelichting, *Parl.St.* VI. Parl., 2008-09, nr. 2011/1, 12, nr. 24 en 180, nr. 543.

14 Memorie van Toelichting, *Parl.St.* VI. Parl. 1998-99, nr. 1332/1, 60 (toelichting bij artikel 113).

15 K. WAUTERS en E. LONCKE, “Het administratief beroep: algemeen kader” in K. WAUTERS (ed.), *Het administratief beroep*, Antwerpen, Kluwer, Maklu, 2008, 276, met verwijzing naar RvS 4 mei 1995, nr. 53.131, Stad Aalst.

De Raad van State stelt ten eerste, dat uit het recht van hoger beroep voor de deputatie de verplichting voortvloeit om over dat beroep een uitspraak te doen¹⁷, en ten tweede, dat het effectief instellen van het hoger beroep de beslissingsbevoegdheid over de aanvraag van het college van burgemeester en schepenen naar de beroepsinstantie overdraagt, met het gevolg dat de beslissing van het CBS uit de rechtsorde verdwijnt en dat de beslissing van de deputatie in de plaats komt¹⁸. Door het louter instellen van een beroep bij de deputatie moet de in eerste aanleg door het college van burgemeester en schepenen genomen beslissing geacht worden niet meer te bestaan¹⁹.

Ook in recentere rechtspraak bevestigt de Raad van State dat het effectief instellen van het beroep door de aanvrager de beslissingsbevoegdheid over de aanvraag van het college van burgemeester en schepenen naar de deputatie overdraagt

en dat de beslissing van de deputatie in de plaats komt van de beslissing waartegen het beroep werd ingesteld²⁰.

VAN MENSEL *c.s.* merken op dat, indien het beroepsorgaan weigert een beslissing te nemen binnen de bepaalde termijn of binnen een redelijke termijn, de normatieve bepaling dan meestal in een andere beroepsmogelijkheid voorziet, of dat de normatieve bepaling dit niet handelen beschouwt als een impliciete aanvaardings- of weigeringsbeslissing waartegen desgevallend een schorsings- en annulatieberoep bij de Raad van State openstaat²¹. *In casu* bepaalt artikel 4.7.18, § 2 VCRO dat bij gebrek aan beslissing binnen de vervaltermijn, de aanvraag wordt geacht te zijn afgewezen.

Bij dit alles moet worden opgemerkt dat de aangehaalde arresten en rechtsleer uitspraken doen binnen een andere context dan de specifieke rechtsvraag die hier aan bod

komt, met name de vraag of het college van burgemeester en schepenen nog bevoegd is om een vergunning in te trekken nadat een administratief beroep werd ingesteld. Het zou een stap te ver zijn te beweren dat de Raad van State in de aangehaalde arresten reeds een antwoord heeft gegeven op de hier gestelde rechtsvraag.

Het zou m.i. ook om andere redenen niet correct zijn ongenueanceerd te stellen dat het louter instellen van een administratief beroep de initiële beslissing onherroepelijk uit de rechtsorde doet verdwijnen. Er zijn immers situaties waarin de initiële beslissing kan herleven, bijvoorbeeld als de beroeper zijn beroep intrekt, als het beroep onontvankelijk wordt verklaard, als de deputatie niet binnen de vervaltermijn beslist²².

De aangehaalde arresten zijn niettemin relevant, nu de arresten aantonen dat er een aantal fundamentele verschillen bestaan tussen de rechtsgevolgen van een administratief beroep enerzijds en die van een jurisdictioneel beroep anderzijds. Dit gegeven is relevant in het licht van de hoger vermelde vaststelling, dat de ganse intrekingsleer is ontwikkeld binnen de context van de verhouding tussen een beslissing in laatste administratieve aanleg en een jurisdictioneel beroep. De genoemde fundamentele verschillen tussen een administratief en een jurisdictioneel beroep – onder meer op het vlak van bevoegdheden en het bestaan en/of de uitvoerbaarheid van de bestreden administratieve beslissing –, impliceren dat de principes van de intrekingsleer niet zomaar klakkeloos kunnen worden toegepast op de verhouding tussen een beslissing in eerste administratieve aanleg en een administratief beroep.

5 Terug nu naar het geannoteerde arrest nr. A/2013/0535 van 17 september 2013, waarin de RvVb oordeelde dat het CBS

16 J. GORIS, *Georganiseerde bestuurlijke beroepen. Naar een algemene theorievorming*, Brugge, die Keure, 2012, 549, nr. 1032. Volgens GORIS realiseert de bevoegdheidsoverdracht zich slechts “ten volle” wanneer het beroepsorgaan zich over het beroep heeft uitgesproken, zodat het instellen van het beroep volgens haar geen invloed heeft op de bevoegdheid van het initiële beslissingsnemende bestuur om de bestreden beslissing in te trekken (ibid. 549-550, nr. 1033). Deze stelling is m.i. betwistbaar in het kader van de VCRO (zie verder nummer 6).

17 Het instellen van en georganiseerd administratief beroep verplicht het beroepsorgaan er in principe toe om over het beroep een uitspraak te doen (A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Mechelen, Kluwer, 2012, 863, nr. 952).

18 Bv. RvS 13 december 2000, nr. 91.611, Jacobs; RvS 3 oktober 2000, nr. 90.016, Van den Broecke; RvS 13 december 2000, nr. 91.611, Jacobs; RvS 23 februari 2006, nr. 155.470, Van Roussel.

19 RvS 8 december 1998, nr. 77.485, Rappe. In dit arrest hanteert de Raad van State het verdwijnen van de bestreden beslissing door het instellen van een administratief beroep als argument om de middelen die kritiek uitten tegen de beslissingen van de initiële beslissingsorganen als onontvankelijk af te wijzen. Het arrest heeft betrekking op een annulatieberoep volgens artikel 55, § 3 van de vroegere Stedenbouwwet tegen een beslissing van de minister voor ruimtelijke ordening die oordeelde over een administratief beroep tegen een beslissing van de deputatie (dat op zijn beurt had geoordeeld in het kader van een administratief beroep tegen een beslissing van het college van burgemeester en schepenen).

20 RvS 31 januari 2011, nr. 210.818, Henckens.

21 A. VAN MENSEL, I. CLOECKAERT, W. ONDERDONCK en S. WYCKAERT, *De administratieve rechtshandeling. Een proeve*, Gent, Mys & Breesch, 1997, 108, nr. 285

22 Zie over dit laatste voorbeeld ook de laatste alinea van randnummer 7.

haar bevoegdheid behield om de vergunning nog in te trekken, ook na het verstrijken van de vervaltermijn van 105 dagen en hangende het beroep bij de deputatie.

Zoals gezegd, is de intrekking geleerd op een belangenafweging tussen het rechtszekerheidsbeginsel enerzijds en het legaliteitsbeginsel anderzijds²³. Een intrekking is slechts toelaatbaar, ofwel wanneer er geen kans bestaat dat het principe van de rechtszekerheid in het gedrang wordt gebracht (lees: wanneer de desbetreffende bestuurshandeling geen rechten heeft doen ontstaan in hoofde van derden), ofwel wanneer zich naast het principe van de verworven rechten, een ander beginsel aandient dat de intrekking kan motiveren, met name het legaliteitsbeginsel²⁴. Onregelmatige rechtsverlenende handelingen roepen tegengestelde gevoelens op: waarom men ze enerzijds – vanwege hun onregelmatige karakter – uit het rechtsverkeer wenst te verwijderen, zet anderzijds het feit dat zij rechten hebben doen ontstaan voor derden ertoe aan hen te laten

bestaan. Daarom heeft de Raad van State gekozen voor een “compromis”, dat erin bestond de intrekking slechts gedurende een bepaalde termijn toe te laten, meer bepaald de termijn die geldt voor het instellen van een annulatieberoep en, indien een dergelijk beroep werd ingesteld, tot de sluiting der debatten en slechts binnen de grenzen van de ontvankelijke middelen uit het annulatieberoep of op grond van een regel van openbare orde²⁵.

De achterliggende reden van de beperking van de intrekkingmogelijkheid in de tijd en wat betreft de mogelijke intrekkinggronden is dat de Raad van State de intrekkingmogelijkheid wenst te beperken tot de mate waarin een mogelijk of een ingesteld annulatieberoep onzekerheid heeft doen ontstaan. De Raad van State motiveert het als volgt: wanneer de wetgever een beroep bij de Raad van State tegen individuele akten heeft mogelijk gemaakt binnen een gestelde termijn, heeft hij noodzakelijkerwijze de administratieve overheid in staat gesteld haar be-

slissing tijdens diezelfde termijn opnieuw te onderzoeken, en dit nieuw onderzoek brengt het recht mee een onregelmatige en bijgevolg voor vernietiging vatbare beslissing in te trekken²⁶.

Uit de bewoordingen van de formulering van de Raad van State kan worden afgeleid dat de intrekking geleerd is op een interpretatie van de wil van de wetgever²⁷. Indien de wetgever enerzijds een vervaltermijn heeft bepaald voor het CBS en vervolgens een georganiseerd administratief beroep (met devolutieve werking) bij de deputatie heeft voorzien, lijkt er een andere wil van de wetgever aanwezig te zijn²⁸. In het systeem dat is voorzien door de VCRO is er vanuit de principes van rechtszekerheid of legaliteit – de fundamentele uitgangspunten van de intrekking geleerd – geen enkele noodzaak tot een intrekkingmogelijkheid.

- Door het instellen van een georganiseerd administratief beroep verdwijnt de vergunningsbeslissing van het CBS uit de rechtsorde. Er is op dit moment dus geen legaliteitsprobleem meer.
- Het instellen van een administratief beroep verplicht de beroepsinstantie om een uitspraak te doen over de aanvraag. Deze beslissing dient te worden genomen binnen een vaste termijn, bij gebreke waaraan er een stilzwijgende beslissing is. Er is dus evenmin een rechtszekerheidsprobleem, noch voor de aanvrager, noch voor de derdebelanghebbende, noch voor het CBS.

Samen met VEKEMAN kan aldus worden gesteld dat de administratieve vergunningsprocedure, met haar mogelijkheid van een georganiseerd administratief beroep, in feite elke intrekking overbodig maakt²⁹.

6 Uit het voorzien in de VCRO van vervaltermijnen en een georganiseerd

23 M. VAN DAMME en F. DE KEGEL, *Intrekking van de administratieve rechtshandeling*, Brugge, die Keure, 1994, p. 31-32, nrs. 51-52.

24 *Ibid.*, p. 38, nr. 60.

25 *Ibid.*, p. 42-43, nr. 64-65 en p. 48-49, nr. 72.

26 Zie diverse arresten aangehaald door M. VAN DAMME en F. DE KEGEL, *Intrekking van de administratieve rechtshandeling*, Brugge, die Keure, 1994, 43, nr. 66, voetnoot 162, door A. VAN MENDEL, I. CLOECKAERT, W. ONDERDONCK en S. WYCKAERT, *De administratieve rechtshandeling. Een proeve*, Gent, Mys & Breesch, 1997, p. 153, nr. 435, vn. 682, en door M. VAN DAMME en A. WIRTGEN, “Het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel” in I. OPDEBEEK en M. VAN DAMME (eds), *Beginselen van behoorlijk bestuur*, Brugge, die Keure, 2006, p. 345-346, nr. 451, vn. 1406; zie ook A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Mechelen, Kluwer, 2012, p. 898, nr. 972.

27 M. VAN DAMME en F. DE KEGEL, *Intrekking van de administratieve rechtshandeling*, Brugge, die Keure, 1994, p. 43, vn. 161.

28 Vgl. GwH 19 juni 2002, nr. 99/2002, overweging B.3 waarin het Hof in verband met het tuchtsysteem voor het gemeentepersoneel overweegt dat de decreetgever niet verplicht was om een georganiseerd administratief beroep te voorzien, nu bij het ontbreken daarvan een rechtstreeks annulatieberoep bij de Raad van State mogelijk zou zijn.

29 R. VEKEMAN, *Ruimtelijke ordening en stedenbouw. Planologie, verordeningen en vergunningen*, Mechelen, Kluwer, 2004, p. 295, nr. 327.

administratief beroep blijkt m.i. de wil van de wetgever om, na de vervaltermijn, de aanvraag op vraag van een beroepsindienaar, definitief aan de bevoegdheid van het CBS te onttrekken, nu deze zijn bevoegdheid heeft uitgeput. In gezaghebbende rechtsleer wordt opgemerkt dat het “vanzelfsprekend” is dat het bestuur dat de initiële handeling heeft gesteld deze beslissing niet meer mag intrekken als het zijn bevoegdheid heeft uitgeput³⁰.

VAN MENSEL merkt op dat de intrekking niet mag leiden tot een schending van de door de wet nauwkeurig uitgewerkte administratieve bevoegdheidsverdeling³¹. Na de beslissing van het CBS – en zeker na het verstrijken van een vervaltermijn – komt een einde aan de eerste fase van de door de VCRO ingestelde administratieve procedureregeling. Het staat dan aan de aanvrager of de derde belanghebbende vrij om zich al dan niet neer te leggen bij de beslissing, dan wel in beroep te gaan.

Eens een beroep is ingesteld, wordt de zaak voorgelegd aan de bevoegdheid van de deputatie en definitief onttrokken aan de bevoegdheid van het college. Ook VEKEMAN koppelt de mogelijkheid van een intrekking van een vergunningsbeslissing van het CBS aan het uitputten van haar bevoegdheid³².

GORIS meent dat het instellen van een georganiseerd administratief beroep, en de daaraan verbonden overdracht van beslissingsbevoegdheid, een intrekking door het oorspronkelijke beslissingsorgaan niet in de weg staat. Het argument dat daarvoor wordt aangedragen is dat de bevoegdheidsoverdracht zich slechts “ten volle” realiseert eens de bevoegde overheid zich over het beroep heeft uitgesproken³³. Deze stelling staat op gespannen voet met bepaalde overwegingen uit de hoger vermelde vaste rechtspraak van de Raad van State, waarin er wordt van uit gegaan dat het louter instellen van het beroep volstaat om de bevoegdheidsoverdracht te realiseren. Bovendien is deze bevoegdheidsoverdracht volgens dezelfde rechtspraak gekoppeld aan een verplichting voor het beroepsorgaan om effectief een uitspraak te doen over het ingestelde beroep. Deze argumenten pleiten er m.i. voor dat het CBS de zaak niet meer kan onttrekken aan de deputatie, zonder de bevoegdheid van de deputatie te schenden. Dit alles geldt m.i. *a fortiori* indien voor het initiële beslissingsorgaan een vervaltermijn geldt die is verstreken³⁴.

Een inhoudelijk argument om de mogelijkheid tot intrekking hangende een administratief beroep te bepleiten haalt GORIS uit de zogenaamde “herstel- en filterfunctie” van het georganiseerd bestuurlijk beroep. Hiermee doet de auteur op de mogelijkheid om hangende het beroep met het initiële beslissingsorgaan tot een oplossing voor het geschil te komen en de bestreden beslissing in te trekken

30 M. VAN DAMME en A. WIRTGEN, “Het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel” in I. OPDEBEEK en M. VAN DAMME (eds), *Beginselen van behoorlijk bestuur*, Brugge, die Keure, 2006, p. 339, nr. 447. Er moet worden opgemerkt dat deze uitspraak te situeren is in de specifieke context waarbij de toezichthoudende overheid alsnog wenst terug te komen op haar beslissing om goedkeuring te onthouden aan een beslissing van een onder toezicht staand bestuur. In recentere rechtspraak heeft de Raad van State aanvaard dat een goedkeurings- of niet-goedkeuringsbeslissing wel mag worden ingetrokken binnen de grenzen van de algemene intrekkingssleer (A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Mechelen, Kluwer, 2012, p. 121-122, nr. 92).

31 A. VAN MENSEL, *Het beginsel van behoorlijk bestuur*, Gent, Mys & Breesch, 1997, p. 116, nr. 296, hierin bijgetreden door S. DE TAEYE, “Het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel” in B. HUBEAU en P. POPELIER (eds.), *Behoorlijk ruimtelijk ordenen. Algemene beginselen van behoorlijk bestuur in de ruimtelijke ordening en stedenbouw*, Brugge, die Keure, 2002, p. 171, nr. 129.

32 R. VEKEMAN, *Ruimtelijke ordening en stedenbouw. Planologie, verordeningen en vergunningen*, Mechelen, Kluwer, 2004, p. 295, nr. 327.

33 J. GORIS, *Georganiseerde bestuurlijke beroepen. Naar een algemene theorievorming*, Brugge, die Keure, 2012, p. 527, nr. 987. Ter ondersteuning van deze stelling verwijst de auteur enkel naar een werk over de parlementaire voorbereiding van de Nederlandse Wet Algemeen Bestuursrecht (met name: E.J. DAALDER en G.R.J. DE GROOT, *De parlementaire geschiedenis van de Algemene wet bestuursrecht – Eerste tranche*, Alphen aan de Rijn, Samsom H.D. Tjeenk Willink, 1993). Een principe uit een Nederlandse wettekst is m.i. niet zomaar toepasbaar in een Belgisch jurisprudentieel leerstuk. In een volgend randnummer (p. 527-528, nr. 988) verwijst de auteur naar het tweede voorstel van een Belgische AWB waarin – net zoals in de Nederlandse AWB – een uitdrukkelijke regeling was voorzien voor de intrekking hangende een administratief beroep. Deze regeling voorzag in een aantal procedurele waarborgen, o.a. om te verhinderen dat het bestuur de intrekking zou aanwenden als een manoeuvre om de hangende beroepsprocedure te dwarsbomen. Het spreekt voor zich dat de principes uit een virtuele wettelijke procedure niet zomaar kunnen worden doorgetrokken naar een bestaande wettelijke en jurisprudentiële context, *a fortiori* indien dit slechts selectief gebeurt, zonder dezelfde procedurele waarborgen.

34 In dit verband kan worden opgemerkt dat in het hoofdstuk over de intrekking in het boek van GORIS een paragraaf handelt over “enkele bijzondere gevallen” (§ 5). Het eerste “bijzonder geval” is de intrekking van een stedenbouwkundige of verkavelingsvergunning in relatie tot een administratief beroep. De situatie die daarin wordt onderzocht is nog de regeling die gold onder het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, waarin geen vervaltermijnen waren voorzien, maar slechts ordeterminen. Het lijkt erop dat GORIS de specifieke situatie uit de VCRO, met vervaltermijnen zowel voor het CBS als voor de deputatie in beroep, niet heeft onderzocht in het licht van haar algemene theorievorming.

en te vervangen door een nieuwe. Dit argument is in de specifieke context van een beroep tegen een stedenbouwkundige of verkavelingsvergunning weinig overtuigend. Vanuit het standpunt van de aanvrager/vergunninghouder valt er weinig te onderhandelen met een bestuur dat eerst een vergunning verleent, en deze vervolgens weer wenst in te trekken op een ogenblik dat de vervaltermijn om een eventuele nieuwe vergunning te verlenen reeds is verstreken. De derde-belanghebbende krijgt de kans bij de deputatie om de eventuele onwettigheid of verkeerde beoordeling van de goede ruimtelijke ordening ongedaan te laten maken. De gemeente zelf is als partij uitgenodigd op de hoorzitting en kan dus haar standpunt kenbaar maken aan de deputatie. Een intrekking leidt dus enkel tot tijdverlies en tot een wijziging van identiteit van beroeper (de vergunninghouder zal in beroep moeten gaan tegen de intrekking, daar waar het initiële beroep tegen de vergunning was ingesteld door een derde-belanghebbende). Vooral het tijdverlies staat haaks op de bedoelingen van

de decreetgever, die met vervaltermijnen precies snelle rechtszekerheid heeft beoogd. Als de gemeente alle termijnen nog eens opnieuw kan doen opschuiven door een intrekking, ondermijnt dit de wil van de decreetgever.

Hoger in randnummer 5 werd reeds uitgelegd dat een georganiseerd administratief beroep tegen een vergunningsbeslissing een intrekking in principe overbodig maakt, zowel vanuit het oogpunt van de legaliteit als vanuit het oogpunt van de rechtszekerheid, de twee fundamentele pijlers van de intrekkingssleer.

7 De vraag rijst of het CBS de vergunning nog kan intrekken na het verstrijken van de vervaltermijn³⁵, en voor het instellen van een administratief beroep³⁶ of voor het verstrijken van de administratieve beroepstermijn³⁷. De Raad van State meent alvast van wel³⁸. *In casu* werd een vergunning verleend op 10 december 2010 en deze werd veertien dagen later weer ingetrokken. De aanvrager heeft de intrekking aangevochten met een annulatiebe-

roep. De Raad van State oordeelde dat de intrekking van de vergunning na het verstrijken van de vervaltermijn een stilzwijgende weigeringsbeslissing doet ontstaan, waartegen de aanvrager in beroep kan komen bij de deputatie. De Raad van State verklaarde het annulatieberoep onontvankelijk. Hierbij kan worden opgemerkt dat, op het ogenblik van de intrekking, er nog geen beroep was ingesteld bij de deputatie tegen de vergunning. Anderzijds was de beroepstermijn wel nog lopend, wat betekent dat de vergunning op het ogenblik van de intrekking nog precair was.

Na het beëindigen van de beroepsprocedure van de deputatie³⁹ lijkt in een specifiek geval een intrekking van de vergunning door het CBS mogelijk, met name in het geval waarbij de deputatie nalaat om binnen de vervaltermijn een beslissing te nemen over het beroep tegen een door het CBS verleende vergunning. In dit geval wordt het beroep geacht te zijn afgewezen (artikel 4.7.23, § 2, tweede lid VCRO). Dit betekent dat de beslissing van het CBS herleeft en dat de belanghebbende derde die in beroep is gegaan bij de deputatie hiertegen een annulatieberoep kan instellen bij de RvVb⁴⁰. In dit geval lijkt de intrekkingssleer onverkort toepasbaar: het CBS kan de vergunning intrekken als deze onwettig zou blijken, binnen de termijn voor het instellen van een annulatieberoep bij de RvVb en, indien er een beroep werd ingesteld, tot de sluiting der debatten en binnen de grenzen van de opgeworpen annulatiemiddelen of op grond van een regel van openbare orde.

8 Samengevat, is een intrekking van de vergunning m.i. niet mogelijk in de volgende gevallen.

- Na het instellen van een beroep bij de deputatie. In dit geval wordt de beslissingsbevoegdheid onttrokken aan het

35 Dat de vergunning op wettigheidsgronden steeds kan worden ingetrokken zolang de beslissingstermijn niet is verstreken en zolang geen beroep werd ingesteld bij de deputatie, lijkt moeilijk betwistbaar als men rekening houdt met 1) het legaliteitsbeginsel, 2) de vaststelling dat de beslissing van het CBS nog precair is (gelet op de lopende beroepstermijn) en 3) het feit dat de vervaltermijn nog niet verstreken is, wat betekent dat het CBS nog bevoegd is om na de intrekking een nieuwe uitdrukkelijke beslissing te nemen over de aanvraag.

36 Hierboven werd geargumenteed dat na het instellen van een administratief beroep een intrekking niet meer mogelijk is.

37 Dat een vergunning niet meer kan worden ingetrokken na het verstrijken van de administratieve beroepstermijn (in het geval dat er geen beroep werd ingesteld), is m.i. moeilijk betwistbaar. In dit geval is de vergunning immers definitief geworden. Een intrekking van een definitieve vergunning zou lijnrecht ingaan tegen een van de uitgangspunten van de klassieke intrekkingssleer, inzonderheid het rechtszekerheidsbeginsel.

38 RvS 22 maart 2012, nr. 218.580, nv Vleeshandel Salembier. De zaak betrof de intrekking van een milieuvergunning maar de redenering is perfect toepasbaar op de procedure van de VCRO. In beide gevallen voorziet de procedure in vervaltermijnen.

39 Maar m.i. niet hangende de beroepsprocedure.

40 G. VAN HOORICK, *Handboek Ruimtelijk Bestuursrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2006, 53, met verwijzing naar GwH 19 juni 2002, nr. 99/2002 i.v.m. een vergelijkbare regeling in het gemeentelijke tuchtsysteem.

CBS en overgedragen naar de deputatie, zolang de beroepsprocedure loopt.

- Na het verstrijken van de beslissingstermijn en van de administratieve beroepstermijn, zonder dat een beroep bij de deputatie werd ingesteld. In dit geval wordt de vergunning definitief.

De vraag rijst wat er kan of moet gebeuren indien het CBS in een van deze gevallen toch overgaat tot de intrekking van een vergunning. Wat is de juridische waarde van een dergelijke beslissing?

In beide gevallen is er m.i. sprake van een bevoegdheidsoverschrijding. Onbevoegdheid geldt als een typevoorbeeld ter illustratie van de theorie van de ‘onbestaande rechtshandeling’⁴¹. Meestal gaat het dan wel over een materieel onbevoegde overheid – bijvoorbeeld de burgemeester die een beslissing neemt die eigenlijk tot de bevoegdheid van de gemeenteraad behoort –, terwijl we ons hier op de grens bevinden van temporele onbevoegdheid en een materiële onbevoegdheid.

Er zijn dus goede argumenten om te stellen dat de deputatie die wordt geconfronteerd met een intrekking, terwijl het administratief beroep bij haar hangend is, deze intrekking kan beschouwen als een onbestaande rechtshandeling, en ze bij-

gevolg buiten toepassing laten. Dit is wat de deputatie van Limburg (impliciet) had gedaan in de zaak die heeft geleid tot het geannoteerde arrest nr. A/2013/0535 van 17 september 2013, door het beroep ondanks de intrekking toch te behandelen, zich steunend op haar beroepsbevoegdheid. De verzoekende partij (de gemeente Overpelt) had bij de RvVb opgeworpen dat de deputatie ten onrechte toepassing had gemaakt van artikel 159 Grondwet, nu de exceptie van onwettigheid enkel door de rechter kan worden toegepast en niet door een administratieve overheid. Deze beperking geldt echter niet indien er sprake is van een ‘onbestaande rechtshandeling’. In dit geval kan of moet ook de administratieve overheid deze handeling negeren⁴². De redenering van de deputatie was m.i. dus zeker verdedigbaar. Als de deputatie uiteindelijk tot een eindsbeslissing komt (de vergunning verlenen of weigeren), wordt de intrekking van het CBS automatisch zonder voorwerp. Het staat aan elke belanghebbende vrij om zich vervolgens neer te leggen bij de beslissing van de deputatie dan wel om deze beslissing te bestrijden met een annulatieberoep bij de RvVb.

Het geval waarbij het college de vergunning intrekt na het verstrijken van de beroepstermijn is m.i. evengoed een onbestaande rechtshandeling, maar omwille

van de rechtszekerheid is het aangewezen dat de aanvrager deze intrekking bestrijdt met een administratief beroep bij de deputatie. Volgens een vaste rechtspraak van de Raad van State dient de deputatie bij de behandeling van het beroep eerst te onderzoeken of de intrekking al dan niet terecht was. Pas als de intrekking terecht was, mag de deputatie zich over de grond van de zaak uitspreken. Indien de intrekking onterecht was – *in casu* wegens laat-tijdigheid –, moet zij het beroep zonder meer afwijzen en herleeft de beslissing van het CBS^{43,44}.

41 Zie over het begrip ‘onbestaande rechtshandeling’: M. VAN DAMME en F. DE KEGEL, *Intrekking van de administratieve rechtshandeling*, Brugge, die Keure, 1994, p. 75-93, nr. 106-135; M. VAN DAMME en F. DE KEGEL, “De onbestaande bestuurshandeling”, *TBP* 1997, 219-224.

42 J. THEUNIS, *De Exceptie van onwettigheid*, Brugge, die Keure, 2011, p. 197-200, nr. 229-233; J. THEUNIS, “De ‘exceptie van onwettigheid’ (artikel 159 G.W.): meer vragen dan antwoorden?”, *RW* 2007-08, p. 1270-1272, nr. 13-17.

43 Bv. RvS 1 juni 2010, nr. 204.574, Oshiai; RvS 20 december 1983, nr. 23.831, Gosseye, *TBP*, 1985, 145-146, noot; J. GORIS, *Georganiseerde bestuurlijke beroepen. Naar een algemene theorievorming*, Brugge, die Keure, 2012, p. 536-537, nr. 1006; W. LAMBRECHTS, *Geschillen van bestuur*, Antwerpen, Kluwer, 1988, 60; R. VEKEMAN, *Ruimtelijke ordening en stedenbouw. Planologie, verordeningen en vergunningen*, Mechelen, Kluwer, 2004, p. 442-443, nr. 449

44 Tekst afgesloten op 26 april 2014.