



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 9/2024
van 18 januari 2024
Rolnummer : 7941**

In zake : de prejudiciële vragen over artikel 66, § 6, tweede lid, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 25 april 2014 « betreffende de omgevingsvergunning », gesteld door de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters L. Lavrysen en P. Nihoul, en de rechters J. Moerman, M. Pâques, D. Pieters, W. Verrijdt en K. Jadin, bijgestaan door de griffier N. Dupont, onder voorzitterschap van voorzitter L. Lavrysen,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging

Bij arrest van 24 november 2022, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 1 maart 2023, heeft de Raad voor Vergunningsbetwistingen de volgende prejudiciële vragen gesteld :

1. « Schendt artikel 66, § 6, tweede lid van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, zoals gewijzigd door artikel 76 van het decreet van 3 mei 2019 houdende de gemeentewegen, in de lezing dat dit artikel eraan in de weg staat dat na een vernietiging van de gemeenteraadsbeslissing over de zaak der wegen door de Vlaamse regering de gemeenteraad alsnog (op nuttige wijze) een nieuwe beslissing neemt over de zaak der wegen, de artikelen 10 en 11 van de grondwet, doordat het een onderscheid invoert tussen enerzijds de burger die een aanvraag tot omgevingsvergunning heeft ingediend met een verzoek tot aanleg van een gemeenteweg, en in graad van beroep wordt geconfronteerd door een vernietiging van de gemeenteraadbeslissing over de zaak der wegen en anderzijds de burger die een aanvraag tot omgevingsvergunning heeft ingediend en in graad van beroep wordt geconfronteerd door een afwezigheid van een gemeenteraadbeslissing over de zaak der wegen, waarbij de eerstgenoemde de vergunning automatisch geweigerd moet zien worden op grond van het gecontesteerde artikel 66, § 6, tweede lid OVD, terwijl in het geval van de laatstgenoemde de bevoegde overheid verplicht is tot het richten van een verzoek tot de gouverneur om de gemeenteraad te verzoeken om een nieuwe beslissing te nemen ? »;

2. « Schendt artikel 66, § 6, tweede lid van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, zoals gewijzigd door artikel 76 van het decreet van 3 mei 2019 houdende de gemeentewegen, in de lezing dat dit artikel eraan in de weg staat dat na een vernietiging van de gemeenteraadsbeslissing over de zaak der wegen door de Vlaamse regering de gemeenteraad alsnog (op nuttige wijze) een nieuwe beslissing neemt over de zaak der wegen, de artikelen 10 en 11 van de grondwet, doordat het een onderscheid invoert tussen enerzijds de burger die een aanvraag tot omgevingsvergunning heeft ingediend met een verzoek tot aanleg van een gemeenteweg, en in graad van beroep wordt geconfronteerd door een vernietiging van de gemeenteraadbeslissing over de zaak der wegen en anderzijds de burger die voordeel kan halen uit een gemeentelijk rooilijnplan dat met toepassing van artikel 16 van het gemeentewegendecreet wordt goedgekeurd en dat het voorwerp uitmaakt van een administratief beroep dat leidt tot een vernietiging van de gemeenteraadsbeslissing, waarbij de eerstgenoemde de vergunning automatisch geweigerd moet zien worden op grond van het gecontesteerde artikel 66, § 6, tweede lid OVD, zodat de gemeenteraad zich niet opnieuw over de zaak kan uitspreken, terwijl in het geval van de laatstgenoemde de gemeenteraad zich wel opnieuw over het rooilijnplan kan uitspreken ? ».

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- de bv « Factum Finance », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. F. De Preter, advocaat bij de balie te Brussel;

- de Vlaamse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. B. Martel en Mr. K. Caluwaert, advocaten bij de balie te Brussel.

Bij beschikking van 18 oktober 2023 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers D. Pieters en K. Jadin te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 8 november 2023 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 8 november 2023 in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil*

Op 4 oktober 2019 vraagt de bv « Factum Finance » een omgevingsvergunning aan voor het verkavelen in 21 kavels voor vrijstaande eengezinswoningen. Die aanvraag omvat onder meer een nieuw aan te leggen weg en de verbreding van een bestaande weg.

Nadat de gemeenteraad de tracéwijziging van de bestaande weg en het tracé en de uitrusting van de nieuwe weg heeft goedgekeurd en het college van burgemeester en schepenen een omgevingsvergunning onder voorwaarden heeft verleend, vernietigt de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken, op bestuurlijk beroep van derden, de gemeenteraadsbeslissing. Hierop weigert de deputatie van de provincie Antwerpen, op bestuurlijk beroep van dezelfde personen, de omgevingsvergunning.

De bv « Factum Finance » stelt tegen de weigeringsbeslissing van de deputatie een verzoek tot vernietiging in bij het verwijzende rechtscollege. Dat stelt met de verzoekende partij vast dat er een discrepantie bestaat tussen de tekst van artikel 66, § 6, tweede lid, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 25 april 2014 « betreffende de omgevingsvergunning » (hierna : het decreet van 25 april 2014), die stelt dat de omgevingsvergunning « wordt » geweigerd in graad van beroep « als de Vlaamse Regering de beslissing heeft vernietigd », en de parlementaire voorbereiding bij dat artikel, die stelt dat de gemeenteraad in dat geval « een nieuw besluit [kan] nemen alvorens de beroepsinstantie binnen de omgevingsvergunningsprocedure beslist ». Op verzoek van de verzoekende partij stelt het verwijzende rechtscollege de hiervoor vermelde prejudiciële vragen.

III. *In rechte*

- A -

A.1.1. De verzoekende partij voor het verwijzende rechtscollege zet uiteen dat de prejudiciële vragen uitgaan van de opvatting dat uit artikel 66, § 6, van het decreet van 25 april 2014 volgt dat de vergunningverlenende overheid in graad van beroep verplicht is om een omgevingsvergunningsaanvraag te weigeren wanneer de Vlaamse Regering de beslissing van de gemeenteraad over de zaak van de wegen heeft vernietigd. De verzoekende partij voor het verwijzende rechtscollege is van mening dat die opvatting onjuist is. Volgens haar moet in een dergelijke situatie artikel 65 van het decreet van 25 april 2014 worden toegepast. Krachtens die bepaling moet, wanneer de bevoegde overheid vaststelt dat de gemeenteraad geen beslissing heeft genomen over de zaak van de wegen, de gouverneur de gemeenteraad samenroepen om te beslissen over de aanleg, wijziging, verplaatsing of opheffing van de gemeenteweg. Volgens de verzoekende partij voor het verwijzende rechtscollege is dit de enige opvatting die in overeenstemming is met de parlementaire voorbereiding van het decreet van het Vlaamse Gewest van 3 mei 2019 « houdende de gemeentewegen » (hierna : het decreet van 3 mei 2019), waarin uitdrukkelijk werd aangegeven dat de gemeenteraad, na de vernietiging van de beslissing over de zaak van de wegen door de Vlaamse Regering, een nieuwe beslissing kan nemen over de zaak van de wegen. Die opvatting sluit overigens ook aan bij de toelichting die het Departement Omgeving van de Vlaamse overheid geeft op een op haar website gepubliceerde FAQ.

A.1.2. In het andere geval leidt artikel 66, § 6, van het decreet van 25 april 2014 volgens de verzoekende partij voor het verwijzende rechtscollege tot een verschil in behandeling tussen, enerzijds, rechtzoekenden die zich in dezelfde situatie bevinden als zij en, anderzijds, rechtzoekenden die worden geconfronteerd met een weigering van de gemeenteraad om een beslissing over de zaak van de wegen te nemen en rechtzoekenden die hun aanvraag tot aanleg, wijziging, verplaatsing of opheffing van een gemeenteweg opnemen in een aanvraag tot het opmaken van een rooilijnplan. In die twee laatste situaties is de gemeenteraad wel verplicht om na de weigering van de vergunning door de deputatie respectievelijk na de vernietiging van de gemeenteraadsbeslissing over het rooilijnplan door de Vlaamse Regering een nieuwe beslissing te nemen over de zaak van de wegen. Volgens de verzoekende partij voor het verwijzende rechtscollege bestaat er geen enkel legitiem doel, en dus ook geen redelijke verantwoording, voor het in het geding zijnde verschil in behandeling dat met zich meebrengt dat de gemeenteraad in haar situatie niet verplicht zou zijn een nieuwe beslissing over de zaak van de wegen te nemen. De verzoekende partij voor het verwijzende rechtscollege betwist de stelling van de Vlaamse Regering dat het relatief eenvoudig is een nieuwe vergunningsaanvraag in te dienen. Niet alleen leidt een nieuwe aanvraag tot tijdverlies, maar bovendien zal er in voorkomend geval ook rekening moeten worden gehouden met nieuwe wetgeving. De prejudiciële vragen moeten dan ook bevestigend worden beantwoord.

A.2.1. De Vlaamse Regering is allereerst van mening dat, gelet op het feit dat er in het bodemgeschil daadwerkelijk een beslissing over de zaak van de wegen werd genomen door de gemeenteraad, de prejudiciële vragen geen betrekking kunnen hebben op het in artikel 66, § 6, tweede lid, van het decreet van 25 april 2014 bepaalde geval dat de gemeenteraad de aanleg, wijziging, verplaatsing of opheffing niet heeft goedgekeurd, nadat de gouverneur de gemeenteraad heeft samengeroepen op grond van artikel 65 van dat decreet.

A.2.2. Daarnaast is de Vlaamse Regering van mening dat de in het geding zijnde bepaling, in de interpretatie die eraan wordt gegeven in de prejudiciële vragen, uitsluitend van toepassing is in de situatie die aan de orde is in het bodemgeschil, namelijk de situatie waarbij de gemeenteraad in eerste administratieve aanleg een positieve beslissing heeft genomen over de zaak van de wegen, die vervolgens door de Vlaamse Regering wordt vernietigd.

Het kan immers geenszins de bedoeling van de decreetgever zijn geweest dat in geval van de vernietiging van een negatieve beslissing van de gemeenteraad over de zaak van de wegen er een verplichte weigering van de omgevingsvergunning zou volgen, zonder dat de aanvrager de kans zou krijgen op een nieuwe beslissing van de gemeenteraad.

A.2.3. De Vlaamse Regering voert met betrekking tot de eerste prejudiciële vraag aan dat noch uit de formulering van de prejudiciële vraag noch uit de verwijzingsbeslissing blijkt in welk opzicht de in het geding zijnde bepaling, in de interpretatie die het verwijzende rechtscollege eraan geeft en in de situatie waarop zij van toepassing is, aanleiding geeft tot een verschil in behandeling.

Minstens is het een legitieme en pertinente beleidskeuze, ook rekening houdend met de ruime discretionaire bevoegdheid waarover de decreetgever beschikt, om in geval van de vernietiging door de Vlaamse Regering van een positieve beslissing van de gemeenteraad over de zaak van de wegen, erin te voorzien dat de omgevingsvergunning in graad van beroep moet worden geweigerd. Die vernietiging heeft immers tot gevolg dat de beslissing over de zaak van de wegen met terugwerkende kracht uit de rechtsorde verdwijnt, zodat er bijgevolg ook geen vergunning meer kan worden afgegeven. De in het geding zijnde bepaling is evenmin onevenredig, aangezien het relatief eenvoudig is een nieuwe vergunningsaanvraag in te dienen.

A.2.4. De Vlaamse Regering voert met betrekking tot de tweede prejudiciële vraag aan dat er een onderscheid moet worden gemaakt tussen de reguliere procedure voor de aanleg, wijziging, verplaatsing of opheffing van de gemeenteweg, via de opmaak van een rooilijnplan, waar er geen koppeling is tussen het aspect van de zaak van de wegen en een omgevingsvergunningsaanvraag, en de geïntegreerde procedure, waarbij er wel een dergelijke koppeling is. Volgens de rechtspraak van het Hof houdt de toepassing van verschillende procedureregels in verschillende omstandigheden op zich geen discriminatie in; dat zou slechts het geval zijn als de rechten van de betrokken personen op een onevenredige wijze worden beperkt. Gelet op hetgeen vermeld is in de tweede alinea van A.2.3, worden de rechten van de betrokken personen niet op een onevenredige wijze beperkt.

A.2.5. In ondergeschikte orde merkt de Vlaamse Regering met betrekking tot de twee prejudiciële vragen op dat de in het geding zijnde bepaling ook zo kan worden geïnterpreteerd dat zij zich niet ertegen verzet dat de gemeenteraad na de vernietiging van een eerdere beslissing over de zaak van de wegen zich opnieuw over de zaak van de wegen uitspreekt. Een dergelijke interpretatie sluit aan bij de doelstelling die de decreetgever met het decreet van 3 mei 2019 nastreefde, namelijk een maximale integratie en vereenvoudiging van de procedures en derhalve ook een administratieve lastenverlaging. Een dergelijke interpretatie vrijwaart ook de exclusieve bevoegdheid van de gemeenteraad om zich over de aanleg, wijziging, verplaatsing of opheffing van de gemeenteweg uit te spreken.

De loutere omstandigheid dat de in het geding zijnde bepaling uitdrukkelijk erin voorziet dat de omgevingsvergunning in beroep wordt geweigerd als de Vlaamse Regering de beslissing van de gemeenteraad over de zaak van de wegen heeft vernietigd, verzet zich niet tegen een dergelijke interpretatie. Uit die bepaling blijkt immers niet dat onmiddellijk moet worden overgegaan tot de weigering van de omgevingsvergunning. Die sanctie is immers enkel van toepassing wanneer de Vlaamse Regering de gemeenteraadsbeslissing over de zaak van de wegen heeft vernietigd in het kader van een beroepsprocedure in de zin van artikel 31/1 van het decreet van 25 april 2014 en de gemeenteraad geen herstelbeslissing heeft genomen vóór het verstrijken van de beslissingstermijn over de omgevingsvergunningsaanvraag in beroep. In die interpretatie, die ook volledig is overeenstemming is met de verklaring in de parlementaire voorbereiding van het decreet van 3 mei 2019 dat de gemeenteraad na de vernietiging van de beslissing over de zaak van de wegen een nieuwe beslissing kan nemen alsook met de toelichting die het Departement Omgeving van de Vlaamse overheid geeft op een op haar website gepubliceerde FAQ, leidt de in het geding zijnde bepaling niet tot een verschil in behandeling.

- B -

Ten aanzien van de in het geding zijnde bepaling en de context ervan

B.1.1. Krachtens artikel 8 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 3 mei 2019 « houdende de gemeentewegen » (hierna : het decreet van 3 mei 2019) kan een gemeenteweg enkel worden aangelegd, gewijzigd, verplaatst of opgeheven met voorafgaande goedkeuring van de gemeenteraad.

De geëigende procedure daartoe bestaat in de opmaak van een gemeentelijk rooilijnplan (artikel 11, § 1, van het decreet van 3 mei 2019). In afwijking daarvan voorziet artikel 12, § 2, van het decreet van 3 mei 2019 in de mogelijkheid om de aanleg of de wijziging van een gemeenteweg op te nemen in een aanvraag tot het verkrijgen van een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen of voor het verkavelen van gronden. In een dergelijk geval verplicht artikel 31, § 1, eerste lid, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 25 april 2014 « betreffende de omgevingsvergunning » (hierna : het decreet van 25 april 2014), vervangen bij artikel 70 van het decreet van 3 mei 2019, het college van burgemeester en schepenen, in voorkomend geval op verzoek van de overheid die bevoegd is om van de vergunningsaanvraag kennis te nemen, de gemeenteraad samen te roepen om te beslissen over de aanleg, wijziging, verplaatsing of opheffing van de gemeenteweg. De gemeenteraad moet zich over de ligging, de breedte en de uitrusting van de gemeenteweg uitspreken (artikel 31, § 1, tweede lid). Artikel 32, § 6, van het decreet van 25 april 2014, ingevoegd bij artikel 73, 2°, van het decreet van 3 mei 2019, bepaalt dat de vergunning slechts kan worden verleend na goedkeuring over de aanleg, wijziging, verplaatsing of opheffing van de gemeenteweg door de gemeenteraad. Als de gemeenteraad de aanleg, wijziging, verplaatsing of opheffing niet heeft goedgekeurd, dan wordt de omgevingsvergunning geweigerd. Krachtens artikel 32, § 7, van het decreet van 25 april 2014, ingevoegd bij artikel 73, 2°, van het decreet van 3 mei 2019, is de gemeente aan de aanvrager een eenmalige vergoeding van 5 000 euro verschuldigd als de vergunningverlenende overheid binnen de vastgestelde of in voorkomend geval verlengde termijn geen beslissing kan nemen over de vergunningsaanvraag doordat de gemeenteraad geen beslissing heeft genomen over de aanleg, wijziging, verplaatsing of opheffing van de gemeenteweg.

B.1.2. Bij artikel 72 van het decreet van 3 mei 2019 werd in het decreet van 25 april 2014 een artikel 31/1 ingevoegd, dat voorziet in de invoering van een georganiseerd administratief beroep bij de Vlaamse Regering tegen de beslissing van de gemeenteraad over de aanleg of de wijziging van een gemeenteweg in het kader van een schorsend administratief beroep tegen de vergunningsbeslissing. Het beroep kan worden ingesteld door de vergunningsaanvrager, een belanghebbende of een van de andere in artikel 53 van het decreet van 25 april 2014 vermelde personen of instanties (artikel 31/1, § 1). De Vlaamse Regering neemt een beslissing over het beroep binnen een ordetermin van 90 dagen (artikel 31/1, § 4). Het beroep schort de termijn van 120 dagen waarover de vergunningverlenende beroepsinstantie beschikt om een beslissing te nemen over de vergunningsaanvraag van rechtswege op (artikel 66, § 2/2, van het decreet van 25 april 2014, ingevoegd bij artikel 76, 2°, van het decreet van 3 mei 2019).

Het beroep kan ofwel leiden tot de vernietiging van het gemeenteraadsbesluit, ofwel worden afgewezen op grond van de onontvankelijkheid of de ongegrondheid ervan (artikel 31/1, § 1, van het decreet van 25 april 2014). De Vlaamse Regering kan de beslissing enkel vernietigen op basis van de motieven opgesomd in artikel 31/1, § 5, van het decreet :

« Het besluit van de gemeenteraad over de aanleg, wijziging, verplaatsing of opheffing van een gemeenteweg kan alleen worden vernietigd :

1° wegens strijdigheid met het decreet van 3 mei 2019 houdende de gemeentewegen;

2° wegens strijdigheid met de doelstellingen en principes, vermeld in artikel 3 en 4 van het decreet van 3 mei 2019 houdende de gemeentewegen, en in voorkomend geval het gemeentelijk beleidskader en afwegingskader, vermeld in artikel 6 van hetzelfde decreet;

3° wegens de niet-naleving van een substantiële vormvereiste ».

De artikelen 24 en 25 van het decreet van 3 mei 2019 voeren een soortgelijk georganiseerd administratief beroep in tegen de beslissing van de gemeenteraad tot definitieve vaststelling van het gemeentelijk rooilijnplan of tot opheffing van de gemeenteweg.

Tegen de beslissing van de Vlaamse Regering genomen op grond van artikel 31/1 van het decreet van 25 april 2014 kunnen een vordering tot schorsing en een beroep tot nietigverklaring worden ingesteld bij de Raad van State.

B.1.3. Artikel 65 van het decreet van 25 april 2014, vervangen bij artikel 75 van het decreet van 3 mei 2019, bepaalt wat er moet gebeuren als de vergunningverlenende beroepsinstantie vaststelt dat er geen gemeenteraadsbeslissing over de aanleg of de wijziging van een gemeenteweg werd genomen :

« Als de aanvraag de aanleg, wijziging, verplaatsing of opheffing van een gemeenteweg omvat en de bevoegde overheid vaststelt dat de gemeenteraad daarover geen beslissing heeft genomen, roept de gouverneur op verzoek van de deputatie, de Vlaamse Regering of de gewestelijke omgevingsambtenaar, de gemeenteraad samen om te beslissen over de aanleg, wijziging, verplaatsing of opheffing van de gemeenteweg.

De gemeenteraad spreekt zich uit over de ligging, de breedte en de uitrusting van de gemeenteweg, en over de eventuele opname in het openbaar domein. De gemeenteraad kan daarbij voorwaarden opleggen en lasten verbinden, die de bevoegde overheid in de eventuele vergunning opneemt. De rechtsbescherming met betrekking tot die voorwaarden en lasten is dezelfde als die met betrekking tot de vergunning.

De gemeente bezorgt de beslissing van de gemeenteraad over de aanleg, wijziging, verplaatsing of opheffing van de gemeenteweg aan de bevoegde overheid binnen zestig dagen na de samenroeping door de gouverneur ».

Wanneer de gemeenteraad in de loop van de beroepsprocedure wordt samengeroepen met toepassing van artikel 65, wordt de beslissingstermijn voor de vergunningverlenende beroepsinstantie van rechtswege en eenmalig met 60 dagen verlengd (artikel 66, § 2, 3°, van het decreet van 25 april 2014).

B.1.4. In het verlengde van het reeds vermelde artikel 32, § 6, van het decreet van 25 april 2014, bepaalt het in het geding zijnde artikel 66, § 6, van dat decreet, ingevoegd bij artikel 76, 3°, van het decreet van 3 mei 2019 :

« Een vergunning voor aanvragen met aanleg, wijziging, verplaatsing of opheffing van een gemeenteweg kan in beroep pas verleend worden na de goedkeuring van de aanleg, wijziging, verplaatsing of opheffing van de gemeenteweg door de gemeenteraad, met toepassing van artikel 31.

Als de gemeenteraad de aanleg, wijziging, verplaatsing of opheffing niet heeft goedgekeurd, of als de Vlaamse Regering de beslissing heeft vernietigd met toepassing van artikel 31/1, wordt de omgevingsvergunning in beroep geweigerd ».

Naar analogie met de regeling die geldt in eerste administratieve aanleg, voorziet artikel 66, § 7, van het decreet van 25 april 2014 in de mogelijkheid voor de aanvrager om

lastens de gemeente een eenmalige vergoeding van 5 000 euro te vragen als de vergunningverlenende beroepsinstantie binnen de vastgestelde of in voorkomend geval verlengde termijn geen beslissing kan nemen doordat de gemeenteraad geen beslissing heeft genomen over de aanleg, wijziging, verplaatsing of opheffing van de gemeenteweg.

B.2. De parlementaire voorbereiding van het decreet van 3 mei 2019 licht de invoering van de administratieve beroepsprocedure tegen de beslissing van de gemeenteraad over de aanleg, wijziging, verplaatsing of opheffing van een gemeenteweg in het kader van een aanvraag tot het verkrijgen van een omgevingsvergunning, toe als volgt :

« Artikel 72 en 73 [de artikelen 71 en 72 van het decreet van 3 mei 2019]

Deze artikelen voeren in het decreet betreffende de omgevingsvergunning een georganiseerd administratief beroep in tegen de beslissing van de gemeenteraad over de aanleg, wijziging, verplaatsing of opheffing van een gemeenteweg. Het gaat om een annulatieberoep bij de Vlaamse Regering.

In de huidige situatie is alleen beroep bij de Raad van State mogelijk tegen een beslissing van de gemeenteraad over de ‘ zaak der wegen ’. Voor een vergunning waarbij aanpassingen aan het gemeentelijk wegennet zijn gemoeid waarover de gemeenteraad een positieve beslissing heeft genomen, komt het geregeld voor dat iemand die in het kader van een georganiseerd administratief beroep die vergunning wil aanvechten, zich genoodzaakt ziet om tegelijk de beslissing van de gemeenteraad aan te vechten bij de Raad van State. De vergunningverlenende overheid in graad van beroep is echter aan maximale termijnen gebonden en kan bijgevolg het arrest van de Raad van State niet afwachten. De Raad van State heeft bovendien geoordeeld dat een aanvrager die een negatieve beslissing over de ‘ zaak der wegen ’ bestrijdt bij de Raad van State, alle belang daarbij verliest als hij ondertussen is geconfronteerd met een definitieve weigering van de vergunning (arrest nr. 238.501 van 13 juni 2017). Omgekeerd kan een persoon die zijn aanvraag in eerste aanleg geweigerd ziet na een negatieve beslissing van de gemeenteraad, *de facto* geen beroep instellen aangezien de vergunningverlenende overheid in graad van beroep gebonden blijft door de beslissing van de gemeenteraad.

[...]

De regeling bepaalt dat tegen de beslissing van de gemeenteraad over de aanleg, wijziging, verplaatsing of opheffing van een gemeenteweg bij de Vlaamse Regering annulatieberoep kan worden ingesteld in kader van een administratief beroep tegen de vergunningsbeslissing [...].

[...]

[...] De beroepsinstantie kan [...] geen vergunning verlenen zonder goedkeuringsbesluit van de gemeenteraad. De beslissingstermijn van de vergunningverlenende overheid in graad van beroep moet daarom van rechtswege opgeschort worden zolang de Vlaamse Regering geen beslissing heeft genomen over het annulatieverzoek (zie artikel 77).

Bovendien wordt op die manier gezorgd voor een gelijke rechtsbescherming tegen beslissingen tot aanleg, wijziging, verplaatsing of opheffing van gemeentewegen, ongeacht of die tot stand zijn gekomen door (de wijziging van) een gemeentelijk rooilijnplan of in het kader van een vergunningsprocedure.

Artikel 74 [artikel 73 van het decreet van 3 mei 2019]

[...]

Punt 2° voegt een nieuwe paragraaf 6 en 7 toe aan artikel 32, waardoor verduidelijkt wordt dat de vergunningverlenende overheid (in eerste aanleg) alleen een vergunning kan verlenen als de gemeenteraad de aanleg, wijziging, verplaatsing of opheffing van de gemeenteweg heeft goedgekeurd. Bij gebrek aan een beslissing of bij een negatief gemeenteraadsbesluit moet de vergunning worden geweigerd.

[...]

Artikel 77 [artikel 76 van het decreet van 3 mei 2019]

[...]

Punt 2° expliciteert dat de beslissingstermijn in graad van beroep van rechtswege opgeschort is zolang de Vlaamse Regering geen beslissing heeft genomen over het annulatieverzoek tegen de gemeenteraadsbeslissing betreffende de aanleg, wijziging, verplaatsing of opheffing van de gemeenteweg. Bij annulatie door de Vlaamse Regering kan de gemeenteraad een nieuw besluit nemen alvorens de beroepsinstantie binnen de omgevingsvergunningsprocedure beslist. Daarbij moet dan rekening worden gehouden met de dragende motieven van de regeringsbeslissing.

Voor een toelichting bij punt 3° wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 74, 2° » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2018-2019, nr. 1847/1 pp. 45 tot 47).

Ten gronde

B.3. Het verwijzende rechtscollege ondervraagt het Hof over de bestaanbaarheid, met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, van artikel 66, § 6, tweede lid, van het decreet van 25 april 2014, in de interpretatie dat een omgevingsvergunning moet worden geweigerd in geval van een vernietiging, door de Vlaamse Regering, van de gemeenteraadsbeslissing over de aanleg, wijziging, verplaatsing of opheffing van een gemeenteweg in het kader van een administratief beroep tegen de vergunningsbeslissing en zij dus verhindert dat de gemeenteraad daarover een nieuwe beslissing neemt.

Met de eerste prejudiciële vraag wenst het verwijzende rechtscollege te vernemen of de in het geding zijnde bepaling in die interpretatie bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre zij een verschil in behandeling in het leven roept tussen, enerzijds, de aanvrager van een omgevingsvergunning die zich in een dergelijke situatie bevindt en, anderzijds, de aanvrager van een omgevingsvergunning ten aanzien van wie door de vergunningverlenende beroepsinstantie wordt vastgesteld dat de gemeenteraad geen beslissing over de aanleg, wijziging, verplaatsing of opheffing van een gemeenteweg heeft genomen, in welk geval de vergunningverlenende instantie conform artikel 65, eerste lid, van het decreet van 25 april 2014 de gouverneur moet verzoeken om de gemeenteraad samen te roepen teneinde een beslissing over de zaak van de wegen te nemen.

De tweede prejudiciële vraag beoogt te vernemen of de in het geding zijnde bepaling in die interpretatie bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre zij een verschil in behandeling in het leven roept tussen, enerzijds, de aanvrager van een omgevingsvergunning die zich in een dergelijke situatie bevindt en, anderzijds, de burger die voordeel kan halen uit een besluit van de gemeenteraad tot definitieve vaststelling van een gemeentelijk rooilijnplan waartegen een administratief beroep werd ingesteld dat leidt tot een vernietiging van de gemeenteraadsbeslissing op grond van de artikelen 24 en 25 van het decreet van 3 mei 2019, in welk geval de gemeenteraad zich wel opnieuw over de aanleg, wijziging, verplaatsing of opheffing van een gemeenteweg kan uitspreken.

Gelet op hun samenhang, onderzoekt het Hof de beide prejudiciële vragen samen.

B.4.1. De Vlaamse Regering is van mening dat het onderzoek van de prejudiciële vragen moet worden beperkt tot het geval waarin de gemeenteraad een uitdrukkelijke beslissing heeft genomen over de aanleg of de wijziging van een gemeenteweg in het kader van een omgevingsvergunningsaanvraag en, meer specifiek, tot het geval waarin de gemeenteraad de aanleg, wijziging, verplaatsing of opheffing van een gemeenteweg heeft goedgekeurd.

B.4.2. Nu de partijen de draagwijdte van de door het verwijzende rechtscollege gestelde prejudiciële vragen niet mogen wijzigen of laten wijzigen, kan het Hof niet ingaan op de verzoeken van de Vlaamse Regering.

B.5. Volgens het verwijzende rechtscollege moet de in het geding zijnde bepaling in die zin worden geïnterpreteerd dat in geval van een vernietiging van de beslissing van de gemeenteraad over de aanleg, de wijziging, verplaatsing of opheffing van een gemeenteweg door de Vlaamse Regering, de gemeenteraad is verhinderd een nieuwe beslissing over de zaak van de wegen te nemen.

Die interpretatie is niet kennelijk onjuist. Het Hof beantwoordt de prejudiciële vraag bijgevolg in die interpretatie.

B.6. De in B.3 vermelde categorieën van personen zijn voldoende vergelijkbaar, aangezien zij allen belang hebben bij de goedkeuring van de aanleg, wijziging, verplaatsing of opheffing van een gemeenteweg door de gemeenteraad.

B.7. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.8. Het staat aan de bevoegde wetgever te oordelen of een georganiseerd administratief beroep moet worden georganiseerd en de modaliteiten daarvan vast te leggen.

De invoering van het georganiseerd administratief beroep tegen de beslissing van de gemeenteraad over de zaak van de wegen in het kader van een aanvraag tot het verkrijgen van een omgevingsvergunning past binnen de doelstellingen van het decreet van 3 mei 2019, te weten het creëren van een vereenvoudiging van de procedures en van een administratieve lastenverlaging en het zorgen voor duidelijkheid en rechtszekerheid alsook voor voldoende beroepsmogelijkheden (*ibid.*, pp. 7-8 en 10). De beperking van de beroepsmogelijkheid tot een vernietigingsberoep beoogt de autonomie van de gemeenteraad met betrekking tot de zaak van

de wegen te vrijwaren, waarmee wordt tegemoetgekomen aan een andere doelstelling van het decreet van 3 mei 2019, te weten het waarborgen van de subsidiariteit (*ibid.*, pp. 8 en 10). Die doelstellingen zijn legitiem.

B.9. Uit de in B.2 vermelde parlementaire voorbereiding blijkt dat de decreetgever de autonomie van de gemeenteraad om te beslissen over de aanleg of de wijziging van een gemeenteweg eveneens beoogde te vrijwaren door te benadrukken, in artikel 32, § 6, van het decreet van 25 april 2014 en in artikel 66, § 6, van dat decreet, dat noch in eerste administratieve aanleg, noch in graad van administratief beroep een vergunning kan worden verleend zonder dat de gemeenteraad de aanleg, wijziging, verplaatsing of opheffing van de gemeenteweg heeft goedgekeurd. Die bepalingen verduidelijken als dusdanig slechts wat reeds door de rechtspraak als algemene regel werd afgeleid uit de chronologie tussen de gemeenteraadsbeslissing over de zaak van de wegen en de beslissing over de vergunningsaanvraag, chronologie die vanaf het begin verankerd is geweest in de ruimtelijkeordeningswetgeving (zie bijvoorbeeld met betrekking tot artikel 4.2.25 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, zoals van toepassing vóór de opheffing ervan bij het decreet van 25 april 2014, Raad voor Vergunningsbetwistingen, 12 september 2017, RvVb-A-1718-0038).

B.10.1. In het licht van de in B.8 vermelde doelstellingen, is het evenwel niet pertinent dat de omgevingsvergunning in beroep van rechtswege wordt geweigerd als de Vlaamse Regering de beslissing van de gemeenteraad over de aanleg, wijziging, verplaatsing of opheffing van een gemeenteweg heeft vernietigd. Een vernietiging van de gemeenteraadsbeslissing over de zaak van de wegen impliceert immers niet noodzakelijk dat de aanvraag tot aanleg, wijziging, verplaatsing of opheffing van een gemeenteweg niet kan worden goedgekeurd.

Een vernietiging betekent dat de gemeenteraadsbeslissing wordt geacht nooit te hebben bestaan. Aangezien er een aanvraag is tot aanleg, wijziging, verplaatsing of opheffing van een gemeenteweg in het kader van een omgevingsvergunningsaanvraag en aangezien artikel 31 van het decreet van 25 april 2014 voorziet in een verplichting om de gemeenteraad samen te roepen om te beslissen over de aanleg, wijziging, verplaatsing of opheffing van de gemeenteweg, een verplichting die in de parlementaire voorbereiding van het decreet van 3 mei 2019 wordt aangemerkt als een verplichting van behoorlijk bestuur (*Parl. St.*, Vlaams Parlement,

2018-2019, nr. 1847/1, p. 46; *Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2018-2019, nr. 1847/5, p. 9), is de gemeenteraad verplicht om na een vernietiging door de Vlaamse Regering een nieuwe beslissing te nemen, waarbij hij zich zal moeten gedragen naar de motieven van het besluit van de Vlaamse Regering.

Indien dat mogelijk is in het licht van het vernietigingsmotief, dan verzet niets zich ertegen dat de gemeente een nieuwe beslissing neemt met herstel van de onwettigheid. Anders dan hetgeen de Vlaamse Regering in haar memorie opmerkt, is het daarbij irrelevant of de gemeenteraad in de vernietigde beslissing de aanleg of de wijziging van een gemeenteweg heeft goedgekeurd of afgekeurd.

B.10.2. In de interpretatie dat de in het geding zijnde bepaling voorziet in een weigering van rechtswege van de omgevingsvergunning bij een vernietiging van de gemeenteraadsbeslissing door de Vlaamse Regering, zonder dat de gemeenteraad de kans heeft om daarover een nieuwe beslissing te nemen, leidt de in het geding zijnde bepaling niet tot een vereenvoudiging van de procedures en een administratieve lastenverlaging, nu zij tot gevolg heeft dat er een nieuwe omgevingsvergunningsaanvraag zou moeten worden ingediend. In die interpretatie zorgt de in het geding zijnde bepaling evenmin voor een volledige, rechtszekere en efficiënte rechtsbescherming, nu zij impliceert dat de aanvrager van een omgevingsvergunning niet alleen een beslissing over de aanleg, wijziging, verplaatsing of opheffing van de gemeenteweg, maar ook een beslissing over zijn omgevingsvergunningsaanvraag wordt ontzegd. Bovendien strijdt de in het geding zijnde bepaling met de doelstelling van de decreetgever om de autonomie van de gemeenteraad met betrekking tot de zaak van de wegen te vrijwaren, nu zij tot gevolg heeft dat de eindbeslissing over de zaak van de wegen wordt genomen door de Vlaamse Regering en niet door de gemeenteraad.

B.11. In de interpretatie dat de woorden « of als de Vlaamse Regering de beslissing heeft vernietigd met toepassing van artikel 31/1 » impliceren dat de omgevingsvergunning in beroep van rechtswege wordt geweigerd als de Vlaamse Regering de beslissing van de gemeenteraad over de aanleg, wijziging, verplaatsing of opheffing van een gemeenteweg heeft vernietigd, zonder dat de gemeenteraad de kans heeft om daarover een nieuwe beslissing te nemen, is de in het geding zijnde bepaling niet bestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.12.1. Zoals de verzoekende partij voor het verwijzende rechtscollege en de Vlaamse Regering in hun memories opmerken, kan de in het geding zijnde bepaling evenwel ook anders worden geïnterpreteerd.

B.12.2. In de parlementaire voorbereiding van het decreet van 3 mei 2019, zoals weergegeven in B.2, heeft de decreetgever immers uitdrukkelijk aangegeven dat « bij annulatie door de Vlaamse Regering [...] de gemeenteraad een nieuw besluit [kan] nemen alvorens de beroepsinstantie binnen de omgevingsvergunningsprocedure beslist. Daarbij moet dan rekening worden gehouden met de dragende motieven van de regeringsbeslissing » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2018-2019, nr. 1847/1, p. 47). De decreetgever beoogde derhalve geen weigering van rechtswege van de omgevingsvergunning in beroep in geval van de vernietiging van de beslissing van de gemeenteraad over de aanleg, wijziging, verplaatsing of opheffing van een gemeenteweg door de Vlaamse Regering.

De gemeenteraad moet na een vernietiging van haar beslissing over de aanleg, wijziging, verplaatsing of opheffing van een gemeenteweg door de Vlaamse Regering derhalve op eigen initiatief een nieuwe beslissing nemen. Aangezien, zoals reeds vermeld, de vernietiging door de Vlaamse Regering impliceert dat de gemeenteraadsbeslissing geacht wordt nooit te hebben bestaan, kan de gemeenteraad ook worden samengeroepen om een nieuwe beslissing te nemen op grond van artikel 65, eerste lid, van het decreet van 25 april 2014.

Dat de decreetgever geen weigering van rechtswege van de omgevingsvergunning in beroep beoogde bij een vernietiging van de beslissing van de gemeenteraad over de aanleg, wijziging, verplaatsing of opheffing van een gemeenteweg door de Vlaamse Regering, volgt ten slotte ook uit de bedoeling van de decreetgever, zoals verwoord in de in B.2 weergegeven parlementaire voorbereiding, om te zorgen voor « een gelijke rechtsbescherming tegen beslissingen tot aanleg, wijziging, verplaatsing of opheffing van gemeentewegen, ongeacht of die tot stand zijn gekomen door (de wijziging van) een gemeentelijk rooilijnplan of in het kader van een vergunningsprocedure » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2018-2019, nr. 1847/1, p. 46).

B.12.3. In zoverre, zoals is vermeld in B.9, artikel 66, § 6, eerste lid, slechts de verwoording is van de algemene regel dat er geen vergunning kan worden verleend zonder

voorafgaande goedkeuring van de aanleg, wijziging, verplaatsing of opheffing van de gemeenteweg door de gemeenteraad, kunnen de woorden « of als de Vlaamse Regering de beslissing heeft vernietigd met toepassing van artikel 31/1 » in de in het geding zijnde bepaling in die zin worden geïnterpreteerd dat de omgevingsvergunning in beroep wordt geweigerd als de gemeenteraad na de vernietiging van haar beslissing door de Vlaamse Regering, op eigen initiatief of nadat zij werd samengeroepen op grond van artikel 65, eerste lid, van het decreet van 25 april 2014, binnen de opgeschorte en verlengde beslissingstermijn (artikel 66, § 2, 3^o, en § 2/2 van het voormelde decreet) over de aanleg, wijziging, verplaatsing of opheffing van een gemeenteweg in het kader van een aanvraag tot het verkrijgen van een omgevingsvergunning, geen nieuwe beslissing of een negatieve beslissing heeft genomen.

In die interpretatie bestaan de in de prejudiciële vragen bedoelde verschillen in behandeling niet.

B.13. In de interpretatie dat de woorden « of als de Vlaamse Regering de beslissing heeft vernietigd met toepassing van artikel 31/1 » impliceren dat de omgevingsvergunning in beroep wordt geweigerd als de gemeenteraad na de vernietiging van haar beslissing door de Vlaamse Regering, op eigen initiatief of nadat zij werd samengeroepen op grond van artikel 65, eerste lid, van het decreet van 25 april 2014, binnen de opgeschorte en verlengde beslissingstermijn (artikel 66, § 2, 3^o, en § 2/2 van het voormelde decreet) over de aanleg, wijziging, verplaatsing of opheffing van een gemeenteweg in het kader van een aanvraag tot het verkrijgen van een omgevingsvergunning geen nieuwe beslissing of een negatieve beslissing heeft genomen, is de in het geding zijnde bepaling bestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

- In de interpretatie dat de woorden « of als de Vlaamse Regering de beslissing heeft vernietigd met toepassing van artikel 31/1 » impliceren dat de omgevingsvergunning, in beroep van rechtswege wordt geweigerd als de Vlaamse Regering de beslissing van de gemeenteraad over de aanleg, wijziging, verplaatsing of opheffing van een gemeenteweg heeft vernietigd, zonder dat de gemeenteraad de kans heeft om daarover een nieuwe beslissing te nemen, schendt artikel 66, § 6, tweede lid, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 25 april 2014 « betreffende de omgevingsvergunning » de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

- In de interpretatie dat de woorden « of als de Vlaamse Regering de beslissing heeft vernietigd met toepassing van artikel 31/1 » impliceren dat de omgevingsvergunning in beroep wordt geweigerd als de gemeenteraad na de vernietiging van haar beslissing door de Vlaamse Regering, op eigen initiatief of nadat zij werd samengeroepen op grond van artikel 65, eerste lid, van het decreet van 25 april 2014, binnen de opgeschorte en verlengde beslissingstermijn (artikel 66, § 2, 3°, en § 2/2, van het voormelde decreet) over de aanleg, wijziging, verplaatsing of opheffing van een gemeenteweg geen nieuwe beslissing of een negatieve beslissing heeft genomen, schendt dezelfde bepaling de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet.

Aldus gewezen in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 18 januari 2024.

De griffier,

De voorzitter,

N. Dupont

L. Lavrysen