

## Opmerkingen

### Het Grondwettelijk Hof keurt de overgangsregeling van de wet van 25 juli 2008 goed

1. In de wet van 25 juli 2008, die in werking is getreden op 1 september 2008, is bepaald dat beroepen tot vernietiging bij de Raad van State de verjaring van vorderingen tot schadevergoeding bij de burgerlijke rechter stuiten<sup>1</sup>.

In bovenstaand arrest heeft het Grondwettelijk Hof op vordering van de Vlaamse Regering de overgangsbepalingen uit de wet van 25 juli 2008 aan de Grondwet getoetst.

Het Hof besluit dat de Grondwet niet is geschonden<sup>2</sup>.

2. Om het arrest van het Grondwettelijk Hof te kaderen, past een korte toelichting omtrent de ontstaansgeschiedenis van de wet van 25 juli 2008.

3. In twee arresten van 16 februari 2006 besliste het Hof van Cassatie dat de neerlegging van het verzoekschrift tot vernietiging van een administratieve handeling voor de Raad van State, de verjaring van het recht om voor een burgerlijke rechtbank schadevergoeding te vorderen gegrond op een onrechtmatige overheidsdaad, noch stuitte, noch schorste<sup>3</sup>. Eén van de twee arresten had betrekking op een overheidsopdracht.

Ingevolge deze rechtspraak moest de rechtzoekende, teneinde de verjaring van zijn vordering tot schadevergoeding tegen een administratieve overheid te stuiten, in principe een dagvaarding uitbrengen voor de burgerlijke rechter. Het annulatieberoep bij de Raad van State had op zich immers geen stuitende werking.

4. Het belang van deze rechtspraak van het Hof van Cassatie voor overheidsopdrachten was fundamenteel.

Vorderingen tot annulatie van de gunningsbeslissing dienen bij de Raad van State te worden ingesteld. Schadevergoeding kan echter enkel bij de gewone rechter worden bekomen. Het betreft onder meer de forfaitaire schadevergoeding van 10% waarop de afgewezen laagste regelmatige inschrijver bij aanbesteding recht heeft.

1 Wet tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek en de gecoördineerde wetten van 17 juli 1991 op de Rijkscomptabiliteit met het oog op het stuiten van de verjaring van de vordering tot schadevergoeding ten gevolge van een beroep tot vernietiging bij de Raad van State, BS, 22 augustus 2008.

Zie onder meer: M. KAISER, "La prescription de l'action en responsabilité civile extracontractuelle contre un pouvoir public: la mutation permanente?", *RGAR*, 2009, 14.562; E. BREWAEYS, "De stuiting van de verjaring van schuldvorderingen tegen de overheid", *RW*, 2008-2009, 562; S. LOGIE, "De impact van de wet van 25 juli 2008 op de verjaring van de vordering tot schadevergoeding ten gevolge van een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State inzake overheidsopdrachten", in C. DE KONINCK e.a. (Ed.), *Jaarboek overheidsopdrachten 2008-2009*, Brussel, EBP Publishers, 2009, 798.

2 In het arrest van 30 september 2009 (nr. 151/2009) had het Grondwettelijk Hof reeds in dezelfde zin geoordeeld.

3 Cass., 16 februari 2006, nr. C.05.0022.N. en nr. C.05.0050.N.

De inschrijver die van oordeel was dat de opdracht ten onrechte niet aan hem gegund was, diende in vele gevallen een vordering tot nietigverklaring in bij de Raad van State, die na vernietiging dan gevolgd werd door een vordering tot schadevergoeding bij de gewone rechter.

De vordering tot schadevergoeding ingevolge een onrechtmatige gunningsbeslissing is gebaseerd op de onrechtmatige daad en verjaart in het gemeenrecht na vijf jaar (art. 2262bis BW). Er is ten aanzien van bepaalde overheden (Staat, gemeenschappen en gewesten, en provincies) in een specifieke verjaringsregeling voorzien, die stapsgewijs wordt afgebouwd in de richting van de gemeenrechtelijke regeling<sup>4</sup>. Maar ook onder dit bijzondere regime bedroeg de verjaringstermijn voor de vordering tot schadevergoeding vijf jaar<sup>5</sup>.

Aangezien vernietigingsprocedures (van gunningsbeslissingen) bij de Raad van State ongeveer 5 jaar duren, diende de benadeelde inschrijver – gelet op de rechtspraak van het Hof van Cassatie van 16 februari 2006 – erover te waken dat hij, naast zijn eventuele annulatieverzoek bij de Raad van State, alleszins binnen vijf jaar na de gunningsbeslissing een vordering tot schadevergoeding indiende bij de gewone rechter ter stuiting van de verjaring.

De benadeelde inschrijver kon zich dikwijls niet veroorloven om het arrest van de Raad van State af te wachten teneinde daarna dan zijn vordering tot schadevergoeding bij de gewone rechter in te stellen.

Het annulatieverzoek had immers geen stuitende werking voor wat de schadevergoedingsvordering betrof, zelfs al was het de overduidelijke intentie van de verzoeker om aan de hand van een annulatie later schadevergoeding bij de burgerlijke rechter te bekomen.

**5.** Volgens de wetgever hadden de arresten van 16 februari 2006 van het Hof van Cassatie onbillijke gevolgen voor de rechtzoekende, omdat annulatieprocedures voor de Raad van State zeer lang duren. De rechtzoekende werd dikwijls geconfronteerd met het feit dat, wanneer hij uiteindelijk na jaren een annulatie bewam, zijn daaruit voortvloeiende vordering tot schadevergoeding verjaard bleek.

Bovendien werd opgemerkt dat de verplichting om een louter conservatoire dagvaarding uit te brengen ter stuiting van de verjaring nutteloze dagvaardingskosten met zich meebracht, en een nutteloze extra belasting voor de rechtbanken, met name in die gevallen dat de Raad van State uiteindelijk niet overging tot vernietiging, en de vordering tot schadevergoeding bij de gewone rechtbank bijgevolg niet werd geactiveerd<sup>6</sup>.

**6.** Middels de wet van 25 juli 2008 heeft de wetgever aan artikel 2244 BW toegevoegd dat een beroep tot vernietiging bij de Raad van State de verjaring van de vordering tot schadevergoeding stuit.

<sup>4</sup> Zie onder meer M. KAISER, *l.c.*, nrs. 5-13.

<sup>5</sup> Artikelen 100 en 101 KB, 17 juli 1991 houdende coördinatie van de wetten op de Rijkscomptabiliteit.

<sup>6</sup> *Parl.St.*, Senaat, BZ 2007, nr. 4-10/1, blz. 1-3.

Van zodra de Raad van State zich heeft uitgesproken over de nietigverklaring, begint een nieuwe verjaringstermijn van vijf jaar te lopen binnen dewelke de vordering tot schadevergoeding moet worden ingesteld.

Dit betekent dat de rechtzoekende, na tijdige indiening van het annulatieverzoek, de uitspraak van de Raad van State kan afwachten, en dat hij intussen niet meer genoodzaakt is om te bewarende titel dagvaarding uit te brengen voor de gewone rechtbank<sup>7</sup>.

7. In artikel 4 van de wet van 25 juli 2008 is in een overgangsregeling voorzien, die als volgt luidt:

"Deze wet is van toepassing op beroepen tot vernietiging die bij de Raad van State zijn ingediend vóór de inwerkingtreding ervan.

Zij is evenwel niet van toepassing wanneer de vordering tot schadevergoeding vóór de inwerkingtreding van deze wet verjaard is verklaard bij een in kracht van gewijsde gegane beslissing waartegen geen cassatieberoep is ingediend."

De wet is aldus van toepassing verklaard op beroepen tot vernietiging die bij de Raad van State zijn ingediend vóór de inwerkingtreding ervan op 1 september 2008.

Ofwel is het beroep nog steeds aanhangig en in dit geval stuit het de verjaring tot het tijdstip waarop de Raad van State de beslissing uitspreekt, ofwel is er reeds uitspraak gedaan over het beroep en in dit geval is een nieuwe verjaringstermijn beginnen te lopen vanaf het tijdstip waarop de Raad van State de beslissing heeft uitgesproken en kan de verjaringstermijn al dan niet verstreken zijn op het tijdstip van de inwerkingtreding van de wet<sup>8</sup>.

Met deze regeling wenste de wetgever te verzekeren dat de nieuwe wet van toepassing was op alle hangende zaken, alsmede op zaken waarbij men bij de inwerkingtreding van de nieuwe regeling minder dan 5 jaar verwijderd was van het vernietigingsarrest van de Raad van State.

8. Deze overgangsregeling is verregaand en doet een aantal verjaarde vorderingen "herleven".

De situatie van de partijen die tussengekomen zijn in de procedure voor het Grondwettelijk Hof toont dat aan:

- Een partij die in 2008 de nietigverklaring bekomt van een in 1998 ten aanzien van haar genomen administratieve beslissing, en die – per hypothese – niet tijdig dagvaarding had uitgebracht ter stuiting van de verjaring van de vordering tot schadevergoeding, kan op basis van de overgangsbepalingen van de nieuwe wet, alsnog dergelijke vordering instellen.

7 Er wordt nochtans opgemerkt dat de wettekst niet afdoende duidelijk is. Enkel indien de annulatie effectief wordt uitgesproken, zou er sprake zijn van stuiting van de verjaring. De voorzichtige inschrijver zal dus nog altijd binnen vijf jaar te bewarende titel dagvaarding uitbrengen (M. KAISER, *l.c.*, nr. 18).

8 *Parl. St.*, Kamer, 2007-2008, DOC 52-0823/005, blz. 3-4.

- Een andere partij heeft in 2002 de vernietiging bekomen van een administratieve beslissing uit 1992. Na de vernietiging heeft deze partij een vordering tot schadevergoeding ingesteld bij de burgerlijke rechter. De burgerlijke rechter heeft in 2005 geoordeeld dat deze vordering verjaard was. Bij de inwerkingtreding van de wet van 25 juli 2008 op 1 september 2008 was het hoger beroep tegen dat vonnis nog hangende. Gelet op de overgangsbepalingen van de wet van 25 juli 2008, zal het Hof van Beroep het vonnis wellicht hervormen.

9. De overgangsregeling van de wet van 25 juli 2008 vormde voor de Vlaamse Regering aanleiding om een beroep tot vernietiging in te stellen bij het Grondwettelijk Hof.

In het eerste middel stelde de Vlaamse Regering in het eerste onderdeel dat de overgangsregeling op een discriminatoire wijze afbreuk zou doen aan reeds verworven verjaringen.

Het Grondwettelijk Hof was echter van oordeel dat de rechtsonzekerheid, die vóór de arresten van het Hof van Cassatie van 16 februari 2006 bestond omtrent de problematiek van de verjaring, een bijzondere omstandigheid vormde die de terugwerkende kracht van de wet kon verantwoorden.

De wetgever heeft terecht kunnen oordelen dat de situatie van de rechtzoekenden die vóór de arresten van het Hof van Cassatie van 16 februari 2006 erop hadden vertrouwd dat zij de uitkomst van de procedure bij de Raad van State konden afwachten alvorens een aansprakelijkheidsvordering bij de burgerlijke rechtbank in te leiden, diende te worden geregulariseerd.

In het tweede onderdeel bekritiseerde de Vlaamse Regering de bepaling waarbij een onderscheid wordt gemaakt naargelang al dan niet cassatieberoep hangende is op het ogenblik van de inwerkingtreding van de nieuwe wet.

Het Grondwettelijk Hof stelde echter vast dat in geval van cassatieberoep er nog geen sprake is van een definitief geworden rechterlijke beslissing, en dat het onderscheid dus geen afbreuk doet aan het beginsel dat de nieuwe regeling niets mag afdoen aan definitieve rechterlijke beslissingen.

In het derde onderdeel vocht de Vlaamse Regering het verschil in behandeling aan naargelang de schuldeiser voorafgaand aan het instellen van de burgerlijke rechtsvordering al dan niet een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State heeft ingesteld.

Dit verschil in behandeling is volgens het Grondwettelijk Hof echter redelijk verantwoord, omdat de rechtzoekenden voorafgaand aan de arresten van het Hof van Cassatie van 16 februari 2006 erop konden vertrouwen dat zij de uitkomst van de procedure bij de Raad van State konden afwachten alvorens een vordering tot herstel van de schade bij de burgerlijke rechtbank in te leiden.

In het tweede middel vocht de Vlaamse Regering aan dat de federale Staat niet loyaal zou geweest zijn tegenover de gemeenschappen en gewesten, omdat de herleving van verjaarde procedures voor hen ernstige financiële gevolgen zou hebben.

Het Grondwettelijk Hof oordeelde echter dat de bekritiseerde overgangsmaatregel slechts een beperkte werking in de tijd heeft en dat de weerslag ervan op de financiën van de gemeenschappen en gewesten slechts occasioneel van aard is. De overgangsmaatregel is niet onevenredig.

**10.** Samengevat komt het erop neer dat het Grondwettelijk Hof aanvaardt dat de wetgever tegemoet heeft willen komen aan de "verschoonbare dwaling" in hoofde van diegenen die er vóór 16 februari 2006 vanuit gingen dat de verjaring van hun vordering tot schadevergoeding zou worden gestuit of geschorst door een annulatieberoep bij de Raad van State.

Zij zijn afdoende diligent geweest door een vordering tot nietigverklaring in te stellen bij de Raad van State en hun situatie is te onderscheiden van diegenen die niet die moeite hebben genomen.

Dit standpunt is niet ernstig bekritiseerbaar.

Het duale rechtssysteem waarbij administratieve beslissingen voor de Raad van State moeten worden aangevochten en waarbij schadeclaims enkel voor de gewone rechtbanken kunnen worden gevorderd, is complex.

De rechtsbescherming is inzake overheidsopdrachten een ingewikkeld kluwen en elke vereenvoudiging is welkom.

Wanneer de inschrijver een annulatievordering tegen een gunningsbeslissing indient bij de Raad van State, doet hij zulks in beginsel met het oog op het instellen van een vordering tot schadevergoeding bij de gewone rechter indien en nadat hij dergelijke vernietiging bekomt.

Diegenen die diligent genoeg geweest zijn om een annulatievordering in te stellen bij de Raad van State (met het oog op het bekomen van een schadevergoeding), mogen niet gestraft worden door de trage werking van deze Raad, met name indien het vernietigingsarrest slechts ongeveer vijf jaar na de inleiding ervan wordt geveld.

Bovendien was het vóór de arresten van 16 februari 2006 van het Hof van Cassatie geen zekerheid of de annulatieprocedure bij de Raad van State de verjaring schorste of stuitte.

Daarentegen is het niet onredelijk dat de inschrijver die niet middels een annulatieprocedure tegen de gunningsprocedure is opgekomen, en die ook niet (binnen 5 jaar) een procedure tot schadevergoeding bij de gewone rechter heeft ingesteld, met lege handen achterblijft.

**11.** Tot slot dient erop te worden gewezen dat op 25 februari 2010 de wet van 23 december 2009 in werking is getreden, die voorziet in nieuwe rechtsbeschermingsregels voor overheidsopdrachten<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Wet tot invoeging van een nieuw boek betreffende de motivering, de informatie en de rechtsmiddelen in de wet van 24 december 1993 betreffende de overheidsopdrachten en sommige opdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten, *BS*, 28 december 2009.

In artikel 65/23, § 4 wordt bevestigd dat de vordering tot schadevergoeding moet worden ingesteld binnen een termijn van vijf jaar.

Er is niks bepaald omtrent de stuiting van deze verjaring door de indiening van een annulatieprocedure.

Er is echter geen reden om aan te nemen dat de wetgever zou hebben willen afwijken van de bepalingen van de wet van artikel 25 juli 2008 omtrent de stuiting van de verjaring.

*P. Teerlinck,  
Advocaat*