

**ONTWERP VAN DECREET TOT WIJZIGING VAN HET DECREET VAN 4
APRIL 2014 BETREFFENDE DE ORGANISATIE EN DE RECHTSPLEGING
VAN SOMMIGE VLAAMSE BESTUURSRECHTSCOLLEGES TOT
OPTIMALISATIE VAN DE PROCEDURES**

Samenvatting

Om te komen tot een meer oplossingsgerichte bestuursrechtspraak worden een aantal aanpassingen aan DBRC-decreet doorgevoerd waardoor de procedure wordt geoptimaliseerd:

1. De vergunninghouder en de persoon die de melding verricht, worden als volwaardige partij in de procedure erkend;
2. In het licht van de relativiteitseis wordt het vereiste 'belang bij het middel' in hoofde van de verzoekende partij verfijnd;
3. Om de bemiddeling te stimuleren, wordt de toepasselijke procedure vereenvoudigd;
4. De substitutiebevoegdheid wordt verder uitgebreid, zonder dat de bestuursrechter zich volledig in de plaats kan stellen van de overheid.
5. Er worden een aantal andere vereenvoudigingen doorgevoerd wat betreft de andere tussenkommende partijen¹;
6. Er wordt een systeem uitgewerkt waarbij wordt verplicht om het rolrecht ten laatste gelijktijdig met het verzoekschrift of de tussenkomst te voldoen;
7. De mogelijkheid om een rechtsplegingsvergoeding toe te kennen wordt scherper gesteld om deze ten volle te laten overeenstemmen met haar achterliggende doelstelling, nl. tegemoetkomen aan een deel van het ereloon van de advocaat dat verschuldigd is voor bepaalde proceshandelingen.

MEMORIE VAN TOELICHTING

1 ALGEMENE TOELICHTING

Gehanteerde afkortingen:

- DBRC: dienst van de Bestuursrechtscolleges;
- DBRC-decreet: decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges;
- Omgevingsvergunningendecreet: decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning;
- Procedurebesluit: Besluit van de Vlaamse Regering van 16 mei 2014 houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse Bestuursrechtscolleges;
- RvVb: Raad voor Vergunningsbetwistingen
- RvSt: Raad van State

1.1 Situering

1. Het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges trad in werking op 1 januari 2015.
2. In het Regeerakkoord 2019-2024 werd een verdere professionalisering van de Vlaamse bestuursrechtspraak aangekondigd. Hierbij wordt aangegeven:

¹ Andere dan de vergunninghouder en de persoon die de melding verricht.

"De Raad voor Vergunningsbetwistingen trekt volop de kaart van de geschillenbeslechting binnen een redelijke termijn, om zo de bestuursrechtspraak af te stemmen op de noden van een gunstig investeringsklimaat. De Raad zal steeds de verschillende belangen in de schaal leggen in haar uitspraken. We onderzoeken hoe we de procedure voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen kunnen verbeteren door onder meer de afschaffing van het gewoon kortgeding, de invoering van een relativiteitseis, de verbetering van de bestuurlijke lus en de erkenning van de vergunninghouder als volledig volwaardige partij in de procedure. We onderzoeken ook hoe we de substitutiebevoegdheid verder kunnen uitbreiden, zonder dat de rechter zich volledig in de plaats kan stellen van het bestuur. We bekijken de vereisten voor een geïntegreerd beroep wanneer er door de adviesverlenende instanties een geïntegreerd advies is afgeleverd. We onderzoeken hoe we kennelijk en onredelijk misbruik van beroep verder kunnen beteugelen en hoe we de bestuursrechter alle middelen van een beroep kunnen laten beantwoorden."

3. In de Beleidsnota 2019-2024 Justitie en Handhaving wordt dit als volgt verwoord:

"Om de procedure voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen te verbeteren, voer ik onder meer een relativiteitseis in en erken ik de vergunninghouder als volledig volwaardige partij in de procedure. Daarnaast bestudeer ik hoe ik de bestuurlijke lus kan verbeteren. Ik onderzoek ook hoe ik decretaal de substitutiebevoegdheid verder kan uitbreiden, zonder dat de bestuursrechter zich volledig in de plaats kan stellen van de overheid. Met respect voor de rechten van verdediging bestudeer ik of de gewone schorsingsprocedure afgeschaft kan worden. Ik bekijk de vereisten voor een geïntegreerd beroep wanneer er door de adviesverlenende instanties een geïntegreerd advies is afgeleverd. Ik onderzoek ten slotte hoe kennelijk en onredelijk misbruik van de beroepsprocedures beteugeld kunnen worden en op welke wijze de bestuursrechter alle opgeworpen middelen van een beroep kan beantwoorden."

1.2 Inhoud

1.2.1 Probleemstelling en omgevingsanalyse

➤ Vergunninghouder geen volwaardig partij

4. De houder van een vergunning en de persoon die een melding verricht moeten vandaag de dag formeel vragen om tussen te komen in een procedure, waarna deze na een beschikking van de RvVb een schriftelijke uiteenzetting mogen indienen. Het komt ook voor dat zij als tussenkomende partijen hun schriftelijke uiteenzetting indienen wanneer de verzoekende partij en de verwerende partij reeds hun verzoekschrift en antwoordnota hebben ingediend.

Daarentegen onderscheidt de vergunninghouder (alook, igv meldingsplichtige handelingen, de persoon die de melding heeft verricht) zich van de andere tussenkomende partijen, aangezien hij of zij het grootste belang heeft bij de vergunning of aktenaam van de melding. Hij of zij is diegene die de houder is van het recht om niet meer geconfronteerd te worden met het verbod (op het uitvoeren van de geviseerde ingrepen in de omgeving) dat op de aanvraag rustte of om bevestigd te zien dat er geen verbod op de ingreep rust. De vergunninghouder kent van alle tussenkomende partijen de nauwste link met de vergunningsaanvraag en het beleidsinstrument van de omgevingsvergunningverlening als een door de bevoegde overheid verleende

toestemming (de vergunning vormt immers een constitatieve akte).² Voor bepaalde projecten wordt deze vergunningverlening vervangen door de aktenaam of weigering tot aktenaam van een melding. Het betreft het uitvoeren van stedenbouwkundige handelingen als vermeld in artikel 4.2.2 en 4.2.4 VCRO en de exploitatie van inrichtingen en activiteiten van de derde klasse als vermeld in artikel 5.2.1 DABM. Wanneer de objectieve legaliteit van de aktenaam of vergunning wordt nagegaan door de bestuursrechtscollages, heeft de vergunninghouder, dan wel de persoon die de melding heeft verricht ook daarbij het meeste belang.

Deze situatie ligt moeilijk in het licht van de feitelijke verhoudingen tussen partijen in het vergunningscontentieux. De verwerende overheid is immers niet altijd even gedreven om de bestreden beslissing te verdedigen, al was het maar omdat die individuele beslissingen haar niet allemaal even nauw aan het hart liggen. Vaak is het grootste 'slachtoffer' van een vernietiging dan ook niet de verwerende partij, maar wel de begunstigde van de bestreden beslissing.³

5. Door de beslissing van de verzoekende partij om de verleende vergunning/aktenaam van de melding aan te vechten wordt de vergunninghouder of persoon die de melding heeft verricht, tegen zijn wil, geplaatst in een situatie waarin hij dient te waken over zijn belangen. De vergunninghouder is dan misschien wel niet juridisch, maar wel *de facto* noodgedwongen een tussenkomende partij.

Op grond van artikel 21 DBRC-decreet is elke tussenkomende partij een rolrecht van 100 euro verschuldigd bij de indiening van een verzoekschrift tot tussenkomst per vordering waarin een verzoek tot tussenkomst is ingediend, dus ook de vergunninghouder die *de facto* noodgedwongen een tussenkomende partij is.

➤ **Belang/relativiteitseis**

6. In het licht van de relativiteitseis wordt het 'belang bij het middel' verijnd.

7. De rechtsleer lijkt geen rode draad doorheen de rechtspraak van de Raad van State en de Raad voor Vergunningsbetwistingen te kunnen trekken of spreekt zelfs van inconsistenties, wat de theorie van het 'belang bij het middel' betreft (artikel 35, derde lid, DBRC-decreet).⁴ Het nadeel hiervan is dat de rechtzoekende geen vaste criteria kent om uit te maken wanneer een verzoeker belang heeft bij een middel.⁵

8. Het belang bij het middel vormt nochtans een cruciale schakel voor het bepalen van de rol van de bestuursrechter, zodat het aangewezen is dat de

² I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Algemeen bestuursrecht. Grondslagen en beginselen*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 546-547; A. VAN OEVELEN, "Het persoonlijk of zakelijk karakter van bouw- en verkavelingsvergunningen", *Jura Falconis* 1974-75, (367) 367-369.

³ R. Stevens en K. Didden, *Raad van State. I. Afdeling Bestuursrechtspraak 2. Het procesverloop*, Brugge, die Keure, 2018, 220-221.

⁴ Zie e.g. niet uitputtend: F. EGGERMONT, "Rechtsmacht en belang bij het middel", *TBP* 2017, 380-397; A. WIRTGEN, "Het belang als ontvankelijkheidsvoorwaarde van het middel in het kader van het beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State", *TBP* 2015, (131) 131-151; G. VERHELST, "Raad voor Vergunningsbetwistingen en Milieuhandhavingscollege krijgen bestuurlijke lus 2.0", *RW* 2015-16, (923) 938; H. SCHOUKENS en H. WOLDENDORP, "Juridische moeilijkheden bij proactieve natuurontwikkeling: een laatste reddingsboei voor het polderdorpje Doel?", *TOO* 2014, (97) 105-106; RED., "De RvS als Einstein: alles is blijkbaar relatief", *TOO* 2014, 544-546; RED., "Relativiteitseis: Raad van State kijkt over de Moerdijk", *TOO* 2012, 22-24.

⁵ G. VERHELST, "Raad voor Vergunningsbetwistingen en Milieuhandhavingscollege krijgen bestuurlijke lus 2.0", *RW* 2015-16, (923) 938; RED., "Relativiteitseis: Raad van State kijkt over de Moerdijk", *TOO* 2012, (22) 23-24.

decreetgever de contouren hiervan voldoende duidelijk vastlegt.⁶ In een studie "Doel en functie van de bestuursrechtspraak: een blik op de toekomst" (2011) uitgevoerd in opdracht van de Nederlandse Raad van State hebben J.C.A. DE POORTER en K.J. DE GRAAF onderzoek gevoerd naar het doel en functie van de bestuursrechtspraak en wordt ook een toekomstvisie geschetst. Het onderzoek gaat onder meer na aan welke doelstellingen bestuursrechtspraak dient te beantwoorden en hoe, en in welke onderlinge verhouding, deze doelstellingen doorwerken. In deze studie werden drie doelstellingen van de bestuursrechtspraak gedefinieerd, met name⁷:

- 1) geschillenbeslechting: de taak van de bestuursrechter bestaat erin een oplossing te vinden voor het geschil tussen de verzoeker enerzijds en de overheid en/of de tussenkomende partij anderzijds en dit finaal te beslechten rekening houdende met de concrete belangen van de partijen;
- 2) het bewaken van de wettigheid van overheidsoptreden: de taak van de bestuursrechter bestaat erin het objectieve recht te handhaven ten dienste van het algemeen belang.
- 3) het bevorderen van de rechtsontwikkeling en de rechtseenheid: hier wordt de nadruk gelegd op rechtsvinding en de rechtsvormende taak van de bestuursrechter waardoor de uitspraken de betekenis van het individueel geval te buiten gaan.

9. Bij de ontwikkeling van een model van bestuursrechtspraak dienen de voormelde doelstellingen van de bestuursrechtspraak tegen elkaar afgewogen te worden, waarbij het aan de decreetgever toekomt om dit evenwicht te bepalen en dit met inachtneming van de hogere rechtsnormen. De decreetgever beschikt hierbij ook over de keuzevrijheid om meer de klemtoon te leggen op de geschillenbeslechtende functie van de bestuursrechter door te vereisen dat de wettigheidstoets betrokken moet worden op de concrete situatie van de verzoeker. Het achterliggende idee hierbij is dat de bestuursrechter enkel wettigheden onderzoekt wanneer deze raken aan de concrete positie van de verzoeker. Het model van bestuursrechtspraak evolueert aldus in de richting van een op geschillenbeslechting gericht procesmodel dat uitgaat van de concrete positie van de verzoeker. Het gaat om een procesmodel waarbij de bestuursrechtspraak primair betrokken is op de rechtspositie, in de zin van de rechtens beschermde belangen, van de verzoekende partij en hierbij ook de belangen van de adressant van de beslissing in rekening gebracht worden.⁸ Het gaat om een model waarbij de rechtsbeschermingsfunctie van het bestuursprocesrecht toenemende aandacht krijgt, veeleer dan het absoluut bewaken van de wettigheid van overheidsoptreden. In een dergelijk procesmodel vormt niet iedere schending van een rechtsregel automatisch ook een aantasting van de rechtspositie van de belanghebbende.⁹ Door de concrete positie van de procespartijen in ogenschouw te nemen, wordt een geschil sneller finaal opgelost en kunnen onnodige carrousels vermeden. De snelheid waarmee een geschil finaal wordt opgelost, vormt naast de deskundigheid een van de intrinsieke kenmerken van kwalitatieve rechtspraak. Zonder snelle finale geschillenbeslechting kan er met andere woorden onmogelijk sprake zijn van kwalitatieve rechtspraak.

➤ Bemiddeling

⁶ J. VANPRAET, *Snelle en evenwichtige rechtspraak*, 101.

⁷ J.C.A. de POORTER en K.J. de GRAAF, *Doel en functie van de bestuursrechtspraak: een blik op de toekomst*, Leiden, OBT, 2011.

⁸ J.C.A. de POORTER en K.J. de GRAAF, *Doel en functie van de bestuursrechtspraak: een blik op de toekomst*, Leiden, OBT, 2011, 27. Zie hierover ook B.J. SCHUELER, "Tussen te veel en te weinig. Subjectivering en finaliteit in de bestuursrechtspraak", in B.J. SHUELER, B.J. van ETTEKOVEN en J. HOEKSTRA, *Rechtsbescherming in het omgevingsrecht* (Vereniging voor Bouwrecht nr. 37), Den Haag, Instituut voor Bouwrecht, 2009, pg. 7-9.

⁹ Zie bv. ABRvS (Ndl.) 21 januari 2015; ECLI:NL:RVS:2015:96.

10. Met het decreet van 6 juli 2012¹⁰ werd de bemiddeling bij de RvVb ingevoerd als alternatieve vorm van geschillenbeslechting. Het doel van bemiddeling bestaat erin dat de partijen door middel van een rechtstreekse dialoog onder leiding van een bemiddelaar een voor iedereen aanvaardbare oplossing voor hun geschil zoeken. Achter de indiening van een beroep tot vernietiging kunnen diverse behoeften en belangen schuilgaan waaraan tot op verschillende wijzen kan worden tegemoetgekomen zonder dat de vernietiging hoeft te worden uitgesproken. In die gevallen waarin er onderhandelingsmarge en bereidheid tot dialoog bestaat, is het een goede zaak dat de partijen zelf de kans wordt gegeven om binnen welbepaalde wettelijke krijtlijnen samen naar een oplossing te zoeken die voor iedereen bevredigend is.

11. Omdat bemiddeling kan leiden tot een duurzame oplossing van het geschil, is het wenselijk om het gebruik van deze procedure te blijven stimuleren. Er moet worden vastgesteld dat de bemiddeling bij de RvVb gepaard gaat met een aantal procedurele bepalingen die vatbaar zijn voor vereenvoudiging. De basisbeginselen die voor elke bemiddeling gelden, worden momenteel in artikel 42 DBRC-decreet geregeld. In het Procedurebesluit wordt hieraan verder uitvoering gegeven.

Opstart en einde bemiddeling

12. Indien partijen onder de huidige procedure tijdens een zitting vragen om een bemiddelingspoging, stelt de griffier een proces-verbaal van dit verzoek tot bemiddeling op, dat hij samen met de kamervoorzitter en alle partijen of hun raadsman ondertekent. De kamervoorzitter dient nadien een tussenarrest op te maken om de bemiddeling op te starten.

De verplichting om de opstart van de bemiddeling met een tussenarrest te formaliseren, biedt weinig meerwaarde en neemt onnodige tijd in beslag. In dit tussenarrest doet de kamervoorzitter in wezen niets meer dan vaststellen dat er een gezamenlijk akkoord tot bemiddeling bestaat.

Vereisten bemiddelaar

13. De bemiddelaar moet een grondige kennis hebben van 'het betreffende domein van het Vlaamse recht betreffende de ruimtelijke ordening of van het Vlaamse milieurecht'.

De uitbreiding van de bevoegdheden van de RvVb (bv. betwistingen over definitieve onteigeningsbesluiten of omgevingsvergunningen voor kleinhandelsactiviteiten, ...) en de toenemende complexiteit van dossiers maken het wenselijk om deze bepaling te herformuleren.

Schorsende werking verzoek tot bemiddeling

14. Artikel 42, §4 DBRC-decreet zou momenteel verkeerdelijk de indruk kunnen wekken dat een eenzijdig verzoek tot bemiddeling de proceduretermijnen schorst. In de praktijk worden de proceduretermijnen enkel geschorst van zodra een gezamenlijk ondertekend verzoek tot bemiddeling voorligt. In dergelijk geval wordt het vooronderzoek gestaakt en roept de griffie de partijen op voor een zitting.

➤ **Substitutiebevoegdheid**

15. De substitutiebevoegdheid wordt verder uitgebreid, zonder dat de bestuursrechter zich volledig in de plaats kan stellen van de overheid.

16. Met artikel 12 van het decreet van 9 december 2016 houdende wijziging van diverse decreten, wat de optimalisatie van de organisatie en de rechtspleging

¹⁰ Decreet van 6 juli 2012 houdende wijziging van diverse bepalingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, wat de Raad voor Vergunningsbetwistingen betreft, BS 24 augustus 2012, 50.702.

van de Vlaamse bestuursrechtcolleges betreft, werd in artikel 37, §2, DBRC-decreet een indeplaatsstellingsbevoegdheid voor de RvVb voorzien. De memorie van toelichting gaf daarbij duidelijk aan dat deze gespiegeld werd aan de substitutiebevoegdheid van de Raad van State.¹¹

17. De RvVb kan, wanneer de te nemen beslissing het gevolg is van een zuiver gebonden bevoegdheid van de verwerende partij, het arrest in de plaats stellen van die beslissing. Hierbij werd gedacht aan een weigeringsbeslissing via indeplaatsstelling als gevolg van een onoverkomelijke legaliteitsbelemmering voor de verwerende partij.

Dergelijk arrest wordt gelijkgesteld met en komt in zo'n geval - omwille van efficiëntiewinsten en in het licht van een definitieve geschilbeslechting - in de plaats van de bestreden beslissing.¹²

18. De memorie benadrukte dat de indeplaatsstellingsbevoegdheid enkel kan worden aangewend ingeval er sprake is van een *zuiver gebonden bevoegdheid*, in die zin dat het vergunningverlenende bestuursorgaan over geen enkele beleidsvrijheid of appreciatiemarge (meer) beschikt bij het nemen van de beslissing.

Anders oordelen, zou afbreuk doen aan het beginsel van de scheiding der machten.¹³

De vraag stelt zich bijgevolg hoe moet worden omgegaan met situaties waarin de overheid initieel wel beschikte over een discretionaire bevoegdheid, maar deze bevoegdheid in de concrete omstandigheden van het geval redelijkerwijze gebonden blijkt te zijn. In dat geval is er sprake van een *a posteriori* oftewel naderhand gebonden bevoegdheid, waarbij de oorspronkelijk discretionaire bevoegdheid door de concrete omstandigheden is verdampt/versmald, opgebruikt.¹⁴

➤ **Inconsistenties voor andere tussenkomende partijen**

19. Tot op heden moeten tussenkomende partijen formeel een verzoek tot tussenkomst indienen, waarna de voorzitter een beschikking opmaakt waarmee dezen voorlopig worden toegelaten. Het is pas nadat de tussenkomende partij voorlopig is toegelaten dat zij een schriftelijke uiteenzetting kan indienen. In de praktijk heeft deze beschikking weinig toegevoegde waarde aangezien de ontvankelijkheid van de tussenkomst hoe dan ook steeds pas in het eindarrest van de RvVb zal worden beoordeeld.

De opmaak van een apart verzoekschrift tot tussenkomst en een beschikking, die daarna betekend wordt, veroorzaakt een werklast voor (de raadsman van) de tussenkomende partij, voor de bestuursrechter, voor de ondersteunende referendaris en voor de griffie. Als een overbodig, louter restant van oud artikel

¹¹ *Parl. St. VI. Parl. 2015-16, nr. 777/1, 11*; RvS 9 juli 2015, nr. 231.918; A. MAES, "Wijzigingen DRBC-decreet en Procedurebesluit stomen Raad voor Vergunningsbetwistingen en Milieuhandhavingscollege klaar voor Omgevingsvergunning", *TOO 2017*, (158) 163.

¹² *Parl. St. VI. Parl. 2015-16, nr. 777/1, 11*.

¹³ *Parl. St. VI. Parl. 2015-16, nr. 777/1, 11*. Zie ook A. MAES, "Wijzigingen DRBC-decreet en Procedurebesluit stomen Raad voor Vergunningsbetwistingen en Milieuhandhavingscollege klaar voor Omgevingsvergunning", *TOO 2017*, (158) 163; S. LUST, *Integraal rechtsherstel door administratieve rechtscolleges*, Brugge, die Keure, 2016, 94.

¹⁴ I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Algemeen bestuursrecht. Grondslagen en beginselen*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 623. Hiervoor wordt ook regelmatig teruggegrepen naar enkele arresten uit het onderwijscontentieux van de Raad van State: RvS 26 mei 2016, nr. 234.863; RvS 21 januari 2016, nr. 233.573; RvS 20 februari 2013, nr. 222.563; RvS 13 november 2012, nr. 221.394; RvS 2 november 2012, nr. 221.255; RvS 22 december 2005, nr. 153.126; RvS 27 juli 2001, nr. 98.070; S. LUST, *Integraal rechtsherstel door administratieve rechtscolleges*, Brugge, die Keure, 2016, 46-48.

4.8.19, §2, VCRO, heeft het verzoek tot tussenkomst en de beschikking die daaraan gekoppeld wordt, aldus geen meerwaarde meer.

Belanghebbenden moeten - met uitzondering van de vergunninghouder en de persoon die de melding heeft verricht - niettemin nog steeds aangeven in welke vorderingen ze wensen tussen te komen en moeten in principe dezelfde informatie aanleveren als dat vandaag het geval is¹⁵.

➤ Rolrechten

Tijdstip van betaling

20. Volgens de gangbare procedure bij de RvVb moet de griffie in elk dossier een brief sturen aan de verzoekende partij en de tussenkomende partij(en) met een uitnodiging tot betaling van het rolrecht. Met deze brief wordt aan de verzoekende en tussenkomende partijen achtereenvolgens een termijn van 15 dagen verleend om tot betaling over te gaan. Deze stap in de procedure werkt nodeloos vertragend.

Tenlastelegging als kosten

21. Artikel 33, eerste lid, DBRC-decreet bepaalt dat een Vlaams bestuursrechtcollege in zijn arrest het geheel of een deel van de kosten ten laste van de partij legt die ten gronde in het ongelijk gesteld wordt.

22. Deze bewoordingen sluiten op zich niet uit dat de RvVb bepaalde kosten van het geding (bv. het rolrecht betaald door de verzoekende partij) ten laste zou leggen van de tussenkomende partij.

De decreetstekst bepaalt immers dat de kosten geheel of voor "een deel" ten laste worden gelegd van de partij die ten gronde in het ongelijk wordt gesteld, waardoor de kosten ook ten dele ten laste kunnen worden gelegd van een partij die niet ten gronde in het ongelijk is gesteld.

23. In de praktijk worden de kosten van de tussenkomende partij, nl. het door haar betaalde rolrecht, in de regel ten laste gelegd van deze partij en dus niet aan een andere partij.

- Een tussenkomende partij beslist immers zelf om al dan niet tussen te komen in een procedure. Vanuit die optiek betreft het aldus *de jure* een vrijwillige tussenkomst¹⁶.
- Ook zou de tenlastelegging aan de verzoekende partij van de kosten van de tussenkomst het *recht op toegang tot de rechter onredelijk kunnen bezwaren*. De verzoekende partij kan immers moeilijk inschatten hoeveel partijen er zullen tussenkomen in de procedure. Door de kosten van de tussenkomst ten laste te leggen van de verzoekende partij, bestaat het risico dat deze financieel wordt afgeschrikt om een beroep in te stellen, precies omdat zij kan worden opgezadeld met de kosten verbonden aan de tussenkomst en het moeilijk is op voorhand in te schatten hoe groot die zullen zijn.¹⁷

¹⁵ Dit zal de vergunninghouder ook moeten doen. Bij wijze van voorbeeld zal die nog steeds een inventaris van de overtuigingsstukken moeten toevoegen.

¹⁶ Dit is vaste rechtspraak, zie bv. RvVb 10 maart 2020, nr. RvVb-A-1920-0650: "*Anderzijds moet de tussenkomende partij haar eigen kosten, met name het door haar betaalde rolrecht, zelf dragen. Ze beslist immers zelf om al dan niet tussen te komen in een procedure*".

¹⁷ RvVb 30 mei 2017, nr. RvVb/A/1617/0894; RvVb 11 juni 2019, nr. RvVb/A/1819/1085; RvVb 10 december 2019, nr. RvVb/A/1920/0356. We stellen vast dat de Raad van State in enkele (weinig gemotiveerde) arresten de kosten van de tussenkomst wel ten laste heeft gelegd van de verzoekende of de verwerende partij. Bv. RvS 30 maart 2007, nr. 169.626 en RvS 18 januari 1995, nr. 51.197.

Omgekeerd worden soms de rolrechten van de verzoekende partij wel ten laste gelegd van de tussenkomende partij, bv. wanneer deze tussenkomende partij als vergunninghouder heeft verzaakt aan de bestreden beslissing.¹⁸

➤ **Rechtsplegingsvergoeding**

24. Artikel 33 DBRC-decreet bepaalt dat een Vlaams bestuursrechtscollege in zijn arrest het geheel of een deel van de kosten ten laste van de partij legt die ten gronde in het ongelijk gesteld wordt.

Deze kosten omvatten:

- het getuigengeld;
- de kosten en erelonen van het onderzoek van de deskundigen;
- de kosten van de bekendmaking van het arrest, conform artikel 47 DBRC-decreet, uitgezonderd wat de Raad voor Verkiezingsbetwistingen betreft.

Wat de RvVb betreft, omvatten de kosten onder andere ook het rolrecht en de rechtsplegingsvergoeding.

25. Huidig artikel 21, §7, DBRC-decreet regelt de rechtsplegingsvergoeding bij de RvVb en bepaalt dat de RvVb een rechtsplegingsvergoeding kan toekennen, wat een forfaitaire tegemoetkoming is in de kosten en honoraria van de advocaat van de partij die ten gronde in het gelijk wordt gesteld.

26. Doordat het DBRC-decreet uitdrukkelijk bepaalt dat de rechtsplegingsvergoeding toekomt aan de partij die *'ten gronde'* in het gelijk wordt gesteld, wordt die vergoeding dus pas begroot en opgelegd wanneer de RvVb zich uitspreekt over de grond van de zaak in de vernietigingsprocedure.

De rechtsplegingsvergoeding hangt vast aan de hoofdvordering en niet aan de accessoire vorderingen. Wanneer de RvVb zich dus uitspreekt over de schorsingsvordering kan hij in principe geen rechtsplegingsvergoeding toekennen.¹⁹

27. Dat kan echter tot ongewenste situaties leiden. Zo is het mogelijk dat de RvVb een schorsingsvordering die samen met of afzonderlijk van een vernietigingsberoep wordt ingesteld, verwerpt om evidente redenen (bv. afwezigheid van het bewijs van hoogdringendheid), maar daarna wel overgaat tot de vernietiging van de vergunningsbeslissing.

Hoewel de vergunningverlenende overheid zich in beide procedures moet verweren en in de schorsingsvordering gelijk krijgt, komt ze niet in aanmerking voor een rechtsplegingsvergoeding. Meer nog, de verzoekende partij die nadien ten gronde wel gelijk krijgt, kan wel een - zelfs verhoogde (+20%) - rechtsplegingsvergoeding genieten en het resultaat van de schorsingsvordering is daarbij niet relevant.

1.2.2 Beleidsmaatregelen en doelstelling

28. Het voorliggende voorontwerp van decreet beoogt de bestuursrechtspraak van en de procedure bij de Vlaamse bestuursrechtsrechtscolleges die onder de koepel van de DBRC vallen te optimaliseren en te stroomlijnen, zodat de burgers, de ondernemingen en de overheden erop kunnen vertrouwen dat de

¹⁸ RvVb 20 februari 2018, nr. A/1718/0574; RvVb 24 september 2019, nr. RvVb/A/1920/0105; RvVb 2 april 2019, nr. RvVb/A/1819/0813; RvVb 3 juli 2018, nr. RvVb A/1718/1066; RvVb 16 oktober 2018, nr. RvVb/A/1819/0186.

¹⁹ Enkel in uitzonderlijke gevallen legt de RvVb de rechtsplegingsvergoeding wel op in een arrest dat de schorsing verwerpt, wanneer er geen vernietigingsberoep is ingesteld. RvVb 2 juli 2018, nr. RvVb/UDN/1718/1085, RvVb 25 september 2018, nr. RvVb/S/1819/0108.

rechtsgeschillen kwaliteitsvol, binnen een redelijke termijn, oplossingsgericht en definitief beslecht kunnen worden. Dit is vanuit het algemeen economisch belang ook noodzakelijk om investeringsprojecten sneller en efficiënter te kunnen realiseren.

De lange doorlooptijden van juridische procedures voor de bestuursrechter moeten ingeperkt worden en een uitblijvend gebrek aan finale duidelijkheid en rechtszekerheid of het project gerealiseerd mag worden na het doorlopen van een procedure voor de bestuursrechter dient zoveel als mogelijk vermeden te worden.

➤ **Vergunninghouder als volwaardig partij**

29. Daarom wordt de vergunninghouder (alook, igv meldingsplichtige handelingen, de persoon die de melding heeft verricht) voortaan 'automatisch' en dus 'van rechtswege' als partij betrokken in de procedure, net zoals de verwerende partij. Hij of zij moet niet meer vragen om formeel tussen te komen; wordt samen met de verwerende partij aangeschreven; en krijgt samen en gelijktijdig met de verwerende partij een termijn om een repliek te laten gelden²⁰. De vergunninghouder en de persoon die de melding heeft verricht worden hiermee een volwaardige partij in het vergunningscontentieux.

Deze regeling is uiteraard niet van toepassing indien de vergunninghouder zelf het beroep heeft ingesteld (bijvoorbeeld omwille van een gecontesteerde vergunningsvoorwaarde).

30. Het is door de beslissing van een verzoekende partij tegen een verleende vergunning/aktenaam van de melding, dat de vergunninghouder/persoon die de melding heeft verricht, tegen zijn wil, geplaatst wordt in een situatie waarin hij dient te waken over zijn belangen.²¹

Aangezien de vergunninghouder en de persoon die de melding heeft verricht, de facto een 'gedwongen' tussenkomende partij worden in de procedure, lijkt het logisch om hen vrij te stellen van het rolrecht.

Er mag nogmaals op gewezen worden dat de verwerende overheid 'niet altijd even gedreven' is om een vergunning te verdedigen, al was het maar omdat die individuele beslissingen haar niet allemaal even nauw aan het hart liggen. Vaak is het grootste 'slachtoffer' van een vernietiging niet de verwerende partij, maar wel de vergunninghouder dan wel de persoon die de melding heeft verricht. In de praktijk zal die persoon dan ook de meeste kosten maken om een vergunning of aktenaam te verdedigen. Het idee om de vergunninghouder en de persoon die de melding heeft verricht vrij te stellen van rolrecht, valt dan ook te verantwoorden vanuit billijkheidsoverwegingen. Zij worden als het ware niet meer 'gestraft' of 'belast' om tussen te komen in een procedure om hun vergunning te verdedigen.

➤ **Relativiteitseis**

31. Ons bestuursprocesrecht functioneert nog niet optimaal. Het ontwerp beoogt de ontwikkeling naar een bestuursprocesmodel waarbij de rechtsbeschermingsfunctie en, in het verlengde daarvan, de geschillenbeslechtende taak van de bestuursrechter centraal wordt geplaatst

²⁰ Vervolgens kan de verzoekende partij gezamenlijk op beide standpunten antwoorden.

²¹ Vergelijk naar analogie met het statuut van de eigenaar in onteigeningsprocedures: GwH 8 december 2011, nr. 186/2011, B.25.4; "Het Grondwettelijk Hof stelde dat ingevolge de onteigeningsbeslissing van de overheid de eigenaar van het goed noodgedwongen partij wordt in een gerechtelijke procedure, die er in essentie toe strekt om het in artikel 16 van de Grondwet gewaarborgde grondrecht te waarborgen. Het technische en juridische karakter van de onteigeningsprocedure noopt de eigenaar ertoe om zich te laten bijstaan door een advocaat, aangezien hij slechts dan zijn rechten ten volle kan laten gelden." (T. Quintens, "Rechtsplegingsvergoedingen in het kader van onteigeningsprocedures", RABG 2018/14, 1314).

verder te ondersteunen. De bestuursrechter moet daartoe beschikken over bevoegdheden die hem in staat stellen om te zorgen voor snelle duidelijkheid voor belanghebbenden en bestuursorganen over hun onderlinge concrete rechtsposities, zonder de mogelijkheden voor het aanvechten van besluiten te beknotten. Het DBRC-decreet biedt de bestuursrechter nu reeds instrumenten om een geschil definitief te beslechten in functie van de concrete belangen van de beroepsindieners, zonder dat noodzakelijk steeds overgegaan moet worden tot een "kale" vernietiging. Zo biedt artikel 37 DBRC-decreet de mogelijkheid aan de bestuursrechter om injuncties uit te spreken of zelf in de zaak te voorzien, biedt artikel 34 DBRC-decreet de mogelijkheid om toepassing te maken van de bestuurlijke lus en biedt artikel 36 DBRC-decreet de mogelijkheid om, desnoods ambtshalve de gevolgen in stand te houden. De verduidelijkingen die aangebracht worden in artikel 35, derde lid, DBRC-decreet beogen die tendens naar een finale geschillenbeslechting die rekening houdt met de concrete belangen van de partijen te versterken.

32. Ook in Nederland en Duitsland houdt de bestuursrechter bij de geschillenbeslechting rekening met de rechtens beschermde belangen van de verzoeker. Zo heeft de Nederlandse wetgever in artikel 8:69a van de Algemene Wet Bestuursrecht (Nederland) de relativiteitseis ingevoerd op grond waarvan de bestuursrechter een besluit niet vernietigt op grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel niet kennelijk strekt tot de bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept. Het Duitse bestuursprocesrecht wordt gekenmerkt door rechtsbescherming die uitsluitend dient ter bescherming van individuele publiekrechtelijke rechten (zgn. *recours subjectif in optima forma*). Dit heeft tot gevolg dat de bestuursrechter bij beroepen van derde-belanghebbenden slechts dient na te gaan of het besluit in strijd is met de rechten van de appellante. § 113, 1^o Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) (Duitsland) bepaalt bijvoorbeeld dat een administratieve rechtshandeling enkel wordt vernietigd wanneer de rechten van de eiser daardoor worden geschonden. Verder bevat §42 Verwaltungsgerichtsordnung (Duitsland) een zogenaamde "Schutznormvereiste" volgens dewelke een verzoekende partij kan opkomen tegen een beslissing wanneer zijn rechten geschonden zijn. Om als derde-belanghebbende aangemerkt te worden is in Zweden in beginsel vereist dat het besluit de rechtspositie van de persoon beïnvloedt of een belang raakt, dat op enige wijze door de rechtsorde wordt erkend.²² Deze erkenning kan blijken uit de tekst van de wettelijke regeling of uit de wetsgeschiedenis. Dit veronderstelt dat gekeken wordt naar het beschermingsbereik (zgn. "Schutznormvereiste") van de norm waarvan de schending aangevoerd wordt. In functie daarvan wordt dan nagegaan of de norm beoogt de verzoeker te beschermen. Indien deze vraag positief beantwoord wordt kan de verzoeker de onwettigheid aanvoeren, in het andere geval niet.

33. Het voorgestelde artikel 35, derde lid, DBRC-decreet beoogt het belang van het middel te verduidelijken en herformuleren rekening houdende met vooropgestelde doelstelling om rechtsbescherming te bieden die geënt is op de concrete situatie van de verzoeker en dit met inachtneming van de grondrechten en het Europees recht.

34. Het voorstel tot aanpassing van het derde lid van artikel 35 regelt drie van elkaar te onderscheiden situaties waarin een aangevoerde onwettigheid niet tot een vernietiging aanleiding kan geven. Het gaat dus om drie gevallen die naast elkaar staan en niet om cumulatieve voorwaarden. Deze drie situaties hebben betrekking op de belangenschade, de relativiteitseis en de attentieplicht en worden hieronder verder toegelicht in de artikelsgewijze bespreking.

²² L. A. K. HOEGEE, *Rechtsbescherming tegen bestuurshandelen in Nederland, Noorwegen en Zweden*, Proefschrift tot het verkrijgen van de graad van doctor aan de Radboud Universiteit Nijmegen, 2011, pg. 319.

➤ **Bemiddeling**

35. Om de bemiddeling te stimuleren, wordt de toepasselijke procedure vereenvoudigd.

Opstart en einde bemiddeling

36. Voorliggende regeling zorgt ervoor dat volstaat dat de kamervoorzitter in een proces-verbaal laat akteren dat er een akkoord bestaat tussen de partijen om een bemiddelingsprocedure op te starten. In dezelfde zin zal niet langer een tussenarrest vereist zijn om de bemiddelingstermijn te verlengen of wanneer de procespartijen met hun bemiddelingspoging uiteindelijk niet tot een akkoord komen en de bemiddeling wordt stopgezet.²³

De verdere jurisdictionele procedure kan worden voortgezet van zodra dit in een proces-verbaal is geakteerd.

Vereisten bemiddelaar

37. Om tegemoet te komen aan de uitbreiding van de bevoegdheden van de RvVb en de toenemende complexiteit van dossiers wordt voortaan gevraagd dat de bemiddelaar moet voldoen aan de vereiste dat hij een grondige kennis heeft van, en nuttige ervaring in, het betreffende domein dat het voorwerp uitmaakt van de betwisting.

Schorsende werking verzoek tot bemiddeling

38. Daar de proceduretermijnen enkel worden geschorst van zodra een gezamenlijk ondertekend verzoek tot bemiddeling voorligt, dient de onduidelijkheid in het DBRC-decreet weggewerkt te worden.

➤ **Substitutiebevoegdheid**

39. Voorliggende decreetswijziging verduidelijkt dat de indeplaatsstellingsbevoegdheid niet enkel kan worden aangewend ingeval er sprake is van een *zuiver gebonden bevoegdheid* maar dat het ook kan gaan om situaties waarin de overheid initieel wel beschikte over een discretionaire bevoegdheid, maar deze bevoegdheid in de concrete omstandigheden van het geval redelijkerwijze gebonden blijkt te zijn.²⁴

In dat geval is er sprake van een *a posteriori* oftewel naderhand gebonden bevoegdheid, waarbij de oorspronkelijk discretionaire bevoegdheid door de concrete omstandigheden is verdampt/versmald, opgebruikt.

J. LUST haalt in die context het voorbeeld aan van een motievenfuik. De vernietiging van de eerste beslissing of de daaropvolgende herstelbeslissingen kan uitwijzen dat motieven die de bestreden beslissing kunnen verantwoorden, zonder meer niet bestaan. Uiteindelijk rest er dan geen keuzemogelijkheid meer, maar wel nog een rechtsplicht voor de overheid. In welke mate de overheid naar aanleiding van een injunctie hiertoe meerdere kansen moet krijgen om een gedegen uitspraak te doen voor zij haar beoordelingsvrijheid helemaal heeft verbeurd, hangt af van de concrete omstandigheden van de zaak.²⁵

²³ Van een echt bevel door de kamervoorzitter is er dan ook geen sprake, zie ook *Parl. St.* VI. Parl. 2383/1, 194.

²⁴ S. LUST, *Rechtsbescherming tegen de (administratieve) overheid. Een inleiding*, Brugge, die Keure, 2014, 153.

²⁵ J. LUST, "De gevolgen van vernietigingsarresten. Ban het buikgevoel" in I. COOREMAN, D. LINDEMANS en L. PEETERS, *De tenuitvoerlegging van arresten van de Raad van State*, Brugge, die Keure, 2012, (81) 97-98.

40. Een onoverkomelijke legaliteitsbelemmering (bv. een onoverkomelijke, planologische non-conformiteit) is mogelijks reeds duidelijk de eerste maal dat een vergunningsdossier bij de RvVb voorligt. Niets staat eraan in de weg dat het bestuursrechtcollege in dat geval onmiddellijk overgaat tot indeplaatsstelling.²⁶

41. Daarnaast kan de substitutie interessant zijn om carrousel-scenario's²⁷ - waarbij vernietigingsarresten en herstelbeslissingen elkaar opvolgen zonder dat zich daarbij een definitieve geschilbeslechting aan de horizon aftekent - te vermijden. Dit zijn de beoogde situaties van feitelijke of *a posteriori* gebonden bevoegdheden, waaronder de hypothesen volgens dewelke de werking van de wet en bepaalde omstandigheden samen tot gevolg hebben dat het bestuur een welbepaalde beslissing dient te nemen terwijl de wet hem in het begin een zekere appreciatiemarge liet.²⁸

De feitelijke of *a posteriori* gebonden bevoegdheid volgt immers uit de werking van de wet in het licht van de concrete gegevens van het aan de vergunningverlenende overheid voorgelegde administratief dossier. Hieronder dient aldus ook de voormelde verdamping en motievenruik te worden verstaan.²⁹

42. Deze verduidelijking in het DBRC-decreet is noodzakelijk, aangezien de onoverkomelijke legaliteitsbelemmering zich in die situaties niet altijd op het eerste gezicht aandient.³⁰

➤ Vereenvoudigingen voor andere tussenkomende partijen

43. In het kader van vereenvoudigingen wat betreft de andere tussenkomende partijen (niet de vergunninghouder) zal deze partij niet langer een het verzoek tot tussenkomst moeten indienen. Een verzoek tot tussenkomst zal niet langer geuit worden in een verzoekschrift, maar aan de hand van de schriftelijke uiteenzetting. De belanghebbende partij zal in deze schriftelijke uiteenzetting de wens moeten uitdrukken om in de vordering tussen te komen. De schriftelijke uiteenzetting, wordt – zoals dat voorheen ook reeds het geval was – conform artikel 17 DBRC-decreet verder uitgewerkt in het Procedurebesluit.³¹

➤ Rolrechten

Tijdstip

44. Er wordt een systeem uitgewerkt waarbij de rolrechten in principe betaald moeten worden door de verzoekende en tussenkomende partijen ten tijde van het indienen van het verzoekschrift, dan wel van de tussenkomst.³²

²⁶ E.g. RvVb 18 september 2018, nr. RvVb/A/1819/0066.

²⁷ Zie e.g. RvVb 4 december 2018, nr. RvVb/A/1819/0380.

²⁸ RvVb 10 september 2019, nr. RvVb/A/1920/0039.

²⁹ RvS 24 oktober 2019, nr. 245.881; RvS 8 maart 2018, nr. 240.975. Zie ook RvS 5 december 2019, nr. 246.280; RvS 3 oktober 2019, nr. 245.615; RvS 3 oktober 2019, nr. 245.613.

³⁰ RvVb 5 maart 2019, nr. RvVb/A/1819/0686.

³¹ *Parl. St. VI.Parl. 2013-14, nr. 2383/1,33: "Rechtspleging is een zeer ruim begrip: inhoud verzoekschrift, de stukken, memories, behandeling van het beroep of bezwaar, het arrest, de kennisgeving en tenuitvoerlegging, de tussengeschieden, ... In overeenstemming met het in artikel 146, eerste zin, van de GW vervatte legaliteitsbeginsel worden de grondregels voor de werkwijze en de procedure in het decreet opgenomen. Zo worden de termijnen om een beroep of bezwaar in te dienen bij decreet bepaald (sectoraal of wat de Raad voor Verkiezingsbetwistingen betreft in afdeling 4) evenals de personen die beroep of bezwaar kunnen instellen".*

³² Het feit dat de rolrechten moeten worden voorgeschoten is een reeds lang bestaande praktijk en doet geen afbreuk aan het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel: RvS 26 januari 2016, nr. 233.609; T. MOONEN, "Recht op toegang tot de rechter. Financiële drempels", *NJW* 2019, (682) 688. Wel nieuw is het tijdstip waarop dit dient te zijn gebeurd.

Op het ogenblik dat zij hun verzoekschrift indienen, moeten zij het rolrecht al betaald hebben. Deze vereiste geldt zowel bij het indienen van een vordering tot vernietiging als een vordering tot schorsing bij hoogdringendheid.

Het is dus niet langer noodzakelijk dat de griffier een brief stuurt aan de verzoekende partij en de tussenkommende partijen met een uitnodiging tot betaling van het rolrecht.

Dankzij deze wijziging zal de doorlooptijd van de procedures bij de RvVb aanzienlijk ingekort worden.

45. Wel wordt voorzien in de vereiste mechanismen om het recht op toegang tot de rechter te blijven waarborgen.

Zo mogen partijen niet worden benadeeld indien hun bankverrichting vertraging oploopt en de betaling pas later wordt gecrediteerd.

Verder zullen de partijen beschikken over de mogelijkheid om het gebrek aan betaling te remediëren. De nieuwe betalingstermijn wordt vastgelegd op acht dagen. De totale betalingstermijn blijft voldoende lang om aan de betalingsplicht te kunnen voldoen, aangezien partijen zowel tijdens de beroepstermijn, maar dus ook nadien nog over een betalingsmogelijkheid beschikken.

46. Indien de verzoekende partij of de tussenkommende partij toch zou nalaten om het rolrecht te betalen, is haar verzoekschrift of tussenkomst onontvankelijk. Hier wordt niet afgedaan aan de overmachtsleer voor zover de verzoekende partij of tussenkommende partij de concrete overmachtssituatie kan aantonen.

➤ **Rechtsplegingsvergoeding**

47. De mogelijkheid om een rechtsplegingsvergoeding toe te kennen wordt scherper gesteld om deze ten volle te laten overeenstemmen met haar achterliggende doelstelling. Namelijk tegemoetkomen aan een deel van het ereloon van de advocaat dat verschuldigd is voor bepaalde proceshandelingen.

48. Voorgesteld wordt om de rechtsplegingsvergoeding niet langer te beperken tot de partij die 'ten gronde' in het gelijk wordt gesteld. De vereiste van het gelijk 'ten gronde' wordt verlaten en het DBRC-decreet zal het enkel nog hebben over 'de partij die in het gelijk wordt gesteld'.

49. Daardoor zal het voortaan mogelijk zijn om al in *de uitspraak over de schorsingsprocedure* een rechtsplegingsvergoeding toe te kennen.

De toe te kennen rechtsplegingsvergoeding wordt aldus berekend voor elke afzonderlijke vordering. Dat neemt niet weg dat de schorsingsvordering nog steeds een accessorium is aan de hoofdvordering, nl. het vernietigingsberoep. Wanneer dus tijdens de schorsingsprocedure nog geen uitspraak is gedaan over de rechtsplegingsvergoeding (bv. omdat ze niet werd gevraagd) kan die ook nog in de vernietigingsprocedure worden gevraagd en toegekend.

50. Aldus sluit de regeling meer aan bij de bedoeling van de rechtsplegingsvergoeding, nl. het tegemoetkomen aan een deel van het ereloon van de advocaat dat verschuldigd is voor bepaalde proceshandelingen. Ook de behandeling van een schorsingsvordering noodzaakt een raadsman tot verschillende proceshandelingen (vb. opmaken schorsingsnota en pleidooi op de zitting).

Bij een schorsingsvordering wordt bovendien van de raadsman verwacht om die handelingen te stellen binnen kortere termijnen, wat een meerkost inhoudt.

Daarom is het logischer om de rechtsplegingsvergoeding te bekijken per vordering eerder dan alleen voor de hoofdvordering (de vernietigingsprocedure).

51. De gewijzigde regeling heeft als voordeel dat de partij die in het gelijk wordt gesteld bij de behandeling van de schorsingsvordering een tegemoetkoming kan krijgen voor de erelonen van haar advocaat. Dat geldt zowel voor de rechtszoekende als de verwerende overheid (wederkerigheid). De rechtsplegingsvergoeding sluit daarmee beter aan bij de reële kosten en honoraria voor de advocaat.

Bovendien worden hierdoor lichtzinnige en ongegronde schorsingsprocedures ontmoedigd waardoor de regeling bijdraagt aan het verzekeren van een vlotte en behoorlijke rechtsbedeling bij de RvVb.³³

Daarnaast zorgt dit ook voor een kwalitatievere besluitvorming. De afzonderlijke rechtsplegingsvergoeding per vordering betekent immers ook een verhoogd financieel risico voor de vergunningverlenende overheid (in geval de rechtzoekende in het gelijk wordt gesteld). Het verhoogde financiële risico zal een stimulans zijn voor de vergunningverlenende overheden om een kwalitatievere besluitvorming te verzekeren.

52. De voorgestelde aanpassing wijzigt het bestaande regime van de rechtsplegingsvergoeding niet ingrijpend. Hoewel de bijkomende vergoeding een verhoogde financiële drempel kan betekenen voor de rechtzoekende, blijven alle bestaande waarborgen in het DBRC-decreet overeind. De aanpassing vormt dus geen onoverkomelijke drempel voor het indienen van een beroep bij de RvVb.

Zo blijft het mogelijk dat de RvVb de gevolgen van de verhaalbaarheid beperkt voor de partij die het proces verliest en niet over aanzienlijke financiële middelen beschikt, wat een belangrijke waarborg is.³⁴ Aan de temperende beoordelingsvrijheid van de rechter wordt dus niet geraakt.

Het decreet blijft nog steeds bepalen dat de rechtsplegingsvergoeding wordt vastgelegd op het minimumbedrag wanneer de in het ongelijk gestelde partij juridische tweedelijnsbijstand geniet, behalve wanneer er sprake is van een kennelijk onredelijke situatie³⁵.

Het is dus ook voor de rechtsplegingsvergoeding in de schorsingsvordering mogelijk dat de RvVb het bedrag van de rechtsplegingsvergoeding verschuldigd door de rechtzoekende die juridische tweedelijnsbijstand geniet, gemotiveerd begroot onder het vastgelegde minimumbedrag wanneer hij oordeelt dat zelfs het minimumbedrag kennelijk onredelijk zou zijn. Hij kan het zelfs op een symbolisch bedrag vaststellen³⁶.

Ook het huidige mechanisme om het bedrag van de rechtsplegingsvergoeding niet te laten ontsporen wanneer meerdere partijen in het gelijk zijn gesteld, blijft behouden voor elke afzonderlijke vordering.

53. Tot slot biedt het DBRC-decreet de basis om een bijkomende rechtsplegingsvergoeding in te voeren. De bestaande delegatiebepaling machtigt de Vlaamse Regering om de hoogte van de bedragen vast te leggen.

1.2.3 Impactanalyse

54. Het voorliggend voorontwerp van decreet heeft de volgende impact:

³³ Vgl. o.m. GwH 87/2018, 5 juli 2018, overw. B.10.1; EHRM, 18 juli 2013, Klauz t. Kroatië, § 85; 6 september 2016, Cindrić en Bešlić t. Kroatië, § 96

³⁴ GwH 30 april 2015, nr. 48/2015, B.19.2 en 24.2; GwH 5 juli 2018, nr. 87/2018, B.12.2.

³⁵ Art. 21, §7, vierde lid DBRC-decreet

³⁶ GwH 18 december 2008, nr. 182/2008, B.7.6.1- B.7.6.6.

- a) maatschappelijke impact: geen
- b) impact op de grondrechten en op het gelijkheidsbeginsel: geen
- c) budgettaire impact:

Het voorontwerp van decreet stelt dat de vergunninghouder en de persoon die de melding heeft verricht tussenkomende partijen van rechtswege zijn die zullen zijn vrijgesteld van de betaling van het rolrecht (in principe 100 euro per tussenkomende partij per vordering waarin zij tussenkomen).

Deze vrijstelling leidt tot een geschatte vermindering van de inkomsten van het Fonds Bestuursrechtscolleges van circa 100k.

- d) bestuurlijke impact op de lokale en provinciale besturen en op Brussel: geen

1.2.4 Implementatie

55. Een aantal wijzigingen van voorliggend wijzigingsdecreet vragen een aanpassing van het Procedurebesluit.

Dit betreft de wijzigingen om van de vergunninghouder en de persoon die de melding verricht een volwaardige partij te maken, wijzigingen inzake rolrechten, rechtsplegingsvergoeding en de wijzigingen inzake bemiddeling.

Hiervoor wordt enerzijds een overgangsbepaling voorzien, en anderzijds een delegatie aan de Vlaamse Regering om de datum van inwerkingtreding te bepalen.

1.3 Totstandkomingsprocedure

1.3.1 Adviezen van de Raad van State

56. De Raad van State, afdeling Wetgeving, bracht op 30 december 2020 advies 68.382/3 uit.

In dit advies wordt onder punt 3.1 e.v. een aantal algemene opmerkingen geformuleerd in verband met de erkenning van de vergunninghouder en de persoon die de melding heeft verricht als tussenkomende partij van rechtswege. Onder punt 3.2 stelt de RvSt dat een regeling waarbij iemand wiens aanwezigheid vereist is voor de zaak wordt opgeroepen als tussenkomende partij op zich niet problematisch is, maar dat er moet worden op toegezien dat, in de hypothese dat de vergunninghouder of de persoon die de melding heeft verricht, helemaal niet wenst tussen te komen in de procedure voor de RvVb, het gegeven dat hij van rechtswege tussenkomende partij is voor hem geen nadelige gevolgen heeft. De RvSt lijkt erop aan te sturen dat wanneer de tussenkomende partij verzaakt aan de vergunning, de kosten van het geding niet ten zijne lasten kunnen worden gelegd.

De RvSt gaat hierbij echter nog te veel uit van het huidige idee dat het geschil voor de RvVb zich afspeelt tussen de vergunningverlenende overheid en de verzoeker en de vergunninghouder geen volwaardige procespartij is. De RvSt lijkt er bovendien aan voorbij te gaan dat wanneer de vergunninghouder verzaakt aan de vergunning, de rolrechten van de verzoeker thans reeds ten laste gelegd kunnen worden van de tussenkomende partij (zie bv. RvVb 24 september 2019 met nummer RvVb-A-1920-0105). In geval van verzaking aan de vergunning legt de RvVb thans reeds het door de verzoekende partij betaalde rolrecht, ten laste van de vergunninghouder als tussenkomende partij omdat alleen deze partij, in tegenstelling tot de andere procespartijen, beschouwd kan worden als de 'in het ongelijk gestelde' partij wegens het in feite verzaken aan de bestreden beslissing.

In de gevallen waarin de vergunninghouder niet tussenkomt, kunnen de kosten thans niet ten zijne laste gelegd worden. Als hij een volwaardige procespartij wordt, wijzigt dit uiteraard de situatie. De vergunninghouder wordt van rechtswege in het geding betrokken, net zoals dat het geval is wanneer tegen hem een burgerlijke procedure bij verzoekschrift of dagvaarding wordt ingeleid. Dit houdt verband met de hoger beschreven geschillenbeslechtende taak van de bestuursrechter die erin bestaat een oplossing te vinden voor het geschil tussen de verzoeker enerzijds en de vergunninghouder anderzijds en dit finaal te beslechten rekening houdende met de concrete belangen van de partijen;

De ontworpen regeling zorgt aldus voor een volwaardige procespositie en een meer uniforme behandeling van de vergunninghouder.

Op de vraag van de RvSt of niet in de mogelijkheid moet worden voorzien voor de vergunninghouder om afstand te doen van de tussenkomst, wordt niet ingegaan omdat anders afbreuk zou worden gedaan aan de bedoeling van het ontwerp om de vergunninghouder als rechtstreeks betrokken partij steeds in het geding te betrekken. De vergunninghouder bevindt zich overigens in een fundamenteel andere positie dan de tussenkomende partijen die geen vergunninghouder zijn vermits het beroep voor de RvVb betrekking heeft op een vergunning waarvan hij de adressant is. Dit is niet het geval bij de tussenkomende partijen die geen vergunninghouder zijn. De vergunninghouder en de tussenkomende partijen die geen vergunninghouder zijn, zijn dan ook twee fundamenteel van elkaar verschillende categorieën van personen, wat ook verklaart waarom de ene van rechtswege partij is en de andere niet. Het staat de vergunninghouder daarbij wel vrij om geen verweer te voeren indien hij dat niet wenst of ook om afwezig te blijven op de zitting. Cfr. artikel 16 DBRC-decreet belet de afwezigheid van een partij immers, bij regelmatige oproeping, de geldigheid van een zitting niet.

57. Onder punt 3.3.1 van haar advies maakt de RvSt melding van een verschil in behandeling tussen, enerzijds, de vergunninghouder en de persoon die de melding heeft verricht, die van rechtswege tussenkomende partij zijn, en de overige belanghebbenden die wensen tussen te komen. Ofschoon die tweede categorie van personen niet langer een verzoekschrift tot tussenkomst zal moeten indienen, moeten zij zelf het initiatief nemen om tussen te komen. Bovendien zal die tweede categorie – in tegenstelling tot de eerste – het rolrecht moeten betalen. Daarenboven doet de ontworpen regeling een verschil in behandeling ontstaan tussen de vergunninghouder en de persoon die de melding heeft verricht, naargelang de vergunninghouder of de persoon die de melding heeft verricht al dan niet de beroepsindiener is: indien hij de beroepsindiener is, moet hij het rolrecht betalen gelijktijdig met de indiening van het verzoekschrift houdende de vordering tot vernietiging of de vordering tot schorsing; indien hij van rechtswege tussenkomende partij is, is hij vrijgesteld van de betaling van het rolrecht.

In de analyse onder punten 3.3.2 e.v. komt de RvSt vervolgens tot de conclusie dat voormelde verschillen in behandeling redelijk verantwoord zijn en geen afbreuk doen aan het billijk evenwicht tussen de procespartijen.

58. Onder punt 3.4.1 stelt de RvSt vast dat de ontworpen regeling van toepassing is op de vergunninghouder die wordt vermeld in de bestreden beslissing. Een omgevingsvergunning heeft echter een zakelijk karakter en kan worden overgedragen. Vermits in geval van overdracht van de omgevingsvergunning de persoon aan wie die vergunning wordt overdragen niet zal worden vermeld in de vergunningsbeslissing, wordt hij niet van rechtswege tussenkomende partij. Hierdoor ontstaat volgens de RvSt een verschil in behandeling tussen, enerzijds, de vergunninghouder die in de bestreden beslissing wordt vermeld en, anderzijds, de persoon aan wie de vergunning wordt overdragen, dat in het licht van het grondwettelijk beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie verantwoord moet kunnen worden. In geval van overdracht van de

omgevingsvergunning stelt de RvSt dat het vooral de overnemer is die belang heeft bij het behoud van de bestreden beslissing, zodat het vermelde verschil in behandeling niet kan worden verantwoord. Het is volgens de RvSt wel aannemelijk dat de RvVb in eerste instantie enkel de identiteit van de vergunninghouder die wordt vermeld in de vergunningsbeslissing, kan kennen. Dit verhindert echter niet dat die vergunninghouder de RvVb zou kunnen wijzen op de overdracht van de omgevingsvergunning, of dat in de mogelijkheid zou worden voorzien dat in geval van overdracht de overnemer van de omgevingsvergunning het geding hervat.

Om aan deze bezwaren van de RvSt tegemoet te komen wordt in artikel 20 van het DBRC-decreet de mogelijkheid ingeschreven dat in geval van overdracht de nieuwe vergunninghouder het geding hervat.

59. Onder punt 4.1 e.v. maakt de RvSt vervolgens een aantal opmerkingen in verband met de ontworpen regeling voor de betaling van het rolrecht. Daarbij komt de RvSt tot het besluit dat de ontworpen regeling geen excessieve last oplegt aan de procespartijen en bijgevolg geen afbreuk doet aan de essentie van het recht op toegang tot de rechter. Wel vraagt de RvSt om in de tekst van het voorontwerp te verduidelijken dat de verzoekende of de tussenkomen partij, ook in de hypothese wanneer de griffier haar uitnodigt om binnen de acht dagen het rolrecht te betalen, niet afhankelijk is van de uitvoering die haar bankinstelling geeft aan de door haar gegeven betalingsopdracht. Om hieraan tegemoet te komen wordt in de ontworpen artikelen 4 en 5 van het voorontwerp het woord "betaald" vervangen door "gestort".

De RvSt wijst er wel op dat het rolrecht door de verzoekende partij in beginsel moet worden betaald op het ogenblik dat er nog geen rolnummer is toegekend aan de door haar ingestelde vordering. Dit kan tot praktische problemen aanleiding geven, met name om de door een partij gedane storting te identificeren. Het lijkt aangewezen om hiervoor in een regeling te voorzien. De RvSt geeft daarbij zelf aan dat het niet om een essentieel element gaat van de regeling van het rolrecht en dus kan worden overgelaten aan de Vlaamse Regering. Artikel 17 van het DBRC-decreet, naar luid waarvan de Vlaamse Regering de nadere regels bepaalt voor de vormvereisten en ontvankelijkheid van de verzoekschriften en voor de rechtspleging voor de Vlaamse bestuursrechtscolleges, biedt hiervoor rechtsgrond zodat het ontwerp op dit punt niet moet worden aangepast.

60. Onder punt 5.1 e.v. bespreekt de RvSt de regeling van de rechtsplegingsvergoeding en komt tot het besluit dat het niet kennelijk onredelijk is om die vergoeding toe te kennen per vordering waarover uitspraak wordt gedaan, zodat wordt aangenomen dat de ontworpen regeling het recht op toegang tot de rechter niet op onevenredige wijze beperkt.

61. In verband met de regeling van het belang bij het middel en de attentieplicht stelt de RvSt onder punt 6.1 e.v. vooral vragen bij de attentieplicht zoals opgenomen in het ontworpen artikel 35, derde lid, 3^o DBRC-decreet. Enerzijds stelt de RvSt dat de ontworpen regeling minder vergaand is dan de regeling waarover het Grondwettelijk Hof zich in het arrest nr 46/2019 van 14 maart 2019 heeft uitgesproken, vermits het niet onmogelijk wordt gemaakt om een beroep in te stellen bij de RvVb of het handhavingscollege: het nalaten van een partij om tijdens de bestuurlijke procedure een onwettigheid aan te voeren, kan er enkel toe leiden dat het middel waarin die onwettigheid voor de RvVb of het handhavingscollege wordt aangevoerd, onontvankelijk wordt verklaard bij gebrek aan belang. Nog volgens de RvSt kan uit het voormelde arrest van het Grondwettelijk Hof niet op absolute wijze worden afgeleid dat aan het nalaten van een partij om zich te manifesteren tijdens de bestuurlijke fase niet bepaalde gevolgen zouden kunnen worden verbonden in de jurisdictionele fase.

Anderzijds stelt de RvSt dat de ontworpen bepaling bijzonder ruim is geformuleerd en lijkt te gelden voor elke onwettigheid die een partij mogelijkwijs had kunnen aanvoeren tijdens de bestuurlijke procedure. In de memorie van toelichting wordt weliswaar verwezen naar het geval waarin "iemand zich er welbewust of met een verregaande graad van lichtzinnigheid van onthoudt in een administratieve procedure zijn rechten te doen gelden" maar de ontworpen regeling is daartoe geenszins beperkt. Ook de andere in de memorie van toelichting vermelde gevallen waarin de ontworpen regeling niet van toepassing zou zijn, zoals de schending van regels die de openbare orde aanbelangen, blijken niet uit de tekst van het voorontwerp. De ontworpen regeling is volgens de RvSt dan ook te algemeen geformuleerd.

Om hieraan tegemoet te komen wordt in het ontworpen artikel 35 van het DBRC-decreet uitdrukkelijk ingeschreven dat geen afbreuk wordt gedaan aan de mogelijkheid om de schending aan te voeren van regels die de openbare orde aanbelangen. Daarnaast wordt de ontworpen bepaling verder ingeperkt door toevoeging van de voorwaarde dat voor de toepassing van de attentieplicht vereist is dat de betrokken partij 'kennelijk' heeft nagelaten om de ingeroepen onwettigheid aan te voeren op het meest nuttige moment in de bestuurlijke fase. Op die manier wordt duidelijk gemaakt dat er sprake moet zijn van een duidelijke nalatigheid in hoofde van de partij in kwestie, bijvoorbeeld wanneer deze partij welbewust, ter kwader trouw of met een verregaande graad van lichtzinnigheid heeft nagelaten om in de administratieve procedure zijn rechten te doen gelden.

In punt 6.6 stelt de RvSt dat de afdeling Bestuursrechtspraak van de RvSt geoordeeld heeft dat "het verval van het recht om onregelmatigheden als middel aan de rechter voor te leggen (...) een zware sanctie [is] die slechts uitzonderlijk toegepast kan worden. De bewijslast berust daarenboven bij wie zich op de kwade trouw beroept, namelijk bij het bestuur." Deze rechtspraak heeft zich ontwikkeld in het kader van het tuchtrecht en verschilt van het contentieus waarbij een vergunning aangevochten wordt. In tuchtzaken wordt immers een sanctie opgelegd wegens een persoonlijke aan de verzoeker verwijtbare gedraging zodat streng de hand moet worden gehouden aan de eerbiediging van de rechten van verdediging en de exceptie slechts aan een tuchtrechtelijk gestrafte kan tegengeworpen wanneer blijkt dat hij zijn rechten misbruikt (zie bv. RvS 18 november 2019, nr. 246.101, RvS 24 april 2018, nr. 241.286; RvS 16 januari 2018, 240.431; RvS 9 oktober 2017, nr. 239.323). Wanneer een vergunning wordt bestreden voor de RvVb is de situatie fundamenteel anders. Hier wordt aan de verzoeker immers geen tuchtstraf opgelegd wegens een persoonlijk verwijtbare gedraging en spelen de rechten van verdediging niet. Hij is daarentegen een derde ten aanzien van de vergunning, zodat de attentieplicht in zijne hoofde zich anders stelt dan in geval van een tuchtsanctie. De vergelijking die de RvSt maakt in punt 6.6 gaat dus niet op.

62. Onder punt 7.1 e.v. stelt de RvSt dat de uitbreiding van de substitutieplicht overbodig is en kan worden weggelaten omdat uit de rechtspraak van de Raad van State blijkt dat dat het begrip "gebonden bevoegdheid" in het bestaande artikel 37, § 2, van het DBRC-decreet reeds kan worden geïnterpreteerd in die zin dat ook gevallen van feitelijke of a posteriori gebonden bevoegdheid hieronder begrepen zijn.

Omwille van de duidelijkheid en om elke twijfel hierover weg te nemen is het aangewezen om in de decreetstekst zelf op te nemen dat de substitutieplicht ook geldt voor de gevallen van feitelijke of naderhand gebonden bevoegdheid die volgen uit de toepassing van de regelgeving in het licht van de concrete gegevens en omstandigheden van het dossier.

63. Tot slot werd nog tegemoetgekomen aan de tekstuele opmerkingen van de RvSt bij artikel 4 en artikel 8 van het voorontwerp van decreet.

64. De hiervoor beschreven aanpassingen aan de tekst om tegemoet te komen aan het advies 68.382/3, werden opnieuw voorgelegd aan de Raad van State. De Raad van State, afdeling Wetgeving, bracht hierover op 24 februari 2021 advies 68.754/3 uit.

In dit advies bespreekt de Raad van State enkel nog het ontworpen artikel 35, derde lid, 3° van het DBRC-decreet in verband met de zogenaamde attentieplicht. In het voormelde advies 68.382/3 van 30 december 2020 heeft de Raad van State weliswaar aanvaard dat aan het nalaten van een partij om zich te manifesteren tijdens de bestuurlijke fase bepaalde gevolgen kunnen worden verbonden in de jurisdictionele fase, maar werd eraan toegevoegd dat dergelijke gevolgen in principe uitzonderlijk zouden moeten zijn. Op algemene wijze in de mogelijkheid voorzien dat een middel onontvankelijk wordt verklaard wanneer een partij nagelaten heeft de ingeroepen onwettigheid aan te voeren tijdens de bestuurlijke procedure, zonder dat vereist is dat die partij nalatig, lichtzinnig of ter kwader trouw is geweest, zou het recht op toegang tot de rechter volgens de Raad van State op onevenredig wijze beperken, rekening houdend met het gegeven dat een partij tijdens de bestuurlijke procedure niet noodzakelijkerwijs wordt bijgestaan door een raadsman.

Omtrent de toevoeging van het woord "kennelijk" in artikel 35, derde lid, 3° van het DBRC-decreet, wijst de Raad van State er op dat het woord "nalaten" volgens het van Dale Groot Woordenboek van de Nederlandse Taal een dubbele betekenis kan hebben, met name ofwel louter "zich onthouden van" iets (louter feitelijk van aard) ofwel "verzuimen, veronachtzamen". In die laatste betekenis houdt het woord "nalaten" niet een loutere feitelijke vaststelling in van het gegeven dat een partij tijdens de bestuurlijke procedure de ingeroepen onwettigheid niet heeft aangevoerd, maar wordt tevens geïmpliceerd dat zij onachtzaam is geweest. In die betekenis van het woord "nalaten" zou uit de toevoeging van het woord "kennelijk" in de ontworpen regeling wel kunnen worden afgeleid dat een duidelijke nalatigheid is vereist opdat een partij het belang bij haar middel zou verliezen. Om deze betekenis duidelijk te maken, wordt het woord "nagelaten", conform de suggestie van de Raad van State, in het ontwerp vervangen door het woord "verzuimd".

1.4 Bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest

65. De wijzigingen hebben louter betrekking op bepalingen die gelden voor het handhavingscollege en de RvVb. Bijgevolg betreft het een bevoegdheid van het Vlaamse Gewest.

2 TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

Artikel 1. (bevoegdheidsbepaling)

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

Artikel 2. (art. 2 DBRC-decreet - definitie)

Daar de vergunninghouder alsook, i.g.v. meldingsplichtige handelingen, de persoon die de melding heeft verricht voortaan 'automatisch' en dus 'van rechtswege' als partijen betrokken worden in de procedure, wordt in deze bepaling gedefinieerd wat moet worden verstaan onder 'vergunninghouder' en 'de persoon

die de melding heeft verricht'. Hiertoe wordt aansluiting gezocht bij artikel 105 van het Omgevingsvergunningendecreet.

Artikel 3. (art. 20 DBRC-decreet – vergunninghouder en andere tussenkomende partijen)

Gelet op het specifiek karakter van zijn recht, om misbruiken te vermijden en rechtszekerheid te bieden, bepaalt voorliggend artikel dat alleen de partij die in de bestreden beslissing kan worden geïdentificeerd als de vergunninghouder of de persoon die de melding heeft verricht, beschouwd kan worden als de *van rechtswege tussenkomende partij* in een hangende procedure

Zoals hoger aangegeven heeft de vergunninghouder, dan wel de persoon die de melding heeft verricht het meest belang bij de vergunning/aktenaam van de melding. Hij of zij is diegene die de houder is van het recht om niet meer geconfronteerd te worden met het verbod (op het uitvoeren van de geviseerde ingrepen in de omgeving) dat op de aanvraag rustte of om bevestigd te zien dat er geen verbod op de ingreep rust.

Het voormelde recht is – net omwille van het zakelijk karakter van de vergunning – vrij overdraagbaar.³⁷

Door aan te geven dat de vergunninghouder of persoon die de melding verricht die in de bestreden beslissing wordt vermeld beschouwd dient te worden als de van rechtswege tussenkomende partij, wordt geen afbreuk gedaan aan het feit *dat de hoedanigheid van belanghebbende voor de tussenkomende partij moet bestaan op het moment van de tussenkomst*.³⁸

Om het voor de RvVb mogelijk te maken om de tussenkomende partij van rechtswege te kunnen identificeren is een koppeling met de bestreden beslissing noodzakelijk. Enkel op die manier kan de RvVb immers de juiste hoedanigheid van tussenkomende partij van rechtswege toekennen aan de vergunninghouder of de persoon die de melding heeft verricht en hem vrijstellen van de verplichting om te verzoeken om tussen te komen en rolrecht te betalen. Er mag in die zin opgemerkt worden dat op het moment van het aanschrijven en identificeren van de belanghebbenden (en dus ook de vergunninghouder en de persoon die de melding heeft verricht) en de verwerende partij de RvVb enkel over het verzoekschrift en de bestreden beslissing beschikt (artikel 16 Procedurebesluit).

Om gevolg te geven aan het advies van de RvSt wordt wel in de mogelijkheid voorzien dat in geval van overdracht, de nieuwe vergunninghouder het geding kan hervatten. (zie punt 1.3.1 van deze memorie van toelichting voor een bespreking van het advies van de RvSt)

Daarnaast wordt artikel 20 DBRC-decreet aangepast om te verduidelijken dat een tussenkomende partij geen apart verzoekschrift tot tussenkomst meer moet indienen. De wens om tussen te komen zal voortaan in een schriftelijke uiteenzetting uitgedrukt moeten worden.

Belanghebbenden moeten – met uitzondering van de vergunninghouder – niettemin nog steeds aangeven in welke vorderingen ze wensen tussen te komen en moeten in principe dezelfde informatie³⁹ aanleveren als dat vandaag het geval is.

³⁷ Artt. 78-79 Omgevingsvergunningendecreet.

³⁸ RvVb 2 juli 2019, nr. RvVb-A-1819-1183.

³⁹ Dit zullen de vergunninghouder en de persoon die de melding heeft verricht ook moeten doen. Bij wijze van voorbeeld zal die nog steeds een inventaris van de overtuigingsstukken moeten toevoegen.

De schriftelijke uiteenzetting, wordt – zoals dat voorheen ook reeds het geval was – conform artikel 17 DBRC-decreet verder uitgewerkt in het Procedurebesluit.⁴⁰

Artikel 4. (art. 21 DBRC-decreet – rolrechten en rechtsplegingsvergoeding)

Artikel 20 DBRC-decreet wordt gewijzigd in de zin dat alleen de partij die in de bestreden beslissing kan worden geïdentificeerd als de vergunninghouder dan wel de persoon die de melding heeft verricht, beschouwd kan worden als de van rechtswege tussenkomende partij.

Voorliggend artikel regelt onder andere de gevolgen van deze van rechtswege tussenkomst.

➤ Technische aanpassingen (punt 1°, 3°, 4°, 6°, 7°, 9°)

Artikel 21 DBRC-decreet spreekt thans over verzoekschriften tot tussenkomst. Zoals aangegeven, wordt van dergelijke verzoekschriften afgestapt, en zal de wens om tussen te komen in een schriftelijke uiteenzetting opgenomen worden (zie de bespreking bij artikel 3).

Bijgevolg worden enkele technische aanpassingen doorgevoerd van artikel 21 DBRC-decreet in functie van de afschaffing van het verzoekschrift tot tussenkomst.

Een tussenkomende partij wiens inkomsten ontoereikend zouden zijn voor de betaling van het rolrecht, zal de RvVb een vrijstelling van betaling moeten vragen gelijktijdig met haar tussenkomst in een vordering. Doordat dit opgenomen is in een nieuw lid, dienen de interne verwijzingen naar leden aangepast te worden.

➤ Geen rolrechten voor de van rechtswege tussenkomende partij (punt 2°)

Zoals hoger aangegeven, is het door de beslissing van de verzoekende partij om de verleende vergunning/aktenaam aan te vechten, dat de vergunninghouder dan wel de persoon die de melding heeft verricht, tegen zijn wil, wordt geplaatst in een situatie waarin hij dient te waken over zijn belangen. De vergunninghouder en de persoon die de melding heeft verricht zijn dan misschien wel niet juridisch, maar wel *de facto* noodgedwongen een tussenkomende partij wat hen onderscheidt van de andere tussenkomende partijen.

Aangezien deze *de facto* een 'gedwongen' tussenkomende partij wordt in de procedure, lijkt het logisch om hen vrij te stellen van het rolrecht. Het idee om de vergunninghouder vrij te stellen van rolrecht, valt dan ook te verantwoorden vanuit billijkheidsoverwegingen.

De vergunninghouder en de persoon die de melding heeft verricht worden als het ware niet meer 'gestraft' of 'belast' om tussen te komen in een procedure om de beslissing te verdedigen.

➤ Beoordelingskader ontoereikendheid van de inkomsten (punt 5° en 8°)

Overeenkomstig huidig artikel 21, §3, zesde lid, DBRC-decreet wordt een partij die aantoonbaar dat haar inkomsten ontoereikend zijn, vrijgesteld van de betaling van het rolrecht. Deze vrijstellingsmogelijkheid voor onvermogen partijen wordt behouden.

⁴⁰ Parl.St. VI.Parl. 2013-14, nr. 2383/1,33: "Rechtspleging is een zeer ruim begrip: inhoud verzoekschrift, de stukken, memories, behandeling van het beroep of bezwaar, het arrest, de kennisgeving en tenuitvoerlegging, de tussengeschieden, ... In overeenstemming met het in artikel 146, eerste zin, van de GW vervatte legaliteitsbeginsel worden de grondregels voor de werkwijze en de procedure in het decreet opgenomen. Zo worden de termijnen om een beroep of bezwaar in te dienen bij decreet bepaald (sectoraal of wat de Raad voor Verkiezingsbetwistingen betreft in afdeling 4) evenals de personen die beroep of bezwaar kunnen instellen".

Tot op heden werd de ontoereikendheid van de inkomsten beoordeeld aan de hand van het koninklijk besluit van 18 december 2003 tot vaststelling van de voorwaarden van de volledige of gedeeltelijke kosteloosheid van de juridische tweedelijnsbijstand en de rechtsbijstand.

Ingevolge de wijziging van het Gerechtelijk Wetboek met de wet van 31 juli 2020 tot wijziging van het gerechtelijk wetboek teneinde de toegang tot de juridische tweedelijnsbijstand en de rechtsbijstand te verbeteren, door de ter zake geldende inkomensmaxima te verhogen,⁴¹ is het koninklijk besluit van 18 december 2003 opgeheven. Volgens de nieuwe regeling zal het Gerechtelijk Wetboek zelf moeten worden geraadpleegd om de ontoereikendheid van de inkomsten te beoordelen. Artikel 21 DBRC-decreet wordt aangepast door een verwijzing naar dit nieuwe toetsingskader.

Ontbreken de stukken die aantonen dat de inkomsten van verzoekende partij of tussenkomende partij ontoereikend zijn, dient de griffier deze voortaan per beveiligde zending op te vragen bij verzoekende of tussenkomende partij.

➤ Voorafgaande betaling rolrecht (punt 10°)

De gangbare procedure bij de RvVb waarbij de griffie verzoekende partij en tussenkomende partijen een brief stuurt met uitnodiging tot betaling van het rolrecht werkt verdragend.

Voortaan zullen rolrechten in principe gestort moeten worden door de verzoekende en tussenkomende partijen ten tijde van het indienen van het verzoekschrift, dan wel van de tussenkomst.

Op het ogenblik dat zij hun verzoekschrift indienen, moeten zij het rolrecht al gestort hebben. Deze vereiste geldt zowel bij het indienen van een vordering tot vernietiging als een vordering tot schorsing bij hoogdringendheid.

De griffier zal dan ook niet langer automatisch de verzoekende partij en de tussenkomende partijen uitnodigen tot betaling van het rolrecht.

Wel wordt voorzien in de vereiste mechanismen om het recht op toegang tot de rechter te blijven waarborgen.

Opdat partijen niet benadeeld worden door vertragingen bij hun financiële instelling, wordt gevraagd dat bij het verzoekschrift enkel het bewijs wordt gevoegd dat een overschrijvingsopdracht is gegeven. De overschrijving moet aldus zijn uitgevoerd, maar het is niet vereist dat het verschuldigde rolrecht ook binnen die termijn op de rekening van het Fonds Bestuursrechtscolleges staat.⁴²

Regularisatiemogelijkheid

Verder zullen betrokken partijen de mogelijkheid krijgen het gebrek aan betaling te remediëren.

Als een partij niet voorafgaandelijk de rolrechten heeft betaald of geen betalingsbewijs heeft toegevoegd, nodigt de griffie deze partij alsnog uit om het rolrecht te betalen. Hierdoor beschikt betrokken partij over een nieuwe termijn om over te gaan tot betaling. Met deze brief zullen de partijen ook uitdrukkelijk op de hoogte worden gesteld van de onontvankelijkheidssanctie als ze het rolrecht niet op tijd betalen.⁴³

De nieuwe betalingstermijn wordt vastgelegd op acht dagen. De totale betalingstermijn blijft voldoende lang om aan de betalingsplicht te kunnen voldoen,

⁴¹ BS 6 augustus 2020.

⁴² GwH 12 februari 2015, nr. 17/2015, B.13; GwH 29 oktober 2015, nr. 152/2015, nr. B.31.

⁴³ Vgl. *Parl.St.* VI.Parl.2015-16, nr. 777/1, 7.

aangezien partijen zowel tijdens de beroepstermijn, maar dus ook nadien nog over een betalingsmogelijkheid beschikken. Het is bovendien ook in dit geval slechts vereist dat de partij binnen de vooropgestelde termijn de overschrijving uitvoert, en dus niet dat het verschuldigde rolrecht ook binnen die termijn op de rekening van het Fonds Bestuursrechtscolleges staat.⁴⁴

Om gevolg te geven aan het advies van de RvSt wordt in het voorontwerp het woord "betaald" vervangen door "gestort". (zie punt 1.3.1 van deze memorie van toelichting voor een bespreking van het advies van de RvSt)

Sanctie bij niet-betaling

Indien de betrokken partij tijdens de voorziene termijn nalaat het rolrecht te storten, is haar verzoekschrift of tussenkomst onontvankelijk. Er wordt verder niet afgedaan aan de overmachtsleer voor zover de verzoekende partij of tussenkomende partij de concrete overmachtssituatie kan aantonen. Zij zal zich over het gebrek aan betaling in een verantwoordingsnota, dan wel op zitting nog kunnen verantwoorden.⁴⁵

De concrete betalingsmodaliteiten zullen worden opgenomen op de website van de DBRC.

Rechtsplegingsvergoeding (punt 11°)

Zoals hoger aangegeven bepaalt artikel 21 DBRC-decreet dat de rechtsplegingsvergoeding toekomt aan de partij die 'ten gronde' in het gelijk wordt gesteld. De rechtsplegingsvergoeding hangt vast aan de hoofdvordering en niet aan de accessoire vorderingen. Wanneer de RvVb zich dus uitspreekt over de schorsingsvordering kan hij in principe geen rechtsplegingsvergoeding toekennen.

Voortaan zal rechtsplegingsvergoeding niet langer beperkt zijn tot de partij die 'ten gronde' in het gelijk wordt gesteld, maar zal gesproken worden over 'de partij die in het gelijk wordt gesteld'. Daardoor zal het voortaan mogelijk zijn om al in *de uitspraak over de schorsingsprocedure* een rechtsplegingsvergoeding toe te kennen.

De toe te kennen rechtsplegingsvergoeding wordt aldus berekend voor elke afzonderlijke vordering. Dat neemt niet weg dat de schorsingsvordering nog steeds een accessorium is aan de hoofdvordering, nl. het vernietigingsberoep. Wanneer dus tijdens de schorsingsprocedure nog geen uitspraak is gedaan over de rechtsplegingsvergoeding (bv. omdat ze niet werd gevraagd) kan die ook nog in de vernietigingsprocedure worden gevraagd en toegekend.

Daarmee sluit de bepaling ook meer aan bij de bedoeling van de rechtsplegingsvergoeding.

De voordelen van de voorgestelde wijziging werden hierboven in het algemeen deel al besproken.

Artikel 5. (art. 31/1 DBRC-decreet – betaling rolrecht)

Voor het Handhavingscollege geldt een analoge regeling inzake de betaling van rolrechten en de beoordeling van de ontoereikendheid van de inkomsten.

De wijzigingen die in artikel 31/1 DBRC-decreet worden doorgevoerd, stemmen overeen met de wijzigingen aan artikel 21 DBRC-decreet, meer bepaald

- Beoordelingskader ontoereikendheid van de inkomsten (punt 5° en 8°)

⁴⁴ GwH 12 februari 2015, nr. 17/2015, B.13; GwH 29 oktober 2015, nr. 152/2015, nr. B.31.

⁴⁵ RvS 7 december 2012, nr. 221.670; RvS 25 juli 2012, nr. 219.929 en nr. 219.930.

- Voorafgaande betaling rolrecht (punt 10°)

Artikel 6. (art. 35 DBRC-decreet – belang bij het middel)

Het voorgestelde artikel 35, derde lid, DBRC-decreet beoogt het belang bij het middel te verduidelijken en herformuleren rekening houdende met vooropgestelde doelstelling om rechtsbescherming te bieden die geënt is op de concrete situatie van de verzoeker en dit met inachtneming van de grondrechten en het Europees recht.

Het voorgestelde derde lid van artikel 35 regelt drie van elkaar te onderscheiden situaties waarin een aangevoerde onwettigheid niet tot een vernietiging aanleiding kan geven. Het gaat dus om drie gevallen die naast elkaar staan en niet om cumulatieve voorwaarden.

1. Belangschade

Vooreerst kan de schending van een norm of algemeen rechtsbeginsel niet worden ingeroepen wanneer de partij die de schending aanvoert niet wordt benadeeld door de ingeroepen onwettigheid. Deze situatie heeft aldus betrekking op de vereiste van de belangschade en sluit nauw aan bij de bestaande tekst van artikel 35, derde lid, DBRC-decreet. Er wordt verduidelijkt dat de omstandigheid dat de aangevoerde schending een onwettigheid uitmaakt die mogelijks tot vernietiging aanleiding kan geven, op zich niet maakt dat de partij benadeeld wordt door de ingeroepen schending. Een dergelijke ruime invulling van de vereiste van belangschade zou immers tot gevolg hebben dat elke onwettigheid aangevoerd kan worden en zou de vereiste van belangschade volstrekt inhoudsloos maken.

Aan de vereiste van belangschade is bijvoorbeeld niet voldaan in de volgende gevallen:

- Een verzoeker heeft geen belang bij een middel dat betrekking heeft op de organisatie van het openbaar onderzoek naar een vergunningsaanvraag wanneer blijkt dat hij in het kader van dat openbaar onderzoek een bezwaarschrift heeft ingediend.⁴⁶ Een vernietiging op basis van dit middel kan dan ook in principe niet. De regelgeving beoogt dan wel de belangen van de partij te beschermen, in de feiten werd aan deze belangen geen afbreuk gedaan.⁴⁷
- Een verzoeker heeft geen belang om zich op een gebrekkige bekendmaking te beroepen wanneer hij de met zijn middel nagestreefde bekendmaking in de feiten effectief blijkt genoten te hebben.⁴⁸
- Een schending van de formele motiveringsplicht leidt bijvoorbeeld niet tot de vernietiging van de bestreden beslissing, indien de verzoeker op een andere wijze de motieven van de bestreden akte afdoende kende vooraleer hij het beroep heeft ingediend.⁴⁹

⁴⁶ Bijv. RvS 13 oktober 2011, nr. 215.757, Vindevogel; RvS 31 januari 2014, nr. 223.307, Van Looy en Boving; RvS 1 december 2016, 236.650, Pasteger en cons; Raad Vergunningsbetwistingen (6e k.) nr. A/1617/1024, 4 juli 2017.

⁴⁷ RvVb 24 september 2013, nr. A/2013/0551.

⁴⁸ Bijv. RvS nr. 228.024, 8 juli 2014 de nv Zavot / het Vlaamse Gewest. Zie ook RvS (13e k.) nr. 237.696, 16 maart 2017, l'Association sans but lucratif S.O.S. Mémoire de Liège, l'Association sans but lucratif le Vieux-Liège / la Région wallonne.

⁴⁹ Bijv. RvS 2 juli 2013, nr. 224.216, gemeente Drogenbos. RvS (6e k.) nr. 238.728, 29 juni 2017 (Lenoble-Varlet Laurence / l'Agence Fédérale pour la Sécurité de la Chaîne Alimentaire (AFSCA)): "Een brief die door het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (het FAVV) aan de betrokkene werd gericht, legt de redenen uit waarom de verdenking van tuberculose die op de

- De verzoekende partij die zich in een middel op een beweerdelijk gebrekkige aanplakking van de vergunningsbeslissing beroept, heeft geen belang bij dat middel wanneer blijkt dat de beweerdelijk gebrekkige aanplakking hem niet heeft geraakt in haar mogelijkheid om op regelmatige wijze administratief resp. juridictioneel beroep aan te tekenen.⁵⁰
- De verzoeker wordt niet benadeeld door het feit dat een bestreden beslissing een verkeerde datum van de hoorzitting zou vermelden en een verkeerde verwijzing naar randnummers zou bevatten en heeft dus geen belang bij het middel.⁵¹
- Een verzoeker heeft geen belang bij een middel waarin wordt geargumenteed dat met een advies geen rekening werd gehouden, indien uit de inhoud van dat advies blijkt dat het voor hem nog ongunstiger is dan wat in de bestreden beslissing is besloten.⁵²
- Een verzoekende partij-aanvrager heeft geen belang bij het aanvechten van een watertoets die een positieve beoordeling voor haar inhoudt en geen weigeringsmotief uitmaakte. De verzoekende partij heeft immers slechts een belang bij het middel indien een vernietiging op grond van de watertoets het door hem geschetste nadeel kan verhelpen.⁵³

2. Relativiteitseis

Ten tweede kan de schending van een norm of algemeen rechtsbeginsel niet worden ingeroepen wanneer de ingeroepen onwettigheid kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept. Deze bepaling sluit aan bij de Nederlandse relativiteitseis.⁵⁴

Er dient vermeden te worden dat een bestuursrechter een besluit moet vernietigen wegens schending van een rechtsregel, wanneer dit niet strekt tot de bescherming van een belang waarin de verzoeker feitelijk wordt geschaad. Ter verhoging van de effectiviteit van het bestuursprocesrecht kan de aangevoerde schending van een rechtsregel enkel tot de vernietiging leiden wanneer er verband bestaat tussen de beroepsgrond en de daadwerkelijke, achterliggende reden om een besluit in rechte aan te vechten. Dit past in het streven naar een slagvaardiger bestuursprocesrecht, waarin geschillen vaker definitief worden beslecht en waarbij het oneigenlijk gebruik van rechtsregels in procedures voor de bestuursrechter wordt tegengegaan. Het tegenargument dat een burger onder alle omstandigheden recht heeft op een in alle opzichten rechtmatig besluit, overtuigt niet. Uiteraard behoort het bestuur zich altijd aan het recht te houden, maar daaruit volgt niet dat iedere feitelijk belanghebbende bij iedere rechtsschending altijd aanspraak heeft op vernietiging van het besluit door de rechter. Er zijn ook andere middelen om de rechtmatigheid van het bestuur te bewaken, zoals bestuurlijk toezicht.

veestapel rust nog niet was weggenomen. Dit stuk is niet bij de bestreden beslissing gevoegd, maar het is niet betwistbaar dat de betrokkene er kennis van heeft gekregen vóór het instellen van het beroep. De lezing van deze brief laat toe de betekenis van de vermelding "verdenking van tuberculose" gemakkelijk te begrijpen, evenals de redenen waarom het FAVV de bestreden beslissing heeft genomen. Het laat ook toe vast te stellen dat de aangeklaagde onregelmatigheid, namelijk een gebrek aan formele motivering, geen invloed kan hebben uitgeoefend op de draagwijdte van de genomen beslissing en dat dit gebrek aan formele motivering niet zodanig is dat het tot gevolg zou hebben gehad dat de betrokkene een waarborg zou worden ontnomen, vermits het FAVV hem tijdig haar motivering heeft meegedeeld in een afzonderlijke akte. Aangezien deze onregelmatigheid evenmin de bevoegdheid van de auteur van de akte heeft aangetast, kan ze in ieder geval geen aanleiding geven tot een nietigverklaring." (Samenvatting Jura.be).

⁵⁰ Zie bv. RvVb (2e k.) nr. A/1516/0500, 26 januari 2016; RvVb (4e k.) nr. A/1617/0204, 25 oktober 2016; RvVb (2e k.) nr. A/1617/1068, 25 juli 2017.

⁵¹ RvS (9e k.) nr. 234.295, 31 maart 2016 (Sem De Munck / Gemeenschapsonderwijs).

⁵² Voorbeeld aangehaald door F. EGGERMONT, "Rechtsmacht en belang bij het middel", *TBP* 2017/7-8, 392.

⁵³ RvVb (6e k.) nr. A/1516/1090, 10 mei 2016.

⁵⁴ Art. 8/69a Awb. Zie hierover Kamerstukken (Ndl.) II 2009-2010, 32 450 nr. 3, blz. 20.

Rechtsbescherming door de rechter behoort gewaarborgd te zijn voor wie (beweerdelijk) in zijn rechtspositie is aangetast, maar niet iedere schending van een rechtsregel is automatisch een aantasting van de rechtspositie van iedere belanghebbende.

Aan de relativiteitsvereiste is bijvoorbeeld niet voldaan in de volgende gevallen:

- De Raad van State stelt dat een omwonende niet overtuigde van haar belang bij het niet-respecteren van een voorschrift in verband met de regels voor de globale energetische prestatie-eisen, de thermische isolatie, de ventilatievoorzieningen en de minimale eisen voor het binnenklimaat, bij het uitbreiden van een magazijn.⁵⁵
- Een partij kan zich ook niet zonder meer beroepen op een beweerde schending van de veiligheidsnormen voor windturbines indien deze persoon zelf geen veiligheidsrisico's loopt (bijvoorbeeld omdat deze partij geen omwonende is).
- Een buurman kan niet zonder meer een omgevingsvergunning bestrijden uit vrees voor overlast en zich daarbij op de schending beroepen van voorschriften die uitsluitend strekken tot beschermen van de veiligheid van de personen die in het betrokken gebouw verblijven.
- Omwonenden van een gepland speelterrein voor kinderen kunnen zich niet beroepen op een schending van de reglementering van de kinderopvang, die de belangen van de kinderen beoogt te beschermen en niet de belangen van omwonenden die bevreesd zijn voor geluidsoverlast.⁵⁶

De relativiteitsvereiste tast het recht op toegang tot de rechter niet aan, laat staan dat de kern ervan aangetast wordt. De Nederlandse Raad van State oordeelde dat de Nederlandse relativiteitseis in overeenstemming is met het recht op toegang tot de rechter zoals dat onder meer gewaarborgd wordt door het EVRM, het Verdrag van Aarhus en het Europees recht.⁵⁷

De relativiteitseis dient verder door de bestuursrechters toegepast te worden in overeenstemming met het Europees recht en het grondwettelijk recht.⁵⁸

Het gebruik van het woord "kennelijk" wijst erop dat enkel wanneer duidelijk vast staat dat de ingeroepen norm of het ingeroepen algemeen rechtsbeginsel niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept, het middel op die grond verworpen wordt.

3. Attentieplicht

Ten derde kan de schending van een norm of algemeen rechtsbeginsel niet worden ingeroepen, wanneer de partij kennelijk verzuimd heeft de onwettigheid aan te voeren op het nuttige ogenblik waarop het kon worden aangevoerd tijdens de bestuurlijke procedure.

Deze bepaling bevat de attentieplicht die op de burger rust in het kader van het wederkerig bestuursrecht en de beginselen van het behoorlijk burgerschap. De rechtsleer en rechtspraak wijzen er in dat verband op dat het in het raam van het

⁵⁵ RvS 22 juni 2011; nr. nr. 214.033.

⁵⁶ Voorbeeld gegeven in M. VAN DAMME, "Naar een adere rechtsbescherming in het bestuursrecht?", *Juristenkrant* 9 februari 2011, pg. 12.

⁵⁷ ABRvS 21 januari 2015; ECLI:NL:RVS:2015:96 De Nederlandse relativiteitseis wordt ook in overeenstemming geacht met het verdrag van 25 juni 1998 betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden (Verdrag van Aarhus), de EU-rechtelijke implementatie ervan of met artikel 2 of artikel 8 EVRM, *iuncto* artikel 13 EVRM (zie Conclusie staatsraad advocaat-generaal Widdershoven van 2 december 2015 in de zaak 201402641/5/R1, ECLI:NL:RVS:2015:3680).

⁵⁸ Zie bv. HvJ 15 oktober 2015, C-137/14; HvJ, 7 november 2013, C-72/12; GwH 5 juli 2018, nr. 87/2018; GwH 16 juli 2015, nr. 103/2015.

'wederkerig bestuursrecht' passend is dat de burger ten aanzien van het bestuur blijk geeft van voldoende zorgvuldigheid, alertheid, medewerking en loyauteit.⁵⁹ Zo wordt erop gewezen dat wanneer iemand zich er welbewust of met een verregaande graad van lictzinnigheid van onthoudt in een administratieve procedure zijn rechten te doen gelden en aldus belet dat het bestuur eventuele gebreken in de procedure rechtzet op het ogenblik dat zij nog geen definitief nadeel hebben berokkend, die persoon er zich niet ontvankelijk voor het eerst bij de bestuursrechter over kan beklagen dat zijn rechten zijn geschonden.⁶⁰ Zo wordt er in de rechtspraak op gewezen dat degene die nalaat om in de administratieve procedure wettigheidsbezwaren op te werpen en het bestuur in de waan laat dat over een bepaald aspect geen wettigheidsbezwaren bestaan, naderhand niet in de mogelijkheid is om een schending van die rechten aan te klagen voor de Raad van State.⁶¹ In het arrest nr. 243.406 (*Van Doren*) van 15 januari 2019 heeft de Algemene Vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak er in het licht van het recht op toegang tot de rechter tevens op gewezen dat een verzoeker zijn belang kan verliezen ten gevolge "van een handeling die hij zelf heeft gesteld of heeft nagelaten te stellen en die hem persoonlijk verwijtbaar is".

De invoering van deze attentieplicht kadert in het streven om tijdens de administratieve procedure zoveel mogelijk informatie te verzamelen. Burgers worden aldus gestimuleerd om in een zo vroeg mogelijk stadium alle nuttige informatie en mogelijke bezwaren kenbaar te maken. Dit moet de vergunningverlenende overheden toelaten om met kennis van zaken een beslissing te nemen. Ingediende bezwaren geven deze overheden desgevallend ook de kans om een en ander te remediëren, bijvoorbeeld door gebruik te maken van de administratieve lus.

Bij de toepassing van de attentieplicht dient de bestuursrechter erover te waken dat geen afbreuk wordt gedaan aan de essentie zelf van het recht op toegang tot de rechter dat onder meer beschermd wordt door artikel 13 van de Grondwet en artikel 6 van het EVRM.⁶² Zo mag de bepaling bijvoorbeeld niet zo opgevat worden dat de leden van het betrokken publiek die pas in het kader van de bekendmaking van de uitdrukkelijk gemotiveerde beslissing genomen in eerste of laatste administratieve aanleg gewezen worden op elementen van de aanvraag die voor hen nadelige gevolgen kunnen hebben, dit middel niet meer op ontvankelijke wijze zouden kunnen aanvoeren. De bepaling mag evenmin zo opgevat worden dat ze de leden van het betrokken publiek die pas in het kader van de bekendmaking van de vergunningsbeslissing kennis krijgen van de schending van rechtsregels of algemene rechtsbeginselen die voor hen nadelige gevolgen kunnen hebben, de toegang tot de rechter onttrekt.⁶³

De bestuursrechter gaat op basis van alle stukken van het dossier en het door de partijen verstrekte informatie na of één van de in artikel 35, derde lid, DBRC-decreet bedoelde situaties voor handen is. Het is dus niet zo dat op de verzoeker een stelplicht rust en dat hij de bewijslast draagt dat hij over een belang bij het

⁵⁹ I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Algemeen bestuursrecht. Grondslagen en beginselen*, Antwerpen, Intersentia, 2017, 403 en 383-384 en de aldaar in voetnoot 289 opgenomen rechtspraak. Zie I. OPDEBEEK en E. VAN DE VELDE, "Over stilzittende besturen ... en stilzittende burgers" (noot onder RvS 24 oktober 2002, nr. 111.845), *RW* 2003-04, 217-221; I. VAN GIEL, "De beginselen van behoorlijk burgerschap' als volwaardige bron van het (wederkerig) bestuursrecht: sancties voor onbehoorlijk burgerschap in de relatie tussen burger en bestuur", *T.Gem.* 2008, 66-69 en de referenties aldaar. Zie, wat Nederland betreft, JB.J.M. TEN BERGE, *Burgerplichten jegens de overheid*, Alphen aan den Rijn, Kluwer, 2007, 40 p.

⁶⁰ I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Algemeen bestuursrecht. Grondslagen en beginselen*, Antwerpen, Intersentia, 2017, 383-384

⁶¹ I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Algemeen bestuursrecht. Grondslagen en beginselen*, Antwerpen, Intersentia, 2017, 383-384 en de aldaar in voetnoot 289 opgenomen rechtspraak. Zie RvS (9e k.) nr. 234.295, 31 maart 2016 (Sem De Munck / Gemeenschapsonderwijs).

⁶² Zie GwH 14 maart 2019, 46/2019.

⁶³ Zie GwH 14 maart 2019, 46/2019, B.5.5.

middel beschikt. De beoordeling gebeurt verder steeds *in concreto*. Opdat de bestuursrechter toepassing zou kunnen maken van artikel 35, derde lid DBRC-decreet, is niet vereist dat de bestuursrechter het middel eerst ten gronde beoordeelt.

De voorliggende bepalingen doen geen afbreuk aan de bestaande mogelijkheid van verenigingen die zich op een collectief belang beroepen om onwettigheden aan te voeren die nadeel berokkenen aan het collectief belang dat ze nastreven. Voor dergelijke verenigingen dient de vereiste van belangschade en de relativiteitseis dus beoordeeld te worden in het licht van de collectieve belangen die zij beogen te beschermen. Op die manier wordt verzekerd dat zij over een voldoende ruim recht op toegang tot de rechter beschikken. Net zoals andere verzoekers, dienen zij uiteraard te handelen in overeenstemming met de attentieplicht.

Tot slot wordt opgemerkt dat de RvVb nog steeds ambtshalve middelen van openbare orde kan opwerpen. Ook aan het principe dat de verzoekende partij geen belang moet aantonen bij de schending van regels die de openbare orde aanbelangen, wordt geen afbreuk gedaan.⁶⁴

Om tegemoet te komen aan de adviezen van de RvSt werd in het ontworpen artikel 35 van het DBRC-decreet uitdrukkelijk ingeschreven dat geen afbreuk wordt gedaan aan de mogelijkheid om de schending aan te voeren van regels die de openbare orde aanbelangen en werd tevens de voorwaarde toegevoegd dat voor de toepassing van de attentieplicht vereist is dat de betrokken partij 'kennelijk' heeft verzuimd om de ingeroepen onwettigheid aan te voeren op het meest nuttige moment in de bestuurlijke fase. (zie punt 1.3.1 van deze memorie van toelichting voor een bespreking van de adviezen van de RvSt)

Artikel 7. (art. 37 DBRC-decreet - substitutie)

De indeplaatsstellingsbevoegdheid van de RvVb, ingevoegd bij decreet van 9 december 2016, werd gespiegeld aan de substitutiebevoegdheid van de Raad van State. Aldus kan de RvVb, wanneer de nieuw te nemen beslissing het gevolg is van een zuiver gebonden bevoegdheid van de verwerende partij, het arrest in de plaats stellen van die beslissing.

De memorie van toelichting benadrukte dat de indeplaatsstellingsbevoegdheid enkel kan worden aangewend ingeval er sprake is van een *zuiver gebonden bevoegdheid*, in die zin dat het vergunningverlenende bestuursorgaan over geen enkele beleidsvrijheid of appreciatiemarge (meer) beschikt bij het nemen van de beslissing. Anders oordelen, zou afbreuk doen aan het beginsel van de scheiding der machten.⁶⁵

Het DBRC-decreet wordt dan aldus gewijzigd om te verduidelijken dat het ook kan gaan om situaties waarin de overheid initieel wel beschikte over een discretionaire bevoegdheid, maar deze bevoegdheid in de concrete omstandigheden van het geval redelijkerwijze gebonden blijkt te zijn.⁶⁶ In dat geval is er sprake van een *a posteriori* oftewel naderhand gebonden bevoegdheid, waarbij de oorspronkelijk

⁶⁴ Cf. GwH 5 juli 2018, nr. 87/2018, B.27 en B.29.6.

⁶⁵ *Parl. St.* VI. Parl. 2015-16, nr. 777/1, 11. Zie ook A. MAES, "Wijzigingen DRBC-decreet en Procedurebesluit stomen Raad voor Vergunningsbetwistingen en Milieuhandhavingscollege klaar voor Omgevingsvergunning", *TOO* 2017, (158) 163; S. LUST, *Integraal rechtsherstel door administratieve rechtscolleges*, Brugge, die Keure, 2016, 94.

⁶⁶ S. LUST, *Rechtsbescherming tegen de (administratieve) overheid. Een inleiding*, Brugge, die Keure, 2014, 153.

discretionaire bevoegdheid door de concrete omstandigheden is verdampt/versmald, opgebruikt.⁶⁷

De feitelijke of *a posteriori* gebonden bevoegdheid volgt dan uit de werking van de wet in het licht van de concrete gegevens van het aan de vergunningverlenende overheid voorgelegde administratief dossier. Hieronder dient aldus ook de verdamping en motievenfuik te worden verstaan.⁶⁸

Artikel 8. (art. 42 DBRC-decreet - bemiddeling)

Opstart en einde bemiddeling (punt 1°, 2°, 4° en 6°)

De verplichting voor de kamervoorzitter om een tussenarrest⁶⁹ op te maken om de bemiddeling op te starten, biedt weinig meerwaarde en neemt onnodige tijd in beslag.

Voortaan volstaat het dat de kamervoorzitter in een proces-verbaal laat akteren dat er een akkoord bestaat tussen de partijen om een bemiddelingsprocedure op te starten.

In dezelfde zin zal niet langer een tussenarrest vereist zijn om de bemiddelingstermijn te verlengen of wanneer de procespartijen met hun bemiddelingspoging uiteindelijk niet tot een akkoord komen en de bemiddeling wordt stopgezet.⁷⁰ De verdere jurisdictionele procedure kan worden voortgezet van zodra dit in een proces-verbaal is geakteerd.

Vereisten bemiddelaar (punt 3°)

Artikel 42, §2, DBRC-decreet wordt aangepast om rekening te kunnen houden met de uitbreiding van de bevoegdheden van de RvVb en de toenemende complexiteit van dossiers.

Om aan de voormelde evoluties tegemoet te komen wordt voortaan gesteld dat de bemiddelaar moet voldoen aan de vereiste dat hij een grondige kennis heeft van, en nuttige ervaring in, het betreffende domein dat het voorwerp uitmaakt van de betwisting.

Schorsende werking verzoek tot bemiddeling (punt 5°)

De proceduretermijnen worden enkel geschorst van zodra een gezamenlijk ondertekend verzoek tot bemiddeling voorligt. In dergelijk geval wordt het vooronderzoek gestaakt en roept de griffie de partijen op voor een zitting.

Voorliggend wijziging brengt dit duidelijker tot uiting.

De bepalingen van het Procedurebesluit worden in het uitvoeringsbesluit bij dit decreet aangepast aan het gewijzigde artikel 42 DBRC-decreet.

Artikel 9. (Overgangsbepaling)

De bepalingen die betrekking hebben op de rechtspleging, inclusief de wijzigingen aan artikel 42 DBRC-decreet (inzake de bemiddeling), zullen uitwerking hebben voor alle nieuwe beroepen. Hetzelfde geldt voor de nieuwe versie van artikel 35 van het DBRC-decreet (belang bij het middel).

⁶⁷ I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Algemeen bestuursrecht. Grondslagen en beginselen*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 623. Hiervoor wordt ook regelmatig teruggegrepen naar enkele arresten uit het onderwijscontentieux van de Raad van State: RvS 26 mei 2016, nr. 234.863; RvS 21 januari 2016, nr. 233.573; RvS 20 februari 2013, nr. 222.563; RvS 13 november 2012, nr. 221.394; RvS 2 november 2012, nr. 221.255; RvS 22 december 2005, nr. 153.126; RvS 27 juli 2001, nr. 98.070; S. LUST, *Integraal rechtsherstel door administratieve rechtscolleges*, Brugge, die Keure, 2016, 46-48.

⁶⁸ RvS 24 oktober 2019, nr. 245.881; RvS 8 maart 2018, nr. 240.975. Zie ook RvS 5 december 2019, nr. 246.280; RvS 3 oktober 2019, nr. 245.615; RvS 3 oktober 2019, nr. 245.613.

⁶⁹ Het DBRC-decreet gebruikt de terminologie 'tussenuitspraak' en 'tussenarrest' door mekaar.

⁷⁰ Van een echt bevel door de kamervoorzitter is er dan ook geen sprake, zie ook *Parl. St.* VI. Parl. 2383/1, 194.

De bepaling die betrekking heeft op de indeplaatsstelling (de nieuwe versie van artikel 37 DBRC-decreet) zal uitwerking hebben voor alle vernietigingsarresten die uitgesproken worden na de inwerkingtreding van het decreet.

Op eventuele aanvullende vorderingen waarvan de hoofdvordering werd ingediend vóór de inwerkingtreding van dit decreet, is het DBRC-decreet (voor wat betreft het artikel in kwestie) van toepassing, zoals van kracht vóór de inwerkingtreding van dit decreet.

Artikel 10. (inwerkingtredingsbepaling)

De wijzigingen aan artikel 35 en 37 van het DBRC-decreet behoeven geen uitvoeringsbesluit en kunnen bijgevolg in werking treden 10 dagen na de bekendmaking van dit decreet in het Belgisch Staatsblad.

De andere bepalingen (o.a. het nieuwe systeem van de vergunninghouder, de voorafgaande betaling van de rolrechten, de deformalisering van de tussenkomst en de bemiddeling en de wijzigingen aan de rechtsplegingsvergoeding), kunnen pas in werking treden op een datum te bepalen door de Vlaamse Regering. Een aantal procedurele aspecten moeten immers nog bij uitvoeringsbesluit worden geregeld.

Brussel,

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Jan JAMBON

De Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme,

Zuhal DEMIR