



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 70.235/1
van 22 oktober 2021

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 mei 2014 houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, wat betreft de optimalisatie van de procedures’

Op 27 september 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 mei 2014 houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, wat betreft de optimalisatie van de procedures’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 14 oktober 2021. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Katrien DIDDEN, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 22 oktober 2021.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2.1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe wijzingen aan te brengen aan het besluit van de Vlaamse Regering van 16 mei 2014 ‘houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges’ (hierna: het Procedurebesluit) teneinde uitvoering te geven aan het decreet van 21 mei 2021 ‘tot wijziging van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, wat betreft de optimalisatie van de procedures’ (hierna: het Wijzigingsdecreet). Met het laatstgenoemde decreet worden diverse aspecten van het procedureverloop voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen, en, in mindere mate, het Handhavingscollege gewijzigd.

2.2. De wijzigingen aan het Procedurebesluit zijn opgenomen in hoofdstuk 1 van het ontwerp. Deze wijzigingen vloeien hoofdzakelijk voort uit de volgende aanpassingen aan het decreet van 4 april 2014 ‘betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges’ (hierna: het DBRC-decreet) door het Wijzigingsdecreet:

- de vergunninghouder of de persoon die de melding heeft verricht worden “van rechtswege” tussenkomende partij in de hangende procedure en worden vrijgesteld van de betaling van het rolrecht (artikel 4, 1° en 11 van het ontwerp);
- voor de andere tussenkomende partijen is niet langer een verzoekschrift tot tussenkomst vereist: zij kunnen onmiddellijk een “schriftelijke uiteenzetting” indienen (o.a. artikelen 10, 12, 13, 15 en 16, 3°);
- de rolrechten moeten ten laatste gelijktijdig met het verzoekschrift of de tussenkomst worden betaald (artikel 5, 1°);
- ook in de uitspraak over een vordering tot schorsing kan een rechtsplegingsvergoeding worden toegekend (artikel 6, 1°);
- om over te gaan tot bemiddeling is niet langer een tussenarrest vereist, maar volstaat een proces-verbaal (artikelen 26 tot en met 29).

Daarnaast bevat hoofdstuk 1 nog een aantal andere wijzigingen aan het Procedurebesluit. Deze zijn de volgende:

- het invoeren van enkele ordeterminen in een schorsingsprocedure teneinde de doorlooptijd te verlagen van 6 maanden naar 3 maanden (artikelen 4, 2°, 16, 1° en 20);

- het vervangen van de indiening van het administratief dossier door het verlenen van toegang tot het omgevingsloket aan het Vlaams Bestuursrechtcollege voor de beroepen ingediend tegen vergunningsbeslissingen en aktenames of niet-aktenames van een melding (artikel 3);
- de indexatie van de bedragen van de rechtsplegingsvergoeding (artikel 6, 2°).

2.3. Hoofdstuk 2 van het ontwerp (“Slotbepalingen”) regelt de inwerkingtreding van de overeenstemmende bepalingen van het Wijzigingsdecreet en van het te nemen besluit op 1 november 2021 (artikelen 31 en 32). Op de vorderingen die zijn ingediend vóór 1 november 2021 en op eventuele aanvullende vorderingen waarvan de hoofdvordering is ingediend vóór 1 november 2021, zal het Procedurebesluit van toepassing zijn zoals van kracht op 31 oktober 2021 (artikel 30).

RECHTSGROND

3. Het ontwerp vindt hoofdzakelijk rechtsgrond in de onder de rubriek “rechtsgronden” van de aanhef vermelde bepalingen.

Deze vermelding is evenwel onvolledig.

De artikelen 4, 2°, 14 en 16 tot en met 20 van het ontwerp, die betrekking hebben op de schorsingsprocedure, vinden rechtsgrond in artikel 40, § 11, van het DBRC-decreet, dat de Vlaamse Regering machtigt om de vervaltermijnen voor het indienen van de nota’s en het administratief dossier vast te stellen en de nadere regels te bepalen voor de behandeling van de vordering tot schorsing.

De artikelen 26 tot en met 29, die betrekking hebben op de bemiddelingsprocedure, vinden rechtsgrond in artikel 42, § 5, van het DBRC-decreet.

De artikelen 15, 18, 5°, 19, 5° en 22 van het ontwerp, die de vervaltermijnen bepalen inzake de tussenkomst, ontlenen rechtsgrond aan artikel 20, vierde lid, van het DBRC-decreet (na de wijziging van artikel 20 van het DBRC-decreet door artikel 3 van het Wijzigingsdecreet).

De artikelen 8 en 25 van het ontwerp, kunnen geacht worden rechtsgrond te vinden in artikel 16, zesde lid, van het DBRC-decreet gelezen in samenhang met artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Het derde streepje van de rubriek “rechtsgronden” in de aanhef, waarin wordt gerefereerd aan het decreet van 4 april 2014 ‘betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges’, dient te worden aangevuld met een verwijzing naar de artikelen 16, zesde lid, 20, vierde lid, 40, § 11, en 42, § 5, van dit decreet.

Artikel 3

5. Artikel 3 van het ontwerp vervangt, voor de beroepen vermeld in artikel 54, 2°, van het Procedurebesluit,¹ de indiening van het administratief dossier door het verlenen van toegang tot het omgevingsloket aan het Vlaams Bestuursrechtscollege. Op de vraag of ook deze stukken ter griffie kunnen worden ingezien door de andere partijen, antwoordde de gemachtigde:

“De verwerende partij in de procedure bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna RvVb) bezorgt het administratief dossier aan de griffie van de RvVb. Er is geen decretale of reglementaire bepaling die stelt dat de RvVb het administratief dossier moet betekenen aan de overige procespartijen. Het administratief dossier (en het dossier van de rechtspleging) moet uiteraard wel steeds ter beschikking zijn voor inzage door de procespartijen.

De griffie van de RvVb staat in voor de organisatie van de inzage van het administratief dossier in zijn lokalen te Brussel. Dit geldt zowel voor inzage in analoge (papieren) administratieve dossiers als voor inzage in digitale administratieve dossiers (in het Omgevingsloket). In het inzagelokaal op de griffie is een pc ter beschikking voor consultatie van digitale administratieve dossiers in het Omgevingsloket. De griffie verschaft via deze weg toegang tot het Omgevingsloket voor (de zeldzame) procespartijen die eventueel nog niet over een eigen toegang beschikken. De aanvragers of vergunninghouders, de administratieve beroepsindieners en de adviesverlenende instanties – die het overgrote deel vormen van de verzoekende en tussenkomende partijen bij de RvVb – zijn immers al betrokken bij het administratieve voortraject en beschikken in die context al over toegang tot het Omgevingsloket, dit ruim voorafgaand aan het instellen van een beroep en nog steeds tijdens de procedure bij de RvVb, zodat zij gebruikelijk geen inzage of toegang meer (moeten) vragen aan de griffie.

Naast inzage kunnen procespartijen desgewenst ook papieren of digitale kopieën van documenten uit het Omgevingsloket verkrijgen, net zoals dit het geval is voor stukken uit een analog (papieren) administratief dossier”.

Hiermee kan worden ingestemd. Er zal evenwel moeten worden op toegezien dat bij de terinzagelegging ook toepassing kan worden gemaakt van artikel 8, § 1, vierde lid, van het Procedurebesluit, dat de onttrekking van bepaalde overtuigingsstukken aan de terinzagelegging ter griffie regelt.

¹ Meer bepaald de beroepen die worden ingediend tegen vergunningsbeslissingen en aktenames of niet-aktenames van een melding, als vermeld in artikel 105 van het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende de omgevingsvergunning’.

Artikel 5, 2°

6. In het ontworpen tweede lid van artikel 20 van het Procedurebesluit, dient de zinsnede “conform artikel 21, § 5, tweede lid, en § 6, derde lid,” te worden vervangen door de zinsnede “conform artikel 21, § 5, tweede lid, en § 6, eerste lid,”.

Artikelen 8 en 25

7. Het huidige artikel 41, § 3, van het Procedurebesluit bepaalt wat volgt:

“§ 3. In afwijking van paragraaf 1 en op het ogenblik dat de zaak in staat is, kan de kamer de zaak in beraad nemen als de partijen, met toepassing van artikel 16, zesde lid, van het decreet, in onderling overleg afzien van de behandeling van het beroep ter zitting.

De partijen bezorgen daartoe gezamenlijk een afzonderlijk verzoek aan de kamervoorzitter”.

Artikel 16, zesde lid, van het DBRC-decreet stelt wat volgt:

“Tenzij een Vlaams bestuursrechtscollège anders beslist kunnen partijen in onderling overleg afzien van de behandeling van het beroep ter zitting”.

Artikel 8 van het ontwerp strekt ertoe het tweede lid van artikel 41, § 3, van het Procedurebesluit op te heffen. In de nota aan de Vlaamse Regering wordt dit als volgt toegelicht:

“In het licht van een administratieve vereenvoudiging wordt de vereiste geschrapt dat de partijen gezamenlijk een afzonderlijk verzoek aan de kamervoorzitter moeten richten wanneer zij in onderling overleg afzien van de behandeling van het beroep ter zitting.”

Door het opheffen van het tweede lid van artikel 41, § 3, van het Procedurebesluit wordt niet langer bepaald onder welke vorm de partijen “in onderling overleg” kunnen afzien van de behandeling van het beroep ter zitting. In het licht van de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens², dienen de stellers van de tekst erop toe te zien dat, ondanks het wegvallen van deze vormvereiste, toch met zekerheid kan worden vastgesteld dat de afstand van de partijen, hetzij uitdrukkelijk hetzij stilzwijgend, uit vrije wil gebeurt en weloverwogen is.³

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 25 van het ontwerp.

² Volgens het Hof moet de afstand van het recht om deel te nemen aan de terechtzitting “ondubbelzinnig zijn aangetoond en gepaard gaan met een minimum aan waarborgen die in verhouding staan tot de ernst ervan” (*Sejdovic t. Italië*, 1 maart 2006 (verz. 56581/00), § 86). Vanuit dat oogpunt is de stilzwijgende afstand delicaat dan de uitdrukkelijke afstand, onder meer wanneer het gaat om rechtzoekenden die niet door een raadsman worden bijgestaan.

³ Zie in dit verband ook advies 68.438/AV van 4 februari 2021 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 26 april 2021 ‘tot wijziging van de artikelen 26 en 84/1 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’, randnummer 12.4 en de in voetnoot 3 vermelde synthese van de rechtspraak van het EHRM.

Artikel 30

8.1. Artikel 30 van het ontwerp stelt een overgangsregeling vast, waarin wordt bepaald dat op de vorderingen die zijn ingediend vóór 1 november 2021, het Procedurebesluit van toepassing is “zoals van kracht op 31 oktober 2021”. Tevens wordt bepaald dat ook op eventuele aanvullende vorderingen waarvan de hoofdvordering is ingediend vóór 1 november 2021, het Procedurebesluit van toepassing is, “zoals van kracht op 31 oktober 2021”.

8.2. Het Wijzigingsdecreet, waaraan de ontworpen regeling gedeeltelijk beoogt uitvoering te geven, bevat in artikel 9 echter de volgende overgangsregeling:

“Artikel 3, artikel 4, 1^o tot en met 7^o en 9^o tot en met 11^o, artikel 5, 2^o, en artikel 6 en 8 zijn van toepassing op de vorderingen die worden ingediend vanaf de datum van de inwerkingtreding van het betrokken artikel. Op eventuele aanvullende vorderingen waarvan de hoofdvordering werd ingediend vóór de inwerkingtreding van artikel 3, artikel 4, 1^o tot en met 7^o en 9^o tot en met 11^o, artikel 5, 2^o, en artikel 6 en 8 van dit decreet, zijn artikel 20, 21, 31/1, 35 en 42 van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, van toepassing, zoals van kracht vóór de inwerkingtreding van artikel 3, artikel 4, 1^o tot en met 7^o en 9^o tot en met 11^o, artikel 5, 2^o, en artikel 6 en 8 van dit decreet. Artikel 7 is van toepassing op de vernietigingsarresten die worden uitgesproken vanaf de datum van de inwerkingtreding van artikel 7.”

De overgangsregeling vervat in artikel 30 van het ontwerp, dient dan ook te worden afgestemd op voormelde overgangsregeling voor artikel 3, artikel 4, 1^o tot en met 7^o en 9^o tot en met 11^o, artikel 5, 2^o, en artikel 8 van het Wijzigingsdecreet. Daarbij kan in artikel 30 van het ontwerp beter bepaald worden dat op de vorderingen die zijn ingediend vóór 1 november 2021, evenals op eventuele aanvullende vorderingen waarvan de hoofdvordering is ingediend voor die datum, het Procedurebesluit van toepassing is, “zoals van kracht vóór de inwerkingtreding van dit besluit”.

Dit lijkt ook in overeenstemming te zijn met de bedoeling van de stellers van het ontwerp aangezien in de nota aan de Vlaamse Regering wordt opgemerkt dat “[d]e vorderingen ingediend voor de inwerkingtreding van het besluit worden behandeld volgens het Procedurebesluit zoals van kracht voor de inwerkingtreding. Ook de aanvullende vorderingen die ingediend worden na de inwerkingtreding van het besluit maar waarvan de hoofdvordering werd ingediend voor de inwerkingtreding worden behandeld volgens het Procedurebesluit zoals van kracht voor de inwerkingtreding.”

8.3. Voorts zal de datum van 1 november 2021 in artikel 30 van het ontwerp dienen te worden aangepast overeenkomstig hetgeen hieronder wordt opgemerkt *sub* 9.

Artikelen 31 en 32

9. De betrokken wijzigingen zijn bedoeld om in werking te treden op 1 november 2021. Aangezien het ontwerp procedurele bepalingen bevat die uit hun aard geen terugwerkende kracht kunnen verkrijgen, zal die datum moeten worden aangepast. Daarbij moet er bovendien over worden gewaakt dat de rechtsonderhorigen voldoende tijd krijgen om kennis te nemen van de nieuwe bepalingen.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME