



DE VLAAMSE MINISTER VAN JUSTITIE EN HANDHAVING, OMGEVING,
ENERGIE EN TOERISME

MEMORIE VAN TOELICHTING

Bij ontwerp van decreet tot wijziging van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009, het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges en het decreet van 25 april 2014 betreffende complexe projecten, wat betreft de uitbreiding van de rechtsmacht van de Raad voor Vergunningsbetwistingen

Samenvatting

De Raad voor Vergunningsbetwistingen wordt bevoegd voor de behandeling van beroepen tegen besluiten tot definitieve vaststelling van ruimtelijk uitvoeringsplannen en stedenbouwkundige verordeningen en beroepen tegen definitieve voorkeursbesluiten en projectbesluiten inzake complexe projecten. De Raad voor Vergunningsbetwistingen zal dit contentieux bij voorrang behandelen.

I. ALGEMENE TOELICHTING

1. Afkortingen

In deze toelichting worden volgende afkortingen gehanteerd:

- BWHI 1980: bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen;
- DBRC: de Dienst van de Bestuursrechtscolleges;
- DBRC-decreet: het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges;
- VCRO: de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009;
- Decreet complexe projecten: het decreet van 25 april 2014 betreffende complexe projecten;

- Procedurebesluit: het besluit van de Vlaamse Regering van 16 mei 2014 houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse Bestuursrechtscolleges;
- RUP (meervoud: RUP's): ruimtelijk uitvoeringsplan;
- RvVb: de Raad voor Vergunningsbetwistingen;
- RvS: de Raad van State;
- RvS-Wet: de gecodificeerde wetten op de Raad van State.

2. Situering

Het voorliggend ontwerp van decreet voorziet in de toewijzing van de jurisdictionele beroepen tegen de besluiten houdende definitieve vaststelling van ruimtelijke uitvoeringsplannen (RUP's), stedenbouwkundige verordeningen en voorkeursbesluiten en projectbesluiten inzake complexe projecten aan de Raad voor Vergunningsbetwistingen (RvVb). De Raad voor Vergunningsbetwistingen is een onafhankelijk Vlaams bestuursrechtcollege dat werd opgericht door de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO).

De definitieve vaststelling van RUP's en stedenbouwkundige verordeningen is verankerd in de VCRO, die in werking is getreden op 1 september 2009. De voorkeursbesluiten en projectbesluiten situeren zich in het decreet complexe projecten dat in werking trad op 1 maart 2015. De regelgeving kende de geschillen omtrent de voorgemelde besluiten niet toe aan een specifiek rechtcollege. Het relevante contentieux behoort daarom, tot op heden, tot de residuaire bevoegdheid van de Raad van State (RvS), afdeling Bestuursrechtspraak, op basis van artikel 14, §1, van de RvS-Wet.

De Vlaamse Regering geeft met het huidige ontwerp uitvoering aan het engagement uit het regeerakkoord 2019-2024 om het investeringsklimaat te verbeteren door de bestuursrechtspraak te optimaliseren. Het regeerakkoord 2019-2024 stelt:

"Administratieve procedures zorgen te vaak voor grote vertragingen in maatschappelijke relevante projecten en/of zijn een potentiële rem op de creatie van een gunstig investeringsklimaat. Er is nood aan een optimalisering van de bestuursrechtspraak van de Raad van State en de Vlaamse Raad voor Vergunningsbetwistingen, zodat investeringsprojecten sneller en gemakkelijker kunnen worden gerealiseerd.

- *Bij complexe maatschappelijke investeringsprojecten zetten we, samen met de initiatiefnemers, maximaal in op het creëren van een maatschappelijk draagvlak. (...)*
- *Wanneer dat niet lukt, blijven we ernaar streven om zo veel mogelijk betwistingen inzake het Vlaams Omgevingsrecht door de Vlaamse bestuursrechtspraak te laten behandelen. We onderzoeken daarom of we de Raad voor Vergunningsbetwistingen ook bevoegd kunnen maken voor de beroepen tegen ruimtelijke uitvoeringsplannen en complexe projecten. (...)*
- *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. (...)

- *Zolang de Raad van State bevoegd blijft voor betwistingen inzake complexe projecten, beperken we decretaal de uitspraaktermijnen bij de Raad van State voor complexe projecten tot een jaar (op basis van onze impliciete bevoegdheden). (...)*¹ (benadrukking toegevoegd)

3. Inhoud

3.1. Probleemstelling en omgevingsanalyse

De huidige organisatie van de bestuursrechtspraak zet een potentiële rem op de creatie van een gunstig investeringsklimaat in Vlaanderen door vertraging en onduidelijkheid te creëren in de rechtsbescherming van het betrokken publiek. Een maatschappelijk relevant investeringsproject loopt momenteel grote vertraging op indien een juridictioneel beroep wordt ingesteld tegen zowel het toepasselijke RUP of de relevante stedenbouwkundige verordening als tegen de individuele vergunningsbeslissing die rust op deze reglementaire besluiten. Ook bij complexe projecten, die per definitie maatschappelijk relevant zijn, geeft het juridictioneel beroep tegen het definitieve voorkeursbesluit en/of het projectbesluit in de praktijk aanleiding tot een belangrijke vertraging in de realisatie.

De verwevenheid van de procedures bij de RvS en bij de RvVb in deze materie creëert ook onduidelijkheid voor de rechtszoekende. Terwijl een omgevingsvergunning of een onteigeningsbesluit in het bestaande kader dient aangevochten te worden bij de RvVb, moet een beroep tegen het relevante RUP of de toepasselijke stedenbouwkundige verordening worden gericht tot de RvS. De besluiten inzake complexe projecten daarentegen kunnen, zelfs indien ze gelden als vergunningsbeslissing, enkel worden aangevochten bij de RvS.

Daarnaast verhindert de verwevenheid van de procedures ook de verdere optimalisering van de Vlaamse bestuursrechtspraak in omgevingszaken. De onwettigheid van het RUP of de stedenbouwkundige verordening wordt, als exceptie van onwettigheid, regelmatig opgeworpen in een procedure bij de RvVb.² Zelfs wanneer de vergunningsprocedure slechts na het vaststellen van het relevante RUP of een stedenbouwkundige verordening wordt geïnitieerd, zorgt de lange doorlooptijd bij de RvS er niettemin voor dat de RvVb alsnog eerst aan zet is. De RvVb dient in dat geval, bij gebrek aan een einduitspraak door de RvS, de wettigheid van de stedenbouwkundige verordening of het RUP ook te onderzoeken terwijl de RvS vaak reeds over een uitgebreide dossierkennis beschikt. Het bestaan van verschillende beroepsmogelijkheden creëert naast onduidelijkheid in de rechtsbescherming dus dubbel werk. De opsplitsing van het contentieux tussen de RvS en de RvVb staat het ook een vlotte afhandeling van vergunningsdossiers bij de RvVb in de weg aangezien in de praktijk de uitspraak door de RvS vaak wordt

¹ Regeerakkoord 2019-2024, p. 100.

² Voor een aantal recente voorbeelden, zie: RvVb 3 december 2020, nr. RvVb-A-2021-0366; 14 januari 2021, nr. RvVb-A-2021-0505; 21 januari 2021, nr. RvVb-A-2021-0553; 4 maart 2021, nr. RvVb-A-2021-0722; 25 maart 2021, nr. RvVb-A-2021-0796; 1 april 2021, nr. RvVb-A-2021-0836; 15 april 2021, nr. RvVb-A-2021-0880; 21 oktober 2021, nr. RvVb-A-2122-0156.

afgewacht om tegenstrijdige rechtspraak te vermijden. De lange doorlooptijd bij de RvS zorgt dus ook onrechtstreeks voor een vertraging in het vergunningencontentieux op Vlaams niveau.

Uit de recente rechtspraak van de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, blijkt dat de behandeling van een annulatieberoep tegen een RUP een doorlooptijd kent van gemiddeld 26 maanden, met uitschieters tot 42 maanden.³ Deze lange doorlooptijd zorgt niet enkel voor vertraging in dossiers die verweven zijn met hangende procedures voor de RvVb, maar belet op zich ook het voeren van een efficiënt omgevingsbeleid. Zo werd in de recente evaluatie inzake het decreet complexe projecten door de respondenten gewezen op de problematisch lange doorlooptijd van de beroepsprocedure bij de RvS.⁴ Een problematiek die zich nog vermenigvuldigt bij het ontstaan van zogenaamde procedurecarroussels.⁵

De Vlaamse Regering heeft in het regeerakkoord 2019-2024 daarom vooropgesteld de bestuursrechtspraak te optimaliseren zodat investeringsprojecten sneller en gemakkelijker kunnen worden gerealiseerd. De exclusieve bevoegdheid van de federale staat inzake de procedure bij de RvS maken het echter moeilijk haalbaar voor het Vlaamse Gewest om de werking van de afdeling Bestuursrechtspraak te optimaliseren.⁶ De RvVb, daarentegen, beschikt reeds over een snellere procedure,

³ De doorlooptijd betreft de tijd tussen het verzoekschrift en het definitieve arrest. Er werd een analyse gemaakt van alle relevante dossiers met uitspraak in de periode januari 2021-januari 2022. Zaken waarbij afstand van het beroep werd gedaan hangende de procedure werden niet meegenomen in deze berekening. Dit betreft de volgende arresten van de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak: nr. 249.594 van 26 januari 2021; nr. 249.680 van 2 februari 2021; nr. 249.769 van 9 februari 2021; nr. 249.770 van 9 februari 2021; nr. 249.863 van 23 februari 2021; nr. 249.864 van 23 februari 2021; nr. 249.942 van 2 maart 2021; nr. 250.015 van 9 maart 2021; nr. 250.016 van 9 maart 2021; nr. 250.017 van 9 maart 2021; nr. 250.018 van 9 maart 2021; nr. 250.112 van 16 maart 2021; nr. 250.113 van 16 maart 2021; nr. 250.187 van 23 maart 2021; nr. 250.193 van 23 maart 2021; nr. 250.251 van 30 maart 2021; nr. 250.252 van 30 maart 2021; nr. 250.253 van 30 maart 2021; nr. 250.254 van 30 maart 2021; nr. 250.618 van 18 mei 2021; nr. 250.619 van 18 mei 2021; nr. 250.620 van 18 mei 2021; nr. 250.728 van 28 mei 2021; nr. 250.754 van 1 juni 2021; nr. 250.874 van 11 juni 2021; nr. 250.904 van 15 juni 2021; nr. 251.241 van 9 juli 2021; nr. 251.249 van 9 juli 2021; nr. 251.601 van 24 september 2021; nr. 251.718 van 1 oktober 2021; nr. 251.797 van 8 oktober 2021; nr. 251.798 van 8 oktober 2021; nr. 251.936 van 26 oktober 2021; nr. 251.937 van 26 oktober 2021; nr. 251.938 van 26 oktober 2021; nr. 252.027 van 29 oktober 2021; nr. 252.028 van 29 oktober 2021; nr. 252.163 van 19 november 2021; nr. 252.318 van 3 december 2021; nr. 252.525 van 23 december 2021; nr. 252.645 van 14 januari 2022.

Het meest recente activiteitenverslag van de Raad van State bevestigt bovendien dat de doorlooptijd bij de Raad van State in alle dossiers al geruime tijd opnieuw stijgt. Dit lijkt vooral te wijten aan de duur van de behandeling door het auditoraat. In 2016-2017 bedroeg de gemiddelde doorlooptijd bij het auditoraat in de Nederlandstalige afdelingen ca. 6 maanden. In 2017-2018 is deze gemiddelde doorlooptijd gestegen tot ca. 7,5 maanden. In 2018-2019 steeg de doorlooptijd verder tot gemiddeld 10,2 maanden. In 2019-2020 was dit gemiddeld 12,6 maanden. Raad van State, *Activiteitenverslag 2019-2020*, p. 69.

⁴ Departement Omgeving, *Zelfevaluatie complexe projecten: Verwerking literatuur en enquête*, 2021, p. 32. De RvS heeft bij het opstellen van deze toelichting nog geen enkel inhoudelijk arrest gevelde in een beroep tegen een voorkeursbesluit of projectbesluit. In de beroepen tegen het definitieve voorkeursbesluit van het complex project 'Realisatie van extra containerbehandelingscapaciteit in het Havengebied Antwerpen' (rolnrs. G/A. 230.528; G/A. 230.529; G/A. 230.530.) werd een auditoraatsverslag neergelegd ca. 13 maanden na neerlegging van de verzoekschriften, vervolgens werd een akkoord bereikt tussen de partijen.

⁵ Hiermee wordt de situatie bedoeld die ontstaat waarbij na een vernietigingsarrest een herstelbesluit volgt dat opnieuw wordt aangevochten. Het ontstaan van dergelijke carroussel heeft als gevolg dat gedurende zeer lange tijd geen rechtszekere basis kan worden geboden voor investeringsprojecten en dat eventueel ook de vastgoedmarkt in de ruimere omgeving stagneert.

⁶ Artikel 160 van de Grondwet laat in principe niet toe dat de gemeenschappen en de gewesten zich inlaten met de bevoegdheid, de werking en de procedures van de Raad van State (J. VELAERS, *De Grondwet - Een artikelsgewijze commentaar. Deel III*, Brugge, die Keure, 2019, 287.). Op basis van hun impliciete bevoegdheden (artikel 10 BWHI 1980) kunnen de deelstaten slechts in hoogst uitzonderlijke gevallen de procedure voor de afdeling Bestuursrechtspraak op marginale wijze beïnvloeden. Zo oordeelde de Raad van State, afdeling Wetgeving, dat de tijdelijke schorsing door het Waalse Gewest van de beroepstermijn bij de RvS t.a.v. specifieke Waalse besluiten slechts uitzonderlijk

zonder tussenkomst van een auditoraat, en een ruime waaier aan decretale mogelijkheden om in een efficiënte, kwaliteitsvolle en volledige geschillenbeslechting te voorzien.⁷ Om voorgemelde redenen draagt het voorliggend ontwerp van decreet op basis van de impliciete bevoegdheden van het Vlaamse Gewest de bevoegdheid inzake beroepen tegen de definitieve vaststelling van RUP's, stedenbouwkundige verordeningen en voorkeursbesluiten en projectbesluiten inzake complexe projecten over aan de RvVb.

De huidige doorlooptijden bij de RvVb bevestigen dat deze Raad nu reeds binnen een relatief korte termijn van gemiddeld één jaar tot een definitieve uitspraak komt over annulatieberoepen.⁸ In het kader van het Vlaamse relanceplan 2020 werden bovendien extra bestuursrechters aangeworven. Hierdoor zal de doorlooptijd verder reduceren tot maximaal negen maanden.⁹ Daarnaast beschikt het Vlaamse Gewest over de bevoegdheid om de samenstelling en de procedure van de RvVb ook in de toekomst verder te optimaliseren en/of af te stemmen op de Vlaamse sectorale regelgeving. Dit maakt het mogelijk om de korte doorlooptijd blijvend te garanderen. Zoals hoger aangegeven, zal het toekennen van het contentieux van de RUP's en de stedenbouwkundige verordeningen aan de RvVb gunstig bijdragen aan (nog) snellere doorlooptijden. Het beroep gericht tegen een RUP of een stedenbouwkundige verordening bij de RvS leidt momenteel tot stagnatie van de beroepen gericht tegen de daarop gebaseerde vergunningen bij de RvVb gedurende de doorlooptijd van de procedure voor de RvS. De (snellere) behandeling van beroepen tegen deze reglementaire besluiten door de RvVb boekt ook efficiëntiewinsten bij de behandeling van de individuele vergunningsdossiers.

De DBRC heeft zich in zijn beleidsplan 2021-2024 ook reeds uitdrukkelijk achter het streven van de Vlaamse Regering geschaard om de bestuursrechtspraak te optimaliseren door de bevoegdheden van de RvVb uit te breiden:

"De uitbreiding van de bevoegdheid van de Raad voor Vergunningsbetwistingen met de behandeling van betwistingen van ruimtelijke uitvoeringsplannen en complexe projecten kan, bij de implementatie ervan, leiden tot een Vlaams Bestuursrechtcollege voor het Omgevingsrecht en dat is niet alleen symbolisch belangrijk, maar zal vooral een meer efficiënte en snellere definitieve geschillenbeslechting in het omgevingsrecht als gevolg hebben, en dat past in een evolutie naar een Vlaams Bestuursrechtcollege voor alle betwistingen van beslissingen in de domeinen waarvoor de Vlaamse overheid bevoegd is, en waarvoor zulke rechtsbescherming optimaal is."¹⁰ (benadrukking toegevoegd)

3.2. Beleidsmaatregelen en doelstelling

toelaatbaar' was om de toegang tot de rechter te verzekeren in de eerste fase van de COVID-19 pandemie (Adv. RvS 16 september 2020, nr. 67.870/2-4 over "un avant-projet de décret de la Région wallonne 'portant confirmation des arrêtés du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux pris dans le cadre de la gestion de la crise sanitaire liée au COVID-19"). De afdeling Bestuursrechtspraak oordeelde over dezelfde schorsingsbepaling echter dat zelfs deze uitzonderlijke situatie niet de noodzaak van een beroep op de impliciete bevoegdheden kon verantwoorden (RvS 24 november 2020, nr. 249.019).

⁷ Zoals de toepassing van de bestuurlijke lus, de mogelijkheid tot bemiddeling en de mogelijkheid om alle aangevoerde middelen te beoordelen in een vernietigingsarrest (artikel 34, 35 en 42 DBRC-decreet).

⁸ Dienst van de bestuursrechtcolleges, *Jaarverslag 2021-22*, p. 16.

⁹ Relanceplan Vlaamse Regering – Vlaamse Veerkracht, 2020, p. 9.

¹⁰ Dienst van de bestuursrechtcolleges, *Beleidsplan 2021-2024*, p. 16.

Het voorliggend ontwerp van decreet geeft uitvoering aan het Regeerakkoord 2019-2024 dat ernaar streeft om de bestuursrechtspraak te optimaliseren met het doel een gunstig investeringsklimaat te creëren door de bestuursrechtspraak in het omgevingsrecht sneller en efficiënter te maken, zonder afbreuk te doen aan de rechtsbescherming van de belanghebbenden. De beleidsnota Justitie en Handhaving 2019-2024 concretiseert deze doelstelling als volgt:

"Zo veel mogelijk betwistingen inzake het Vlaams omgevingsrecht moeten door de Vlaamse bestuursrechtspraak behandeld kunnen worden. Hiervoor onderzoek ik of de Raad voor Vergunningsbetwistingen bevoegd kan worden voor de beroepen tegen ruimtelijke uitvoeringsplannen en inzake complexe projecten.

Ik wil op lange termijn de rechtsbescherming in het Vlaamse omgevingsrecht homogener en minder complex maken. Op dit ogenblik behandelt de Raad van State namelijk de betwistingen omtrent ruimtelijke uitvoeringsplannen en complexe projecten, terwijl omgevingsvergunningen of definitieve onteigeningsbesluiten aanvechtbaar zijn bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Deze twee afzonderlijke beroepsmogelijkheden voor onderscheiden facetten binnen eenzelfde beleidsproces creëren vertraging en onduidelijkheid in de rechtsbescherming van niet alleen beleidsmakers en aanvragers (onder meer in het licht van investeringsprojecten), maar ook van het betrokken publiek."¹¹ (benadrukking toegevoegd)

Het voorliggend ontwerp van decreet beoogt de voorgemelde beleidsdoelstellingen te implementeren door het omgevingscontentieux verder te centraliseren bij de RvVb, die nu reeds beschikt over een snelle en efficiënte juridictionele beroepsprocedure. Omdat de betwisting van een RUP, stedenbouwkundige verordening of complex project een zeer belangrijke maatschappelijk impact kan hebben, wordt voor het relevante contentieux voorzien in een behandeling bij voorrang. De Vlaamse Regering kan daarnaast een termijn van orde opleggen voor de behandeling van deze beroepen.

De overdracht van het contentieux wordt vanuit het algemeen economisch belang noodzakelijk geacht om investeringsprojecten sneller en efficiënter te kunnen realiseren. Ook de noodzaak tot een meer coherente en eenvormige rechtsbescherming in het Vlaamse omgevingscontentieux verantwoordt de overdracht. Burgers, ondernemingen en overheden moeten erop kunnen vertrouwen dat de rechtsgeschillen over hun project (zowel RUP als vergunning) kwaliteitsvol, oplossingsgericht en definitief beslecht worden door een daartoe gespecialiseerd bestuursrechtcollege dat deze geschillen met afdoende spoed behandelt.

3.3. Impactanalyse

Het voorliggend ontwerp van decreet brengt geen bijkomende lasten of gedragsverplichtingen voor de burgers met zich mee. Meer nog, het maakt de rechtsbescherming in het omgevingsrecht veel eenvormiger en zorgt voor een vereenvoudiging van het bestuursprocesrechtelijk landschap in omgevingszaken. Beroepen tegen RUP's, stedenbouwkundige verordeningen en voorkeursbesluiten en projectbesluiten inzake complexe projecten kunnen niet langer worden

¹¹ Beleidsnota 2019-2024, Justitie en Handhaving, Parl.St. VI. Parl. 2019-20, nr. 137/1, p. 35-36.

ingesteld bij de Raad van State, maar dienen te worden gericht tot de RvVb. De toegang tot de Vlaamse bestuursrechter, met name de RvVb, is evenwaardig aan de toegang tot de RvS. Het voorliggend ontwerp van decreet beperkt de verdragsrechtelijke vereiste van een ruime toegang tot de rechter in milieuzaken op geen enkele wijze. Integendeel, het ontwerp beoogt een minder complexe, meer homogene en snellere rechtsbescherming.

Om voorgemelde redenen is ook een formele armoedetoets niet vereist. De verzoekende partij of tussenkomende partij die aantoonbaar is dat haar inkomsten ontoereikend zijn, is vrijgesteld van de betaling van enig rolrecht bij de RvVb.¹² Zoals dit ook bij de RvS het geval is.¹³ De RvVb houdt, net zoals de RvS,¹⁴ rekening met de financiële draagkracht van de in het ongelijk gestelde partij bij het bepalen van de rechtsplegingsvergoeding.¹⁵

De budgettaire impact van het ontwerp is zeer gering vermits het beperkte nieuwe contentieux zal worden gedragen door het huidige, recent uitgebreide, personeelskader van de RvVb en de DBRC. Bijkomende administratieve kosten worden bovendien, minstens gedeeltelijk, opgevangen door de ontvangst van rolrechten in elke procedure.

Het ontwerp heeft geen bestuurlijke impact op de lokale en provinciale besturen of op Brussel.

3.4. Implementatie

- Uitvoering

Een aantal bepalingen in voorliggend ontwerp van wijzigingsdecreet vragen een aanpassing van het Procedurebesluit. Dit betreft onder meer de kennisgeving van het beroep aan de belanghebbenden, de aanvang van de termijn tot tussenkomst en eventueel de ordetermijn waarbinnen de Raad uitspraak doet.

- Monitoring en evaluatie

De monitoring en evaluatie van de vooropgestelde maatregelen zal onderdeel uitmaken van het jaarlijkse werkingsverslag dat wordt opgemaakt door de eerste voorzitter van de DBRC.¹⁶

- Inwerkingtreding

De inwerkingtreding van het voorliggend ontwerp van decreet moet voorafgegaan worden door de noodzakelijk aanpassingen van het Procedurebesluit. Daarom wordt een delegatie aan de Vlaamse Regering voorzien om de datum van inwerkingtreding te bepalen. Er wordt een uiterste datum van inwerkingtreding voorzien in het decreet.

¹² Artikel 21, §3, DBRC-decreet.

¹³ Artikel 83, eerste lid, Besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

¹⁴ Artikel 30/1, §2, RvS-Wet.

¹⁵ Artikel 21, §7, DBRC-decreet.

¹⁶ Artikel 9 DBRC-decreet.

- Overgangsbepaling

Het voorliggend ontwerp van decreet voorziet dat de gewijzigde bevoegdheidsverdeling tussen de bestuursrechtscolleges slechts van toepassing is op beroepen tegen besluiten die voorlopig of in ontwerp worden vastgesteld na de inwerkingtreding van het decreet. Zo wordt, enerzijds, voorkomen dat hangende rechtsgedingen worden onttrokken aan de rechterlijke instantie waarvoor zij op geldige wijze aanhangig zijn en, anderzijds, dat beroepen tegen één bepaald besluit bij verschillende rechtscolleges kunnen worden ingesteld.

4. Totstandkomingsprocedure

Het voorontwerp werd principieel goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 18 november 2022.

Op 15 februari 2023 verstrekte de Algemene Vergadering van de Raad van State advies nr. 72.576/AV over het voorontwerp van decreet. Het advies had enkel betrekking op de bevoegdheid van de decreetgever, de repliek op dit advies werd daarom opgenomen onder de titel inzake de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest.

5. Bevoegdheid van het Vlaamse Gewest

De wijzigingen hebben louter betrekking op de bevoegdheden van het Vlaamse Gewest.

De bevoegdheid van de decreetgever om de bevoegdheden van de RvVb uit te breiden, wordt onderbouwd als volgt:

- 1) in een eerste deel - "Algemeen juridisch kader" - wordt de grondwettelijke bevoegdheid van het Vlaamse Gewest met betrekking tot de oprichting van de RvVb en het uitbreiden van het betrokken contentieux theoretisch geduid;
- 2) in een tweede deel - "Toetsing aan de voorwaarden inzake de impliciete bevoegdheden" - wordt dit juridisch kader *in concreto* toegepast en wordt aangetoond dat *in casu* voldaan is aan de voorwaarden om tot de uitbreiding van de bevoegdheden van de RvVb te kunnen overgaan;
- 3) in een derde deel "Repliek op het advies van de Raad van State" - wordt verder toegelicht hoe *in casu* voldaan is aan de voorwaarden tot uitoefening van de impliciete bevoegdheden van het Vlaamse Gewest.

5.1. Algemeen juridisch kader

Krachtens artikel 161 van de Grondwet – dat dateert van 1993 – kan geen bestuursrechtcollege worden ingesteld dan krachtens een wet. Uit artikel 19, §1, BWHI 1980 volgt dat de door de Grondwet aan de wet voorbehouden bevoegdheden, die dateren van na de inwerkingtreding van de BWHI 1980, zijn voorbehouden aan de federale wetgever. Het is met andere woorden de federale wetgever die in beginsel bevoegd is om administratieve rechtscolleges op te richten en om de bevoegdheden en de rechtspleging van deze rechtscolleges te regelen.

Het beginsel van die federale bevoegdheid neemt evenwel niet weg dat de gemeenschappen en de gewesten die bevoegdheid kunnen betreden indien voldaan is aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 10 BWHI 1980. Daartoe is

vereist dat een aan te nemen regeling noodzakelijk is voor de uitoefening van de bevoegdheden van de gemeenschap of het gewest in kwestie, dat de aangelegenheid zich leent tot een gedifferentieerde regeling en dat de weerslag van de betreffende bepalingen op de aangelegenheid die aan de federale overheid is toevertrouwd, slechts marginaal is.¹⁷

In een arrest van 27 januari 2011 heeft het Grondwettelijk Hof geoordeeld dat de decreetgever kon overgaan tot de oprichting van de RvVb op basis van de impliciete bevoegdheden, met toepassing van artikel 10 BWHI 1980. In dit principiële arrest wordt aanvaard dat de decreetgever op grond van de impliciete bevoegdheden bepaalde rechtshandelingen kan onttrekken aan de schorsings- en vernietigingsbevoegdheid van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Het Hof oordeelde dat de oprichting van de RvVb voldeed aan de drie basisvoorwaarden om toepassing te maken van de impliciete bevoegdheden:

"B.8.7.1. In de parlementaire voorbereiding werd de oprichting van de Raad voor vergunningsbetwistingen als administratief rechtscollege als volgt verantwoord :

(...)

*B.8.7.2. Uit de voormelde parlementaire voorbereiding blijkt dat de decreetgever de oprichting van een administratief rechtscollege **noodzakelijk** achtte, enerzijds, om het beroep bij de Vlaamse Regering te vervangen door een beroepsprocedure bij een onpartijdige en onafhankelijke instantie die over voldoende expertise zou beschikken om te kunnen oordelen of vergunningsbeslissingen in overeenstemming zijn met de goede ruimtelijke ordening en, anderzijds, om een snelle afhandeling van dat beroep te kunnen verzekeren. Het blijkt niet dat die beoordeling onjuist is.*

*B.8.8. De aangelegenheid van de beroepsprocedure tegen een bestuurlijke beslissing waarbij een vergunning wordt uitgereikt of geweigerd, een as-buittest wordt uitgereikt of geweigerd of een constructie al dan niet wordt opgenomen in een vergunningsregister leent zich tot een **gedifferentieerde regeling** aangezien op het federale niveau er ook uitzonderingen zijn op de algemene bevoegdheid van de Raad van State en de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State enkel uitspraak doet over beroepen tot nietigverklaring van de in artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State vermelde akten en reglementen voor zover in geen beroep bij een ander administratief rechtscollege is voorzien.*

*B.8.9. De weerslag op de aan de federale wetgever voorbehouden bevoegdheid is tenslotte **marginaal**, nu de bevoegdheid van de Raad voor vergunningsbetwistingen is beperkt tot beroepen die worden ingesteld tegen de individuele beslissingen vermeld in artikel 133/56, tweede lid, van het decreet van 18 mei 1999.*

B.8.10.1. Luidens artikel 160 van de Grondwet worden de bevoegdheid en de werking van de Raad van State door de wet bepaald. Op grond van artikel 14, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State doet de afdeling

¹⁷ Voor een nadere bespreking van de impliciete bevoegdheden in dit kader, zie o.m. K. REYBROECK en S. SOTTIAUX, *De federale bevoegdheden*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 207-213.

bestuursrechtspraak van de Raad van State uitspraak over « de cassatieberoepen ingesteld tegen de door de administratieve rechtscolleges in laatste aanleg gewezen beslissingen in betwiste zaken wegens overtreding van de wet of wegens schending van substantiële of op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen ».

B.8.10.2. In de parlementaire voorbereiding van de bestreden bepalingen werd uitdrukkelijk bevestigd dat de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, met toepassing van het voormelde artikel 14, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, als cassatierechter optreedt ten aanzien van de uitspraken van de Raad voor vergunningsbetwistingen (Parl. St., Vlaams Parlement, 2008-2009, nr. 2011/1, p. 211), hetgeen te dezen noodzakelijk is in het licht van de beoordeling van het marginaal karakter van de maatregel.

*B.8.10.3. Bijgevolg beperken de bestreden bepalingen niet op overdreven wijze de bevoegdheden van de Raad van State, zodat de decreetgever slechts op marginale wijze is getreden op de ter zake aan de federale wetgever voorbehouden bevoegdheid.*¹⁸ (benadrukking toegevoegd)

Sinds het principiële arrest van 27 januari 2011 van het Grondwettelijk Hof bevestigde ook de Raad van State, afdeling Wetgeving, meermaals dat de decreetgever op basis van de impliciete bevoegdheden onder de voorgemelde voorwaarden bestuursrechtscolleges kan oprichten en bevoegdheden kan toekennen voor de beslechting van specifieke rechtsgeschillen.¹⁹ Aangezien de decreetgever de bevoegdheid heeft om over te gaan tot het oprichten van een administratief rechtscollege, geniet de decreetgever eveneens de bevoegdheid om het betrokken contentieux toe te wijzen aan een reeds bestaand rechtscollege.

Rekening houdend met, onder meer, het geciteerde arrest van 27 januari 2011 stelt de rechtsleer bovendien vast dat de noodzakelijkheidsvereiste gradueel een meer soepele invulling heeft verkregen doorheen de tijd. Zo geeft VANPRAET aan dat “[d]e bevoegdheidscontouren dermate [lijken] geëvolueerd dat de impliciete bevoegdheden de gemeenschappen en gewesten een permanente bevoegdheid verlenen om specifieke administratieve rechtscolleges op te richten in de hun toegewezen bevoegdheden. Om tot bevoegdheid te besluiten, lijkt het te volstaan dat de decreetgever het redelijkerwijze wenselijk acht om een administratief rechtscollege op te richten met betrekking tot de eigen bevoegdheden. De oprichting van een specifiek administratief rechtscollege lijkt dus quasi-inherent te zijn aan de toegewezen bevoegdheden van de gemeenschappen en gewesten”.²⁰ Ook ROCHTUS en SOTTIAUX stellen een lagere toetsingsintensiteit van de toepassingsvoorwaarden uit artikel 10 van de BWHI. Zo zou het Grondwettelijk Hof zich beperken tot een marginale toetsing van de noodzakelijkheidsvereiste zodat de motieven die de noodzakelijk moeten verantwoorden, volstaan voor zover ze niet kennelijk onjuist zijn.²¹

De Vlaamse decreetgever kan dus op basis van de impliciete bevoegdheden een bijkomend contentieux toekennen aan de RvVb, indien de door het Grondwettelijk Hof vooropgestelde voorwaarden in redelijkheid worden verantwoord. Deze

¹⁸ GwH 27 januari 2011, nr. 8/2011.

¹⁹ Zie o.a. Adv. RvS 17 oktober 2013, nr. 53.889/AV/1 over een voorontwerp van decreet ‘betreffende de omgevingsvergunning’; Adv. RvS 17 oktober 2013, nr. 53.941/AV/3 over een voorontwerp van decreet ‘betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges’.

²⁰ Zie J. VANPRAET, *De latente staatsvorming*, Brugge, die Keure, 2011, 297.

²¹ Zie A. ROCHTUS en S. SOTTIAUX, *De defederalisering van justitie*, Antwerpen, Intersentia, 2023, 45-46 en GwH 19 december 2002, nr. 189/2002, overw. B.7.

voorwaarden betreffen: 1) de noodzakelijkheid, 2) de marginale weerslag en 3) de mogelijkheid tot differentiatie.

5.2. Toetsing aan de voorwaarden inzake de impliciete bevoegdheden

Met het voorliggend ontwerp van decreet wordt de RvVb, in toepassing van artikel 10 BWHI, bevoegd voor beroepen tegen besluiten tot definitieve vaststelling van RUP's en stedenbouwkundige verordeningen en tegen definitieve voorkeursbesluiten en projectbesluiten inzake complexe projecten. De jurisdictionele beroepen tegen deze besluiten vallen vandaag onder de residuaire bevoegdheid van de Raad van State, afdeling Wetgeving, op grond van artikel 14, §1, van de RvS-Wet.

A) Noodzakelijkheid

In functie van de realisatie van de beleidsdoelstellingen inzake omgeving

Zowel voor particulieren, bedrijven als publieke instellingen is het van groot belang dat investeringsprojecten binnen een redelijke termijn kunnen worden gerealiseerd. Vanuit dat oogpunt wordt er reeds geruime tijd gepleit voor snellere en efficiëntere procedures voor dergelijke projecten, zowel op het vlak van de planning, de vergunningsverlening als de rechtsbescherming. Hiertoe werden in het verleden reeds talloze initiatieven genomen, waaronder de oprichting van de RvVb en de uitwerking van het Decreet complexe projecten dat specifiek inzet op de snellere realisatie van projecten van groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang.

Uit de praktijk is echter gebleken dat de beroepen bij de Raad van State en de verwevenheid van die beroepen met de procedures voor de RvVb een belangrijke vertragende factor blijven voor de realisatie van investeringsprojecten. In het Vlaams Regeerakkoord 2019-2024 wordt daarom vastgesteld dat een optimalisering van de bestuursrechtspraak noodzakelijk is om het beleid inzake omgeving te kunnen realiseren. Er wordt daarbij vooropgesteld om zo veel mogelijk betwistingen inzake het Vlaams Omgevingsrecht door de Vlaamse bestuursrechtspraak te laten behandelen, in het bijzonder de beroepen tegen ruimtelijke uitvoeringsplannen en complexe projecten.²² Vanuit dezelfde doelstelling dienen ook de beroepen tegen stedenbouwkundige verordeningen onder de rechtsmacht van een Vlaams bestuursrechtcollege te worden gebracht. Een stedenbouwkundige verordening bevat immers, net als een RUP of het onderdeel van een projectbesluit dat geldt als RUP, stedenbouwkundige voorschriften die een weigeringsgrond vormen voor vergunningsbeslissingen.²³

Burgers, ondernemingen en overheden moeten erop kunnen vertrouwen dat een jurisdictioneel beroep tegen een RUP, stedenbouwkundige verordening of voorkeursbesluit of projectbesluit inzake een complex project op relatief korte termijn definitief en rechtszeker wordt beslecht. Langdurige onduidelijkheid over de mogelijkheid om een project te kunnen realiseren conform de geldende stedenbouwkundige voorschriften of langdurige onduidelijkheid over de regelmatigheid van een complex project tast immers op een directe en

²² Vlaams Regeerakkoord 2019-2024, p. 134.

²³ Artikel 1.1.2., 13°, *juncto* artikel 4.3.1., §1, 1°, a), VCRO.

onmiddellijke wijze het Vlaamse sociaaleconomische weefsel aan. Deze onduidelijkheid verhindert of bemoeilijkt transacties en sorteert diverse zwaarwegende indirecte gevolgen voor (potentiële) bewoners, gebruikers, werknemers en andere betrokkenen.

Eenzijds dient elke belanghebbende te kunnen opkomen tegen zowel de besluiten tot definitieve vaststelling van RUP's, stedenbouwkundige verordeningen en complexe projecten als de vergunningsbeslissingen die eventueel op deze reglementaire besluiten zijn gebaseerd. Dat is een fundamenteel basisrecht in een democratische rechtsstaat. Anderzijds is er met het oog op de rechtszekerheid, zoals hierboven ook reeds aangestipt is, nood aan een snelle, efficiënte en rechtszekere afhandeling. Dit veronderstelt een snelle, efficiënte en kwalitatieve rechtsbescherming op het niveau van de bestuursrechter die zich moet uitspreken over de legaliteit van de bestreden besluiten.

Nood aan specialisatie

De marginale opportuniteitscontrole die door het bestuursrechtcollege wordt uitgeoefend in het kader van een annulatieberoep gericht tegen een RUP, stedenbouwkundige verordening of complex project vereist een grondige kennis op het domein van het omgevingsrecht die intrinsiek verknocht is met het vergunningscontentieux. Enkel vanuit een grondige kennis van het ruimere Europese en Vlaamse omgevingsrecht - inclusief het milieurecht en het recht inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw - kan afdoende worden nagegaan welke opportuniteitsinschattingen redelijkerwijze verantwoordbaar zijn, en welke niet.

Het omgevingsrecht gebruikt een zeer complex en technisch toetsingskader op grond waarvan de diverse besluiten genomen worden. De wettigheidscontrole moet daarom redelijkerwijs toekomen aan een gespecialiseerd administratief rechtcollege. De noodzaak tot oprichting van een bijzonder gespecialiseerd rechtcollege voor de legaliteitsbeoordeling van stedenbouwkundige vergunningen, *in casu* de RvVb, werd reeds aanvaard door het Grondwettelijk Hof in arrest nr. 8/2011 van 27 januari 2011, omwille van de complexiteit van dit contentieux.²⁴ De uitbreiding van de rechtsmacht van de RvVb door het Omgevingsvergunningsdecreet²⁵ naar de aangelegenheid van het leefmilieu werd door de Raad van State, afdeling Wetgeving, eveneens als noodzakelijk aanvaard omwille van de gelijkaardige techniciteit en de nauwe inhoudelijke band tussen leefmilieu, ruimtelijke ordening en stedenbouw.²⁶

Deze noodzaak kan worden doorgetrokken naar het contentieux inzake RUP's, stedenbouwkundige verordeningen en complexe projecten, een contentieux dat naast een specialisatie inzake ruimtelijke ordening ook een expertise op het vlak van het (Europese en Vlaamse) milieurecht vereist. Dit contentieux vergt een gespecialiseerde kennis die minder uitgesproken aanwezig is bij een rechtcollege met een algemene rechtsmacht. Een in het omgevingsrecht gespecialiseerd bestuursrechtcollege kan de snelle ontwikkelingen in de relevante materie van dichtbij opvolgen en te allen tijde aan het vereiste specialiteitsniveau voldoen, wat niet enkel de kwaliteit maar ook de snelheid van de geschilbeslechting ten goede komt.

²⁴ GwH 27 januari 2011, nr. 8/2011, overw. B.8.7.2.

²⁵ Decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, BS 23 oktober 2014.

²⁶ Adv. RvS 17 oktober 2013, nr. 53.889/AV/1 over een voorontwerp van decreet 'betreffende de omgevingsvergunning', overw. 7.

De RvVb voldoet als bijzonder gespecialiseerd administratief rechtscollege aan deze noodzaak. De RvVb is thans in de eerste plaats samengesteld uit deskundigen in het recht inzake ruimtelijke ordening, het milieurecht, het onteigeningsrecht en het bestuurs(proces)recht. De bestuursrechters worden immers benoemd op basis van hun grondige kennis en ervaring in deze rechtsdomeinen.²⁷ Naast de gespecialiseerde bestuursrechters moet ook worden gewezen op het ondersteunend personeel, in het bijzonder de gespecialiseerde juristen/referendarissen die instaan voor de inhoudelijke voorbereiding van de beroepsdossiers en de leden van het Coördinatiebureau die binnen de werking van de RvVb instaan voor de stroomlijning van de rechtspraak, specifieke kennisdeling en meer diepgaand/fundamenteel onderzoek.

Zoals hierboven reeds aangegeven, is de RvVb vandaag reeds bevoegd om zich uit te spreken over diverse beslissingen inzake het omgevings- en onteigeningsrecht. De expertise van dit rechtscollege beperkt zich echter niet tot de legaliteitscontrole van de besluiten waarvoor de RvVb uitdrukkelijk bevoegd is. In het kader van betwistingen inzake omgevingsvergunningen en onteigeningsbesluiten wordt zeer regelmatig de exceptie van onwettigheid (artikel 159 van de Grondwet) opgeworpen ten aanzien van RUP's en andere besluiten inzake ruimtelijke ordening en milieu die tot het contentieux van de Raad van State behoren.²⁸ De bestuursrechters en het ondersteunend personeel beschikken daarom over een ruime ervaring en expertise in de legaliteitscontrole ten aanzien van de RUP's, stedenbouwkundige verordeningen en de diverse besluiten die geïntegreerd worden in het kader van complexe projecten.

Het voorliggend ontwerp van decreet voorziet bovendien in de toewijzing van het contentieux inzake complexe projecten aan een gespecialiseerde kamer. Het decreet complexe projecten voorziet in een specifieke besluitvorming die enkel kan worden toegepast in uitzonderlijke omstandigheden. De aanduiding van een gespecialiseerde kamer is de meest geschikte manier om aan het vereiste specialiteitsniveau te voldoen binnen de RvVb. De effectieve toewijzing van bestuursrechters aan de betrokken kamers gebeurt door de eerste voorzitter en houdt rekening met hun expertise. Dit wordt uitdrukkelijk voorzien in artikel 12 van het DBRC-decreet: "De eerste voorzitter bepaalt de samenstelling van de kamers en wijst de kamervoorzitters aan. Hij houdt daarbij rekening met de kennis van de bestuursrechters overeenkomstig de kennisdomeinen bepaald in artikel 49, §1, tweede lid, en wijst aan een gespecialiseerde kamer enkel een bestuursrechter toe voor zover deze over voldoende kennis beschikt in de materies waarin deze kamer gespecialiseerd is." Eén en ander zorgt voor een bijkomende garantie dat de betwistingen met de nodige deskundigheid en snelheid behandeld zullen worden.

Nood aan meer rechtseenheid en rechtszekerheid

De specifieke toewijzing aan de RvVb van de rechtsmacht om beroepen inzake RUP's, stedenbouwkundige verordeningen en complexe projecten te behandelen kadert ook binnen de nood om te streven naar meer rechtseenheid en rechtszekerheid binnen het Vlaamse omgevingsrecht. Deze (relatief jonge)

²⁷ Artikel 49, §1 DBRC-decreet.

²⁸ Zie bijvoorbeeld inzake een onwettig gemeentelijk RUP: RvVb 5 december 2017, nr. RvVb/A/1718/0299, *Peeters* en RvVb 2 juli 2019, nr. RvVb/A/1819/1167, *De Pauw*. Voor een aantal meer recente voorbeelden zie voetnoten hierboven.

rechtstak heeft zich de afgelopen jaren ontwikkeld ten gevolge van de eerdere bevoegdheidstoewijzingen aan de gewesten inzake o.m. leefmilieu, waterbeleid en ruimtelijke ordening. Een centralisering van alle geschillen in dit verband bij de RvVb, die sinds zijn oprichting een aanzienlijke expertise heeft opgebouwd in de betrokken materie, draagt niet alleen bij aan de verdere specialisatie binnen het Vlaamse omgevingsrecht en aan een meer efficiënte en snellere definitieve geschillenbeslechting maar ook aan een coherente rechtsvorming en rechtszekerheid binnen het Vlaamse omgevingsrecht (en bij uitbreiding: het bestuursprocesrecht).

Zoals eerder aangegeven, oordeelt de RvVb nu reeds regelmatig over het betrokken contentieux omdat onregelmatigheden van het onderliggende RUP in vergunningsdossiers worden opgeworpen door middel van de exceptie van onwettigheid (artikel 159 van de Grondwet). Het is echter niet zinvol om geschillen over eenzelfde overheidsbeslissing aan verschillende rechtscolleges toe te vertrouwen die elk over verschillende wettigheidsbezwaren oordelen.

Het voorgaande duidt tevens waarom zowel de beroepen tegen de RUP's, de stedenbouwkundige verordeningen als de complexe projecten naar de RvVb. In de praktijk werden tot op heden vooral wettigheidsbezwaren omtrent RUP's opgeworpen voor de RvVb door middel van de exceptie van onwettigheid. De stedenbouwkundige voorschriften die als weigeringsgrond dienen bij vergunningsaanvragen conform artikel 4.3.1., §1, a), VCRO worden echter niet enkel opgenomen in RUP's. Ook de stedenbouwkundige verordeningen en de herkenbare onderdelen van projectbesluiten die gelden als RUP bevatten dergelijke stedenbouwkundige voorschriften.²⁹ De voorschriften in de stedenbouwkundige verordening zijn bovendien hiërarchisch ondergeschikt aan het toepasselijke RUP.³⁰ Uit de noodzaak tot rechtseenheid en rechtszekerheid volgt daarom dat de beroepen tegen deze verschillende besluiten samen onder de rechtsmacht van de RvVb worden gebracht.

Door ook rechtstreekse betwistingen over RUP's, stedenbouwkundige verordeningen en complexe projecten over te hevelen naar de RvVb wordt gegarandeerd dat bij discussies over de verschillende omgevingsrechtelijke instrumenten die nauw met elkaar verweven zijn, een kwalitatief goede en efficiënte rechtsbescherming zal worden geboden aan de rechtzoekende.

Het betrokken decreet draagt via de uitbreiding van de rechtsmacht van de RvVb bovendien bij aan de noodzakelijke ontwikkeling van het Vlaams omgevingsrecht als afzonderlijke en gespecialiseerde rechtstak. De uniformiteit en coherentie van de rechtsvorming binnen deze rechtstak worden bevorderd doordat de betrokken decretale bepalingen zowel de RUP's en stedenbouwkundige verordeningen als de eigenlijke vergunningsbeslissingen en complexe projecten toevertrouwen aan hetzelfde gespecialiseerde rechtscollege. Op die manier kunnen niet alleen de procedures meer op elkaar worden afgestemd maar kan eveneens op coherente wijze te werk worden gegaan in de rechtspraak waardoor tegenstrijdigheden worden tegengegaan.

²⁹ Cf. artikel 1.1.2., 13°, VCRO.

³⁰ De bepalingen van de stedenbouwkundige verordeningen zijn hiërarchisch ondergeschikt aan de stedenbouwkundige voorschriften van het toepasselijke RUP (artikel 2.3.3. VCRO).

Aangezien inconsequenties in de rechtspraak eenvoudiger zullen worden vermeden omdat er voortaan slechts één bestuursrechtcollege, met name de RvVb, bevoegd is voor alle omgevingsrechtelijke geschillen binnen het Vlaamse Gewest wordt aldus ook de rechtszekerheid in hoofde van alle betrokken partijen bevorderd.

Binnen de RvVb zelf zijn er bovendien interne processen aanwezig om de eenheid van rechtspraak te bewaken (via o.m. de wisselwerking tussen de eerste voorzitter³¹, de voorzitter van de RvVb³² en het Coördinatiebureau³³). De RvVb bevat via deze interne mechanismen voldoende waarborgen op een coherente en voorspelbare rechtspraak wat op zijn beurt de eenvormige rechtsontwikkeling en rechtszekerheid ten goede komt.

Nood aan een snellere rechtsbescherming

- Nood aan snellere behandeling van het overgedragen contentieux

Snelheid is op zich geen absolute graadmeter voor een efficiënte rechtsbescherming. Een efficiënte rechtsbescherming vraagt een kwaliteitsvolle beoordeling door een onafhankelijke en onpartijdige rechter binnen een redelijke termijn in de zin van artikel 6 EVRM.³⁴ Er wordt niet betwist dat de huidige rechtsbescherming door de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, aan die vereisten voldoet.

Het contentieux inzake RUP's, stedenbouwkundige verordeningen en complexe projecten vraagt echter om een specifieke aanpak. Rechtszekerheid omtrent de relevante besluiten kan doorslaggevend zijn voor de realisatie van projecten van groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang. Elke vertraging in de realisatie van dergelijke projecten heeft bijgevolg ook grote maatschappelijke gevolgen. Bovendien hebben de definitief vastgestelde besluiten vaak rechtsgevolgen ten aanzien van de betrokken houders van zakelijke rechten en belanghebbende derden die desgevallend ook het eigendomsrecht aantasten.

Het is daarom noodzakelijk om voor dit beperkte maar maatschappelijk zeer belangrijke contentieux, een juridictioneel beroep te kunnen voorzien dat geschillen niet enkel efficiënt maar ook binnen een korte termijn afhandelt. De 'snelle' afhandeling van een beroepsprocedure houdt in dat binnen een jaar na het instellen van een beroep tegen de definitieve vaststelling van het relevante RUP, de stedenbouwkundige verordening of het complex project een definitieve beslissing valt.³⁵ De decreetgever kan dit objectief enkel bereiken mits de toekenning van de beroepen aan een gespecialiseerd rechtcollege dat de decreetgever zelf heeft gemodelleerd en procedureel vormgegeven om tot een kwalitatieve, efficiënte en snelle oordeelsvorming te komen.

Door het contentieux onder de rechtsmacht van de RvVb te plaatsen, kan de behandelingstermijn ervan aanzienlijk worden ingekort. De RvVb behandelt op dit ogenblik een standaard annulatieberoep op ongeveer 12 maanden. In de periode

³¹ Cf. art. 9, lid 9 DBRC-decreet.

³² Cf. art. 13, lid 4 DBRC-decreet.

³³ Cf. art. 24 Huishoudelijk reglement DBRC.

³⁴ Zie in die zin: adv. RvS 44.837/1/AV van 23 september 2008 over een "voorontwerp van decreet 'tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid", *Parl.St.* VI. Parl. 2008-09, nr. 2011/1, 932, voetnoot 8.

³⁵ Cf. de vooropgestelde beperking van de uitspraaktermijnen omtrent complexe projecten tot één jaar in het Regeerakkoord. Regeerakkoord 2019-2024, p. 100.

2021-2024 wordt de RvVb uitgebreid met vier bijkomende bestuursrechters, dit zal zich vertalen in een bijkomende verkorting van de *gemiddelde* doorlooptijd tot negen maanden.³⁶

Het voorliggend ontwerp van decreet voorziet bovendien in een voorrangsregeling voor de behandeling van beroepen tegen RUP's, stedenbouwkundige verordeningen en complexe projecten. Zo wordt er gestreefd naar een doorlooptijd van ca. negen maanden in een annulatieprocedure. In vergelijking met de bestaande toestand, waarbij de procedure voor de Raad van State gemiddeld 26 maanden duurt, kan zo een tijdswinst van ca. 17 maanden geboekt worden zonder in te boeten op de kwaliteit van de rechtsbescherming.

De mogelijkheid om cassatieberoep in te stellen bij de Raad van State doet geen afbreuk aan deze sterke verkorting van de gemiddelde doorlooptijd. Ten eerste, wordt op heden slechts uitzonderlijk cassatieberoep ingesteld tegen de arresten van de RvVb.³⁷ Ten tweede, worden de arresten van de RvVb zelden gecasseerd.³⁸ Ten derde, worden de cassatieberoepen door de Raad van State bij voorrang behandeld³⁹ en kan tijdens het cassatieberoep geen schorsing worden gevraagd van het bestreden arrest.

- Nood aan snellere behandeling van het vergunningscontentieux

Zoals hoger ook aangegeven, zal het toekennen van het contentieux aan de RvVb ook een gunstige invloed hebben op de doorlooptijd van de beroepen tegen vergunningen die steunen op een achterliggend RUP of een stedenbouwkundige verordening. Het beroep gericht tegen een RUP bij de Raad van State leidt momenteel immers tot stagnatie van de beroepen gericht tegen de daarop gebaseerde vergunningen bij de RvVb gedurende de doorlooptijd van de procedure voor de RvS. De RvVb zal niet langer de einduitspraak bij de RvS moeten afwachten, zonder enige duidelijkheid wanneer die zal vallen.

De situatie die vandaag de dag bestaat, met name dat bij gebrek aan einduitspraak over het RUP, dezelfde wettigheidskritieken die ook tegen het RUP worden aangevoerd, via artikel 159 Grondwet tot uiting komen in het beroep tegen de vergunning zal zich niet meer of eerder zeer uitzonderlijk voordoen. Door de snellere afhandeling van vernietigings- en schorsingsberoepen tegen de RUP's en stedenbouwkundige verordeningen zal de wettigheid van het onderliggende plan/verordening vaak al beslecht zijn op het ogenblik dat de vergunningsprocedure voor het uiteindelijke project finaal is doorlopen. Minstens zal de zaak al beslecht zijn op het ogenblik dat het vergunningsberoep bij de RvVb in staat is en inhoudelijk onderzocht moet worden. Dezelfde wettigheidsbezwaren van de onderliggende reglementaire besluiten zullen dus ook niet meer zo sterk spelen in de beroepsprocedure tegen de uiteindelijke vergunning (positief effect op de proceseconomie).

³⁶ *Relanceplan Vlaamse Regering – Vlaamse Veerkracht*, 2020, p. 9.

³⁷ Het betreft in de periode 2015-2020 ca. 56 cassatieberoepen per jaar (cijfers uit presentatie T. DE WAELE, "De RvVb en zijn cassatierechter – recente ontwikkelingen" op online studiedag *Actualia regelgeving en rechtspraak Raad voor Vergunningsbetwistingen (DBRC)*, 27 januari 2022.). De RvVb heeft in dezelfde periode gemiddeld 1.335 uitspraken per jaar gedaan (cijfers uit DBRC, *Jaarverslag 2019-2020*, p. 22).

³⁸ T. DE WAELE, "De RvVb en zijn cassatierechter – recente ontwikkelingen", op online studiedag *Actualia regelgeving en rechtspraak Raad voor Vergunningsbetwistingen (DBRC)*, 27 januari 2022.

³⁹ Krachtens artikel 20, § 4, RvS-Wet moeten de cassatieberoepen binnen een termijn van zes maanden na de beschikking van toelaatbaarheid worden afgehandeld door de Raad van State.

In de eerder uitzonderlijke gevallen dat een einduitspraak over het reglementair besluit nog niet zou voorliggen op het ogenblik dat de RvVb de vergunningsberoepen ontvangt dan zal het bestuursrechtcollege de behandeling van de beroepen voortaan zelf in de hand hebben en optimaal kunnen afstemmen met eventuele hangende beroepen tegen omgevingsvergunningen. Er kunnen dus ook bij de vergunningsbetwistingen verdere efficiëntiewinsten geboekt worden die vandaag de dag niet mogelijk zijn.

- Nood aan optimalisatie vergunningverlening

Het contentieus toekennen aan het Vlaamse niveau zorgt niet alleen voor een efficiëntere en snellere rechtsbescherming, het verwezenlijkt bovendien ook een optimalere vergunningverlening zelf. Aangezien de bevoegde overheid, minstens in laatste aanleg wellicht reeds de uitspraak over het RUP of de stedenbouwkundige verordening ter hand zal hebben nog voor de beslissing over de vergunningsaanvraag valt. Vaak is het vandaag zo dat de bevoegde overheid een aanvraag vergunt omdat die in overeenstemming is met het toepasselijke RUP en de relevante stedenbouwkundige verordening. Indien deze reglementaire besluiten op dat ogenblik nog wordt aangevochten bij de RvS, kan de overheid de wettigheid ervan niet zelf in vraag stellen en kan het door de decretale vervaltermijnen evenmin de uitspraak van de RvS afwachten. De vergunningverlening heeft in dat geval een nogal precair karakter, terwijl de aanvrager onmiddellijk duidelijkheid zou moeten hebben over zijn project. Wordt het RUP of de stedenbouwkundige verordening nadien vernietigd door de RvS dan werd het hele vergunningstraject en het beroep bij de RvVb nodeloos doorlopen. De RvVb vernietigt in dat geval automatisch de vergunning wegens een gebrek aan rechtsgrond. Dergelijke onwettige vergunningen en nodeloze beroepen worden met het huidige ontwerp vermeden.

Een snelle afhandeling van de beroepen tegen de RUP's en verordeningen op Vlaams niveau vermijdt die vertragende scenario's en zorgt voor een betere rechtsbescherming en optimalisering van de vergunningverlening en een versnelling van investeringsprojecten. Door de betwistingen over RUP's, stedenbouwkundige verordeningen en complexe projecten toe te vertrouwen aan hetzelfde bestuursrechtcollege kunnen de procedures daarnaast ook worden gestroomlijnd.

- Nood aan snelle operationele aanpasbaarheid

Door het contentieus inzake RUP's, stedenbouwkundige verordeningen en complexe projecten toe te kennen aan de RvVb heeft de Vlaamse decreetgever zelf alle initiatiefrecht en verantwoordelijkheid om een optimale rechtsbescherming en uitspraken binnen een redelijke termijn te garanderen. Ter zake kan de Vlaamse decreetgever snel en efficiënt tegemoetkomen aan de operationele noden m.b.t. dit complexe contentieus, zowel op vlak van de inrichting van de procedure (o.m. proceduretermijnen) en de visie over geschikte rechtstechnieken als de aanstelling van bestuursrechters (o.m. benoemingsvoorwaarden inzake kennis en ervaring, aanstelling van bijkomende bestuursrechters) en de ondersteuning van het rechtcollege (o.m. het ter beschikking stellen van voldoende mensen en middelen). Het is de decreetgever zelf die het gepaste organisatiemodel voor de RvVb kan bepalen.

- Nood aan toepassing rechtstechnieken die leiden tot sneller en beter rechtsherstel

De RvVb beschikt naast een korte doorlooptijd ook over een aantal rechtstechnieken die kunnen leiden tot een meer oplossingsgerichte en dus ook snellere *definitieve* geschillenbeslechting. Hierbij wordt onder meer gedacht aan de bestuurlijke lus, de mogelijkheid om een verzoek tot bemiddeling in te willigen hangende de procedure en de mogelijkheid om alle middelen te beoordelen in een vernietigingsarrest. De toepassing van deze technieken door de RvVb laat toe om een eventuele onwettigheid snel en efficiënt te remediëren. Bovendien kunnen deze rechtstechnieken verhinderen dat een herstelbesluit, genomen na vernietiging van het initiële besluit, opnieuw wordt bestreden.

Wanneer beperkte procedure- en vormfouten correct worden hersteld door toepassing van de bestuurlijke lus⁴⁰ zouden dat geen redenen tot nietigverklaring meer mogen zijn en kan meteen een volledig rechtsherstel worden geboden. Aldus kan men verhelpen dat langdurige en complexe procedures van voor af aan moeten worden herbegonnen. Dit kan in het betrokken contentieux een belangrijke meerwaarde bieden voor de snelle afhandeling van geschillen.

De RvVb kan ook een bemiddelaar aanstellen.⁴¹ De procespartijen kunnen in de loop van de procedure tot de conclusie komen dat er ruimte is voor bemiddeling. Dit leidt tot oplossingen die tegemoet komen aan de werkelijke belangen van de betrokkenen. Door een bemiddeling kan de communicatie tussen de betrokkenen minstens worden gesaneerd. Dit leidt doorgaans tot een herstel of enige verbetering van de relatie.

De RvS beschikt op dit moment niet over de moderne rechtstechnieken van bemiddeling en de bestuurlijke lus. Dit kan duidelijk als een leemte worden beschouwd in het kader van een snelle en efficiënte rechtsbescherming. Aangezien de RvVb wel over deze bevoegdheden en technieken beschikt, is het eens te meer aangewezen dat het betrokken contentieux aan de RvVb wordt toevertrouwd.

B) Marginale weerslag op de federale bevoegdheden

Raad van State blijft cassatierechter

De toekenning van het contentieux inzake RUP's, stedenbouwkundige verordeningen en complexe projecten aan de RvVb heeft slechts een zeer marginale weerslag op de federale justitiële ordening. In eerste instantie blijft de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak bevoegd als cassatierechter ten aanzien van uitspraken van de RvVb. De cassatiebevoegdheid vloeit rechtstreeks voort uit artikel 14, §2, RvS-Wet. Deze bepaling luidt als volgt:

"De afdeling bestuursrechtspraak doet uitspraak, bij wijze van arresten, over de cassatieberoepen ingesteld tegen de door de administratieve rechtscolleges in laatste aanleg gewezen beslissingen in betwiste zaken wegens overtreding van de wet of wegens schending van substantiële of op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen. Zij treedt daarbij niet in de beoordeling van de zaken zelf."

⁴⁰ Conform artikel 34 DBRC-decreet.

⁴¹ Conform artikel 42 DBRC-decreet.

Aan deze bevoegdheid wordt geen afbreuk gedaan door de toekenning van het contentieux inzake complexe projecten evenals de RUP's en stedenbouwkundige verordeningen aan de RvVb. De RvS behoudt met andere woorden als hoogste administratieve rechter een belangrijke justitiële bevoegdheid. De instandhouding van de cassatiebevoegdheid wordt overigens door het Grondwettelijk Hof als een belangrijk (en noodzakelijk) gegeven beschouwd bij de beoordeling van de marginale weerslag op de federale bevoegdheden, inzonderheid op de bevoegdheden van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.⁴²

Beperkt en strikt afgebakend contentieux

Het Grondwettelijk Hof oordeelde in het principiële arrest van 27 januari 2011 dat de oprichting van de RvVb geoorloofd was op grond van de impliciete bevoegdheden omdat de bevoegdheid van de Raad bestond uit een beperkt en uitdrukkelijk afgebakend contentieux. Het Hof stelt:

"B.8.9. De weerslag op de aan de federale wetgever voorbehouden bevoegdheid is tenslotte marginiaal, nu de bevoegdheid van de Raad voor vergunningsbetwistingen is beperkt tot beroepen die worden ingesteld tegen de individuele beslissingen vermeld in artikel 133/56, tweede lid, van het decreet van 18 mei 1999."⁴³ (benadrukking toegevoegd)

Met deze beschrijving oordeelt het Grondwettelijk Hof dat de weerslag van de uitoefening van de impliciete bevoegdheden een marginale weerslag heeft omdat de bevoegdheid van de RvS niet 'op overdreven wijze' wordt ingeperkt.⁴⁴ Er wordt immers geen algemene bevoegdheid toegekend aan de RvVb, maar slechts een beperkt en uitdrukkelijk afgebakend contentieux.

Het Hof nam daarbij de omschrijving van het contentieux over die decreetgever gaf in de memorie van toelichting bij het aangevochten decreet, namelijk: "*De Raad voor vergunningsbetwistingen toetst vergunningsbeslissingen, zijnde individuele beschikkingen (casuïstiek)*".⁴⁵ Dit houdt echter niet in dat de toepassing van de impliciete bevoegdheden enkel mogelijk is ten aanzien van beroepen tegen louter 'individuele' beslissingen. De omgevingsvergunning voor het verkavelen van gronden, voorheen verkavelingsvergunning, behoorde immers steeds tot de bevoegdheid van de RvVb op grond van het voormalige artikel 133/56, tweede lid, DRO⁴⁶ en bevat naast individuele bepalingen ook verordenende bepalingen. VANPRAET bevestigt dat de overdracht naar de RvVb van beroepen tegen reglementaire besluiten niet noodzakelijk wordt uitgesloten door de voorgemelde rechtspraak van het Grondwettelijk Hof.⁴⁷

⁴² GwH 27 januari 2011, nr. 8/2011, overw. B.8.10.2.

⁴³ GwH 27 januari 2011, nr. 8/2011, overw. B.8.9.

⁴⁴ GwH 27 januari 2011, nr. 8/2011, overw. B.8.10.3.: "Bijgevolg beperken de bestreden bepalingen niet op overdreven wijze de bevoegdheden van de Raad van State, zodat de decreetgever slechts op marginale wijze is getreden op de ter zake aan de federale wetgever voorbehouden bevoegdheid."

⁴⁵ *Parl. St.* VI. Parl. 2008-09, nr. 2011/1, p. 208.

⁴⁶ Artikel 133/56 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, zoals ingevoegd bij decreet van 27 maart 2009.

⁴⁷ J. VANPRAET, *De latente staatshervorming*, Brugge, die Keure, 2011, 296; J. VANPRAET, *Vlaamse bestuursrechtscolleges in een Grondwettelijk perspectief*, Brugge, die Keure, 2015, 30-31. Zie in dezelfde zin: C. BUGGENHOUDT, "Uitzonderlijke tijden vragen (niet) om uitzonderlijke impliciete bevoegdheden" (noot onder RvS 24 november 2020), *RW* 2021-22, (172) 174.

Ook met het voorliggend ontwerp van decreet wordt slechts een beperkt, uitdrukkelijk afgebakend, contentieus overgedragen aan de RvVb. De bijkomende bevoegdheid heeft betrekking op vier strikt afgebakende types van besluiten, met name de besluiten tot definitieve vaststelling van RUP's, van stedenbouwkundige verordeningen en van voorkeursbesluiten en projectbesluiten inzake complexe projecten.⁴⁸ Annulatieberoepen tegen beslissingen van de Vlaamse Regering tot vernietiging van een provinciaal of gemeentelijk RUP⁴⁹ of tot vernietiging van een provinciale of gemeentelijke stedenbouwkundige verordening⁵⁰ en tegen aanverwante besluiten, zoals de opheffing van een gemeenteweg⁵¹, worden buiten het toepassingsgebied van het voorliggend ontwerp gehouden en vallen bijgevolg nog steeds onder de residuaire bevoegdheid van de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak.

Zeer beperkt volume aan beroepen

Door de toekenning van dit specifiek afgebakend contentieus aan de RvVb zal in de praktijk slechts een beperkt aantal dossiers worden onttrokken aan de volle rechtsmacht van de RvS. Het aantal annulatieberoepen gericht tegen de besluiten tot definitieve vaststelling van RUP's, stedenbouwkundige verordeningen en complexe projecten – ca. 43 beroepen per jaar⁵² – maakt slechts een fractie uit van het totaal aantal beroepen dat jaarlijks wordt ingeleid bij de RvS.⁵³ Aldus heeft de toekenning van dit contentieus aan de RvVb slechts een uiterst marginale impact op de bevoegdheden van de RvS, die bovendien bevoegd blijft om in cassatie te oordelen over de betrokken materie.

Geen impact op federale hoven en rechtbanken

Tot slot dient te worden opgemerkt dat de toewijzing van dit specifieke contentieus aan de RvVb ook geen afbreuk doet aan de beroepsmogelijkheden die thans openstaan bij de federale gewone, justitiële (kortgeding)rechter. Ook dit geeft aan dat de weerslag op de federale justitiële ordening marginaal is.

C) Mogelijkheid tot een gedifferentieerde regeling

Het Grondwettelijk Hof oordeelde in het arrest van 27 januari 2011 m.b.t. de RvVb als volgt:

⁴⁸ Ruimtelijke uitvoeringsplannen en stedenbouwkundige verordeningen zijn reglementaire besluiten die onderdelen bevatten met verordenende kracht, nl. stedenbouwkundige voorschriften en, wat ruimtelijke uitvoeringsplannen betreft, een grafisch plan. Voorkeursbesluiten en projectbesluiten zijn besluiten die kenmerken van een verordend besluit en een individuele beslissing kunnen combineren (adv. RvS 20 december 2019, nr. 54.388/1 over een voorontwerp van decreet 'betreffende complexe projecten', 5), net als de omgevingsvergunning voor het verkavelen van gronden - die sinds de oprichting van de RvVb tot diens bevoegdheid heeft behoord.

⁴⁹ Conform artikel 2.2.16, §2, en 2.2.23, §1, VCRO.

⁵⁰ Conform artikel 2.3.2, §1/1, VCRO.

⁵¹ Conform artikel 24 van het Decreet van 3 mei 2019 houdende de gemeentewegen.

⁵² Uit de berichten in het Belgisch Staatsblad blijkt dat tussen 1 januari 2018 en 1 januari 2022 gemiddeld 43 vernietigingsberoepen per jaar werden ingesteld bij de Raad van State in het over te dragen contentieus (ca. 40 beroepen tegen ruimtelijke uitvoeringsplannen; 1,5 beroepen tegen stedenbouwkundige verordeningen en 1,5 beroepen tegen voorkeursbesluiten). In deze periode werd, omwille van het relatief recente karakter van de regelgeving inzake complexe projecten, nog geen enkel definitief projectbesluit inzake complexe projecten aangevochten voor de Raad van State.

⁵³ Uit het Activiteitenverslag 2019-2020 van de Raad van State blijkt dat er in dat jaar 2.674 nieuwe beroepen werden ingeleid bij de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak (p. 16).

“De aangelegenheid van de beroepsprocedure tegen een bestuurlijke beslissing waarbij een vergunning wordt uitgereikt of geweigerd, een asbuiltattest wordt uitgereikt of geweigerd of een constructie al dan niet wordt opgenomen in een vergunningsregister leent zich tot een gedifferentieerde regeling aangezien op het federale niveau er ook uitzonderingen zijn op de algemene bevoegdheid van de Raad van State en de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State enkel uitspraak doet over beroepen tot nietigverklaring van de in artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State vermelde akten en reglementen voor zover in geen beroep bij een ander administratief rechtscollege is voorzien.”⁵⁴ (benadrukking toegevoegd)

De oprichting van specifieke administratieve rechtscolleges leent zich dus tot differentiatie, omdat er op het federale niveau ook uitzonderingen bestaan op de algemene bevoegdheid van de Raad van State, zoals het contentieux van de in 2006 opgerichte Raad voor Vreemdelingenbetwistingen.

Bovendien bestaat er in de relevante regelgeving reeds een zeer verregaande differentiatie. De verschillende gewesten kennen een sterk verschillende aanpak inzake ruimtelijke planning met elk een eigen sectorale regelgeving. Er is derhalve ook plaats voor een gedifferentieerde regeling, over de gewesten heen, op het vlak van de vormgeving van de rechtsbescherming tegen deze besluiten.

5.3. Repliek op het advies van de Raad van State

De algemene vergadering van de Raad van State, afdeling Wetgeving, stelt in het advies van 15 februari 2023 met nr. nr. 72.576/AV dat de voorwaarden om beroep te doen op de impliciete bevoegdheden in dit kader opnieuw moeten worden onderzocht omdat het de bedoeling is aan de RvVb rechtsprekende bevoegdheden toe te kennen die niet alleen slaan op ‘individuele beslissingen’ doch ook op reglementaire besluiten. Op basis van een negatieve beoordeling van zowel de noodzaak van het beoogde decreet als de marginale weerslag van het ontwerp op het federale bevoegdheidsniveau, besluit de afdeling Wetgeving dat de Raad zeer ernstige twijfels heeft bij de vereiste van de noodzakelijkheid en dat in elk geval niet is voldaan aan de vereiste van de marginale weerslag. Bijgevolg meent de Raad dat het decreet geen doorgang kan vinden.

Hieronder wordt het advies van de Raad van State samengevat en wordt een repliek geboden op de door de afdeling Wetgeving geformuleerde bedenkingen inzake de uitoefening van de impliciete bevoegdheden door de decreetgever, wat betreft (A) de noodzaak en (B) de marginale weerslag.

A) Noodzakelijkheid

De Raad van State, afdeling Wetgeving, meent dat het voorontwerp in essentie beoogt om de vertraging in de realisatie van investeringsprojecten tegen te gaan, maar uit zeer ernstige twijfels bij de noodzaak van het voorontwerp om dat doel te realiseren.

⁵⁴ GWH 27 januari 2011, nr. 8/2011, overw. B.8.8.

De hierboven gegeven toelichting inzake de huidige doorlooptijd bij de RvS en de geprojecteerde doorlooptijd van de betrokken beroepen bij de RvVb zou immers niet correct zijn omdat de huidige procedures bij de RvS duidelijk complexer zijn, veel meer tussenkomende partijen kennen en omdat er vaak verschillende beroepen zijn tegen hetzelfde reglementair besluit. Bovendien zou de in het vooruitzicht gestelde vermindering van de doorlooptermijnen bij de RvVb tot negen maanden slechts gelden voor zover de bevoegdheid van de RvVb niet verder wordt uitgebreid en wordt geen rekening gehouden met de ingrijpende maatregelen die de federale wetgever recent heeft genomen/zal nemen om de doorlooptijd bij de RvS in te korten.

De Raad van State, afdeling Wetgeving, meent verder dat de problematiek van de onderlinge verwevenheid van de beroepen bij de RvVb en bij de RvS blijft bestaan omdat tegen elk arrest van de RvVb, hoe dan ook, nog een cassatieberoep open staat bij de RvS. Wanneer er cassatieberoep wordt ingesteld, zou er nauwelijks sprake zijn van een gunstige invloed op de doorlooptijd van de zaak en van efficiëntiewinst.

Tot slot meent de Raad van State, afdeling Wetgeving, dat ook de argumenten inzake de nood aan meer specialisatie en de nood aan meer rechtseenheid en rechtszekerheid niet kunnen worden gevolgd omdat het uiteindelijk toch aan de RvS zal toekomen om als cassatierechter te zorgen voor de eenheid en de rechtszekerheid in de toepassing van het recht.

Repliek:

Zoals hierboven toegelicht, heeft de Vlaamse Regering vastgesteld dat een snelle en rechtszekere realisatie van investeringsprojecten en projecten van groot maatschappelijk belang noodzakelijk is om haar gewestelijke bevoegdheden terdege te kunnen uitoefenen. Op dit ogenblik vormen de vernietigingsberoepen die bij de RvS worden ingesteld tegen RUP's, tegen stedenbouwkundige verordeningen en tegen besluiten inzake een complexe projecten ontegensprekelijk een flessenhals die, omwille van de lange doorlooptijden bij de RvS, de efficiënte uitoefening van de gewestelijke bevoegdheden verhinderen.

Het is redelijk om te verwachten dat de RvVb de betrokken beroepen aanzienlijk sneller zal behandelen dan de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak. De RvVb behandelde de vernietigingsberoepen tegen vergunningsbeslissingen reeds op gemiddeld 12 maanden *voor* de ondertussen uitgevoerde uitbreiding van het kader in uitvoering van het relanceplan. Deze doorlooptijd wordt, onder andere door een uitbreiding van het kader en door een doorgedreven digitalisering, verder teruggebracht naar 9 maanden (zie hierboven). De gemiddelde doorlooptijd bij de RvS bedraagt daarentegen 26 maanden (zie hierboven) en wordt *na* de beoogde ingrepen van de wetgever en de voorziene uitbreiding van het kader nog steeds geprojecteerd op 18 maanden.⁵⁵

Op heden is het bovendien niet duidelijk wanneer deze doelstelling bij de RvS zal worden bereikt. Er bestaat verder ook geenszins een garantie dat de uitbreiding van het personeelskader van de RvS grotendeels zal worden ingezet voor de afdeling Bestuursrechtspraak (aangezien er ook noden zullen zijn bij de afdeling Wetgeving), laat staan dat er enige zekerheid bestaat voor de inzet ervan in het

⁵⁵ Wetsontwerp tot wijziging van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, *Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-3220/001, p. 19. Zelfs bij de dossiers inzake energietransitie, die prioritair zouden worden behandeld, wordt nog steeds rekening gehouden met een doorlooptijd van 15 maanden.

betrokken contentieux - gelet op het ruime scala aan jurisdictionele bevoegdheden van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Daar staat tegenover dat de voormelde uitbreiding van het personeelskader van de DBRC integraal zal worden ingezet voor de specifieke bestuursgeschillen die worden behandeld door de RvVb. Het feit dat het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State in de beoordeling van de noodzakelijkheidsvereiste de genomen federale maatregelen betreft, maakt bijgevolg dat er in dezelfde mate eveneens rekening kan worden gehouden met de voormelde maatregelen die de Vlaamse overheid reeds concreet heeft ondernemen ter optimalisering van de Vlaamse bestuursrechtspraak.

In tegenstelling tot de Raad van State, menen de stellers van het ontwerp dat de geprojecteerde doorlooptijd van 9 maanden voor de afhandeling van de beroepen bij de RvVb, ongeacht de complexiteit van dit contentieux, zal worden gerealiseerd. Het betrokken contentieux is immers eerder beperkt in omvang (*i.e.* aantal bestreden besluiten) en sluit nauw aan bij de reeds bestaande specialisatie van de bestuursrechters en referendarissen van de DBRC. Bovendien wordt in een voorrangregeling voorzien opdat de gemiddelde beoogde doorlooptijd bij de RvVb zeker in het betrokken contentieux kan worden gegarandeerd. Hoe dan ook kan, zeker op korte en middellange termijn, worden verwacht dat de doorlooptijd van het betrokken contentieux bij de RvVb *gemiddeld* aanzienlijk korter zal zijn dan bij de RvS.

In het uitzonderlijke geval dat een cassatieberoep wordt ingesteld tegen de uitspraak van de RvVb, zal de doorlooptijd bovendien nog steeds korter zijn dan de huidige doorlooptijd bij de RvS. Hoewel tegen beslissingen van de RvVb nog een bijkomende (formele) beroepstrap in rechte openstaat, kan hieruit aldus geen algemene verlenging van de doorlooptijd worden afgeleid. Verder moet worden benadrukt dat de cassatieberoepen door de Raad van State bij voorrang worden behandeld en geen verlenging van de huidige doorlooptijd bij de RvS moet worden verwacht, gelet op de uitbreiding van het personeelskader van de RvS.

Aan het voorgaande kan nog worden toegevoegd dat niet enkel rekening moet worden gehouden met de doorlooptijden in het rechtstreeks betrokken contentieux, maar dat ook rekening moet worden gehouden met het feit dat er tevens efficiëntiewinsten zullen worden geboekt in de navolgende beroepen bij de RvVb tegen individuele beslissingen. Deze beroepen zullen logischerwijs in aantal afnemen en sneller kunnen worden behandelend indien geen uitspraak van de RvS moet worden afgewacht, waardoor er zowel bij de bestuursrechters als bij het personeelskader van de DBRC nog bijkomende capaciteit zal vrijkomen die eveneens kan worden aangewend voor de betrokken bevoegdheidsuitbreiding. Bovendien mag worden verwacht dat de inhoudelijke kennis die de medewerkers van de RvVb opbouwen omtrent een specifiek RUP, een stedenbouwkundige verordening of een complex project de doorlooptijd zal verminderen van de beroepen tegen de verschillende individuele beslissingen die gerelateerd zijn aan die reglementaire besluiten.

Het advies van de Raad van State, afdeling Wetgeving, lijkt ook geen rekening te houden met de samenhang tussen de beroepen tegen RUP's, stedenbouwkundige verordeningen en besluiten inzake complexe projecten, enerzijds, en de beroepen tegen individuele beslissingen, anderzijds, bij de beoordeling van de noodzaak tot specialisatie, rechtszekerheid en rechtseenheid. De RvVb beoordeelt nu reeds regelmatig de wettigheid van RUP's en andere besluiten inzake ruimtelijke ordening

en milieu die tot het contentieux van de Raad van State behoren (op grond van artikel 159 van de Grondwet - zie hierboven). Door deze materie te centraliseren bij één gespecialiseerd bestuursrechtcollege zal het voorliggend ontwerp van decreet de eenheid van rechtspraak en de rechtszekerheid ontegensprekelijk verhogen, ook wat de feitelijke beoordelingen betreft. De controlebevoegdheid van de RvS in cassatie is immers veel beperkter dan bij een behandeling van een annulatieberoep.

Bovendien leidt de centralisering bij de RvVb van alle bestuurshandelingen die kaderen binnen het instrumentarium van de Vlaamse overheden die belast zijn met aspecten van het beleid inzake ruimtelijke ordening, tot een betere coördinatie van de beroepen tegen afzonderlijke bestuursakten die niettemin met elkaar verband houden, die onderling verweven zijn of waarop bepaalde bestreden beslissingen op gegrond zijn.

In tegenstelling tot de Raad van State, afdeling Wetgeving, oordelen de stellers van het voorliggend ontwerp van decreet dat omwille van alle in deze memorie genoemde redenen noodzakelijk is voor de uitoefening van de eigen bevoegdheden dat de beroepen tegen RUP's, stedenbouwkundige verordeningen en besluiten inzake complexe projecten worden overgedragen naar de RvVb.

B) Marginale weerslag

De Raad van State, afdeling Wetgeving, meent dat het voorontwerp niet voldoet aan de vereiste van de marginale weerslag voor de uitoefening van de impliciete bevoegdheden.

De Raad van State, afdeling Wetgeving, stelt dat één van de belangrijkste beweegredenen voor zijn oprichting de mogelijkheid was om verordenende besluiten *erga omnes* te laten vernietigen. Dit behoort tot de harde kern van zijn bevoegdheid. De bevoegdheid om verordenende besluiten *erga omnes* te vernietigen heeft een specifieke graad van ernst die de keuze van de wetgever verklaart en rechtvaardigt om aan de RvS een gecentraliseerde bevoegdheid op te dragen. De federale wetgever heeft aan geen enkel ander bestuursrechtcollege dergelijke bevoegdheid opgedragen. De RvS meent derhalve dat de ontworpen regeling afbreuk doet aan een fundamenteel beginsel van deze aan de federale wetgever voorbehouden aangelegenheid.

Verder stelt de Raad van State, afdeling Wetgeving, dat de marginale weerslag niet enkel kwantitatief maar ook kwalitatief dient te worden bekeken. De naleving van reglementaire besluiten dringt zich op aan eenieder. De impact van de beoordeling van reglementaire besluiten op het juridisch landschap is bijgevolg ook groter dan de beoordeling van individuele besluiten, de uitkomst treft immers vele rechtsonderhorigen.

De Raad van State, afdeling Wetgeving, meent bovendien dat het over te dragen contentieux niet "beperkt" is, noch in omvang, noch in belang. De betrokken besluiten vormen immers de belangrijkste reglementaire instrumenten binnen het beleidsveld van de Vlaamse ruimtelijke ordening en kunnen uitgaan van drie verschillende overheidsniveaus. Het ontnemen van dit contentieux aan de RvS zou tot gevolg hebben dat het algemene contentieux inzake het omgevingsrecht in Vlaanderen volledig bij de RvVb zou berusten.

Tot slot benadrukt de Raad van State, afdeling Wetgeving, dat de weerslag van de ontworpen regeling niet werkelijk wordt gemilderd door het cassatieberoep bij de RvS. Het cassatieberoep heeft immers een andere finaliteit. Het staat enkel open voor de partijen betrokken in het bodemgeschil en is beperkt tot de beoordeling van de regelmatigheid van de beslissing van het bestuursrechtcollege. De huidige mogelijkheid tot cassatieberoep bij de RvS krijgt, aldus de Raad, een bijzondere dimensie wanneer het zou worden toegepast bij handelingen van reglementaire aard. Zo kan de RvS de gevolgen van de vernietigde reglementaire beslissing niet handhaven in de context van een cassatieberoep (art. 14^{ter} RvS-wet). Aansluitend bij die vaststelling meent de Raad dat de voorliggende hervorming verschillende moeilijkheden doet ontstaan die de federale wetgever zouden verplichten om de procedure inzake administratieve cassatie fundamenteel te herzien en na te gaan of het niet aangewezen of zelfs noodzakelijk is om het bestaande procesrecht aan te passen en te vervolledigen.

Repliek:

Voorafgaand herhalen de stellers van het ontwerp dat uit de parlementaire voorbereiding van de artikelen 160 en 161 van de Grondwet blijkt dat de grondwetgever, wat de marginale weerslag betreft, (slechts) twee grenzen zag aan het gebruik van de impliciete bevoegdheden in dit kader. In de eerste plaats kan de toepassing van de impliciete bevoegdheden "er zeker niet toe [...] leiden dat de Gemeenschappen of de Gewesten een algemeen systeem van administratieve rechtscolleges opbouwen, of zelfs een algemeen administratief rechtcollege".⁵⁶ Deze opmerking moet worden gekaderd in de toenmalige intentie om per gerechtelijk gebied een federaal administratief rechtcollege van eerste aanleg in te richten met een algemene bevoegdheid, naar analogie met de hoven van beroep.⁵⁷ In de tweede plaats "moet de Raad van State – als hoogste administratief rechtcollege – altijd in laatste aanleg uitspraak kunnen doen".⁵⁸ De rechtspraak van het Grondwettelijk Hof bevestigt dat het, gelet op het voorgaande, in het kader van de uitoefening van de impliciete bevoegdheden noodzakelijk is dat de RvS minstens als cassatierechter bevoegd blijft.⁵⁹ De ontworpen regeling doet geen afbreuk aan de voormelde grenzen die door de grondwetgever werden geschetst.

In tegenstelling tot de RvS menen de stellers van het ontwerp bovendien dat noch uit de artikelen 160 en 161 van de Grondwet noch uit de keuzes van de wetgever in die aangelegenheid een fundamenteel beginsel voortvloeit dat er zou in bestaan dat

⁵⁶ Verslag bij de herziening van titel III van de Grondwet, om een nieuw hoofdstuk in te voegen betreffende de administratieve rechtscolleges en de Raad van State, *Parl.St.* Senaat, BZ 1991-1992, 100-48/2, 11.

⁵⁷ Op het ogenblik dat de Raad van State, naar analogie met het Hof van Cassatie, als hoogste rechtcollege werd toegevoegd aan de Grondwet was de intentie om per gerechtelijk gebied een federaal administratief rechtcollege van eerste aanleg in te richten met een algemene bevoegdheid, naar analogie met de hoven van beroep. Uit de voorbereidende werken blijkt dat de Grondwetgever in de (verkeerde) veronderstelling verkeerde dat de creatie van deze administratieve rechtscolleges van eerste aanleg imminent was. Zie voor een uitgebreide analyse van de voorbereidende werken rond dit thema: P. GILLIAUX, "Les juridictions administratives : de l'oubli à l'inconstitutionnalité", *JT* 2003, 125-126. De wetsvoorstellen hieromtrent zijn echter een stille dood gestorven, *cf.* wetsvoorstel betreffende de instelling van administratieve rechtbanken van eerste aanleg, *Parl.St.* Senaat 1995-96, nr. 382/1; wetsvoorstel betreffende de instelling, de organisatie, de bevoegdheid en de werkwijze van de administratieve rechtbanken, *Parl.St.* Senaat 2002-03, nr. 1419/1.

⁵⁸ Verslag namens de commissie herziening van de Grondwet, *Parl.St.* Kamer 1992-93, nr. 831/3, 7.

⁵⁹ GwH 27 januari 2011, nr. 8/2011, overw. B.8.10.2.

de vernietigingsbevoegdheid inzake specifieke reglementaire besluiten niet kan worden toegekend aan een ander rechtscollege dan de Raad van State.

Ten eerste, moet de stelling in het advies dat de RvS momenteel als enige rechtscollege bevoegd zou zijn om reglementaire besluiten te vernietigen, sterk worden genuanceerd. De RvVb behandelt - zoals eerder aangehaald - reeds de vernietigingsberoepen ingesteld tegen de omgevingsvergunningen voor het verkavelen van gronden die, net als de voorkeursbesluiten en projectbesluiten inzake complexe projecten⁶⁰, zowel kenmerken van een individueel besluit als een verordenend besluit kunnen hebben. Bovendien werden reeds specifieke vernietigingsberoepen tegen reglementaire besluiten, zowel door de federale wetgever als door de decreetgever, toegewezen aan de gewone hoven en rechtbanken.⁶¹ Tot slot kunnen de bestuursrechtscolleges een onwettig reglementair besluit nu reeds, krachtens artikel 159 Gw., buiten toepassing laten bij de beoordeling van een geschil over een individueel besluit. In dat geval zal het reglementair besluit naar de toekomst *de facto* geen uitwerking meer kennen.

Ten tweede wordt het voorgaande in het advies van de Raad van State louter op impliciete wijze afgeleid uit het feit dat bij de oprichting van de federale Raad voor Vreemdelingenbetwistingen slechts een contentieux inzake de wettigheid van beslissingen met individuele strekking werd opgedragen aan het destijds nieuwe administratieve rechtscollege. Er is evenwel geen uitdrukkelijke tekst waaruit deze principiële keuze van de (bevoegde) federale wetgever zou kunnen blijken, laat staan dat hier een fundamenteel beginsel uit zou kunnen worden afgeleid.

Ten derde betreft de bevoegdheid van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State een algemene of residuaire bevoegdheid. Uit die algemene bevoegdheid kunnen dan ook bezwaarlijk concrete gevolgen worden afgeleid voor de bevoegdheid om te oordelen over de wettigheid van reglementaire bestuurshandelingen. Het voorgaande blijkt bovendien eens te meer wanneer wordt teruggegrepen naar de bewoordingen van het huidige artikel 14, §1, eerste lid van de RvS-wet dat luidt als volgt:

"Indien het geschil niet door de wet aan een ander rechtscollege wordt toegekend, doet de afdeling uitspraak (...) over de beroepen tot nietigverklaring (...) ingesteld tegen de akten en reglementen(...)".

De inleidende passage werd toegevoegd aan artikel 14, §1, eerste lid, van de RvS-wet op suggestie van de afdeling Wetgeving van de Raad van State in zijn advies bij het betrokken wetsontwerp dat leidde tot de voormelde wet van 20 januari 2014 (zie Adv.RvS nr. 53.317/AV van 11 juni 2013).⁶² De algemene vergadering gaf in dat advies uitdrukkelijk aan dat er uitzonderingen kunnen bestaan op de residuaire rechtsmacht van de RvS ten aanzien van "sommige akten en reglementen".⁶³

⁶⁰ Adv. RvS 20 december 2013, nr. 54.388/1, 5.

⁶¹ De (reglementaire) tariefmethodologie die wordt opgesteld door de CREG of de VREG behoort bijvoorbeeld tot de bevoegdheid van het Marktenhof/hof van beroep te Brussel (art. 29bis wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt; art. 4.1.34. decreet van 8 mei 2009 houdende algemene bepalingen betreffende het energiebeleid.).

⁶² Adv.RvS 11 juni 2013, nr. 53.317/AV, *Parl.St.* Senaat 2012-2013, nr. 5-2277/1, p. 89-134.

⁶³ *Ibid.*, p. 94: "Aangezien dat voorbehoud ook geldt voor sommige akten en reglementen van bestuursoverheden, waarvan sprake in artikel 14, § 1, eerste lid, 1^o, van de gecoördineerde wetten, moet in artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten gepreciseerd worden dat die bepaling van toepassing is onverminderd de beroepen die openstaan bij andere rechtscolleges. Aldus zou uitdrukkelijk in de wettekst zelf het principiële en subsidiaire karakter van de

Het algemene voorbehoud op de bevoegdheid van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State bevestigt meteen ook het subsidiaire karakter van die bevoegdheid. De wijze waarop de uitzondering op die principiële bevoegdheid wordt voorgesteld (nl. het feit dat voor sommige 'akten en reglementen' van bestuursoverheden de wetgever schijnbaar een ander rechtscollege kan bevoegd verklaren), toont aan dat de wetgever in 2014, klaarblijkelijk op aansturen de afdeling Wetgeving van de Raad van State, geenszins bij voorbaat heeft uitgesloten dat de bevoegdheid om te oordelen over reglementaire handelingen van bestuursoverheden aan een ander rechtscollege kon worden opgedragen. Er kan bijgevolg bezwaarlijk sprake zijn van een fundamenteel beginsel dat er geen ander rechtscollege dan de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State zich zou kunnen of mogen buigen over de wettigheid van reglementaire bestuurshandelingen.

De weerslag op de federale bevoegdheid van de beoogde regeling is derhalve marginaal. De federale bevoegdheid inzake de bestuursrechtscolleges wordt geenszins uitgehold door een beperkt contentieux (in een deelstatelijke materie) uitdrukkelijk toe te kennen aan een deelstatelijk bestuursrechtcollege, zodat het niet langer tot de residuaire bevoegdheid van de RvS behoort. Dat een groot deel van het vernietigingscontentieux inzake het omgevingsrecht in Vlaanderen volledig bij de RvVb zou berusten als gevolg van de voorliggend ontwerp van decreet, doet geenszins afbreuk aan die vaststelling. De noodzaak en proportionaliteit van de uitoefening van de impliciete bevoegdheden moet bovendien worden beoordeeld in de context van de huidige problematiek en de voorliggende regeling.

Wat tot slot de eventuele moeilijkheden betreft in de behandeling van een cassatieberoep omtrent een reglementair besluit, zijn de stellers van het ontwerp van mening dat de opgeworpen bedenkingen geen afbreuk doen aan de vaststelling dat het voorliggende ontwerp van decreet slechts een marginale weerslag heeft op de federale bevoegdheid. Er lijkt geen wezenlijk verschil te bestaan tussen de rol van de Raad van State als cassatierechter ten aanzien van individuele of reglementaire bestuurshandelingen. Het betreft in beide gevallen immers de beoordeling van een rechterlijke beslissing in rechte die kan leiden tot het verbreken van het bestreden arrest. Ook de rechtstechnieken waarover de RvVb beschikt als vernietigingsrechter moeten in geen geval onderdoen voor de instrumenten waarover de Raad van State beschikt in het kader van zijn vernietigingsbevoegdheid ten aanzien van reglementaire bestuurshandelingen. De Raad van State, afdeling Wetgeving, merkt hieromtrent op dat het problematisch zou zijn dat de RvS de gevolgen van de vernietigde reglementaire beslissing niet kan handhaven in de context van een cassatieberoep. Dit volgt echter logischerwijze uit het feit dat de RvS als cassatierechter de reglementaire beslissing niet kan vernietigen. De decreetgever heeft echter op het niveau van de RvVb reeds in deze procesrechtelijke mogelijkheid voorzien. Indien de RvVb zich - al dan niet als gevolg van een verbrekingsarrest - genooddaakt ziet een reglementair besluit te vernietigen, beschikt de RvVb over een eigen bevoegdheid tot handhaving van de gevolgen van die vernietigde beslissing op grond van artikel 36 van het DBRC-decreet.⁶⁴ *Mutatis mutandis* kunnen en moeten

nietigverklaringsbevoegdheid van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State worden vastgelegd. (...)"

⁶⁴ Artikel 36, §1, van het DBRC-decreet laat de RvVb toe om de gevolgen te handhaven van een vernietigde "beslissing". Artikel 2, 7°, van het DBRC-decreet definieert de bestreden beslissing in de context van het DBRC-decreet als het "voorwerp van een jurisdictioneel beroep waarvoor een Vlaams bestuursrechtcollege bevoegd is". Artikel 36, §1, van het DBRC-decreet zal derhalve ook kunnen

eventuele 'moeilijkheden' die zich zouden voordoen naar aanleiding van de mogelijkheid tot cassatieberoep tegen een beslissing van de RvVb in de eerste plaats door de decreetgever worden geadresseerd. Een optreden van de federale wetgever dringt zich hieromtrent geenszins op.

In tegenstelling tot de Raad van State, afdeling Wetgeving, oordelen de stellers van het voorliggend ontwerp van decreet dat de voorgestelde regeling slechts een marginale weerslag heeft op de federale bevoegdheden.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1 (bevoegdheidsbepaling)

Voor deze bepaling kan worden terugverwezen naar punt 5 van de algemene toelichting waar de bevoegdheid van het Vlaams Gewest reeds werd toegelicht. Dit artikel behoeft geen verdere toelichting.

Artikel 2 tot en met 6 (artikel 2.2.10.; 2.2.15.; 2.2.21.; 2.3.1.; 2.3.2. VCRO – bevoegdheid RvVb)

Hierboven werd reeds aangegeven dat de Vlaamse decreetgever bevoegd is om de bevoegdheden van de RvVb uit te bereiden met de beroepen tegen besluiten tot definitieve vaststelling van gewestelijke, provinciale en gemeentelijke RUP's en tegen besluiten tot definitieve vaststelling van gewestelijke, provinciale en gemeentelijke stedenbouwkundige verordeningen.

In de artikelen van de VCRO die betrekking hebben op de definitieve vaststelling van de betrokken besluiten, wordt de bevoegdheid tot behandeling van de beroepen tegen deze besluiten toegewezen aan de RvVb.

De procedurele bepalingen, zoals opgenomen in het DBRC-decreet, die gelden voor de RvVb zijn vanzelfsprekend van toepassing.

Artikel 7 (artikel 2.6.7., eerste lid, VCRO – opschorting planbatenheffing)

In artikel 2.6.7., eerste lid, VCRO wordt de opschorting van de planbatenheffing bij schorsing van het RUP door de Raad van State uitgebreid opdat de opschorting ook geldt bij schorsing van het RUP door de RvVb.

Artikel 8 (artikel 4.8.2. VCRO – opsomming bevoegdheid RvVb)

In artikel 4.8.2. VCRO wordt de opsomming van de bevoegdheden die in de VCRO worden toegekend aan de Raad voor Vergunningsbetwistingen verder aangevuld met de beroepen tegen RUP's en stedenbouwkundige verordeningen.

worden toegepast ten aanzien van de betrokken reglementaire besluiten indien zij zouden worden vernietigd.

Artikel 9 (artikel 4.8.11. VCRO – belanghebbenden en beroepstermijn)

In artikel 4.8.11. VCRO worden de partijen die beroep kunnen instellen tegen een RUP of een stedenbouwkundige verordening bepaald en de toepasselijke beroepstermijn.

Alle partijen die doen blijken van een benadeling of van een belang kunnen een verzoek tot schorsing of vernietiging van de betrokken besluiten indien bij de RvVb. Hierbij wordt de definitie van 'belanghebbenden' overgenomen zoals voorzien in artikel 19, eerste lid, RvS-wet opdat de toegang tot de bestuursrechter voor bepaalde partijen niet beperkt wordt door het voorliggend ontwerp.

De beroepstermijn van zestig dagen vangt slechts aan na de individuele betekening van het besluit hetzij na de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad, in de overige gevallen. Op die manier wordt gegarandeerd dat de belanghebbenden op de hoogte werden gesteld van het ingaan van de beroepstermijn.

De procedurele bepalingen, zoals opgenomen in het DBRC-decreet, die gelden voor de RvVb zijn vanzelfsprekend van toepassing.

Artikel 10 (artikel 4.8.21. VCRO – tussenkommende partijen)

In een nieuw tweede lid van artikel 4.8.21. VCRO worden de partijen bepaald die kunnen tussenkomen in een procedure bij de RvVb inzake een RUP of een stedenbouwkundige verordening.

Elke partij die doet blijken van een benadeling of van een belang kan tussenkomen in de zaak. De procedurele bepalingen, zoals opgenomen in het DBRC-decreet, die gelden voor de RvVb zijn vanzelfsprekend van toepassing.

Om het onderscheid te verduidelijken tussen de procedures inzake registratiebeslissingen en de procedures inzake RUP's en stedenbouwkundige verordeningen wordt in artikel 4.8.21., eerste lid, VCRO ingevoegd dat deze bepaling betrekking heeft op "het beroep inzake de registratiebeslissing".

Artikel 11 (artikel 2 DBRC-decreet – bevoegdheid RvVb)

In artikel 2 DBRC-decreet wordt het overzicht aangevuld van de bepalingen buiten de VCRO die bevoegdheden toekennen aan de RvVb.

Artikel 12 (artikel 10 DBRC-decreet – behandeling bij voorrang)

Hierboven werd reeds aangegeven dat het noodzakelijk is om de beroepen tegen RUP's, stedenbouwkundige verordeningen en voorkeursbesluiten en projectbesluiten inzake complexe projecten binnen een korte termijn te behandelen.

De voorzitter van de RvVb organiseert het rechtscollege daarom op dergelijke wijze dat deze beroepen bij voorrang worden behandeld.

De prioritaire behandeling doet geen afbreuk aan de vereisten die uit andere bepalingen volgen en verhindert niet dat het rechtscollege eerst andere beroepen - bijvoorbeeld schorsingsberoepen - behandelt die om andere dwingende redenen op korte termijn dienen afgehandeld te worden.

Artikel 13 (artikel 12 DBRC-decreet – gespecialiseerde kamer complexe projecten)

In artikel 12 DBRC-decreet wordt bepaald dat de beroepen tegen voorkeursbesluiten en projectbesluiten inzake complexe projecten uitsluitend worden toegewezen aan één kamer binnen de RvVb.

De toewijzing aan één kamer garandeert de nodige specialisatie en centraliseert de ervaring in dit weinig frequente contentieux. De eerste voorzitter van de DBRC bepaalt de samenstelling van de kamers immers rekening houdend met de kennis van de bestuursrechters.⁶⁵ Dit zorgt voor een bijkomende garantie dat de betwistingen snel en met de nodige deskundigheid zullen worden behandeld.

Artikel 14 (artikel 2 Decreet complexe projecten – definitie RvVb)

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

Artikel 15 tot en met 17 (artikel 36, 43 en 44 Decreet complexe projecten – schorsing termijnen)

Hierboven werd reeds aangegeven dat de Vlaamse decreetgever bevoegd is om de bevoegdheden van de RvVb uit te breiden met de beroepen tegen definitieve voorkeursbesluiten en definitieve projectbesluiten inzake complexe projecten.

In artikel 36, 43 en 44 van het Decreet complexe projecten wordt de schorsing van bepaalde termijnen hangende het beroep bij de Raad van State aangepast opdat de schorsing geldt hangende het beroep bij de RvVb.

Artikel 18 (artikel 45 Decreet complexe projecten – bevoegdheid RvVb)

In artikel 45 van het Decreet complexe projecten wordt de bevoegdheid tot behandeling van de beroepen tegen definitieve voorkeursbesluiten en definitieve projectbesluiten toegewezen aan de RvVb. Daarnaast worden de partijen die beroep kunnen instellen, de partijen die kunnen tussenkomen en de toepasselijke beroepstermijn bepaald.

Alle partijen die doen blijken van een benadeling of van een belang kunnen een verzoek tot schorsing of vernietiging van de betrokken besluiten indien bij de RvVb.

⁶⁵ Artikel 12 DBRC-decreet.

Hierbij wordt de definitie van 'belanghebbenden' overgenomen zoals voorzien in artikel 19, eerste lid, RvS-wet opdat de toegang tot de bestuursrechter voor bepaalde partijen niet beperkt wordt door het voorliggend ontwerp.

De beroepstermijn van zestig dagen vangt slechts aan na de individuele betekening van het besluit hetzij na de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad, in de overige gevallen. Op die manier wordt gegarandeerd dat de belanghebbenden op de hoogte werden gesteld van het ingaan van de beroepstermijn.

Elke partij die doet blijken van een benadeling of van een belang kan tussenkomen in de zaak.

De procedurele bepalingen, zoals opgenomen in het DBRC-decreet, die gelden voor de RvVb zijn vanzelfsprekend van toepassing.

Artikel 19 en 20 (overgangsbepaling en delegatie)

Volgens de algemene regel heeft de wet onmiddellijke werking in de tijd. Deze regel moet evenwel getemperd worden voor de lopende gerechtelijke procedures. Voor deze procedures kan het niet de bedoeling zijn dat zij door de onmiddellijke werking van het nieuwe decreet moeten stopgezet worden en hernomen worden volgens de nieuwe procedure, minstens dat daarover discussie zou ontstaan. Dit zou de rechtszekerheid niet ten goede komen.

Daarom voorziet dit decreet in een uitdrukkelijke overgangsbepaling. De oude regels blijven van toepassing op de afhandeling van beroepen tegen besluiten die reeds voorlopig of in ontwerp werden vastgesteld voor de inwerkingtreding van dit decreet.

Indien het ontwerp van projectbesluit wordt vastgesteld na de inwerkingtreding van dit decreet zal de RvVb bevoegd zijn voor de afhandeling van eventuele beroepen tegen de definitieve vaststelling van dat besluit. Dit is ook het geval indien het definitieve voorkeursbesluit inzake hetzelfde complexe project reeds werd aangevochten voor de Raad van State.

De Vlaamse Regering wordt gemachtigd om de inwerkingtreding van dit decreet vast te stellen. Er wordt echter wel een uiterste datum van inwerkingtreding voorzien.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Jan JAMBON

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

Zuhail DEMIR