



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 76.537/16
van 20 juni 2024

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 mei 2014 houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, wat betreft de aanvulling van de procedure bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen’

Op 21 mei 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 mei 2014 houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, wat betreft de aanvulling van de procedure bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen’.

Het ontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 11 juni 2024. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, eerste voorzitter van de Raad van State, Toon MOONEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Katrien DIDDEN, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 juni 2024.

*

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

*

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies wordt gegeven, vestigt de Raad van State de aandacht van de adviesaanvrager erop dat de verkiezingen van 9 juni 2024 tot gevolg hebben dat de Vlaamse Regering sedert die datum en totdat een nieuwe regering is verkozen, niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens die de Vlaamse Regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

STREKKING VAN HET ONTWERP

3.1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe het besluit van de Vlaamse Regering van 16 mei 2014 ‘houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges’ (hierna: het Procedurebesluit) te wijzigen, naar aanleiding van het decreet van 14 juli 2023 ‘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’.¹⁻²

3.2. De belangrijkste ontworpen wijzigingen zijn de volgende:

- doorheen de tekst van het Procedurebesluit wordt het begrip “bestreden beslissing” waar nodig aangevuld met de term “besluit”, aangezien het decreet van 14 juli 2023 de rechtsmacht van de Raad voor Vergunningsbetwistingen heeft verruimd tot bepaalde reglementaire besluiten (artikelen 1, 3 tot 5, 14 en 15 van het ontwerp);
- er wordt een verwijzing naar het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende complexe projecten’ toegevoegd (artikel 2);

¹ Dit decreet treedt in werking op een door de Vlaamse Regering vast te stellen datum en uiterlijk op 31 december 2024 (artikel 20 van het decreet van 14 juli 2023).

² Tegen dit decreet zijn beroepen tot vernietiging ingediend bij het Grondwettelijk Hof (rolnummers 8173, 8174, 8175, 8178 en 8180).

- de betekening van een afschrift van het verzoekschrift door de griffier wordt niet langer in het deel met algemene bepalingen geregeld, maar wordt afzonderlijk geregeld voor elk betrokken bestuursrechtcollege. Daartoe wordt artikel 19 van het Procedurebesluit opgeheven (artikel 6) en worden de bepalingen betreffende de procedure voor de Raad voor Verkiezingsbetwistingen (artikel 20) en de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbepalingen (artikel 21) gewijzigd. Voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen wordt de betekening van een afschrift van het verzoekschrift geregeld in een nieuw artikel 58/1 van het Procedurebesluit (artikelen 8 en 11). Dat artikel regelt ook de bekendmaking van de beroepen tegen reglementaire akten, alsook de termijn waarbinnen personen zich kunnen aanmelden als belanghebbende in geval van bekendmaking van het beroep;
- het toepassingsgebied van deel 3 “Vergunningsbeslissingen” wordt in overeenstemming gebracht met de uitbreiding van de rechtsmacht van de Raad voor Vergunningsbetwistingen waarin het decreet van 14 juli 2023 voorziet (artikel 7);
- de bepalingen betreffende de tussenkomst worden aangepast aan de mogelijkheid tot tussenkomst in een beroep tegen een reglementair besluit dat werd bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad (artikel 9);
- de bepalingen met betrekking tot de betekening van de arresten worden aangepast aan de nieuwe bevoegdheid van de Raad voor Vergunningsbetwistingen (artikelen 12, 16, 18 en 19);
- er worden bepalingen toegevoegd met betrekking tot de bekendmaking van arresten tot schorsing of vernietiging van reglementaire besluiten (artikelen 13 en 17).

3.3. Het te nemen besluit treedt in werking op 31 december 2024 (artikel 22).

RECHTSGROND

4.1. Onder voorbehoud van wat hierna wordt opgemerkt, vindt de ontworpen regeling rechtsgrond in de in de aanhef vermelde bepalingen.

4.2. De bepalingen van het ontwerp die wijzigingen aanbrengen aan de schorsingsprocedure voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen (artikelen 11 tot 14) vinden rechtsgrond in artikel 40, §§ 11 en 13, van het decreet van 4 april 2014 ‘betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtcolleges’.

4.3. De artikelen 18 en 19 van het ontwerp, die wijzigingen aanbrengen in de procedurebepalingen betreffende de verbetering of herziening van arresten, vinden rechtsgrond in artikel 39, § 4, van het decreet van 4 april 2014.

ALGEMENE OPMERKING

5.1. Aan de Raad van State zijn tegelijkertijd twee ontwerpen van besluit om advies voorgelegd die wijzigingen aanbrengen aan het Procedurebesluit. Het voorliggende ontwerp dat het voorwerp uitmaakt van adviesaanvraag 76.537/16 wijzigt de procedurebepalingen voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen ingevolge de bevoegdheidsuitbreiding van dit bestuursrechtcollege door het decreet van 14 juli 2023, terwijl het ontwerp dat het voorwerp uitmaakt van adviesaanvraag 76.538/16 de procedurebepalingen voor het Handhavingscollege wijzigt en aanvult, in navolging van de bevoegdheidsuitbreiding van dit bestuursrechtcollege door het kaderdecreet van 14 juli 2023 ‘over de handhaving van Vlaamse regelgeving’ (hierna: het kaderdecreet Vlaamse Handhaving) en het decreet van 26 april 2024 ‘tot wijziging van diverse decreten, wat betreft de implementatie van het kaderdecreet Vlaamse Handhaving van 14 juli 2023’.

De inhoudelijke opsplitsing tussen de twee ontwerpen blijkt evenwel niet consequent te zijn doorgevoerd, nu ook het ontwerp dat het voorwerp uitmaakt van adviesaanvraag 76.538/16 bepalingen bevat die wijzigingen aanbrengen aan de procedure voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen (artikelen 26 tot 30). Die wijzigingen horen veeleer thuis in het ontwerp dat het voorwerp uitmaakt van adviesaanvraag 76.537/16.

5.2. Die werkwijze kan aanleiding geven tot verwarring betreffende de chronologie van de inwerkingtreding van de verschillende wijzigingsbepalingen. De wijzigingen die het voorwerp uitmaken van adviesaanvraag 76.537/16 zullen in werking treden op 31 december 2024 (artikel 22 van het ontwerp). De wijzigingen die het voorwerp uitmaken van adviesaanvraag 76.538/16 zullen in werking treden op de tiende dag na de bekendmaking van het te nemen besluit in het Belgisch Staatsblad, met uitzondering van de artikelen 10, 13 en 30, die samenhangen met de opheffing van artikel 19 van het Procedurebesluit bij artikel 6 van het ontwerp dat het voorwerp uitmaakt van adviesaanvraag 76.537/16, en die in werking treden op 31 december 2024 (artikel 36 van dat ontwerp).

5.3. De gemachtigde gaf dienaangaande de volgende toelichting:

“Wat de chronologie betreft: de voorschriften van het eerste wijzigende BVR (76.537) treden in werking op 31/12/24 terwijl de wijzigingen aan het tweede BVR (76.538) meteen in werking treden op de 10e dag na publicatie (behoudens enkele uitzonderingen die op 31/12/24 in werking treden omdat ze verband houden met het eerste BVR 76.537 – vandaar ook dat het tweede BVR 76.538 doorverwijst naar het eerste BVR (76.537) dat eerst zal/moet worden goedgekeurd en gepubliceerd in het BS).”

5.4. Gelet op die toelichting lijkt het de bedoeling te zijn om het ontwerp dat het voorwerp uitmaakt van adviesaanvraag 76.537/16 eerst als besluit aan te nemen en bekend te maken in het Belgisch Staatsblad. Ook lijkt het de bedoeling te zijn om het ontwerp dat het voorwerp uitmaakt van adviesaanvraag 76.538/16 minstens tien dagen vóór 31 december 2024 als besluit aan te nemen en bekend te maken in het Belgisch Staatsblad, zo niet zijn de artikelen 4, 9 (ontworpen artikel 25/4), 12 en 29 van dat ontwerp, in de mate dat ze verwijzen naar artikel 19 van het Procedurebesluit, doelloos. Indien het ontwerp dat het voorwerp uitmaakt van adviesaanvraag 76.538/16 echter later dan tien dagen vóór 31 december 2024 in het Belgisch

Staatsblad als besluit zou worden bekendgemaakt, dienen de artikelen 4, 9 (ontworpen artikel 25/4), 12 en 29 van dit ontwerp te worden weggelaten of minstens inhoudelijk te worden herzien. Gelet op het voorgaande rijst overigens de vraag in welke mate het zinvol is om artikel 19 van het Procedurebesluit, dat in elk geval op 31 december 2024 zal ophouden te bestaan, nog voor een zeer beperkte tijd voorafgaand aan die datum te handhaven. Het staat aan de stellers van het ontwerp om dit nog aan een nader onderzoek te onderwerpen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. De verwijzing na het tweede gedachtestreepje van de rubriek “Rechtsgronden” dient te worden aangevuld met een verwijzing naar de artikelen 39, § 4, en 40, §§ 11 en 13, van het decreet van 4 april 2014.

Indeling van de tekst

7. Aangezien het ontwerp slechts uit één hoofdstuk bestaat, dient de indeling in hoofdstukken te worden weggelaten.

Artikel 8

8. Het ontworpen artikel 58/1, vierde lid, van het Procedurebesluit bepaalt dat de personen, vermeld in het derde lid, 4°, van dat artikel, zich kunnen “aanmelden als belanghebbende” binnen een termijn van twintig dagen vanaf de dag die volgt op de bekendmaking van een beroep tegen een reglementair besluit in het Belgisch Staatsblad. Als zij zich niet tijdig aanmelden, worden ze niet in de mogelijkheid gesteld om tussen te komen als vermeld in artikel 59/3 van het Procedurebesluit. Van laatstgenoemd artikel wordt bovendien het derde lid vervangen als volgt (artikel 9 van het ontwerp):

“Met uitzondering van de beroepen die zijn bekendgemaakt conform artikel 58/1, derde lid, kan een belanghebbende bij de zaak die niet de mogelijkheid heeft gekregen om tussen te komen, alsnog tussenkomen als dat de procedure niet vertraagt.”

Gevraagd om de nieuwe regeling inzake het “zich aanmelden als belanghebbende” en de gevolgen ervan voor de mogelijke tussenkomst nader toe te lichten, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Op vandaag is de regel dat de griffie de belanghebbenden die ze kan bepalen, kennis geeft van een ingediend verzoekschrift, waarna die belanghebbenden eventueel kunnen tussenkomen binnen 45d vanaf voormelde kennisgeving. Belanghebbenden die niet kunnen tussenkomen conform voormelde regeling, kunnen dit alsnog indien dit de zaak niet vertraagt (bestaande art. 59/3 procedurebesluit DBRC).

De terminologie ‘aanmelden als belanghebbenden’ bestaat op heden dus niet. Ofwel identificeert de griffie belanghebbenden en schrijft de griffie deze aan met de mogelijkheid om tussen te komen. Ofwel identificeert de griffie geen belanghebbenden en kunnen belanghebbenden zich spontaan aanmelden en tussenkomen indien dit de procedure niet vertraagt.

Enkel voor RUPs/verordeningen/projectbesluiten zal de indiening van een verzoekschrift met dit ontwerpbesluit gepubliceerd worden in het BS, waarna belanghebbenden bij procedures tegen die besluiten zich voortaan zullen moeten aanmelden binnen een termijn van 20 dagen na publicatie. Enkel de belanghebbenden die zich aldus aangemeld hebben, worden door de griffie in kennis gesteld van het verzoekschrift en krijgen de mogelijkheid om in de betrokken dossiers tussen te komen binnen een termijn van 45 dagen vanaf voormelde kennisgeving. Een latere tussenkomst is dus niet meer mogelijk door belanghebbenden, die zich niet tijdig hebben aangemeld. Deze regeling geldt echter enkel niet bij schorsingsprocedures bij uiterst dringende noodzakelijkheid (zie art. 11 ontwerpbesluit, dat voormelde publicatievereiste in het BS en de daarmee samenhangende aanmelding/tussenkomstprocedure niet van toepassing verklaart in de UDN-procedure). Voor deze procedures blijft de bestaande procedure om tussen te komen onverkort gelden.

Enkel in dossiers tegen RUP/verordening/projectbesluit:

- publicatie indiening dossier bij RvVb in Staatsblad -> 20 dagen aanmeldingstermijn voor belanghebbenden, vanaf dag na publicatie -> kennisgeving door griffie mogelijkheid tot tussenkomst aan aangemelde belanghebbenden -> 45 dagen termijn voor tussenkomst na kennisgeving griffie

In overige dossiers:

- kennisgeving door griffie mogelijkheid tot tussenkomst aan bepaalde belanghebbenden -> 45 dagen termijn voor tussenkomst na kennisgeving griffie.
- mogelijkheid tot tussenkomst tijdens procedure door niet door griffie bepaalde belanghebbenden, indien dit de procedure niet vertraagt.

De termijn van 20 dagen is geen termijn voor tussenkomst, maar een voorafgaande termijn om zich aan te melden om achteraf te kunnen tussenkomen binnen de bestaande termijn.

De aanmeldingstermijn wordt kort gehouden om de procedure niet meer dan nodig te vertragen”.

De ontworpen procedure die erin bestaat dat belanghebbenden die wensen tussen te komen in beroepen tegen besluiten tot definitieve vaststelling van gewestelijke, provinciale en gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen, de besluiten tot definitieve vaststelling van gewestelijke, provinciale en gemeentelijke stedenbouwkundige verordeningen, definitieve voorkeursbesluiten of projectbesluiten, slechts over een termijn van twintig dagen beschikken vanaf de dag die volgt op de bekendmaking van het beroep in het Belgisch Staatsblad om zich aan te melden als belanghebbende, creëert een verschil in behandeling tussen de belanghebbenden in beroepen tegen de voornoemde besluiten of verordeningen, enerzijds, en de belanghebbenden in beroepen die geen dergelijke besluiten of verordeningen tot voorwerp hebben. Deze laatsten beschikken immers over een termijn van 45 dagen om te beslissen of zij al dan niet zullen tussenkomen of beschikken over de mogelijkheid om later in het geding nog tussen te komen als dat de procedure niet vertraagt, terwijl de eerstgenoemden binnen een termijn van twintig dagen een definitieve beslissing moeten nemen of ze al dan niet zullen tussenkomen en niet over de

mogelijkheid beschikken om later in het geding nog tussen te komen als dat de procedure niet vertraagt. Dat verschil in behandeling moet kunnen worden verantwoord in het licht van het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie. Dat “de aanmeldingstermijn wordt kort gehouden om de procedure niet meer dan nodig te vertragen”, zoals de gemachtigde verklaart, kan in dat opzicht niet worden aangemerkt als een pertinente, redelijke verantwoording. Aangezien de Raad van State evenmin een andere verantwoording ziet, wordt een ernstig voorbehoud gemaakt bij de ontworpen regeling.

DE GRIFFIER

DE EERSTE VOORZITTER

Wim GEURTS

Wilfried VAN VAERENBERGH