RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 79.677/16
van 2 oktober 2026

over

een voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, wat betreft de optimalisatie van de rechterlijke procedure bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen en het Handhavingscollege’

#LW-ACKIPACGB-HJGHHUQ#

Op 30 juni 2026 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Onderwijs, Justitie en Werk verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 14 augustus 2026,[*] een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, wat betreft de optimalisatie van de rechterlijke procedure bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen en het Handhavingscollege’.

Het voorontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 17 september 2026. De kamer was samengesteld uit Wouter PAS, kamervoorzitter, Toon MOONEN en Annelies D’ESPALLIER, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Arne CARTON, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 2 oktober 2026.

*

[*] Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juni en 15 augustus.

‡LW-ACKIPACGB-HJGHHUQ‡

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[1], alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van Vlaams decreet strekt tot wijziging van het decreet van 4 april 2014 'betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges' (hierna: DBRC-decreet).

Artikel 2 van het voorontwerp voegt aan artikel 35, eerste lid, van het DBRC-decreet toe dat het Handhavingscollege en de Raad voor Vergunningsbetwistingen streven naar een oplossingsgerichte beslechting van geschillen. Het wijzigt ook punt 1° van het derde lid zodanig dat de benadeling, als onderdeel van het belang bij het middel, concreet en persoonlijk moet zijn en door de betrokken partij moet worden aangetoond of minstens aannemelijk gemaakt. Artikel 3 wijzigt artikel 39/1 van het DBRC-decreet zodat de voormelde rechtscolleges ambtshalve of op verzoek van een partij een geldboete kunnen opleggen aan de partij die de rechtspleging aanwendt voor kennelijk vertragende of onrechtmatige doeleinden. Het verhoogt de toepasselijke minimum- en maximumbedragen van deze geldboetes en herziet de regeling inzake de indexering van de bedragen. Artikel 4 heft in artikel 42, § 1, van het DBRC-decreet de zinsnede "maar met akkoord van de partijen" op, zodat de Raad voor Vergunningsbetwistingen op eigen initiatief, ook zonder akkoord van de partijen, kan laten overgaan tot bemiddeling zolang het beroep niet in beraad is genomen. Artikel 5 herstelt artikel 43 van het DBRC-decreet en regelt de omvang van de toets door de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

Artikel 6 bevat een overgangsregeling. Naar luid van artikel 7 treedt het aan te nemen decreet in beginsel in werking op 1 september 2027.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

3.1. Het door artikel 2, 1°, van het voorontwerp gewijzigde artikel 35, eerste lid, van het DBRC-decreet bepaalt thans dat als het Handhavingscollege of de Raad voor Vergunningsbetwistingen een beroep gegrond verklaart, de rechter de bestreden beslissing geheel of gedeeltelijk vernietigt, met behoud van de toepassing van artikel 34 van hetzelfde decreet. Die laatste bepaling regelt de toepassing van de bestuurlijke lus.[2] Daaraan zou worden toegevoegd dat

[1] Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

[2] Die houdt in dat de verwerende partij in het bodemgeding de mogelijkheid kan worden geboden om met een herstelbeslissing de onwettigheid in de bestreden beslissing te herstellen of te laten herstellen (artikel 34, § 1, eerste lid, van het DBRC-decreet).

‡LW-ACKIPACGB-HJGHHUQ‡

de voormelde rechtscolleges daarbij streven naar een “oplossingsgerichte beslechting van geschillen”.

3.2. Het voorontwerp bevat geen definitie of nadere uitwerking van wat wordt bedoeld met een oplossingsgerichte beslechting van geschillen. De memorie van toelichting verduidelijkt dat de stellers ervan willen inzetten “op het aanwenden van de bestaande decretale instrumenten waarover de Raad voor Vergunningsbetwistingen in dit verband reeds beschikt”. De instrumenten die worden geïdentificeerd zijn de reeds vermelde bestuurlijke lus, het beslechten van alle aangevoerde en voor een nieuwe beslissing of een andere handeling van het bestuur nuttige middelen,[3] de handhaving van de rechtsgevolgen van een vernietigde beslissing, de injunctie, de indeplaatsstelling en de dwangsom. Die instrumenten worden geregeld in de artikelen 34 tot 38 van het DBRC-decreet. De memorie van toelichting voegt daar nog het volgende aan toe:

> “Deze doelstelling beoogt op geen enkele wijze afbreuk te doen aan de rechterlijke beoordelingsvrijheid bij het doorvoeren van de wettigheidstoets in het kader van de beslechting van een geschil. Ze beoogt louter de gevallen waarin een vernietiging van de bestreden beslissing wordt uitgesproken, (verder) te beperken tot de situaties waarin dit daadwerkelijk nodig is. Dat laatste oordeel blijft uiteraard onderdeel van de rechterlijke beoordelingsvrijheid. Niettemin zou de vernietiging van de vergunningsbeslissing slechts in laatste instantie aan de orde moeten zijn nadat de toepassing van de bovenvermelde oplossingsgerichte mechanismen niet mogelijk is.”

De doelstelling om de vernietiging van bestreden beslissingen te beperken tot de gevallen “waarin dit daadwerkelijk nodig is”, die volgens de afdeling Wetgeving nog het best wordt bereikt wanneer het bestuur het aantal onwettige beslissingen beperkt, valt echter niet samen met de doelstelling om de rechter aan te sporen gebruik te maken van het voormelde instrumentarium. Behalve de bestuurlijke lus[4] vormen die instrumenten immers modaliteiten waarmee een vernietiging gepaard kan gaan, maar die de vernietiging niet verhinderen. De gemachtigde verklaarde:

> “Met een oplossingsgerichte beslechting van geschillen beoogt de decreetgever de gevallen waarin een arrest een loutere (formele) vernietiging van de bestreden beslissing bevat, te beperken maar daarnaast ook zo veel mogelijk handvaten mee te geven om het betrokken geschil op duurzame wijze op te lossen. Voor een stuk wordt met de toepassing van een aantal van de bestaande mechanismen het aantal vernietigingen tout court beperkt (bijv. toepassing van artikel 34 van het decreet van 4 april 2014) maar het kan ook gaan om modaliteiten die gepaard gaan met een vernietiging, zoals een handhaving van de gevolgen, injuncties of een dwangsom (zie resp. de artikelen 36, 37, §1 en 38, §1 van het decreet van 4 april 2014).”

Uit dat antwoord blijkt dat de beoogde beperking van de gevallen van vernietiging wordt gezocht in de toepassing van de bestuurlijke lus en dat het voor het overige de bedoeling is dat de rechter wordt gestimuleerd om gebruik te maken van de maatregelen waarmee een vernietiging gepaard kan gaan. Gevraagd waarom het streven naar de toepassing van dergelijke instrumenten wenselijk wordt geacht, antwoordde de gemachtigde:

[3] Zie de toelichting van de gemachtigde hierna.

[4] De vraag rijst overigens of in dit verband dan ook niet nuttig zou kunnen worden gewezen op de bemiddeling (artikel 42 van het DBRC-decreet).

‡LW-ACKIPACGB-HJGHHUQ‡

> "Dergelijke modaliteiten kunnen meer houvast verlenen aan de vergunningverlenende overheid om een nieuwe, wettige beslissing te nemen (bijv. injuncties) en ertoe bijdragen dat een vernietiging niet gepaard gaat met (al te grote) rechtsonzekerheid (bijv. door de overheid ertoe aanzetten om sneller opnieuw te beslissen via een dwangsom of via een handhaving van bepaalde rechtsgevolgen van de vernietigde beslissing)."

3.3. Wat specifiek de mogelijkheid betreft tot het handhaven van de rechtsgevolgen van een vernietigde beslissing, brengt de Raad van State in herinnering dat de ruimte daartoe in de context van de beoordeling van individuele beslissingen, gelet op het wettigheidsbeginsel, met de nodige omzichtigheid moet worden ingevuld, en dat in ieder geval rekening moet worden gehouden met het gegeven dat de instandhouding van de gevolgen van te vernietigen beslissingen op grenzen botst vanuit het oogpunt van de voorrang van het recht van de Europese Unie met directe werking.[5] De gemachtigde verschafte in dat verband de volgende bijkomende toelichting:

> "Het streven naar oplossingsgerichtheid zoals de decreetgever beoogt op te nemen in het DBRC-decreet via artikel 2, 1° van dit voorontwerp, vormt geen absolute verplichting voor de bestuursrechters van de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Het gaat om het bestendigen van de bestaande mechanismen en praktijken rond oplossingsgerichte rechtspraak en deze praktijken kracht bij te zetten. In elk geval is het streven naar oplossingsgerichte rechtspraak geenszins beperkt tot het al dan niet handhaven van de gevolgen van de bestuursbeslissing die wordt vernietigd. Integendeel: verschillende andere rechtstechnieken of -praktijken geven hier veel meer concreet gestalte aan. Denk bijvoorbeeld aan de beslechting van alle relevante middelen uit het verzoekschrift voor het nemen van een nieuwe beslissing (huidig art. 35, lid 2 DBRC-decreet), het opleggen van injuncties, de toepassing van de bestuurlijke lus, …
>
> Voor zover een handhaving van bepaalde rechtsgevolgen daarvan (een beperkt) deel zou uitmaken in het kader van een specifiek geschil, beoogt de decreetgever de rechter binnen de grenzen van de legaliteit ertoe aan te sporen om geschillen op duurzame wijze op te lossen. De toevoeging van de bijkomende zin doet geen afbreuk aan de beperkingen die het legaliteitsbeginsel en het recht van de EU stellen aan de handhaving van de rechtsgevolgen. Het handhaven van de vernietigde beslissing moet nog steeds met de nodige omzichtigheid worden ingevuld zoals blijkt uit artikel 36 van het DBRC-decreet en ook wordt bevestigd in de rechtspraak van de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Daarin wordt aangegeven dat de handhaving van de rechtsgevolgen enkel kan plaatsvinden wanneer de vernietiging zonder meer zeer zware gevolgen zou hebben voor de rechtszekerheid en er uitzonderlijke redenen moeten aanwezig zijn die een aantasting van het legaliteitsbeginsel rechtvaardigen. Bovendien moet rekening gehouden worden met de volle werking van het Unierecht, mag de handhaving niet langer duren dan strikt noodzakelijk en moet het bevelen van een handhaving steeds op tegenspraak hebben plaatsgevonden (bijv. RvVb 17 juli 2025, nr. RvVb-A-2425-1025, Brussels Airlines e.a.). De decreetgever beoogt geen afbreuk te doen aan deze bestaande rechtspraak en decretaal verankerde voorwaarden uit artikel 36 DBRC-decreet."

[5] Zie ook adv.RvS 53.941/AV/3 van 17 oktober 2013 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het DBRC-decreet, opm. 54.1 (*Parl.St.* Vl.Parl. 2013-14, nr. 2383/1). Het Hof van Justitie biedt een nationale rechterlijke instantie enkel de mogelijkheid om "van geval tot geval en bij wijze van uitzondering" de gevolgen van de nietigverklaring van een met het Unierecht onverenigbaar geachte nationale bepaling te regelen, met inachtneming van de in de rechtspraak van het Hof gestelde voorwaarden (HvJ 29 juli 2019, C-411/17, *Inter-Environnement Wallonie*, ECLI:EU:C:2019:622, punt 178).

‡LW-ACKIPACCB-HJGHHUQ‡

3.4. Uit het voorgaande blijkt dat de ontworpen bepaling met het “streven” naar “oplossingsgerichte beslechting van geschillen” tot doel heeft om de voormelde rechtscolleges aan te sporen gebruik te maken van bestaande decretale instrumenten. De stellers van het voorontwerp beogen klaarblijkelijk geen wijzigingen aan te brengen in de voorwaarden waaronder die instrumenten kunnen worden toegepast,[6] noch wensen zij in te grijpen in de beoordelingsvrijheid van de rechter. Dat moet dan wel in de tekst van het voorontwerp worden verduidelijkt, bijvoorbeeld door te schrijven:

> “De Vlaamse bestuursrechtscolleges, vermeld in artikel 2, 1°, a) en b), streven daarbij naar een oplossingsgerichte beslechting van geschillen, in het bijzonder door, waar zij dat gepast achten, toepassing te maken van de artikelen …”.

4.1.1. Het door artikel 2, 2°, van het voorontwerp gewijzigde artikel 35, derde lid, 1°, van het DBRC-decreet bepaalt thans dat, zonder afbreuk te doen aan de mogelijkheid om de schending aan te voeren van regels die de openbare orde aanbelangen, de schending van een norm of algemeen rechtsbeginsel geen aanleiding geeft tot een vernietiging als de partij die de schending aanvoert, niet wordt benadeeld door de ingeroepen onwettigheid.[7] Daarmee wordt dus, kort gezegd, vereist dat een partij belang heeft bij dat middel. Die bepaling wordt zodanig gewijzigd dat de partij die de schending aanvoert, moet aantonen of minstens aannemelijk maken dat zij “concreet en persoonlijk” wordt benadeeld. Volgens de memorie van toelichting wordt daarmee een stelplicht opgelegd, maar volgt die invulling van de benadeling zelf nu reeds uit de rechtspraak van de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

De vraag rijst wat het gevolg is van de toevoeging van de “persoonlijke” benadeling voor partijen die collectieve belangen nastreven. Met verwijzing naar zijn eerdere rechtspraak,[8] mede gesteund op het Europees Unierecht, oordeelde het Grondwettelijk Hof in arrest nr. 59/2023 van 11 april 2023 dat “de vereiste inzake belangenschade zo [dient] te worden begrepen dat milieuverenigingen steeds dienen te worden geacht in hun collectief belang te worden geschaad door een onwettigheid bij de besluitvorming in omgevingszaken, zodat de bestreden bepaling het belang van zulke verenigingen om een dergelijke onwettigheid aan te voeren niet kan beperken”.[9] Gevraagd of de ontworpen bepaling bedoeld is om daar verandering in te brengen, antwoordde de gemachtigde:

> “[Het is niet] de bedoeling om de toegang van milieuverenigingen tot de Raad te beperken via deze wijziging in de formulering van de vereiste van belang bij het middel. Het ‘persoonlijk belang’ van een vereniging wordt immers ingevuld via een collectief

[6] Hetgeen er in het geval van de handhaving van de rechtsgevolgen van een vernietigde beslissing dan bijvoorbeeld wel toe leidt dat er wordt gestreefd naar het toepassen van een instrument dat, gelet op de tekst van artikel 36, tweede lid, van het DBRC-decreet, sowieso slechts “om uitzonderlijke redenen” kan worden ingezet.

[7] De omstandigheid dat de aangevoerde schending een onwettigheid uitmaakt die mogelijk aanleiding kan geven tot vernietiging, maakt luidens dezelfde bepaling op zich niet dat de partij benadeeld wordt door de ingeroepen onwettigheid.

[8] GwH 5 juli 2018, nr. 87/2018, B.29.1-B.29.2.

[9] GwH 11 april 2023, nr. 59/2023, B.8.4. Zie voorts de mededeling van de Europese Commissie van 24 juli 2026 ‘betreffende toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden’, C/2026/3962, nrs. 122-124, beschikbaar op: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A52026XC03962&qid=1788517017940#ntr224-C_202603962NL.000101-E0224.

‡LW-ACKIPACCB-HJGHHUQ‡

> belang. Ook de door een vereniging ingeroepen middelen dienen weliswaar concreet in verband te worden gebracht met het collectief belang van een dergelijke vereniging. Dat maakt niettemin dat een onwettigheid bij de besluitvorming in omgevingszaken in beginsel raakt aan het collectief belang van een dergelijke vereniging. Aan de benadering zoals weergegeven in het arrest nr. 59/2023 van het Grondwettelijk Hof verandert dus niets en deze blijft onverkort gelden."

Uit dat antwoord volgt dat de stelplicht ook geldt voor de door een milieuvereniging ingeroepen middelen, maar dat de voorwaarde niet zo kan worden begrepen dat zij wordt verhinderd om een onwettigheid bij de besluitvorming in omgevingszaken aan te voeren.

4.1.2. Dezelfde conclusie dringt zich op voor andere verenigingen die collectieve belangen verdedigen. Zo valt in de memorie van toelichting te lezen dat "[i]ndien de regelgeving louter in functie staat van de toegang van personen met een beperking tot publiek toegankelijke gebouwen, (…) een verzoekende partij geen belang [heeft] bij dit middel wanneer zij niet aannemelijk maakt dat zij als omwonende toegang zal nemen tot het gebouw in kwestie en niet blijkt dat zij een beperking heeft". Dat kan gelden voor een natuurlijk persoon die geen beperking heeft, maar niet voor een vereniging die zich tot doel stelt op te komen voor de collectieve belangen van personen met een beperking.

4.2. De Raad van State merkt op dat de memorie van toelichting ook gewag maakt van een beoordeling, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, van de vraag of de aangevoerde benadeling "voldoende ernstig, concreet en onderbouwd is".

Uit de vereiste dat er een concrete en persoonlijke benadeling voortvloeit uit een aangevoerde onwettigheid kan op zich echter niet worden afgeleid dat die benadeling ook "voldoende ernstig" moet zijn. Het opleggen van een dergelijke bijkomende voorwaarde – die in de tekst van de ontworpen bepaling overigens ontbreekt – lijkt bovendien te botsen op het voormelde arrest nr. 59/2023 van het Grondwettelijk Hof, waarin het tevens oordeelde dat "[i]ndien de bestuursrechter ten aanzien van de verzoekende partij *in concreto* heeft vastgesteld dat zij belang heeft bij haar beroep en derhalve bij de vernietiging van de bestreden beslissing, en dat zij in haar belangen werd geschaad door de in het middel aangevoerde onwettigheid, het niet redelijk verantwoord [is] alsnog het onderzoek ten gronde van dat middel te verhinderen".[10]

4.3. Onder voorbehoud van die uitlegging van de ontworpen bepaling, kan de verduidelijking van de vereiste van het belang bij het middel in de tekst van het DBRC-decreet worden aanvaard.

Artikel 3

5. Artikel 3, 1°, van het voorontwerp vervangt artikel 39/1, eerste lid, van het DBRC-decreet, zodat een geldboete voortaan kan worden opgelegd aan de partij die de rechtspleging aanwendt voor "kennelijk vertragende of onrechtmatige doeleinden". De bestaande bepaling laat reeds toe dat te doen wegens een "kennelijk onrechtmatig beroep". Het

[10] GwH 11 april 2023, nr. 59/2023, B.13.2.

‡LW-ACKIPACGB-HJGHHUQ‡

Grondwettelijk Hof heeft dat laatste begrip in arrest nr. 152/2015 van 29 oktober 2015 beperkend geïnterpreteerd in het licht van het recht op toegang tot de rechter.[11] Gevraagd of de nieuwe bewoordingen nog dezelfde, door het Grondwettelijk Hof afgebakende uitlegging moeten krijgen, of veeleer aansluiting wordt gezocht bij de identieke bewoordingen uit de eerste zin van artikel 780*bis*, eerste lid, van het Gerechtelijk Wetboek,[12] antwoordde de gemachtigde:

> "Het nieuwe begrip bevat nog steeds de situaties als geviseerd in de vorige versie van de bepaling en zoals omschreven in arrest nr. 152/2015 van het Grondwettelijk Hof. De decreetgever beoogt met deze ingreep daarnaast de draagwijdte van het begrip uit te breiden zodat ook bepaalde proceshandelingen en -gedragingen van andere procespartijen dan de verzoekende partij in voorkomend geval onder het toepassingsgebied van de bepaling kunnen vallen. In die zin wordt deels ook aansluiting gezocht bij het Ger. Wetboek."

Dat wordt het best verduidelijkt in de memorie van toelichting.

Artikel 4

6.1. Artikel 4 van het voorontwerp wijzigt artikel 42, § 1, van het DBRC-decreet zodat de Raad voor Vergunningsbetwistingen, zolang het beroep niet in beraad is genomen, ter oplossing van een betwisting op eigen initiatief kan laten overgaan tot bemiddeling, zonder dat het akkoord van de partijen nog vereist is.[13] De memorie van toelichting verduidelijkt dat de bemiddeling nog steeds zal moeten verlopen volgens het principe van vrijwilligheid, nu ze "slechts een slaagkans [heeft] wanneer de betrokken partijen in de bemiddeling ervoor open staan en hun medewerking verlenen". Het voormelde rechtscollege behoudt de vrijheid om niet over te gaan tot het aanstellen van een bemiddelaar indien de bemiddeling "geen reële slaagkans heeft en enkel vertragend zou werken". Van de partijen wordt wel verwacht "dat ze op zijn minst bereid zijn om op initiatief van de Raad voor Vergunningsbetwistingen op korte termijn aan tafel te verschijnen voor dialoog over een bemiddelingsvoorstel".

Gevraagd of de ontworpen regeling verenigbaar is met het recht op toegang tot de rechter dat wordt afgeleid uit artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (hierna: EVRM), met inbegrip van de garantie van een oplossing binnen een redelijke termijn, in de mate dat ze de partijen zou verplichten om een bemiddelingstraject te doorlopen,[14] antwoordde de gemachtigde:

---

[11] GwH 29 oktober 2015, nr. 152/2015, B.54.1-B.54.3.

[12] Die luidt als volgt: "De partij die de rechtspleging aanwendt voor kennelijk vertragende of onrechtmatige doeleinden kan worden veroordeeld tot een geldboete van 15 euro tot 2.500 euro, onverminderd de schadevergoeding die gevorderd zou worden."

[13] De vraag rijst of dan ook niet de tekst van artikel 42, § 2, eerste lid, van hetzelfde decreet moet worden gewijzigd, nu daarin slechts sprake is van de "inwilliging van het verzoek".

[14] Vergelijk adv.RvS 61.997/4 van 4 oktober 2017 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 18 juni 2018 'houdende diverse bepalingen inzake burgerlijk recht en bepalingen met het oog op de bevordering van alternatieve vormen van geschillenoplossing', 87-94 (*Parl.St*. Kamer 2017-18, nr. 2919/1); adv.RvS 59.226/1/2/3 van 19 mei 2016 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 25 december 2016 'tot wijziging van de rechtspositie van de gedetineerden en van het toezicht op de gevangenissen en houdende diverse bepalingen inzake justitie' (potpourriwet IV), 36-38 (*Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 1986/1).

‡LW-ACKIPACCB-HJGHHUQ‡

"De tekst van artikel 4 van het voorontwerp beoogt geenszins de partijen de verplichten om in een bemiddelingstraject te stappen. Er wordt van de partijen enkel verwacht om te verschijnen op een eerste bijeenkomst met een bemiddelaar waarbij er kan worden ingeschat of er bereidwilligheid is voor de opstart van een traject. (…)

Tevens zijn er ook diverse elementen in de procedure die eveneens waarborgen dat de rechterlijke procedure niet onredelijk wordt vertraagd tegen de wil van de verzoekende partij. Zoals reeds aangegeven, blijft de bemiddeling steeds vrijwillig en kan elke partij op eender welk moment beslissen om weg te stappen uit het traject. De bemiddeling kan daarnaast enkel plaatsvinden zolang het beroep niet in beraad is genomen. Een verzoekende partij heeft ook onverkort de mogelijkheid om in elke stand van het geding, indien nodig, een vordering tot schorsing te vorderen om haar belangen veilig te stellen. Op die manier wordt ook het recht op een effectieve rechtsbescherming en toegang tot de rechter gevrijwaard. Tegen deze achtergrond is de verwijzing naar het advies 61.997/4 en de daarin geformuleerde vrees voor ongewenste vertragingen te nuanceren. Om bijkomend aan deze bezorgdheid rond de efficiëntie en effectiviteit van de procedure tegemoet te komen, kan in het besluit van 16 mei 2014 houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges worden voorzien in een uiterste termijn om een opstartvergadering in te plannen nadat de Raad hiertoe een initiatief heeft genomen.

De bemiddeling moet steeds volledig vertrouwelijk gebeuren, zodat alleen het resultaat ervan enige relevantie heeft voor de verdere afwikkeling van de jurisdictionele procedure bij de RvVb. Op geen enkele manier wordt afbreuk gedaan aan de waarborg dat partijen het geschil alsnog kunnen laten beslechten op onafhankelijke of onpartijdige wijze.

In dit verband kan ook worden gewezen op rechtspraak van het Hof van Justitie waaruit kan worden afgeleid dat het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming zich niet principieel verzet tegen nationale regelingen die voor bepaalde geschillen vereisen dat eerst een procedure voor buitengerechtelijke geschillenbeslechting wordt gevolgd voor zover het resultaat ervan geen bindende beslissing is (m.a.w. het beginsel van vrijwilligheid moet gevrijwaard blijven), de procedure niet leidt tot een wezenlijke vertraging van (het instellen van) het beroep bij de rechter (zie reeds hierboven) en ze slechts geringe kosten met zich mee brengt. Zie HvJ (4e k.) nr. C-317/08, C-318/08, C-319/08, C-320/08, 18 maart 2010 (Alassini / Telcom Italia, Filomena Califano / Wind, Lucia Anna Giorgia Iacono / Telecom Italia, Multiservice Srl / Telecom Italia) en HvJ (1e k.) nr. C-75/16, 14 juni 2017 (Livio Menini, Maria Antonia Rampanelli / Banco Popolare Società Cooperativa), ro. 61-62.

Bovendien laat de nieuwe formulering van artikel 42 van het decreet van 4 april 2014 toe dat een vrijwillig tussenkomende partij zich niet langer kan verzetten tegen een bemiddeling die op voorstel van de Raad wordt opgestart wanneer blijkt dat de overige partijen wél bereid zijn om rond de tafel te gaan zitten. De bemiddeling beoogt in essentie immers om de belangen van de verzoekende partij, de verwerende partij en de tussenkomende partij van rechtswege (vergunninghouder) met elkaar in overeenstemming te brengen. Het zijn immers ook steeds de verzoekende, verwerende partij en tussenkomende partij van rechtswege die (door middel van een afstand van geding, een intrekking van de bestreden beslissing of een verzaking aan de bestreden beslissing) kunnen beslissen over het voortbestaan van de procedure bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen. De vrijwillig tussenkomende partij heeft hierop geen vat terwijl de huidige bemiddelingsprocedure toelaat dat een dergelijke partij het beëindigen van een dergelijke procedure via een bemiddeld akkoord verhindert."

6.2. Rekening houdend met het voorgaande moet in de tekst van het voorontwerp worden verduidelijkt dat de partijen, na een ambtshalve initiatief van de Raad voor

‡LW-ACKIPACGB-HJGHHUQ‡

Vergunningsbetwistingen, slechts gehouden zijn tot medewerking aan het onderzoek van de bereidheid om een bemiddelingstraject op te starten.[15]

Tegen de uitsluiting van de mogelijkheid van een vrijwillig tussenkomende partij om zich te verzetten tegen een bemiddelingstraject waartoe de andere partijen bereid zijn, rijst geen bezwaar, maar dat zou eveneens duidelijker in de tekst tot uiting moeten komen.

Het verdient voorts aanbeveling om in de ontworpen bepaling de waarborgen op te nemen die zijn vervat in de gelijkaardige regeling van artikel 1734, § 1, van het Gerechtelijk Wetboek, waarnaar in de memorie van toelichting overigens wordt verwezen, namelijk de verplichting om de partijen voorafgaandelijk te horen en de overweging dat de redelijke termijn waarbinnen uitspraak moet worden gedaan niet in het gedrang wordt gebracht. Met dat laatste doel voor ogen is het ten slotte, zoals de gemachtigde voorstelde, ook raadzaam om te voorzien in een termijn om een opstartvergadering voor het bemiddelingstraject te plannen.

Artikel 5

7.1. Artikel 5 van het voorontwerp herstelt artikel 43 van het DBRC-decreet. Het nieuwe artikel regelt de door de Raad voor Vergunningsbetwistingen uit te voeren wettigheidstoets. Het eerste lid bepaalt dat die toets betrekking heeft "op de overeenstemming van de bestreden beslissing met de toepasselijke hogere rechtsnormen en de algemene rechtsbeginselen"[16]. In de volgende leden wordt de intensiteit van de toets geregeld. In het tweede lid wordt als uitgangspunt genomen dat als de overheid die beslist over een omgevingsvergunning[17] "binnen de grenzen van de wet- of regelgeving over enige beleidsvrijheid beschikt", het voormelde rechtscollege zich "voor die aspecten" tot een "terughoudende" toets beperkt. In de memorie van toelichting wordt ter verantwoording daarvan gewezen op het grondwettelijk beginsel van de scheiding van de machten.

Het derde lid verduidelijkt dat die terughoudende toets tot drie aspecten beperkt wordt. Ze betekent dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen *alleen* nagaat of de overheid de bestreden beslissing heeft afgewogen aan de hand van werkelijk bestaande feiten die van die aard zijn dat ze de genomen beslissing in rechte en in feite kunnen dragen (punt 1°), *alleen* tot de onwettigverklaring van een beslissing kan overgaan als hij vaststelt dat geen ander naar kennis en kunde redelijk bekwaam en naar feitelijk optreden redelijk handelend bestuur in dezelfde omstandigheden die beslissing zou nemen (punt 2°) en zich *niet* een eigen oordeel mag vormen over wat volgens zijn inschatting de redelijke beslissing is in een gegeven geval en de rechter de

[15] De vraag rijst wat het lot van de kosten van de bemiddelingsopdracht zal zijn indien het traject op initiatief van de Raad voor Vergunningsbetwistingen op gang komt maar vervolgens (meteen) strandt bij gebrek aan bereidheid van de partijen. Zie artikel 20/2, § 1, van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 mei 2014 'houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges', naar luid waarvan de kosten, vermeld in artikel 42, § 5, van het DBRC-decreet, forfaitair worden vastgesteld op 700 euro per uitgevoerde bemiddelingsopdracht.

[16] Het verdient aanbeveling om het woord "hogere" weg te laten, nu een "bestreden beslissing" in de voorliggende context in beginsel geen rechtsnorm is.

[17] Volgens de gemachtigde worden daarmee alle hypotheses van artikel 105, § 1, van het decreet van 25 april 2014 'betreffende de omgevingsvergunning' beoogd.

‡LW-ACKIPACGB-HJGHHUQ‡

onwettigheid niet mag uitspreken omdat het bestuur niet diezelfde redelijkheid heeft ingezien en toegepast (punt 3°).

In het vierde lid wordt de toepassing van de terughoudende toets inzake de elementen van een beslissing waarvoor de overheid beschikt over beleidsvrijheid genuanceerd, in die zin dat als uit een bepaling met directe werking van het recht van de Europese Unie of internationaal recht volgt dat "een meer doorgedreven toetsing" vereist is, de Raad voor Vergunningsbetwistingen zich aan de door die bepaling opgelegde toetsingsintensiteit houdt.

7.2. Hierna wordt eerst onderzocht hoe de rechterlijke toets aan rechtsnormen die het bestuur beleidsvrijheid verschaffen zich verhoudt tot de toets aan andere normen die het bestuur bij een vergunningsbeslissing binden (opmerking 7.3). Vervolgens komt de verhouding van de "terughoudende toets" tot de algemene beginselen van behoorlijk bestuur aan bod (opmerking 7.4). Daarna wordt ingegaan op de vereisten die voortvloeien uit het internationaal en Europees recht inzake de intensiteit van de toetsing door de rechter van de aspecten van een vergunningsbeslissing waarvoor het bestuur over beleidsvrijheid beschikt (opmerking 7.5). Deze elementen zijn van invloed op de mogelijke draagwijdte, tekst en effectiviteit van de ontworpen bepaling (opmerking 7.6).

7.3.1. Volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof waarborgt artikel 6, lid 1, van het EVRM een recht op toegang tot de rechter, dat een wezenlijk aspect van het recht op een eerlijk proces vormt. In de context van het bestuurlijk contentieux heeft het Hof daar het volgende aan toegevoegd:

> "Het recht op toegang tot de rechter vereist dat een beslissing van een bestuur kan worden onderworpen aan de controle *a posteriori* van een rechtscollege met volle rechtsmacht, hetgeen inhoudt dat de rechter kan nagaan of de beslissing van het bestuur in rechte en in feite verantwoord is en of de wettelijke bepalingen en algemene beginselen die het bestuur in acht moet nemen, zijn geëerbiedigd. Het recht op een rechterlijke toetsing met volle rechtsmacht houdt minstens in dat hetgeen tot de beoordelingsbevoegdheid van het bestuur behoort, ook onder de controle van de rechter valt. Bij zijn controle mag de rechter zich evenwel niet begeven op het terrein van de opportuniteit, vermits dat onverenigbaar zou zijn met de beginselen die de verhoudingen regelen tussen het bestuur en de rechtscolleges."[18]

7.3.2. De memorie van toelichting verduidelijkt dat de terughoudende toetsing die nader wordt bepaald in het ontworpen artikel 43, derde lid, van het DBRC-decreet, "in grote mate een neergeschreven weergave van het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur" vormt.[19-20]

Algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijn normen waaraan het discretionair overheidshandelen moet beantwoorden en waaraan de rechter dat handelen kan toetsen. De Raad voor Vergunningsbetwistingen kan de redelijkheid van de beoordeling van het bestuur ook

[18] GwH 20 januari 2022, nr. 7/2022, B.21; zie ook GwH 25 mei 2016, nr. 79/2016, B.4; GwH 8 maart 2012, nr. 37/2012, B.4.2.

[19] De afdeling Wetgeving leest er ook een parafrase in van de toets die gepaard gaat met de materiële motiveringsplicht.

[20] Punt 3° lijkt de pendant te zijn van punt 2°, zodat de vraag rijst wat de toegevoegde waarde ervan is.

‡LW-ACKIPACGB-HJGHHUQ‡

onrechtstreeks toetsen als een "essentieel onderdeel" van zijn wettigheidstoezicht op de vraag of de vergunningverlenende overheid binnen de grenzen is gebleven van de discretionaire bevoegdheid die zij aan een bepaalde norm ontleent.[21] De gemachtigde bevestigde, met verwijzing naar de toets van een vergunningverlenende beslissing aan het criterium van "een goede ruimtelijke ordening", dat het de bedoeling is dat de ontworpen bepaling ook in een dergelijke hypothese van toepassing is.[22]

De Raad van State merkt op dat van de situaties waarbij het regelgevend kader het bestuur enige "beleidsvrijheid" toekent, en die door de ontworpen bepaling worden geviseerd, de situaties moeten worden onderscheiden waarbij de juiste *interpretatie* aan de orde is van de toepasselijke regelgevende begrippen. Hoewel het zo kan zijn dat dergelijke begrippen voor verschillende redelijke interpretaties vatbaar zijn, betekent dat daarom immers nog niet dat het bestuur over beleidsvrijheid beschikt. De Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, zetelend als cassatierechter ten aanzien van een arrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen, oordeelde bijvoorbeeld als volgt:

> "De vraag of het voorwerp van een aanvraag voor een omgevingsvergunning verenigbaar is met een verordenend stedenbouwkundig voorschrift, moet worden beantwoord aan de hand van de juiste betekenis en draagwijdte van dat voorschrift. De vergunningverlenende overheid beschikt daarbij niet over een eigen beleidsvrijheid om de opportuniteit te beoordelen van die verenigbaarheid. Zij beschikt in geval van onduidelijkheid van het voorschrift dan ook niet over een beleidsmarge om te kiezen voor de ene of de andere interpretatie. Wanneer de tekst van het voorschrift onduidelijk is, of voor verschillende interpretaties vatbaar, moet de bedoeling van de auteur worden nagegaan om de juiste betekenis en draagwijdte ervan te bepalen. (…)
>
> Met deze beoordeling gaat de Raad voor Vergunningsbetwistingen ervan uit dat een stedenbouwkundig voorschrift dat voor meerdere interpretaties vatbaar is, aan het vergunningverlenend bestuur een beleidsmarge laat om de verenigbaarheid van het aangevraagde met het voorschrift te beoordelen, en laat hij na te onderzoeken wat de juiste betekenis en draagwijdte van het voorschrift is. Het bestreden arrest onderwerpt het middel van de verzoekende partij aldus niet aan een correct onderzoek naar de aangevoerde schending van het stedenbouwkundig voorschrift en verantwoordt zijn beslissing niet naar recht."[23]

---

[21] Bv. RvS 2 juli 2026, nr. 267.315, *nv Aspiravi*, overw. 15. De Raad van State oordeelde: "De toets of het bestuur 'in redelijkheid' tot een beoordeling is kunnen komen, veronderstelt (…) steeds dat, in overeenstemming met het beginsel van de scheiding der machten, slechts die beoordelingen kunnen worden afgekeurd die dermate afwijken van het normale beslissingspatroon dat het niet denkbaar is dat een zorgvuldig handelende overheid in dezelfde omstandigheden ze ook zou maken." (*ibid.*, overw. 16).

[22] Zie artikel 4.3.1, § 1, eerste lid, 1°, d), van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening. De Raad voor Vergunningsbetwistingen oordeelde bijvoorbeeld: "Het uitvoeren van de ruimtelijke ordeningstoets is een opportuniteitsbeoordeling die behoort tot de discretionaire bevoegdheid van de verwerende partij. Op dit onderzoek heeft de Raad als wettigheidsrechter slechts een beperkte toetsingsbevoegdheid. De Raad is niet bevoegd te oordelen over de feiten en de eisen van een goede ruimtelijke ordening in de plaats van het vergunningverlenend bestuursorgaan. De Raad heeft wel als taak om aan de hand van de concrete gegevens van de zaak na te gaan of de verwerende partij de feiten waarop haar beoordeling steunt, correct heeft vastgesteld en of ze op grond daarvan geen kennelijk onredelijke beslissing heeft genomen en dus binnen de grenzen van haar appreciatiebevoegdheid is gebleven." (RvVb 9 april 2026, nr. RvVb-A-2526-0664, overw. 3.2).

[23] RvS 10 oktober 2024, nr. 260.978, *vzw Gantoise*.

‡LW-ACKIPACGB-HJGHHUQ‡

Het zal dus aan de Raad voor Vergunningsbetwistingen, onder toezicht van de Raad van State, toekomen om zich ervan te vergewissen of uit een bepaald voorschrift enige beleidsvrijheid kan worden afgeleid. Is dat niet het geval, dan is de toets door dat rechtscollege aan dat voorschrift niet beperkt in de zin van de ontworpen bepaling. Wanneer grondrechten van toepassing zijn, vormen deze rechten overigens reeds een beperking van de beleidsvrijheid van het bestuur, vermits het geen beslissing zou kunnen nemen die in strijd is met die rechten. De beoordeling van middelen afgeleid uit zulke rechten, of waarbij zulke rechten relevant zijn, kan niet "terughoudend" gebeuren op de wijze zoals omschreven in de ontworpen bepaling.[24]

7.4.1. Zoals het Grondwettelijk Hof heeft vastgesteld, is de omvang van de rechterlijke toets een essentieel element van het recht op toegang tot de rechter en van het recht op een effectief rechtsmiddel in het kader van een vernietigingscontentieux.[25] Het bepalen van de gepaste intensiteit van de toets, die deel uitmaakt van de omvang ervan, is een complexe aangelegenheid die veelal in de rechtspraak van de bestuursrechtscolleges zelf tot ontwikkeling komt.

7.4.2. Ermee rekening houdend dat het toepassingsgebied van de ontworpen terughoudende toets zich beperkt tot de aspecten van een beslissing waarbij het bestuur over enige beleidsvrijheid beschikt (waarop de algemene beginselen van behoorlijk bestuur van toepassing zijn) en die toets, zoals de stellers van het voorontwerp zelf betogen, in essentie een omschrijving vormt van de rechterlijke toets aan de beginselen van zorgvuldigheid en redelijkheid, rijst de vraag waarom een en ander dan ook niet in de tekst zelf is omschreven als een toets, rechtstreeks of onrechtstreeks, aan het zorgvuldigheids- en het redelijkheidsbeginsel. In de plaats daarvan roept de tekst een nieuw decretaal begrip van een "terughoudende toets" in het leven.

Die vraag dringt zich des te meer op, nu er nog andere algemene beginselen van behoorlijk bestuur, al dan niet rechtstreeks, van toepassing zijn op de discretionaire aspecten van het vergunningverlenend optreden van het bestuur dan degene die door de stellers in het voorontwerp en de memorie van toelichting worden weerhouden. Het bestuur dient zich immers ook onpartijdig op te stellen, de materiële motiveringsplicht[26] en het gelijkheidsbeginsel te respecteren, of in voorkomend geval het vertrouwensbeginsel in acht te nemen. De stellers van het voorontwerp zouden de toets aan die beginselen niet decretaal kunnen uitsluiten. Dat zou nochtans het gevolg zijn van de aanneming van het voorontwerp, waarin slechts de inhoud van de twee voormelde beginselen worden vermeld.[27]

De tekst zou op dat punt moeten worden herzien. De decreetgever zou aldus in een nieuw te redigeren tweede lid kunnen bevestigen dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen zich, voor de aspecten van een beslissing over een omgevingsvergunning waarvoor de overheid binnen

[24] Het feit dat grondrechten zelf, gelet op het daarvoor toepasselijke toetsingskader, voor interpretatie vatbaar kunnen zijn, betekent op zich niet dat het normen betreft waaraan het bestuur zijn beleidsvrijheid voor de te nemen beslissing ontleent.

[25] GwH 11 april 2023, nr. 59/2023, B.12.1.

[26] Zie weliswaar voetnoot 19.

[27] Daargelaten de vraag of de decreetgever daartoe bevoegd zou zijn, strookt dat niet met de bedoelingen van de stellers van het voorontwerp, die in de memorie van toelichting bevestigen dat de toets door de Raad voor Vergunningsbetwistingen "zich uitstrekt over de overeenstemming van een bestreden beslissing met de toepasselijke rechtsnormen en de algemene rechtsbeginselen, met inbegrip van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur".

‡LW-ACKIPACCB-HJGHHUQ‡

de grenzen van de wet- of regelgeving over enige beleidsvrijheid beschikt, beperkt tot een toets aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in voorkomend geval te beschouwen als een essentieel onderdeel van de toets aan de bepaling die de beleidsvrijheid verschaft.

7.5.1. Het voorgaande neemt niet weg dat de afdeling Wetgeving nog dient te onderzoeken of een toets aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur als uitgangspunt kan volstaan om te voldoen aan de vereisten die het internationaal recht, en in het bijzonder het Europees milieu- en omgevingsrecht, ter zake stelt. De vraag is dus in welke mate de decreetgever de omvang van de rechterlijke toets in beginsel en *in abstracto* wel tot de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (in samenhang met de normen die het bestuur beleidsvrijheid verlenen) kan beperken voor alle elementen in het contentieux over de omgevingsvergunning, zonder daarmee die omvang te sterk te beperken.

De Raad van State stelt vooreerst vast dat het Europees milieu- en omgevingsrecht, zoals uitgelegd door het Hof van Justitie, her en der aanwijzingen bevat die daaraan kunnen doen twijfelen. Om te beginnen kan worden aangenomen dat de rechter gemachtigd is om naar aanleiding van vergunningverlening na te gaan of de inhoud van een bestreden beslissing verenigbaar is met de voorwaarden gesteld door de relevante Unieregelgeving, en om in voorkomend geval vast te stellen dat het bestuur in gebreke is gebleven om het onderzoek van die voorwaarden te voeren.[28] Ook de vraag of het bestuur binnen de grenzen van een door het Unierecht toegekende beoordelingsvrijheid is gebleven, is een kwestie die de rechter in voorkomend geval moet beantwoorden.[29] De intensiteit van de toetsing die door de rechter aan de dag moet worden gelegd wanneer aan de orde is of een bestuur de Europese regelgeving heeft gerespecteerd, kwam vervolgens als functie van het doeltreffendheidsbeginsel aan bod in het arrest *East Sussex* van 6 oktober 2015:

> "52. Het is vaste rechtspraak dat wanneer het – bij gebreke van Unierechtelijke bepalingen ter zake – een aangelegenheid van de rechtsorde van elke lidstaat is om de bevoegde rechterlijke instanties aan te wijzen en de procesregels vast te stellen voor de vorderingen die worden ingediend ter bescherming van de rechten die de justitiabelen aan het recht van de Unie ontlenen, deze procesregels niet ongunstiger mogen zijn dan die welke voor soortgelijke vorderingen naar nationaal recht gelden (gelijkwaardigheidsbeginsel), en de uitoefening van de door de rechtsorde van de Unie verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk mogen maken (doeltreffendheidsbeginsel) (arrest Gruber, C-570/13, EU:C:2015:231, punt 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Wat dit laatste beginsel betreft, moet er tevens aan worden herinnerd dat artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie het recht op een doeltreffende voorziening in rechte voor een onpartijdig gerecht bevestigt (zie in dit verband arrest Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, punt 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
>
> 53. Op basis van de in richtlijn 2003/4 gebruikte bewoordingen 'opnieuw kan worden onderzocht' en 'bestuursrechtelijk kan worden getoetst' in artikel 6, lid 1, van deze richtlijn, alsmede de woorden 'kan worden getoetst' in lid 2 van dat artikel, kan niet worden

[28] Bv. HvJ 1 juni 2017, nr. C-529/15, *Folk*, punten 37-38 (waterkwaliteit).

[29] Bv. HvJ 7 september 2004, nr. C-127/02, *Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee e.a.*, punten 67-69 (passende beoordeling bedoeld in de habitatrichtlijn); HvJ 25 juli 2008, nr. C-237/07, *Janacek*, punten 45-47 (luchtkwaliteit), HvJ 26 mei 2011, nrs. C-165/09 tot C-167/09, *Stichting Natuur en Milieu e.a.*, punten 101-103 (emissieplafonds); HvJ 3 oktober 2019, nr. C-197/18, *Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland e.a.*, punt 72 (waterkwaliteit).

‡LW-ACKIPACCB-HJGHHUQ‡

achterhaald welke omvang het door deze richtlijn verlangde bestuursrechtelijk en rechterlijk toezicht dient te hebben. Bij gebreke van een Unierechtelijke precisering op dit gebied behoort de vaststelling van de omvang van deze toetsing tot de rechtsorde van de lidstaten, met inachtneming van het gelijkwaardigheids- en het doeltreffendheidsbeginsel. (…)

57. In casu merkt de verwijzende rechter op dat uit de wijze waarop artikel 8, lid 3, van de EIR 2004, zoals uitgelegd volgens de beginselen van het Engelse bestuursrecht, is geformuleerd, blijkt dat de omvang van de toetsing van de door de betrokken instantie getroffen beslissing beperkt is tot de vraag of die beslissing irrationeel, onrechtmatig of onbillijk was, en dat de mogelijkheid voor betwisting van de relevante feitelijke vaststellingen van deze overheidsinstantie zeer beperkt is.

58. Het Hof heeft dienaangaande verklaard dat de uitoefening van de door de rechtsorde van de Unie verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk wordt gemaakt door het enkele feit dat een procedure van rechterlijk toezicht op bestuurlijke beslissingen van een overheidsinstantie niet gepaard gaat met een volledige toetsing van deze beslissingen. Volgens diezelfde rechtspraak neemt dit evenwel niet weg dat elke nationale procedure inzake rechterlijke toetsing van beslissingen de rechter bij wie beroep tot nietigverklaring van een dergelijke beslissing is ingesteld, in staat moet stellen bij de toetsing van de rechtmatigheid van die beslissing de relevante beginselen en regels van het recht van de Unie daadwerkelijk toe te passen (zie in die zin arresten Upjohn, C-120/97, EU:C:1999:14, punten 30, 35 en 36, en HLH Warenvertrieb en Orthica, C-211/03, C-299/03 en C-316/03–C-318/03, EU:C:2005:370, punten 75-77). Het feit dat de beoordeling van bepaalde feitelijke kwesties slechts beperkt door de rechter wordt getoetst, strookt aldus met het recht van de Unie, op voorwaarde dat de rechter bij wie beroep tot nietigverklaring van een dergelijke beslissing is ingesteld, bij de toetsing van de rechtmatigheid van die beslissing de relevante beginselen en regels van gemeenschapsrecht daadwerkelijk kan toepassen (zie in die zin arrest HLH Warenvertrieb en Orthica, C-211/03, C-299/03 en C-316/03–C-318/03, EU:C:2005:370, punt 79).”[30]

Het Hof besloot in het arrest-*Craeynest* van 26 juni 2019 verder bijvoorbeeld het volgende:

“46. Ofschoon geen regels van Unierecht bestaan betreffende de nadere wijze waarop een rechtsmiddel bij de nationale rechter kan worden ingesteld, moet, teneinde de omvang te bepalen van het rechterlijke toezicht op nationale beslissingen die krachtens een handeling van Unierecht zijn genomen, bovendien rekening worden gehouden met het doel van die handeling, waarbij erop moet worden gelet dat geen afbreuk wordt gedaan aan de doeltreffendheid ervan (zie in die zin arresten van 18 juni 2002, HI, C-92/00, EU:C:2002:379, punt 59, en 11 december 2014, Croce Amica One Italia, C-440/13, EU:C:2014:2435, punt 40). (…)

52. Ook al vergt de keuze van de plaatsing van de bemonsteringspunten ingewikkelde technische beoordelingen, de beleidsvrijheid waarover de bevoegde nationale autoriteiten beschikken, wordt bijgevolg begrensd door de finaliteit en de doelstellingen die met de toepasselijke regels worden nagestreefd.”[31]

Uit die rechtspraak volgt dat, in afwezigheid van een Unierechtelijke precisering, de vaststelling van de omvang van de toets in eerste instantie behoort tot de rechtsorde van de lidstaten. De intensiteit waarmee een beslissing dient te worden getoetst, is mede in het licht van artikel 47

[30] HvJ 6 oktober 2015, nr. C-71/14, *East Sussex City Council* (toegang tot milieu-informatie).

[31] HvJ 26 juni 2019, nr. C-723/17, *Craeynest e.a*. (luchtkwaliteit).

‡LW-ACKIPACGB-HJGHHUQ‡

van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, echter een functie van de uitoefening van de door de rechtsorde van de Unie verleende rechten, die in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk mag worden gemaakt. Het enkele feit dat het rechterlijk toezicht op bestuurlijke beslissingen niet gepaard gaat met een volledige toetsing van deze beslissingen, maakt die uitoefening op zich niet onmogelijk of uiterst moeilijk. Dat de beoordeling van bepaalde feitelijke kwesties slechts beperkt door de rechter wordt getoetst, strookt met het recht van de Unie, op voorwaarde dat de rechter bij wie een beroep tot nietigverklaring van een dergelijke beslissing is ingesteld, bij de toetsing van de rechtmatigheid van die beslissing de relevante beginselen en regels van het recht van de Unie daadwerkelijk kan toepassen. Daarbij moet rekening worden gehouden met het doel van het Unierecht, ook als de bestreden beslissing een complexe beoordeling betreft.

7.5.2. Het antwoord op de voormelde vraag gaat de draagwijdte van het Unierecht bovendien voorbij. Artikel 6, lid 1, van het EVRM garandeert het recht op toegang tot de rechter en een eerlijk proces, als waarborg voor de rechtsbescherming tegen de overheid, daarin begrepen voor zaken die betrekking hebben op omgevings- en milieurecht. In de context van de kwestie of een rechtscollege voldoende rechtsmacht uitoefent in de zin van die bepaling heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) het volgende geoordeeld:

> "152. Both the Commission and the Court have acknowledged in their case-law that the requirement that a court or tribunal should have 'full jurisdiction' will be satisfied where it is found that the judicial body in question has exercised 'sufficient jurisdiction' or provided 'sufficient review' in the proceedings before it (see, amongst many authorities, *Zumtobel v. Austria*, 21 September 1993, § §§ 31-32, Series A no. 268-A; *Bryan*, cited above, §§ 43-47; *Müller and others v. Austria* (dec.), no. 26507/95, 23 November 1999; and *Crompton v. the United Kingdom*, no. 42509/05, §§ 71 and 79, 27 October 2009).
>
> 153. In adopting this approach the Convention organs have had regard to the fact that it is often the case in relation to administrative law appeals in the Member States of the Council of Europe, that the scope of judicial review over the facts of a case is limited and that it is the nature of review proceedings that the reviewing authority reviews the previous proceedings, rather than taking factual decisions. It can be derived from the relevant case-law that it is not the role of Article 6 of the Convention to give access to a level of jurisdiction which can substitute its opinion for that of the administrative authorities. In this regard, particular emphasis has been placed on the respect which must be accorded to decisions taken by the administrative authorities on grounds of 'expediency' and which often involve specialised areas of law (for example, planning – *Zumtobel*, §§ 31 and 32, and *Bryan*, § 47, both cited above; environmental protection – *Alatulkkila and Others v. Finland*, no. 33538/96, § 52, 28 July 2005; regulation of gaming – *Kingsley v. the United Kingdom* [GC], no. 35605/97, § 32, ECHR 2002-IV).
>
> 154. In assessing the sufficiency of a judicial review available to an applicant, the Court will have regard to the powers of the judicial body in question (see for example, *Gradinger*, § 44, and *Bryan*, §§ 44-45, both cited above; *Potocka and Others v. Poland*, no. 33776/96, § 55, ECHR 2001-X; and *Kingsley*, § 32, cited above), and to such factors as (a) the subject-matter of the decision appealed against, in particular, whether or not it concerned a specialised issue requiring professional knowledge or experience and whether it involved the exercise of administrative discretion and if, so, to what extent; (b) the manner in which that decision was arrived at, in particular, the procedural guarantees available in the proceedings before the adjudicatory body; and (c) the content of the dispute, including the desired and actual grounds of appeal (see, inter alia, *Bryan*, §§ 44, 45 and 47, and *Crompton* §§ 71-73 and 77, both cited above).

‡LW-ACKIPACCB-HJGHHUQ‡

155. Whether the review carried out is sufficient for the purposes of Article 6 will very much depend on the circumstances of a given case: the Court will confine itself as far as possible to examining the question raised in the case before it and to determining if, in that particular case, the scope of the review was adequate."[32]

Later voegde dit Hof daar nog aan toe:

"180. Lorsqu'elle recherche si le dispositif législatif dans son ensemble permet un contrôle adéquat des faits, la Cour doit aussi tenir compte de la nature et des objectifs de ce dispositif. En effet, en ce qui concerne les recours administratifs, la question de savoir si l'étendue du contrôle juridictionnel a été suffisante dépend non seulement de la nature discrétionnaire ou technique de l'objet de la décision attaquée et de l'aspect particulier que le requérant entend présenter devant les tribunaux comme étant le point central pour lui mais aussi, plus généralement, de la nature des « droits et obligations de caractère civil » en jeu et de la nature des objectifs de la politique poursuivie par la législation sous-jacente (*Fazia Ali c. Royaume-Uni*, n° 40378/10, § 84, 20 octobre 2015).

181. Le point de savoir si un contrôle juridictionnel d'une étendue suffisante a été effectué dépendra donc des circonstances de chaque affaire : la Cour doit dès lors se borner autant que possible à examiner la question soulevée par la requête dont elle est saisie et à déterminer si, dans les circonstances de l'espèce, le contrôle opéré était adéquat (*Sigma Radio Television Ltd*, précité, § 155, et *Potocka et autres c. Pologne*, n° 33776/96, § 54, CEDH 2001-X)."[33]

Uit die rechtspraak volgt dat de intensiteit waarmee een beslissing dient te worden getoetst afhankelijk is van diverse factoren, niet alleen met inbegrip van het voorwerp en het voortraject ervan, maar ook van de inhoud van het geschil, daarin begrepen de middelen die (kunnen) worden ontwikkeld. Ook de aard van de in het geding zijnde rechten en van het beleid achter de toepasselijke wetgeving zijn relevant. Zoals het EHRM besluit, hangt de vereiste intensiteit af van de omstandigheden van elke zaak.

Gevraagd of de in het voorontwerp gehanteerde werkwijze verenigbaar is met de vaststellingen van het EHRM, antwoordde de gemachtigde:

"De ontworpen bepaling laat toe dat met de feitelijke context en het specifieke beroep rekening wordt gehouden aangezien uit het derde lid, 1° bijvoorbeeld blijkt dat de RVVB 'nagaat of de overheid de bestreden beslissing heeft afgewogen aan de hand van werkelijk bestaande feiten die van die aard zijn dat ze de genomen beslissing in rechte en in feite kunnen dragen'. Uit 2° blijkt dan weer dat de bestuursrechter de houding van de betrokken overheid moet aftoetsen aan een redelijk bekwaam en naar feitelijk optreden redelijk handelend bestuur 'in dezelfde omstandigheden'. In 3° wordt ook verwezen naar een redelijke beslissing 'in een gegeven geval'.

Bovendien moet er door de rechter ook steeds rekening worden gehouden met de gevallen waarin een bepaling met directe werking van het recht van de Europese Unie of internationaal recht een meer doorgedreven toetsing vereist in een bepaald geval. In die gevallen houdt de rechter zich in elk geval aan de door die bepaling opgelegde toetsingsintensiteit.

[32] EHRM 21 juli 2011, *Sigma Radio Television Ltd. t. Cyprus*.

[33] EHRM 6 november 2018 (grote kamer), *Ramos Nunes de Carvalho e Sá t. Portugal*.

‡LW-ACKIPACGB-HJGHHUQ‡

Ter verduidelijking dat er met deze bepaling geenszins aan de voormelde rechtspraak afbreuk wordt gedaan, kan zo nodig een verwijzing naar de geciteerde rechtspraak van het EHRM worden opgenomen in de memorie van toelichting."

7.6. Op dit punt moet een voorbehoud worden gemaakt. Of een formulering kan worden gevonden die zou volstaan om te voldoen aan de vereisten van artikel 6, lid 1, van het EVRM, die zoals gezegd kunnen afhangen van de omstandigheden van elke zaak, kan niet zonder meer worden besloten. Het toepassingsgebied van de terughoudende toets is in het voorliggende voorontwerp beperkt tot de discretionaire aspecten van de bestuurlijke besluitvorming inzake de omgevingsvergunning, zodat het voorwerp en het voortraject van die beslissingen, evenals de aard van het beleidskader en van de ter zake relevante rechten, in grote lijnen vaststaat. De Raad van State kan desalniettemin niet met zekerheid stellen dat dit toelaat om te besluiten dat één (laag) niveau van toetsingsintensiteit in beginsel volstaat om adequate rechtsbescherming te garanderen in de variëteit aan geschillen die ter zake kan bestaan. Een en ander geldt nog afgezien van de vereisten die gesteld worden in het recht van de Europese Unie inzake milieu en omgeving.

Daarbij moet weliswaar rekening worden gehouden met het ontworpen artikel 43, vierde lid, van het DBRC-decreet, dat beoogt te verhelpen aan het geschetste probleem, met name wanneer een internationaal- of Unierechtelijke bepaling met directe werking[34] een "meer doorgedreven" toets vereist. In dat geval "houdt de Raad [voor Vergunningsbetwistingen] zich, in afwijking van het tweede en derde lid, aan de door die bepaling opgelegde toetsingsintensiteit"[35]. Gelet op het brede toepassingsgebied van artikel 6, lid 1, van het EVRM, is de hypothese dat in een concrete zaak een hogere toetsingsintensiteit wordt vereist dan de stellers van het voorontwerp voor ogen hebben, echter niet noodzakelijk beperkt tot geschillen waarin bijzondere bepalingen van internationale of Unierechtelijke aard van toepassing zijn. Daarnaast rekening houdend met de ruime toepasselijkheid van het Unierecht op de geschillen die ter beoordeling aan de Raad voor Vergunningsbetwistingen worden voorgelegd, lijkt een en ander ertoe te kunnen leiden dat het nuttig effect van de ontworpen bepaling onduidelijk wordt, of een bron van rechtsonzekerheid en afzonderlijke betwisting.[36]

7.7. Het tweede tot vierde lid van het ontworpen artikel 43 van het DBRC-decreet kunnen in de thans voorliggende vorm geen doorgang vinden. Met inachtneming van het voorgaande moeten zij aan een bijkomend onderzoek worden onderworpen. In zoverre een regeling van de omvang van de toets van de aspecten van de beslissing waarvoor het bestuur over beleidsvrijheid beschikt wordt behouden, en zonder afbreuk te doen aan wat werd uiteengezet in opmerkingen 7.3 tot 7.6, moet minstens de mogelijkheid van een toets, rechtstreeks of

[34] Het relevante Europees recht is in belangrijke mate gevat in richtlijnen die nationale omzetting behoeven, zodat de stellers van het voorontwerp rekening moeten houden met de rechtspraak die stelt dat ook wanneer een lidstaat heeft verzuimd een richtlijn tijdig in nationaal recht om te zetten of dat op onjuiste wijze heeft gedaan, partijen zich toch op een onvoorwaardelijke en voldoende nauwkeurige richtlijnbepaling kunnen beroepen (zie reeds bv. HvJ 19 november 1991, nrs. C-6/90 en C-9/90, *Francovich e.a.*, punt 11).

[35] De memorie van toelichting verduidelijkt niet, ook niet exemplatief, welke gevallen de stellers van het voorontwerp voor ogen hebben.

[36] Daarnaar gevraagd, antwoordde de gemachtigde dat niet valt uit te sluiten dat op grond van het ontworpen artikel middelen zullen worden geformuleerd in cassatieberoepen bij de Raad van State gericht tegen arresten van de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

‡LW-ACKIPACGB-HJGHHUQ‡

onrechtstreeks, aan andere algemene beginselen van behoorlijk bestuur dan slechts het zorgvuldigheids- en het redelijkheidsbeginsel worden verduidelijkt.

Artikel 6

8. De overgangsregeling in artikel 6 van het voorontwerp moet worden afgestemd op de wijzigingen die het gevolg zijn van de voorgaande opmerkingen.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES Wouter PAS

‡LW-ACKIPACGB-HJGHHUQ‡