

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 51.611/1
VAN 3 JULI 2012

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 29 juni 2012 door de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport verzocht hem, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'houdende de rechtspleging voor de raad voor Vergunningsbetwistingen', heeft het volgende advies gegeven:

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd door de omstandigheid

“dat op 29 januari 2012 bij het Vlaams Parlement het voorstel van decreet houdende wijzigingen van diverse bepalingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, wat de Raad voor Vergunningsbetwistingen betreft, is ingediend en op 6 juni 2012 in de Commissie voor Leefmilieu, Natuur, Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed geamendeerd werd aangenomen; dat het Vlaams Parlement in plenaire vergadering op 27 juni 2012 het voorstel van decreet heeft aangenomen;

Dat het opzet hiervan erin bestaat van de Raad voor Vergunningsbetwistingen een performant en modern administratief rechtscollege te maken dat in staat is om de bij hem ingediende beroepen tot vernietiging van vergunningsbeslissingen op korte termijn te berechten, waarbij deze ambitie tot op heden niet wordt waargemaakt;

Dat het voorstel van decreet door een aantal gerichte ingrepen, waaronder de verruiming van de uitspraakbevoegdheden van de Raad voor Vergunningsbetwistingen door de invoering van de ‘bestuurlijke lus’ en de ‘bemiddeling’, een snelle en efficiënte rechtspleging voor deze Raad mogelijk maken;

Dat de procedurele wijzigingen die dergelijke snelle en efficiënte rechtspleging mogelijk maken, zo snel mogelijk in werking moeten treden, wat beoogd wordt met het besluit van de Vlaamse Regering houdende de rechtspleging voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen;

Dat, zolang dit besluit uitblijft, de procedurele vernieuwingen onwerkzaam en de beroepen bij betrokken Raad volgens het bestaande, ontoereikende stramien blijven behandeld;

Dat zonder snelle inwerkingtreding van het besluit wat de nieuwe regeling van de vordering tot schorsing als afzonderlijke rechtspleging niet kan worden toegepast terwijl die regeling cruciaal is om vorderingen tot schorsing efficiënt te kunnen afhandelen;

Dat zonder snelle inwerkingtreding van het besluit eveneens de in het voorstel van decreet houdende wijzigingen van diverse bepalingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, wat de Raad voor Vergunningsbetwistingen betreft, voorziene ‘efficiëntieregels’, zoals het enig verzoekschrift tot schorsing en vernietiging en het verzoek tot voorzetting van de vernietigingsprocedure, niet toegepast kunnen worden;

Dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen zonder het besluit evenmin gebruik kan maken van de procedure van vereenvoudigde behandeling terwijl dit een middel is om beroepen waarvan na eenvoudige lectuur onmiddellijk blijkt dat ze kennelijk niet-ontvankelijk zijn of waarvoor de Raad kennelijk onbevoegd is, zodat deze beroepen momenteel de volledige procedure moeten doorlopen en aldusodeloos tijdverlies en

vertraging in de behandeling van de beroepen die wel een grondig onderzoek vereisen, veroorzaken;

Dat ook de essentiële vernieuwing die de bestuurlijke lus met zich mee zal brengen, dode letter blijft zonder uitvoeringsbesluit, terwijl de bestuurlijke lus ertoe leidt dat geschillen in de mate van het mogelijke snel, kwalitatief en definitief opgelost worden;

Dat het een grondrecht is dat er binnen een redelijke termijn uitspraak wordt gedaan over ingediende beroepen;

Dat de verschillende gerichte ingrepen die voorzien zijn in het voorstel van decreet bijdraagt aan een versnelde uitspraak, zonder dat de snelheid ten koste gaat van de kwaliteit van de rechtsbescherming;

Dat de snelle parlementaire behandeling van het voorstel van decreet ontegensprekelijk wijst op het grote belang dat de decreetgever aan de nieuwe procedureregeling hecht als oplossing voor de achterstand van de berechting van de beroepen bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen; dat het opzet en het snelle handelen van de decreetgever de Vlaamse Regering op haar beurt verplicht alle noodzakelijke stappen op zeer korte termijn te zetten zodat de nieuwe procedureregeling snel in werking treedt en kan worden toegepast; dat het onaanvaardbaar is dat de Vlaamse Regering, gegeven de snelle behandeling in het Vlaams Parlement, zou achterblijven en talmen met de uitvoering van de procedureregeling die de decreetgever zo snel mogelijk ingevoerd wil zien ter oplossing van een maatschappelijk probleem;

Dat de Vlaamse Ombudsdienst in zijn jaarverslag 2011 opnieuw aandacht aan de dossierachterstand bij de Raad besteedt; dat die achterstand de belangrijkste constante in de klachten uit 2011 betreffende vergunningen en geheel onaanvaardbaar wordt genoemd; dat uit het jaarverslag blijkt dat rechtzoekenden onredelijk lang moeten wachten op een uitspraak van de Raad en daardoor financieel schade lijden; dat dergelijke toestanden zo snel mogelijk moeten worden beëindigd; dat de Vlaamse Ombudsman zelfs heeft aanbevolen om in het decreet een overgangsbepaling op te nemen waarbij een tijdelijke achterstandskamer wordt opgericht;

Dat er ten overvloede nog wordt gewezen op artikel 3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 november 2009 houdende de bekrachtiging van het reglement van orde van de Raad voor Vergunningsbetwistingen dat bepaalt dat het werkjaar van de Raad start op 1 september en eindigt op 31 augustus van het daaropvolgende kalenderjaar; dat het wenselijk is dat de Raad bij de start van het nieuwe werkjaar op 1 september 2012 onmiddellijk aan de slag kan met de nieuwe procedureregeling; dat die datum van 1 september 2012 enkel kan worden gehaald als het advies van de Raad van State met spoed wordt behandeld; dat een langere adviestermijn dan vijf werkdagen die datum onmogelijk maakt;

Dat het om al deze redenen meer dan wenselijk is dat uitvoeringsbesluit zo snel mogelijk uitvoering geeft aan het decreet en zo snel mogelijk in werking treedt.”

*

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt tot het vaststellen van regels betreffende de rechtspleging voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna: de Raad). Met die regels wordt inzonderheid beoogd uitvoering te geven aan het decreet ‘houdende wijziging van diverse bepalingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, wat de Raad voor Vergunningsbetwistingen betreft’, aangenomen door het Vlaams Parlement op 27 juni 2012, waarbij voor de Raad een nieuw decretaal kader wordt tot stand gebracht.

De ontworpen regeling treedt in werking op 1 september 2012.

4.1.1. Onder voorbehoud van wat hierna wordt opgemerkt met betrekking tot artikel 57 van het ontwerp, vindt het merendeel van de bepalingen van het ontwerp rechtsgrond in één van de machtigingen aan de Vlaamse Regering die zijn opgenomen in hoofdstuk VIII van titel IV van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: de Codex), zoals dat hoofdstuk zal worden vervangen bij het genoemde, op 27 juni 2012 door het Vlaams Parlement aangenomen decreet.

4.1.2. Ingevolge amendering¹ bevat het op 27 juni 2012 aangenomen hoofdstuk VIII van titel IV van de Codex één artikel minder dan de versie van dat hoofdstuk in het oorspronkelijke voorstel van wijzigingsdecreet, met als gevolg dat elk artikel volgend op het weggelaten artikel – te weten, het voorgestelde artikel 4.8.11 – in de aangenomen tekst is vernummerd. Met dat gegeven is in het om advies voorgelegde ontwerp echter geen rekening gehouden, noch in de aanhef, bij de opgave van de rechtsgrond biedende bepalingen, noch in het dispositief. Er zijn daarnaast ook nog andere amenderingen van het oorspronkelijke voorstel die tot gevolg hebben

¹ Zie *Parl.St.* VI. Parl. 2011-12, nr. 1509/3, 7-8, amendement nr. 5.

dat verwijzingen in de aanhef en het dispositief van het ontwerp (en in het bijbehorende verslag aan de Vlaamse Regering) naar bepalingen van het genoemde hoofdstuk dienen te worden aangepast.²

4.1.3. De verwijzing naar de rechtsgrond biedende bepalingen in het eerste lid van de aanhef van het ontwerp, alsook de in het dispositief opgenomen verwijzingen naar bepalingen van hoofdstuk VIII van titel IV van de Codex, dienen dan ook, om onder meer rekening te houden met de hiervoor genoemde amenderingen, geheel te worden nagezien en verbeterd. Bovendien verdient het aanbeveling om, wat de rechtsgrond biedende bepalingen betreft, een aantal verwijzingen in het eerste lid van de aanhef van het ontwerp preciezer te redigeren.³

4.2. Artikel 57, tweede lid, van het ontwerp bepaalt dat de Raad nadere regels vaststelt in het reglement van orde voor de begroting van het getuigengeld, de inning en de teruggave van de voorschotten en de wijze van betaling van het getuigengeld.

Er dient te worden vastgesteld dat het aangenomen artikel 4.8.28, § 2, tweede lid, van de Codex het uitsluitend aan de Vlaamse Regering opdraagt om de regelen te bepalen volgens welke het getuigengeld wordt begroot en toegekend. De Vlaamse Regering kan dan ook wat dat betreft, zonder uitdrukkelijke machtiging verleend door de decreetgever,⁴ geen verordenende bevoegdheid verlenen aan de Raad. Artikel 57, tweede lid, dient derhalve uit het ontwerp te worden weggelaten en de nadere regelen waarvan sprake in dat lid dienen door de Vlaamse Regering zelf te worden vastgesteld. Het ontwerp zal met bepalingen in die zin dienen te worden aangevuld.

4.3. Artikel 60, 1°, van het ontworpen besluit, dat de inwerkingtreding regelt van het aangenomen decreet 'houdende wijziging van diverse bepalingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, wat de Raad voor Vergunningsbetwistingen betreft' (niet: "tot wijziging van diverse bepalingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening betreffende de Raad voor Vergunningsbetwistingen"), vindt rechtsgrond in artikel 12 van dat decreet.

² Aldus bijvoorbeeld de nadere uitwerking van de artikelen in verband met de bestuurlijke lus en de bemiddeling (*ibid.*, 2-7, amendementen nrs. 2 en 3), waardoor in het eerste lid van de aanhef niet meer dient te worden verwezen naar "artikel 4.8.4, tweede lid, [en] artikel 4.8.5, derde lid," maar naar artikel 4.8.4, § 2, derde lid, en § 5, en artikel 4.8.5, § 5, van de Codex.

³ Zo kan bijvoorbeeld nauwkeuriger worden verwezen naar artikel 4.8.1, tweede lid, van de Codex.

⁴ In het aangenomen decreet heeft de decreetgever telkens zelf uitdrukkelijk bepaald welke aangelegenheden het voorwerp kunnen zijn van een regeling in het door de Raad aan te nemen reglement van orde (zie de artikelen 4.8.39, § 2, tweede lid, 4.8.42, tweede lid, 4.8.43, § 1, eerste lid, en 4.8.48 van de Codex).

Daarvan dient nog melding te worden gemaakt in de aanhef van het ontwerp, in een lid dat is in te voegen na het eerste lid, dat de verwijzing naar de rechtsgrond biedende bepalingen van de Codex bevat.

VORMVEREISTEN

5. De Vlaamse minister die bevoegd is voor de begroting heeft op 14 juni 2012 zijn akkoord verleend.

Van dat akkoord dient nog melding te worden gemaakt in de aanhef van het ontwerp, in een lid dat is in te voegen na het lid waarin wordt verwezen naar het advies van de inspecteur van Financiën.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 4

6. In artikel 4, § 2, van het ontwerp is geen rekening gehouden met het geval vermeld in artikel 4.8.11, § 2, 2°, b), van de Codex. Dit dient te worden verholpen.

Bovendien spoort de toelichting bij artikel 4, § 2, van het ontwerp in het verslag aan de Vlaamse Regering niet met de tekst van die bepaling, aangezien in die toelichting gewag wordt gemaakt van termijnen die ingaan, “hetzij de dag na deze van de betekening, wanneer een betekening vereist is, hetzij de dag na deze van de startdatum van de aanplakking, in alle andere gevallen”. Ter wille van de rechtszekerheid dient dit eveneens te worden verholpen.

Artikel 18

7. In de toelichting bij artikel 18 van het ontwerp in het verslag aan de Vlaamse Regering wordt een bestaande praktijk ingeroepen om af te zien van de uitvoering van het aangenomen artikel 4.8.21, § 4, van de Codex, naar luid waarvan de Vlaamse Regering de nadere regels bepaalt betreffende de tussenkomst en de mogelijkheid tot regularisatie van de vormvereisten in dat verband.

Die praktijk behoort in het ontworpen besluit uitdrukkelijk te worden opgenomen, zo niet wordt geen uitvoering gegeven aan de voornoemde bevoegdheidsopdracht aan de Vlaamse Regering, welke immers van niet-facultatieve aard is.

Artikel 22

8. Artikel 22, 1°, van het ontwerp dient aan het einde te worden aangevuld met de woorden “of bijstaat”, terwijl in punt 2° van hetzelfde artikel het woord “advocaten” dient te worden vervangen door het woord “raads mannen”.⁵

Artikel 50

9. In artikel 50 van het ontwerp dient wellicht nog een bepaling te worden ingevoegd die voorziet in de betekening van het arrest dat de geldboete wegens kennelijk onrechtmatig beroep oplegt aan de partijen of minstens aan de partij die ertoe wordt veroordeeld.⁶

⁵ Zie immers artikel 3, eerste en derde lid, van het ontwerp.

⁶ Vgl. met artikel 37, derde lid, van de wetten op de Raad van State.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT,	
	W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	M. TISON,	assessor van de afdeling Wetgeving,
	W. GEURTS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de Heer P. T'KINDT, auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

W. GEURTS

M. VAN DAMME