Vlaams Parlement

581 (2020-2021) – Nr. 1
ingediend op 15 december 2020 (2020-2021)

Voorstel van decreet

van Philippe Muyters, Koen Van den Heuvel, Steven Coenegrachts, Lorin Parys, Tinne Rombouts en Maaike De Vreese

tot wijziging van artikel 37 van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, wat de injunctie betreft

verzendcode: FIN

TOELICHTING

1. ALGEMENE TOELICHTING

1.1. Situering en probleemstelling

1. Op basis van artikel 37, §1, van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, hierna het DBRC-decreet te noemen, hebben de Raad voor Vergunningsbetwistingen (RvVb) en het handhavingscollege (HHC) de mogelijkheid om, na de vernietiging van een bestreden beslissing, de overheid te bevelen een nieuwe beslissing te nemen.

De RvVb of het HHC kan aan het bevel om een nieuwe beslissing te nemen een ordetermijn voor de uitvoering ervan verbinden. Die ordetermijn wordt geschorst zolang een cassatieberoep tegen het arrest van het Vlaamse bestuursrechtscollege bij de Raad van State aanhangig is.

2. De regeling van artikel 37, §1, van het DBRC-decreet werd ingeschreven met het decreet van 9 december 2016 houdende wijziging van diverse decreten, wat de optimalisatie van de organisatie en de rechtspleging van de Vlaamse bestuursrechtcolleges betreft. De tussenkomst van de decreetgever was toen nodig om te benadrukken en te verduidelijken dat de termijn die het bestuursrechtscollege oplegt voor de uitvoering van de bevolen injunctie, het rechtskarakter heeft van een ordetermijn. Die verduidelijking kwam er in het licht van een arrest van de Raad van State (nr. 230.559, 17 maart 2015, Imbos), waarin de Raad van State heeft geoordeeld dat de door de RvVb bevolen beslissingstermijnen alleen afwijken van de duur van de vervaltermijnen die zijn voorgeschreven door het toenmalige artikel 4.7.23, §2, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO), en niet van de aard van die termijnen, namelijk vervaltermijnen.

Dat standpunt van de Raad van State kwam totaal onverwacht en week af van eerdere rechtspraak over die kwestie. Het gevolg van dat arrest was dat de door de RvVb bevolen beslissingstermijnen worden beschouwd als vervaltermijnen, in die zin dat het vergunningverlenende bestuursorgaan geen beslissing meer kan nemen buiten die termijn. Als het vergunningverlenende bestuursorgaan de bevolen beslissingstermijn laat verstrijken, wordt het administratief beroep immers, overeenkomstig het toenmalige artikel 4.7.23, §2, tweede lid, van de VCRO (dat specifiek betrekking had op de administratieve beroepsprocedure bij de deputatie in de reguliere procedure), geacht te zijn afgewezen. Daardoor zijn (uitdrukkelijke) vergunningsbeslissingen die buiten de bevolen beslissingstermijn worden genomen, aangetast door bevoegdheidsoverschrijding en moeten ze bijgevolg worden vernietigd.

3. Die interpretatie van de Raad van State zorgde in de praktijk voor heel wat juridische vragen en problemen, niet het minst op het vlak van de toepassing van de cassatieprocedure die is opgenomen in artikel 14, §2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.[1]

Als het vernietigingsarrest – waarin een nieuwe beslissingstermijn wordt bevolen – het voorwerp uitmaakt van een cassatieberoep bij de Raad van State, wordt het ver-

[1] Zie daarover onder meer S. DENYS, "Rechtskarakter van de beslissingstermijnen bevolen door de Raad voor Vergunningsbetwistingen", (noot onder RvS 17 maart 2015, nr. 230.559), T.Gem. 2015, 280-283; PJ. DEFOORT, "De eerste rechtsgevolgen van het arrest-Imbos: lange procedureslagen met korte debatten", TOO, 2016, 95-100 en A. MAES, "Raad van State koppelt vervaltermijnen aan injunctiebevoegdheid van de Raad voor Vergunningsbetwistingen", (noot onder RvS 17 maart 2015, nr. 230.559), TROS 2015, 86-92.

gunningverlenende bestuursorgaan immers geconfronteerd met een bijzonder moeilijke keuze:
– ofwel kiest het ervoor om de uitspraak van de Raad van State over het cassatieberoep af te wachten. Het loopt daarbij het risico dat de bevolen beslissingstermijn wordt overschreden, met een bevoegdheidsverlies tot gevolg (cfr. supra), alsook de noodzaak voor de benadeelde of de benadeelden om (opnieuw) een jurisdictioneel beroep in te stellen bij de RvVb tegen de stilzwijgende afwijzingsbeslissing;
– ofwel kiest het ervoor om een tijdige herstelbeslissing te nemen. Niettemin bestaat dan het risico dat de Raad van State het vernietigingsarrest waarmee de beslissingstermijn werd bevolen, vernietigt, waardoor de rechtsgrond van de genomen herstelbeslissing verdwijnt. Ondertussen kan er tegen die herstelbeslissing opnieuw een jurisdictioneel beroep bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen zijn ingesteld, waardoor de betrokken partijen verzanden in een procedureel kluwen.

4. Om aan die onduidelijkheden en inconsequenties een einde te maken heeft de decreetgever ingegrepen met het wijzigingsdecreet van 9 december 2016, waarin uitdrukkelijk wordt bepaald dat de bevolen (beslissings)termijnen moeten worden gekwalificeerd als ordetermijnen en dus niet als vervaltermijnen.

Dat betekent echter niet dat er geen rekening moet worden gehouden met die termijn. Het vergunningverlenende bestuursorgaan zal steeds, bij het overschrijden van de termijn van orde, de redelijketermijneis als beginsel van behoorlijk bestuur in acht moeten nemen om alsnog een beslissing te nemen. De redelijke termijn zal per concreet dossier moeten worden onderzocht en het overschrijden van de opgelegde termijn moet afdoende worden gemotiveerd.[2]

Bovendien werd ook bepaald dat de termijnen die overeenkomstig artikel 37, §1, tweede lid, waren bevolen, worden geschorst zolang een cassatieberoep – ingesteld overeenkomstig artikel 14, §2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State – dat gericht was tegen het arrest van het betrokken bestuursrechtscollege waarin die injunctietermijnen werden opgelegd, aanhangig is bij de Raad van State. Op die manier worden die termijnen geschorst vanaf de datum van de betekening van het verzoekschrift bij de Raad van State tot aan de datum van de betekening van het arrest waarin de Raad definitief uitspraak doet over de gevraagde vernietiging.

Op die manier krijgt de cassatieprocedure bij de Raad van State alle kansen en wordt voorkomen dat de verwerende partij, onder druk van potentieel opeisbare dwangsommen (opgelegd met toepassing van artikel 38 van het DBRC-decreet), een beslissing neemt waarvan de grondslag later kan vervallen door een potentiele vernietiging van het arrest van de RvVb waarbij de injunctie(termijn) tot het nemen van een herstelbeslissing werd opgelegd (cfr. supra).

5. Met het wijzigingsdecreet van 9 december 2016 kwam dus een einde aan de ontstane rechtsonzekerheid. In geval van vernietiging legde de RvVb in de meeste gevallen een injunctietermijn op. Sedert de inwerkingtreding van het voormelde wijzigingsdecreet was het duidelijk dat de termijn om een nieuwe beslissing te nemen een ordetermijn is, zodat het eventueel overschrijden daarvan geen (automatisch) bevoegdheidsverlies tot gevolg heeft.[3]

---

[2] Zie daarover I. OPDEBEEK, "De redelijketermijneis", in Beginselen van behoorlijk bestuur, in Administratieve Rechtsbibliotheek – Algemene Reeks, Brugge, die Keure, 2006, (397) 403 e.v.

[3] Behoudens in geval van een overschrijding van de redelijke termijn. Schending van de redelijketermijneis leidt immers vaak tot bevoegdheidsverlies bij het bestuur (zie daarover I. OPDEBEEK, "De redelijketermijneis", in Beginselen van behoorlijk bestuur, in Administratieve Rechtsbibliotheek – Algemene Reeks, Brugge, die Keure, 2006, (397) 403 e.v.).

Recent werd echter vastgesteld dat de RvVb bij de vernietiging van de bestreden beslissing er steeds vaker voor kiest om geen injunctietermijn meer op te leggen, terwijl de RvVb dat in het verleden wel vrij consequent deed. In een nieuwsbericht van 10 september 2020 op de website van de Dienst van de Bestuursrechtscolleges (DBRC) wordt erop gewezen dat de RvVb niet verplicht is om een injunctie op te leggen (https://www.dbrc.be/mededeling-herstel termijn). Als de DBRC geen injunctie oplegt, speelt de retroactieve werking van de vernietiging. Dat werd beslist in het arrest 'RvVb-A-2021-0025' van 10 september 2020.

In dat arrest oordeelt de RvVb namelijk dat de terugwerkende kracht van een vernietigingsarrest zonder indeplaatsstelling onder meer tot gevolg heeft dat, als het gaat om een vernietigde handeling die de overheid binnen een bepaalde termijn moet vaststellen, de overheid over een nieuwe 'volle termijn' beschikt om een beslissing te nemen. Daardoor blijft de aard van de oorspronkelijke beslissingstermijn behouden, met name een vervaltermijn. In geval van een cassatieberoep bij de Raad van State tegen het vernietigingsarrest van de RvVb in kwestie wordt de beslissingstermijn bovendien niet geschorst (cfr. infra).

6. Door die gewijzigde rechtspraak dreigen rechtszoekenden opnieuw in de rechtsonzekerheid te belanden, zoals het geval was na het voormelde arrest-Imbos van de Raad van State. Als de oorspronkelijke beslissingstermijn een vervaltermijn is, zoals dat bij omgevingsvergunningen het geval is, blijft dat karakter na een vernietigingsarrest zonder injunctie behouden, met alle gevolgen van dien.

Een voorbeeld. Een beslissing van de deputatie in beroep tegen een beslissing over een omgevingsvergunning van het college van burgemeester en schepenen wordt vernietigd door de RvVb zonder injunctietermijn. In dat geval beschikt de deputatie over een nieuwe 'volle beslissingstermijn', die in principe begint te lopen vanaf de datum van de betekening van het arrest van de RvVb. Zoals is bepaald in het Omgevingsvergunningendecreet gaat het om een vervaltermijn, zodat de deputatie haar bevoegdheid verliest bij het verstrijken van de termijn en in een dergelijk geval het beroep wordt geacht te zijn afgewezen. Bij een stilzwijgende afwijzing van een administratief beroep moet de rechtszoekende eerst die beslissing laten vernietigen door de RvVb (wegens schending van de motiveringsplicht), voor het bestuur een inhoudelijke beoordeling kan maken over het ingediende administratieve beroep.

Bovendien werkt een cassatieberoep bij de Raad van State tegen een dergelijk arrest van de RvVb waarin geen injunctie wordt opgelegd, niet schorsend. Die schorsende werking speelt immers alleen bij de ordetermijn die de RvVb met toepassing van artikel 37 van het DBRC-decreet heeft opgelegd en waarbinnen een nieuwe beslissing genomen moet worden. Als er overeenkomstig artikel 37, §1, tweede lid, van het DBRC-decreet bij wijze van injunctie geen nieuwe beslissingstermijn door de RvVb wordt opgelegd, heeft ook artikel 37, §1, derde lid, van het DBRC-decreet geen uitwerking, namelijk de schorsende werking van het cassatieberoep bij de Raad van State.

Door die gewijzigde rechtspraak van de RvVb duiken de hierboven besproken juridische vragen en problemen weer op.

Het is ook niet duidelijk wat wordt bedoeld met een nieuwe 'volle termijn'. Is dat de termijn waarover de vergunningverlenende overheid beschikte bij de oorspronkelijke, vernietigde beslissing, die al dan niet werd verlengd door een wijzigingsverzoek of door de toepassing van een administratieve lus? Kan die termijn door een wijzigingsverzoek of door de toepassing van een administratieve lus worden verlengd tijdens de herstelprocedure?

Het is duidelijk dat de gewijzigde praktijk binnen de DBRC en het aangehaalde arrest zorgen voor grote rechtsonzekerheid en dat een duidelijk decretaal antwoord daar een oplossing voor moet bieden.

1.2. Voorgestelde regeling

7. Om aan de hierboven geschetste problematiek te verhelpen wordt artikel 37 van het DBRC-decreet aangepast. De mogelijkheid voor de RvVb of het HHC om de overheid te bevelen een nieuwe beslissing te nemen in geval van een gehele of gedeeltelijke vernietiging, wordt omgevormd naar een verplichting in die gevallen waarin de verwerende partij na een gehele of gedeeltelijke vernietiging gehouden is een nieuwe beslissing te nemen of een andere handeling te stellen. Aan een dergelijk bevel om een nieuwe beslissing te nemen of een andere handeling te stellen moet het Vlaamse bestuursrechtscollege ook steeds een ordetermijn voor de uitvoering ervan verbinden.

Door het opleggen van een dergelijke verplichting wordt het uitgesloten dat moet worden teruggevallen op de oorspronkelijke beslissingstermijnen, die meestal het karakter van vervaltermijnen hebben, en wordt ook de schorsende werking van een cassatieberoep bij de Raad van State gegarandeerd.

8. De verplichting om een injunctie te bevelen met bepaling van de hersteltermijn geldt uiteraard alleen als de verwerende partij na een gehele of gedeeltelijke vernietiging gehouden is een nieuwe beslissing te nemen of een andere handeling te stellen. Na een vernietiging van een omgevingsvergunningsbeslissing geldt voor de bevoegde overheid nagenoeg steeds de verplichting om een nieuwe beslissing te nemen en is de RvVb in geval van vernietiging dus ook gehouden om een injunctietermijn op te leggen. Het komt veeleer uitzonderlijk voor dat de vergunningverlenende overheid na een vernietiging door de RvVb geen nieuwe beslissing hoeft te nemen. Daarbij kan worden gedacht aan het geval waarin de vergunningverlenende overheid geen bevoegdheid meer heeft om een nieuwe beslissing te nemen of aan het geval waarin de RvVb gebruikmaakt van het instrument van de indeplaatsstelling om in het arrest zelf te beslissen over de vergunningsaanvraag (artikel 37, §2, van het DBRC-decreet).

9. De wijziging van artikel 37, §1, van het DBRC-decreet biedt een aantal voordelen:
- de veralgemeende verplichting om een injunctietermijn op te leggen biedt alle betrokken partijen meer rechtszekerheid. In het arrest zelf worden de duur en het aanvangspunt van de beslissingstermijn duidelijk bepaald, zodat daarover geen discussie mogelijk is. Daarbij is er ook geen discussie meer mogelijk over de omstandigheid dat het gaat om een ordetermijn. Dat neemt niet weg dat het bestuur gebonden blijft om een beslissing te nemen binnen een redelijke termijn en het doet evenmin afbreuk aan de mogelijkheid van de RvVb om overeenkomstig artikel 38 van het DBRC-decreet eventueel een dwangsom te koppelen aan de niet-naleving ervan;
- de schorsende werking van de cassatieprocedure wordt veralgemeend, zodat vergunningverlenende overheden niet langer tussen twee vuren komen te staan, zoals hierboven werd beschreven. Wachten met een nieuwe beslissing tot na het cassatiearrest is geen optie, want dan verstrijkt de vervaltermijn en kan er geen nieuwe beslissing meer worden genomen. Wel een tijdige beslissing nemen houdt het risico in dat het vernietigingsarrest van de RvVb wordt vernietigd/gecasseerd, waardoor de rechtsgrond voor het nemen van de herstelbeslissing verdwijnt;
- de verplichting om bij een vernietiging steeds een injunctie op te leggen past in de beleidsintenties om te komen tot een meer oplossingsgerichte bestuursrechtspraak en de vraag naar een actieve rechter. De bestuursrechter kan de bakens voor de herstelbeslissing uitstippelen, en kan rekening houden met de

concrete omstandigheden van de zaak en de beslissingstermijn in dat verband moduleren.

10. Om niet in te grijpen op bestaande rechterlijke uitspraken wordt bepaald dat de voorliggende regeling uitsluitend van toepassing is op arresten die door het betrokken Vlaamse bestuursrechtscollege worden uitgesproken na de datum van inwerkingtreding van het decreet.

11. Omdat er een overgangsregel wordt vastgesteld, is er geen inwerkingtredingsbepaling in het voorstel van decreet opgenomen. Daardoor treedt de voorliggende tekst in werking op de tiende dag na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad: dat is de gemeenrechtelijke regel.

2. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1. Bevoegdheidsbepaling

De wijzigingen hebben louter betrekking op bepalingen die gelden voor de Vlaamse bestuursrechtscolleges, vermeld in artikel 2, 1°, a) en b). Dat zijn het HHC en de RvVb. Het gaat bijgevolg om een bevoegdheid van het Vlaamse Gewest.

Artikel 2. Wijziging van artikel 37 van het DBRC-decreet

De voorgestelde wijziging van artikel 37, §1, van het DBRC-decreet wordt uitgebreid behandeld in de algemene toelichting.

Artikel 3. Overgangsbepaling

Om niet in te grijpen op rechterlijke uitspraken wordt bepaald dat de voorgestelde regeling uitsluitend van toepassing is op arresten die uitgesproken worden na de datum van inwerkingtreding van het decreet.

Philippe MUYTERS
Koen VAN DEN HEUVEL
Steven COENEGRACHTS
Lorin PARYS
Tinne ROMBOUTS
Maaike DE VREESE

VOORSTEL VAN DECREET

Artikel 1. Dit decreet regelt een gewestaangelegenheid.

Art. 2. In artikel 37, §1, van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, vervangen bij het decreet van 9 december 2016, worden het eerste en tweede lid vervangen door wat volgt:

"Als de verwerende partij na een gehele of gedeeltelijke vernietiging gehouden is een nieuwe beslissing te nemen of een andere handeling te stellen, beveelt een Vlaams bestuursrechtscollege als vermeld in artikel 2, 1°, a) en b), de verwerende partij om met inachtneming van de overwegingen die in zijn uitspraak zijn opgenomen, een nieuwe beslissing te nemen of een andere handeling te stellen. Het kan daarbij de volgende voorwaarden opleggen:
1° welbepaalde rechtsregels of rechtsbeginselen worden bij de totstandkoming van de nieuwe beslissing betrokken;
2° welbepaalde procedurele handelingen worden vóór de nieuwe beslissing gesteld;
3° welbepaalde onregelmatige motieven of kennelijk onredelijke motieven worden niet bij de totstandkoming van de nieuwe beslissing betrokken.

Een Vlaams bestuursrechtscollege als vermeld in artikel 2, 1°, a) en b), verbindt aan het bevel, opgelegd in het eerste lid, een ordetermijn voor de uitvoering ervan.".

Art. 3. Dit decreet is van toepassing op vernietigingsarresten die worden uitgesproken na de datum van inwerkingtreding van dit decreet.

Philippe MUYTERS
Koen VAN DEN HEUVEL
Steven COENEGRACHTS
Lorin PARYS
Tinne ROMBOUTS
Maaike DE VREESE