



Vlaams
Parlement

ingediend op **581** (2020-2021) – Nr. 4
12 februari 2021 (2020-2021)

Verslag

namens de Commissie voor Algemeen Beleid,
Financiën, Begroting en Justitie
uitgebracht door Sarah Smeyers

over het voorstel van decreet

van Philippe Muyters, Koen Van den Heuvel, Steven Coenegrachts,
Lorin Parys, Tinne Rombouts en Maaïke 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

Samenstelling van de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën, Begroting en Justitie:

Voorzitter: Steven Vandeput.

Vaste leden:

Arnout Coel, Maaïke De Vreese, Philippe Muyters, Sarah Smeyers, Steven Vandeput;
Adeline Blancquaert, Anke Van dermeersch, Wim Verheyden;
Stijn De Roo, Peter Van Rompuy;
Willem-Frederik Schiltz, Maurits Vande Reyde;
Celia Groothedde, Björn Rzoska;
Ludwig Vandenhove.

Plaatsvervangers:

Andries Gryffroy, Liesbeth Homans, Lorin Parys, Wilfried Vandaele, Paul Van Miert;
Filip Brusselmans, Yves Buysse, Johan Deckmyn;
Jo Brouns, Koen Van den Heuvel;
Marino Keulen, Gwendolyn Rutten;
Mieke Schauvliege, Jeremie Vaneeckhout;
Bruno Tobback.

Toegevoegde leden:

Jos D'Haese.

Documenten in het dossier:

- 581** (2020-2021) – Nr. 1: Voorstel van decreet
- Nr. 2: Advies van de Raad van State
- Nr. 3: Verslag van de hoorzitting

INHOUD

1. Toelichting door Philippe Muyters namens de indieners van het voorstel van decreet	4
2. Tussenkomsst van Eddy Storms, eerste voorzitter van de Dienst van de Bestuursrechtscolleges.....	5
3. Bespreking	6
4. Stemmingen.....	8
4.1. Artikelsgewijze stemming.....	8
4.2. Stemming over het geheel	9

In de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën, Begroting en Justitie werd op dinsdag 2 februari 2021 een voorstel van decreet behandeld, dat strekt 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.

Op vraag van de voorzitter van het Vlaams Parlement heeft de afdeling Wetgeving van de Raad van State op 22 januari 2021 een advies uitgebracht over dit voorstel van decreet (*Parl.St.* VI.Parl. 2020-21, nr. 581/2). In de marge van dat advies werd opgemerkt dat het mogelijk ook aangewezen kon zijn om – mits inachtneming van het principe van de scheiding der machten – bij de Vlaamse bestuursrechtscolleges te peilen naar eventuele praktische problemen of bezwaren aangaande de in het voorstel van decreet vervatte regeling. Dienovereenkomstig werd aan de eerste voorzitter van de Dienst van de Bestuursrechtscolleges (DBRC), de heer Eddy Storms, de gelegenheid geboden om zich tijdens de commissiebijeenkomst in het kader van een hoorzitting uit te spreken over deze kwestie (*Parl.St.* VI.Parl. 2020-21, nr. 581/3).

(Deze vergadering werd als videoconferentie georganiseerd.)

1. Toelichting door Philippe Muyters namens de indieners van het voorstel van decreet

Bij de aanvang van zijn uiteenzetting wijst *Philippe Muyters* op de omstandige juridisch-technische toelichting die vervat zit in het voorstel van decreet. Die was noodzakelijk omdat het hier over een bijzonder technische materie gaat, die zich niet goed leent tot een summiere mondelinge toelichting. Desalniettemin zal hij toch een poging wagen om een en ander uit te leggen in begrijpelijke termen.

Het oorspronkelijke decreet betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (DBRC-decreet) dateert van 4 april 2014. Hierin worden de basisbeginselen geregeld voor de werking van de bestuursrechtscolleges die onder de Vlaamse overheid ressorteren. Het is dan ook op basis van dit decreet dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen, na de vernietiging van een vergunningsbeslissing, een ordetermin kán opleggen waarbinnen een nieuwe beslissing moet worden genomen door de vergunningsverlener. De spreker benadrukt dat het hier een mogelijkheid betreft. De Raad voor Vergunningsbetwistingen is hier dus niet toe verplicht. Die regeling zit vervat in artikel 37, §1, van het DBRC-decreet. De regeling in kwestie werd in 2016 ook al eens aangepast omdat men wilde verduidelijken dat het hier over een termijn van orde, en dus niet over een vervaltermijn gaat. Deze verduidelijking had tot doel een potentieel juridisch kluwen te vermijden.

Tot nu toe legde de Raad voor Vergunningsbetwistingen dan ook telkens zo'n ordetermin op. Recent kwam daar echter verandering in. Zo'n termijn wordt niet meer altijd of niet meer automatisch opgelegd. Daardoor is er opnieuw sprake van vervaltermijnen en dreigt men – net zoals dat het geval was voor de aanpassing van 2016 – opnieuw met ernstige juridische complicaties af te rekenen te krijgen.

De spreker verduidelijkt dit aan de hand van een voorbeeld. Er is een uitspraak van de Raad voor Vergunningsbetwistingen waartegen een partij in cassatieberoep gaat. Ondertussen loopt er een vervaltermijn, die niet geschorst wordt door dat cassatieberoep. Het betrokken bestuur kan ondertussen een nieuwe beslissing nemen, waarbij het risico bestaat dat – na het nemen van die nieuwe beslissing – het cassatieberoep succesvol is, waardoor het vernietigingsarrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen (op basis waarvan die nieuwe beslissing genomen is) vernietigd wordt. Zoiets dreigt een juridisch onoplosbare situatie op te leveren.

Om dit te vermijden beoogt het voorliggende voorstel van decreet aan de bestuursrechtscolleges de verplichting op te leggen om bij de vernietiging van een beslissing steeds een termijn van orde op te leggen als de vergunningverlener een nieuwe beslissing moet nemen. Dit gebeurt in concreto opnieuw door een aanpassing van artikel 37 van het DBRC-decreet. Meer bepaald worden het eerste en het tweede lid van dat artikel vervangen. De nieuwe tekst hiervan is terug te vinden in artikel 2 van het voorstel van decreet.

Afsluitend drukt Philippe Muyters zijn overtuiging uit dat op die manier de rechtszekerheid in de toekomst opnieuw danig versterkt zal worden, zonder dat er ook maar op enige manier afbreuk gedaan wordt aan de manier van werken van de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

2. Tussenkomst van Eddy Storms, eerste voorzitter van de Dienst van de Bestuursrechtscolleges

Eddy Storms, eerste voorzitter van de Dienst van de Bestuursrechtscolleges, dankt de commissie voor de uitnodiging. Hij maakt van de gelegenheid gebruik om zelf ook de commissie uit te nodigen voor een werkbezoek, wanneer de epidemiologische omstandigheden dat opnieuw toelaten. Hij kijkt er ook naar uit om de recente jaarverslagen van de DBRC evenals het recent goedgekeurde – en aan het parlement bezorgde – beleidsplan te kunnen toelichten.

Daarbij aansluitend wil hij eerst toch enige duiding geven over de hoedanigheid waarin hij aan deze commissiebijeenkomst deelneemt. Hij verwijst in dat verband naar een passage uit het advies dat de afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft uitgebracht bij het voorliggende voorstel van decreet. Hij citeert: “Zonder de Vlaamse bestuursrechtscolleges ter verantwoording te kunnen roepen voor een welbepaalde rechtspraak, hetgeen niet bestaanbaar zou zijn met het beginsel van de scheiding der machten, lijkt het gelet op wat voorafgaat raadzaam om, (...) een hoorzitting te organiseren, (...)”. De uitnodiging die de commissie in het verlengde daarvan tot hem gericht heeft, heeft hij in die context dan ook graag aangenomen.

De spreker preciseert verder dat zijn functie als eerste voorzitter van de DBRC inhoudt dat hij een soort leidend ambtenaar van die dienst is. Die colleges omvatten de Raad voor Vergunningsbetwistingen en het Handhavingscollege. Daarnaast is er ook nog de Raad voor Verkiezingsbetwistingen, maar die laatste is minder relevant voor wat de voorliggende kwestie betreft. Eddy Storms spreekt hier dus uitdrukkelijk niet in zijn hoedanigheid van bestuursrechter, maar wel als lijnmanager of leidend ambtenaar van de dienst die de Vlaamse bestuursrechtscolleges overkoepelt.

Onder verwijzing naar hetgeen ook de Raad van State in zijn advies heeft gesteld in verband van de bestaanbaarheid van een en ander met het beginsel van de scheiding der machten, wil de spreker zich verder uitdrukkelijk onthouden van elke inhoudelijke beoordeling van het voorliggende voorstel van decreet. Het spreekt voor zich dat de bestuursrechter zich te allen tijde volledig zal schikken naar de decreten zoals die door het Vlaams Parlement tot stand worden gebracht. De scheiding der machten dicteert immers dat de bestuursrechter steeds alle decreten toepast zoals zij gelden, of golden, of nog zullen gelden. Wat betreft de concrete bekommernis van de afdeling Wetgeving van de Raad van State aangaande de eventualiteit van praktische of andere moeilijkheden of bezwaren die zouden kunnen rijzen naar aanleiding van de invoering van de verplichting om een injunctiebevel met een daaraan verbonden termijn van orde te nemen, kan de spreker formeel bevestigen dat dit niet het geval is. Dat is meteen ook de kern van zijn boodschap.

3. Bespreking

Philippe Muyters dankt Eddy Storms voor de precisering dat er zich met de voorgestelde regeling geen praktische of andere bezwaren of moeilijkheden stellen. Dat is een duidelijke stelling, waar deze commissie mee verder kan.

Ook *Adeline Blancquaert* dankt Eddy Storms voor de verduidelijking die hij heeft gebracht. Los daarvan wil ze echter wel degelijk een punt van kritiek met betrekking tot het voorliggende voorstel van decreet naar voren brengen. Ze verwijst hiervoor naar haar schriftelijke vraag nr. 784 van 19 juni 2020 over Vlaamse bestuursrechters – Substitutiebevoegdheid (*Schriftelijke vragen* VI.Parl. 2019-20, nr. 784, aan minister Zuhail Demir). In haar antwoord daarop verklaarde minister Zuhail Demir, Vlaams minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme, expliciet dat zij in uitvoering van haar beleidsnota Justitie en Handhaving 2019-2024 (*Parl.St.* VI.Parl. 2019-20, nr. 137/1) volop zou laten onderzoeken op welke wijze artikel 37 van het DBRC-decreet het best zou worden geoptimaliseerd om tot een snellere en efficiëntere geschillenbeslechting te komen.

In functie van de resultaten van dat onderzoek beloofde de minister ook om desgevallend zelf met een ontwerp van decreet tot wijziging van het bewuste decreetsartikel te zullen komen. In dat licht bevreedt het de spreekster dan ook dat de indieners van het voorliggende voorstel van decreet blijkbaar niet bereid zijn om de resultaten van het beloofde wetenschappelijke onderzoek af te wachten. Volgens haar zou het van goed bestuur getuigen om minstens de onderzoeksresultaten af te wachten, veeleer dan in het wilde weg aan artikel 37 van het DBRC-decreet te gaan sleutelen. Dit levert immers het risico op om al snel tot reparatie te moeten overgaan als de onderzoeksresultaten van de door de minister beloofde studie anders blijken uit te vallen.

Hoe het ook zij, de extra toelichting die de eerste voorzitter van de Dienst van de Bestuursrechtscolleges gaf over het ontbreken van praktische bezwaren of moeilijkheden, heeft haar – voorlopig althans – toch enigszins gerustgesteld. Daar waar haar fractie initieel van plan was om tegen het voorstel van decreet te stemmen, zal die het nu toch goedkeuren. Maar desalniettemin blijft ze zich toch vragen stellen bij de manier waarop de meerderheidspartijen hier te werk gaan.

Steven Coenegrachts is als andere indiener gerustgesteld door de verklaring van Eddy Storms over het ontbreken van praktische of andere bezwaren met betrekking tot de in het voorstel van decreet vervatte regeling. Dit, samen met de heldere uitleg van Philippe Muyters, impliceert dat men onverdroten verder kan met het voorstel van decreet. De spreker apprecieert vooral dat hiermee opnieuw een stuk rechtszekerheid gecreëerd wordt voor dossiers die in dergelijke procedures terechtkomen. Voorkomen dat men in een juridisch kluwen terecht komt is een nobele opdracht van dit parlement. Waar nodig moeten decreten gerepareerd worden, als er zich problemen mee stellen.

Ook *Björn Rzoska* vond de uiteenzetting van eerste indiener Philippe Muyters erg inzichtelijk. Dat men vanuit de bestuursrechtscolleges niet onmiddellijk praktische bezwaren ziet is ook wel geruststellend, al is het zo dat men zich onthouden heeft van elke inhoudelijke reactie. Toch blijft zijn fractie met wat vragen zitten. Ten gronde had het lid van de eerste indiener graag nog eens vernomen aan welk probleem men hier nu precies een oplossing geeft.

De probleemstelling op zich is immers ook al behoorlijk ingewikkeld. Hij is in algemene termen bekend met de Raad voor Vergunningsbetwistingen en de procedures die daar kunnen worden ingeleid. Het komt hem voor dat als de Raad voor Vergunningsbetwistingen via injunctie een termijn van orde oplegt, deze termijn zou moeten gevorderd worden. Ook weet hij dat de Raad voor Vergunningsbetwis-

tingen een dossier in principe twee keer kan zien. Vanuit die achtergrond had Björn Rzoska graag nog eens duidelijk vernomen welk euvel hiermee nu precies gerepareerd wordt. Waar zit met andere woorden het probleem juist? Dit nog terzijde, is hij overigens wel gerustgesteld door de verklaring van Eddy Storms dat de bestuursrechtscolleges geen praktische bezwaren zien in de voorgestelde regeling. Zijn fractie zal zich dan ook niet verzetten tegen de goedkeuring van het voorstel van decreet.

Philippe Muyters preciseert dat hij geen jurist is, maar hij gaat graag in op de vraag om nadere uitleg te verschaffen bij deze complexe materie. Hij wijst er daarbij vooreerst op dat het opleggen van een hersteltermijn tot de autonome bevoegdheid van de Raad voor Vergunningsbetwistingen behoort. Dergelijke termijn moet dus niet gevorderd worden. Aan de hand van een voorbeeld zal hij proberen om de problematiek die hier speelt inzichtelijk te maken.

Stel dat een vergunningsaanvraag van een bedrijf geweigerd werd door de provincie. Het bedrijf in kwestie kan zich dan tot de Raad voor Vergunningsbetwistingen wenden. Die laatste kan beslissen dat de provincie zich opnieuw over de aanvraag moet buigen om een beslissing te nemen. Vandaag gebeurt het nogal eens dat er geen termijn wordt bepaald waarbinnen die nieuwe beslissing genomen moet worden. Dat impliceert dat de provincie opnieuw moet beslissen binnen de bij decreet vastgelegde termijn. Als de provincie dat niet doet binnen de gestelde termijn, wordt zij in veel gevallen geacht stilzwijgend een beslissing te hebben genomen. De spreker kan niet met zekerheid zeggen of het concrete voorbeeld dat hij geeft effectief klopt op provinciaal niveau, maar op gemeentelijk niveau is dit zeker het geval. Ingeval er sprake is van zo'n stilzwijgende beslissing, kan daartegen in beroep worden gegaan. Terwijl de termijn (een vervaltermijn) daarvoor loopt, kan er echter ook al cassatieberoep worden aangetekend tegen de hogergenoemde beslissing van de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Het kan dan voorkomen dat er een nieuwe beslissing is van de provincie, terwijl min of meer gelijktijdig ook de initiële beslissing van de Raad voor Vergunningsbeslissingen (waarop die tweede beslissing van de provincie gebaseerd is) wordt vernietigd.

Dat levert een nagenoeg onoplosbaar juridisch kluwen op. Vandaar dat het opleggen van een termijn van orde zich opdringt die wordt opgeschort ingeval er cassatieberoep wordt aangetekend. Daar ligt dus een fundamenteel verschil met een vervaltermijn. Gezien deze situatie met name voor ondernemingen erg fnuikend is, dient hier zo snel mogelijk een oplossing voor gevonden te worden. Dat is ook de reden waarom hij het voorliggende voorstel van decreet heeft ingediend en waarom hij er al in december 2020 meteen ook de hoogdringende behandeling voor gevraagd heeft.

De uitleg die de eerste indiener heeft verschaft, laat *Björn Rzoska* toe te stellen dat zijn fractie wel kan leven met het voorstel van decreet dat ter tafel ligt en met het erin vervatte reparatiegegeven. Afsluitend geeft hij nog mee dat het hem zeer interessant voorkomt om in te gaan op de uitnodiging van Eddy Storms voor een bezoek aan de kantoren van de DBRC. Een soortgelijk bezoek tijdens de vorige legislatuur was alleszins uiterst boeiend. Het lijkt hem dan ook aangewezen om, zodra het opnieuw mogelijk is, een dergelijk bezoek in te plannen.

Steven Vandeput, commissievoorzitter, neemt akte van de wens van de commissie om een bezoek te brengen aan de DBRC, en voegt dit item toe aan de middellangetermijnplanning van de commissie.

Adeline Blancquaert blijft zich verbazen over het feit dat de indieners van het voorstel van decreet niet hebben willen wachten op de resultaten van de door minister Zuhail Demir aangekondigde wetenschappelijke studie rond de wijziging van artikel 37 van het DBRC-decreet en de in functie daarvan door de minister beloofde

voorzet. Idem voor het feit dat de vertegenwoordigers van de Raad voor Verguningsbetwistingen en het Handhavingscollege van nabij betrokken zouden worden bij elke voorgenomen wijziging van het genoemde artikel 37 en in die optiek minstens zouden worden gehoord in de commissie om na te gaan of een dergelijke wijziging voor hen praktisch haalbaar is en niet voor onverwachte moeilijkheden zal zorgen. Volgens haar getuigt dit alles niet bepaald van behoorlijk bestuur. Ook het feit dat de indieners de zaak er bij hoogdringendheid willen doorjagen vindt ze geen gedegen manier van parlementair werk leveren. Een en ander is het parlement onwaardig.

Philippe Muylers repliceert daarop dat het omgekeerde waar is. Het zou het parlement onwaardig zijn om niet te remediëren aan een situatie die zich vandaag kan voordoen. Hij is er ook van overtuigd dat het inhoudelijk over een sterk voorstel van decreet gaat waarmee een technisch erg ingewikkelde kwestie met bekwame spoed wordt aangepakt. Er hoeft dan ook op niets of niemand gewacht te worden om de situatie van rechtsonzekerheid die zich vandaag kan voordoen, uit de wereld te helpen. Zorgen voor rechtszekerheid is volgens hem zeker een taak die het parlement waardig is.

Daarbij aansluitend drukt *Steven Coenegrachts* zijn verwondering uit over het feit dat het een parlement onwaardig zou zijn om snel een oplossing uit te werken voor een probleem waarmee mensen op het terrein geconfronteerd worden. Als er een gebrek aan rechtszekerheid wordt vastgesteld in vaak toch wel delicate en belangrijke ruimtelijke ordeningsprocedures, is het parlement het aan zichzelf verplicht om op te treden. Dat is hier dan ook op een zeer degelijke manier gebeurd.

Adeline Blancquaert wil het hier niet zozeer hebben over de inhoud van het voorstel van decreet, als wel over de gang van zaken in dezen. Ze betreurt hoe de zaken verlopen zijn. In antwoord op een schriftelijke vraag van haar hand, had minister Zuhair Demir immers nog maar recent aangekondigd dat er wetenschappelijk onderzoek zou gebeuren rond mogelijke wijzigingen aan artikel 37 van het DBRC-decreet. Op basis van de resultaten daarvan zou de minister dan een ontwerp van decreet voorleggen aan het Vlaams Parlement. In het licht daarvan is het dan ook absurd of minstens frappant dat een aantal van haar partijgenoten, daarin gesteund door andere leden van de meerderheid, het niet kunnen opbrengen om te wachten en met een eigen voorstel van decreet komen. Dat cavalier seul spelen is bepaald bevreemdend voor regeringspartijen. Van hen mag men toch minstens enige eendracht en zeker ook zorgvuldig bestuur verwachten. Spijts deze bedenkingen, zal haar fractie, mee dankzij de precisering die is gegeven door Eddy Storms, toch voor het voorstel van decreet stemmen.

Afsluitend geeft *Philippe Muylers* nog mee dat hij begrepen heeft dat het studiewerk ondertussen is afgerond. Daarenboven is er, zoals gebruikelijk, hierover wel degelijk overleg geweest met de minister. Er is dus zeker geen sprake van haantjesgedrag, maar wel van snel ingrijpen teneinde een dringend probleem uit de wereld te helpen. Niets belet overigens dat de minister te gepasten tijde met een ontwerp van decreet naar het parlement komt. Daar hoeft echter niet op gewacht te worden. Het stemt hem overigens wel tot tevredenheid dat de fractie van Adeline Blancquaert het voorstel van decreet zal steunen.

4. Stemmingen

4.1. Artikelsgewijze stemming

Gezamenlijk ter stemming gelegd, worden de artikelen 1 tot en met 3 van het voorstel van decreet zonder verdere opmerkingen aangenomen bij unanimitéit van 10 stemmen.

4.2. Stemming over het geheel

In zijn geheel ter stemming gelegd, wordt het voorstel van decreet tot wijziging van artikel 37 van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie van de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges wat de injunctie betreft, daarna eveneens aangenomen bij unanimititeit van 10 stemmen.

Steven VANDEPUT,
voorzitter

Sarah SMEYERS,
verslaggever