

ingediend op **1726** (2022-2023) – Nr. 1  
26 mei 2023 (2022-2023)

## **Ontwerp van decreet**

tot wijziging van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening  
van 15 mei 2009,  
het decreet van 4 april 2014  
betreffende de organisatie en de rechtspleging  
van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges  
en het decreet van 25 april 2014  
betreffende complexe projecten,  
wat betreft de uitbreiding van de rechtsmacht  
van de Raad voor Vergunningsbetwistingen

## INHOUD

Memorie van toelichting .....	3
Voorontwerp van decreet.....	31
Advies van de Raad van State .....	39
Ontwerp van decreet.....	59

## MEMORIE VAN TOELICHTING

**Samenvatting**

De Raad voor Vergunningsbetwistingen wordt bevoegd voor de behandeling van beroepen tegen besluiten tot definitieve vaststelling van ruimtelijk uitvoeringsplannen en stedenbouwkundige verordeningen en beroepen tegen definitieve voorkeursbesluiten en projectbesluiten inzake complexe projecten. De Raad voor Vergunningsbetwistingen zal dit contentieus bij voorrang behandelen.

**I. ALGEMENE TOELICHTING****1. Afkortingen**

In deze toelichting worden volgende afkortingen gehanteerd:

- BWHI 1980: bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen;
- DBRC: de Dienst van de Bestuursrechtscolleges;
- DBRC-decreet: het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges;
- VCRO: de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009;
- Decreet Complexe Projecten: het decreet van 25 april 2014 betreffende complexe projecten;
- Procedurebesluit: het besluit van de Vlaamse Regering van 16 mei 2014 houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse Bestuursrechtscolleges;
- RUP (meervoud: RUP's): ruimtelijk uitvoeringsplan;
- RvVb: de Raad voor Vergunningsbetwistingen;
- RvS: de Raad van State;
- RvS-wet: de gecodificeerde wetten op de Raad van State.

**2. Situering**

Het voorliggend ontwerp van decreet voorziet in de toewijzing van de jurisdictionele beroepen tegen de besluiten houdende definitieve vaststelling van ruimtelijke uitvoeringsplannen (RUP's), stedenbouwkundige verordeningen en voorkeursbesluiten en projectbesluiten inzake complexe projecten aan de Raad voor Vergunningsbetwistingen (RvVb). De Raad voor Vergunningsbetwistingen is een onafhankelijk Vlaams bestuursrechtcollege dat werd opgericht door de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO).

De definitieve vaststelling van RUP's en stedenbouwkundige verordeningen is verankerd in de VCRO die in werking is getreden op 1 september 2009. De voorkeursbesluiten en projectbesluiten situeren zich in het decreet Complexe Projecten dat in werking trad op 1 maart 2015. De regelgeving kende de geschillen omtrent de voorgemelde besluiten niet toe aan een specifiek rechtcollege. Het relevante contentieus behoort daarom, tot op dit moment, tot de residuaire bevoegdheid van de Raad van State (RvS), afdeling Bestuursrechtspraak, op basis van artikel 14, §1, van de RvS-wet.

De Vlaamse Regering geeft met het huidige ontwerp uitvoering aan het engagement uit het regeerakkoord 2019-2024 om het investeringsklimaat te verbeteren door de bestuursrechtspraak te optimaliseren. Het regeerakkoord 2019-2024 stelt:

"Administratieve procedures zorgen te vaak voor grote vertragingen in maatschappelijke relevante projecten en/of zijn een potentiële rem op de creatie van een gunstig investeringsklimaat. Er is nood aan een optimalisering van de bestuursrechtspraak van de Raad van State en de Vlaamse Raad voor Vergunningsbetwistingen, zodat investeringsprojecten sneller en gemakkelijker kunnen worden gerealiseerd.

- Bij complexe maatschappelijke investeringsprojecten zetten we, samen met de initiatiefnemers, maximaal in op het creëren van een maatschappelijk draagvlak. (...)
- Wanneer dat niet lukt, blijven we ernaar streven om zo veel mogelijk betwistingen inzake het Vlaams Omgevingsrecht door de Vlaamse bestuursrechtspraak te laten behandelen. We onderzoeken daarom of we de Raad voor Vergunningsbetwistingen ook bevoegd kunnen maken voor de beroepen tegen ruimtelijke uitvoeringsplannen en complexe projecten. (...)
- De Raad voor Vergunningsbetwistingen trekt volop de kaart van de geschillenbeslechting binnen een redelijke termijn, om zo de bestuursrechtspraak af te stemmen op de noden van een gunstig investeringsklimaat. (...)
- Zolang de Raad van State bevoegd blijft voor betwistingen inzake complexe projecten, beperken we decretaal de uitspraaktermijnen bij de Raad van State voor complexe projecten tot een jaar (op basis van onze impliciete bevoegdheden). (...)”<sup>1</sup> (benadrukking toegevoegd).

### 3. Inhoud

#### 3.1. Probleemstelling en omgevingsanalyse

De huidige organisatie van de bestuursrechtspraak zet een potentiële rem op de creatie van een gunstig investeringsklimaat in Vlaanderen door vertraging en onduidelijkheid te creëren in de rechtsbescherming van het betrokken publiek. Een maatschappelijk relevant investeringsproject loopt momenteel grote vertraging op indien een jurisdictioneel beroep wordt ingesteld tegen zowel het toepasselijke RUP of de relevante stedenbouwkundige verordening als tegen de individuele vergunningsbeslissing die rust op deze reglementaire besluiten. Ook bij complexe projecten, die per definitie maatschappelijk relevant zijn, geeft het jurisdictioneel beroep tegen het definitieve voorkeursbesluit en/of het projectbesluit in de praktijk aanleiding tot een belangrijke vertraging in de realisatie.

De verwevenheid van de procedures bij de RvS en bij de RvVb in deze materie creëert ook onduidelijkheid voor de rechtzoekende. Terwijl een omgevingsvergunning of een onteigeningsbesluit in het bestaande kader dient aangevochten te worden bij de RvVb, moet een beroep tegen het relevante RUP of de toepasselijke stedenbouwkundige verordening worden gericht tot de RvS. De besluiten inzake complexe projecten daarentegen kunnen, zelfs indien ze gelden als vergunningsbeslissing, enkel worden aangevochten bij de RvS.

Daarnaast verhindert de verwevenheid van de procedures ook de verdere optimalisering van de Vlaamse bestuursrechtspraak in omgevingszaken. De onwettigheid van het RUP of de stedenbouwkundige verordening wordt, als exceptie van onwettigheid, regelmatig opgeworpen in een procedure bij de RvVb.<sup>2</sup> Zelfs wanneer de vergunningsprocedure slechts na het vaststellen van het relevante RUP of een stedenbouwkundige verordening wordt geïnitieerd, zorgt de lange doorlooptijd bij de RvS er niettemin voor dat de RvVb alsnog eerst aan zet is. De RvVb dient in dat geval, bij gebrek aan een einduitspraak door de RvS, de wettigheid van de stedenbouwkundige verordening of het RUP ook te onderzoeken terwijl de RvS vaak reeds over een uitgebreide dossierkennis beschikt. Het bestaan van verschillende beroepsmogelijkheden creëert naast onduidelijkheid in de rechtsbescherming dus dubbel werk. De opsplitsing van het contentieux tussen de RvS en de RvVb staat het ook een vlotte afhandeling van vergunningsdossiers bij de RvVb in de weg aangezien in de praktijk de uitspraak door de RvS vaak wordt afgewacht om tegenstrijdige

<sup>1</sup> Regeerakkoord 2019-2024, p. 100.

<sup>2</sup> Voor een aantal recente voorbeelden, zie: RvVb 3 december 2020, nr. RvVb-A-2021-0366; 14 januari 2021, nr. RvVb-A-2021-0505; 21 januari 2021, nr. RvVb-A-2021-0553; 4 maart 2021, nr. RvVb-A-2021-0722; 25 maart 2021, nr. RvVb-A-2021-0796; 1 april 2021, nr. RvVb-A-2021-0836; 15 april 2021, nr. RvVb-A-2021-0880; 21 oktober 2021, nr. RvVb-A-2122-0156.

rechtspraak te vermijden. De lange doorlooptijd bij de RvS zorgt dus ook onrechtstreeks voor een vertraging in het vergunningencontentieux op Vlaams niveau.

Uit de recente rechtspraak van de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, blijkt dat de behandeling van een annulatieberoep tegen een RUP een doorlooptijd kent van gemiddeld 26 maanden, met uitschieters tot 42 maanden.<sup>3</sup> Deze lange doorlooptijd zorgt niet enkel voor vertraging in dossiers die verweven zijn met hangende procedures voor de RvVb, maar belet op zich ook het voeren van een efficiënt omgevingsbeleid. Zo werd in de recente evaluatie inzake het decreet Complexe Projecten door de respondenten gewezen op de problematisch lange doorlooptijd van de beroepsprocedure bij de RvS.<sup>4</sup> Een problematiek die zich nog vermenigvuldigt bij het ontstaan van zogenaamde procedurecarrousels.<sup>5</sup>

De Vlaamse Regering heeft in het regeerakkoord 2019-2024 daarom vooropgesteld de bestuursrechtspraak te optimaliseren zodat investeringsprojecten sneller en gemakkelijker kunnen worden gerealiseerd. De exclusieve bevoegdheid van de federale staat inzake de procedure bij de RvS maakt het echter onmogelijk voor het Vlaamse Gewest om de werking van de afdeling Bestuursrechtspraak te optimaliseren.<sup>6</sup> De RvVb, daarentegen, beschikt reeds over een snellere procedure, zonder

<sup>3</sup> De doorlooptijd betreft de tijd tussen het verzoekschrift en het definitieve arrest. Er werd een analyse gemaakt van alle relevante dossiers met uitspraak in de periode januari 2021-januari 2022. Zaken waarbij afstand van het beroep werd gedaan hangende de procedure werden niet meegenomen in deze berekening. Dit betreft de volgende arresten van de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak: nr. 249.594 van 26 januari 2021; nr. 249.680 van 2 februari 2021; nr. 249.769 van 9 februari 2021; nr. 249.770 van 9 februari 2021; nr. 249.863 van 23 februari 2021; nr. 249.864 van 23 februari 2021; nr. 249.942 van 2 maart 2021; nr. 250.015 van 9 maart 2021; nr. 250.016 van 9 maart 2021; nr. 250.017 van 9 maart 2021; nr. 250.018 van 9 maart 2021; nr. 250.112 van 16 maart 2021; nr. 250.113 van 16 maart 2021; nr. 250.187 van 23 maart 2021; nr. 250.193 van 23 maart 2021; nr. 250.251 van 30 maart 2021; nr. 250.252 van 30 maart 2021; nr. 250.253 van 30 maart 2021; nr. 250.254 van 30 maart 2021; nr. 250.618 van 18 mei 2021; nr. 250.619 van 18 mei 2021; nr. 250.620 van 18 mei 2021; nr. 250.728 van 28 mei 2021; nr. 250.754 van 1 juni 2021; nr. 250.874 van 11 juni 2021; nr. 250.904 van 15 juni 2021; nr. 251.241 van 9 juli 2021; nr. 251.249 van 9 juli 2021; nr. 251.601 van 24 september 2021; nr. 251.718 van 1 oktober 2021; nr. 251.797 van 8 oktober 2021; nr. 251.798 van 8 oktober 2021; nr. 251.936 van 26 oktober 2021; nr. 251.937 van 26 oktober 2021; nr. 251.938 van 26 oktober 2021; nr. 252.027 van 29 oktober 2021; nr. 252.028 van 29 oktober 2021; nr. 252.163 van 19 november 2021; nr. 252.318 van 3 december 2021; nr. 252.525 van 23 december 2021; nr. 252.645 van 14 januari 2022.

Het meest recente activiteitenverslag van de Raad van State bevestigt bovendien dat de doorlooptijd bij de Raad van State in alle dossiers al geruime tijd opnieuw stijgt. Dit lijkt vooral te wijten aan de duur van de behandeling door het auditoraat. In 2016-2017 bedroeg de gemiddelde doorlooptijd bij het auditoraat in de Nederlandstalige afdelingen circa 6 maanden. In 2017-2018 is deze gemiddelde doorlooptijd gestegen tot circa 7,5 maanden. In 2018-2019 steeg de doorlooptijd verder tot gemiddeld 10,2 maanden. In 2019-2020 was dit gemiddeld 12,6 maanden. Raad van State, Activiteitenverslag 2019-2020, p. 69.

<sup>4</sup> Departement Omgeving, Zelfevaluatie complexe projecten: Verwerking literatuur en enquête, 2021, p. 32. De RvS heeft bij het opstellen van deze toelichting nog geen enkel inhoudelijk arrest geveld in een beroep tegen een voorkeursbesluit of projectbesluit. In de beroepen tegen het definitieve voorkeursbesluit van het complex project 'Realisatie van extra containerbehandelingscapaciteit in het Havengebied Antwerpen' (rolnummers G/A. 230.528; G/A. 230.529; G/A. 230.530) werd een auditoraatsverslag neergelegd circa 13 maanden na neerlegging van de verzoekschriften, vervolgens werd een akkoord bereikt tussen de partijen.

<sup>5</sup> Hiermee wordt de situatie bedoeld die ontstaat waarbij na een vernietigingsarrest een herstelbesluit volgt dat opnieuw wordt aangevochten. Het ontstaan van dergelijke carousel heeft als gevolg dat gedurende zeer lange tijd geen rechtszekere basis kan worden geboden voor investeringsprojecten en dat eventueel ook de vastgoedmarkt in de ruimere omgeving stagneert.

<sup>6</sup> Artikel 160 van de Grondwet laat in principe niet toe dat de gemeenschappen en de gewesten zich inlaten met de bevoegdheid, de werking en de procedures van de Raad van State (J. Velaers, De Grondwet – Een artikelsgewijze commentaar. Deel III, Brugge, die Keure, 2019, 287.). Op basis van hun impliciete bevoegdheden (artikel 10 BWHI 1980) kunnen de deelstaten slechts in hoogst uitzonderlijke gevallen de procedure voor de afdeling Bestuursrechtspraak op marginale wijze beïnvloeden. Zo oordeelde de Raad van State, afdeling Wetgeving, dat de tijdelijke schorsing door het Waalse Gewest van de beroepstermijn bij de RvS ter attentie van specifieke Waalse besluiten slechts 'uitzonderlijk toelaatbaar' was om de toegang tot de rechter te verzekeren in de eerste fase van de COVID-19 pandemie (Adv. RvS 16 september 2020, nr. 67.870/2-4 over "un avant-projet de décret de la Région wallonne 'portant confirmation des arrêtés du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux

tussenkomst van een auditoraat, en over een ruime waaier aan decretale mogelijkheden om in een efficiënte, kwaliteitsvolle en volledige geschillenbeslechting te voorzien.<sup>7</sup> Om voormelde redenen draagt het voorliggend ontwerp van decreet op basis van de impliciete bevoegdheden van het Vlaamse Gewest de bevoegdheid inzake beroepen tegen de definitieve vaststelling van RUP's, stedenbouwkundige verordeningen en voorkeursbesluiten en projectbesluiten inzake complexe projecten over aan de RvVb.

De huidige doorlooptijden bij de RvVb bevestigen dat deze Raad nu reeds binnen een relatief korte termijn van gemiddeld één jaar tot een definitieve uitspraak komt over annulatieberoepen.<sup>8</sup> In het kader van het Vlaamse relanceplan 2020 werden bovendien extra bestuursrechtters aangeworven. Hierdoor zal de doorlooptijd verder gereduceerd worden tot maximaal negen maanden.<sup>9</sup> Daarnaast beschikt het Vlaamse Gewest over de bevoegdheid om de samenstelling en de procedure van de RvVb ook in de toekomst verder te optimaliseren en/of af te stemmen op de Vlaamse sectorale regelgeving. Dit maakt het mogelijk om de korte doorlooptijd blijvend te garanderen. Zoals hoger aangegeven, zal het toekennen van het contentieux van de RUP's en de stedenbouwkundige verordeningen aan de RvVb gunstig bijdragen aan (nog) snellere doorlooptijden. Het beroep gericht tegen een RUP of een stedenbouwkundige verordening bij de RvS leidt momenteel tot stagnatie van de beroepen gericht tegen de daarop gebaseerde vergunningen bij de RvVb gedurende de doorlooptijd van de procedure voor de RvS. De (snellere) behandeling van beroepen tegen deze reglementaire besluiten door de RvVb boekt ook efficiëntiewinsten bij de behandeling van de individuele vergunningsdossiers.

De DBRC heeft zich in zijn beleidsplan 2021-2024 ook reeds uitdrukkelijk achter het streven van de Vlaamse Regering geschaard om de bestuursrechtspraak te optimaliseren door de bevoegdheden van de RvVb uit te breiden:

“De uitbreiding van de bevoegdheid van de Raad voor Vergunningsbetwistingen met de behandeling van betwistingen van ruimtelijke uitvoeringsplannen en complexe projecten kan, bij de implementatie ervan, leiden tot een Vlaams Bestuursrechtcollege voor het Omgevingsrecht en dat is niet alleen symbolisch belangrijk, maar zal vooral een meer efficiënte en snellere definitieve geschillenbeslechting in het omgevingsrecht als gevolg hebben, en dat past in een evolutie naar een Vlaams Bestuursrechtcollege voor alle betwistingen van beslissingen in de domeinen waarvoor de Vlaamse overheid bevoegd is, en waarvoor zulke rechtsbescherming optimaal is.”<sup>10</sup> (benadrukking toegevoegd)

### 3.2. Beleidsmaatregelen en doelstelling

Het voorliggend ontwerp van decreet geeft uitvoering aan het Regeerakkoord 2019-2024 dat ernaar streeft om de bestuursrechtspraak te optimaliseren met het doel een gunstig investeringsklimaat te creëren door de bestuursrechtspraak in het omgevingsrecht sneller en efficiënter te maken, zonder afbreuk te doen aan de rechtsbescherming van de belanghebbenden. De beleidsnota Justitie en Handhaving 2019-2024 concretiseert deze doelstelling als volgt:

“Zo veel mogelijk betwistingen inzake het Vlaams omgevingsrecht moeten door de Vlaamse bestuursrechtspraak behandeld kunnen worden. Hiervoor onderzoek ik

---

pris dans le cadre de la gestion de la crise sanitaire liée au COVID-19»). De afdeling Bestuursrechtspraak oordeelde over dezelfde schorsingsbepaling echter dat zelfs deze uitzonderlijke situatie niet de noodzaak van een beroep op de impliciete bevoegdheden kon verantwoorden (RvS 24 november 2020, nr. 249.019).

<sup>7</sup> Zoals de toepassing van de bestuurlijke lus, de mogelijkheid tot bemiddeling en de mogelijkheid om alle aangevoerde middelen te beoordelen in een vernietigingsarrest (artikel 34, 35 en 42 DBRC-decreet).

<sup>8</sup> Dienst van de bestuursrechtcolleges, Jaarverslag 2021-22, p. 16.

<sup>9</sup> Relanceplan Vlaamse Regering – Vlaamse Veerkracht, 2020, p. 9.

<sup>10</sup> Dienst van de bestuursrechtcolleges, Beleidsplan 2021-2024, p. 16.

of de Raad voor Vergunningsbetwistingen bevoegd kan worden voor de beroepen tegen ruimtelijke uitvoeringsplannen en inzake complexe projecten.

Ik wil op lange termijn de rechtsbescherming in het Vlaamse omgevingsrecht homogener en minder complex maken. Op dit ogenblik behandelt de Raad van State namelijk de betwistingen omtrent ruimtelijke uitvoeringsplannen en complexe projecten, terwijl omgevingsvergunningen of definitieve onteigeningsbesluiten aanvechtbaar zijn bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Deze twee afzonderlijke beroepsmogelijkheden voor onderscheiden facetten binnen eenzelfde beleidsproces creëren vertraging en onduidelijkheid in de rechtsbescherming van niet alleen beleidsmakers en aanvragers (onder meer in het licht van investeringsprojecten), maar ook van het betrokken publiek.”<sup>11</sup> (benadrukking toegevoegd)

Het voorliggend ontwerp van decreet beoogt de voormelde beleidsdoelstellingen te implementeren door het omgevingscontentieux verder te centraliseren bij de RvVb, die nu reeds beschikt over een snelle en efficiënte juridictionele beroepsprocedure. Omdat de betwisting van een RUP, stedenbouwkundige verordening of complex project een zeer belangrijke maatschappelijk impact kan hebben, wordt voor het relevante contentieux voorzien in een behandeling bij voorrang. De Vlaamse Regering kan daarnaast een termijn van orde opleggen voor de behandeling van deze beroepen.

De overdracht van het contentieux wordt vanuit het algemeen economisch belang noodzakelijk geacht om investeringsprojecten sneller en efficiënter te kunnen realiseren. Ook de noodzaak tot een meer coherente en eenvormige rechtsbescherming in het Vlaamse omgevingscontentieux verantwoordt de overdracht. Burgers, ondernemingen en overheden moeten erop kunnen vertrouwen dat de rechtsgeschillen over hun project (zowel RUP als vergunning) kwaliteitsvol, oplossingsgericht en definitief beslecht worden door een daartoe gespecialiseerd bestuursrechtcollege dat deze geschillen met afdoende spoed behandelt.

### 3.3. Impactanalyse

Het voorliggend ontwerp van decreet brengt geen bijkomende lasten of gedragsverplichtingen voor de burgers met zich mee. Meer nog, het maakt de rechtsbescherming in het omgevingsrecht veel eenvormiger en zorgt voor een vereenvoudiging van het bestuursprocesrechtelijk landschap in omgevingszaken. Beroepen tegen RUP's, stedenbouwkundige verordeningen en voorkeursbesluiten en projectbesluiten inzake complexe projecten kunnen niet langer worden ingesteld bij de Raad van State, maar dienen te worden gericht tot de RvVb. De toegang tot de Vlaamse bestuursrechter, met name de RvVb, is evenwaardig aan de toegang tot de RvS. Het voorliggend ontwerp van decreet beperkt de verdragsrechtelijke vereiste van een ruime toegang tot de rechter in milieuzaken op geen enkele wijze. Integendeel, het ontwerp beoogt een minder complexe, meer homogene en snellere rechtsbescherming.

Om voorgemelde redenen is ook een formele armoedetoets niet vereist. De verzoekende partij of tussenkomende partij die aantoonbaar dat haar inkomsten ontoereikend zijn, is vrijgesteld van de betaling van enig rolrecht bij de RvVb;<sup>12</sup> zoals dit ook bij de RvS het geval is.<sup>13</sup> De RvVb houdt, net zoals de RvS,<sup>14</sup> rekening met de financiële draagkracht van de in het ongelijk gestelde partij bij het bepalen van de rechtsplegingsvergoeding.<sup>15</sup>

<sup>11</sup> Beleidsnota 2019-2024, Justitie en Handhaving, *Parl.St.* VI.Parl. 2019-20, nr. 137/1, p. 35-36.

<sup>12</sup> Artikel 21, §3, DBRC-decreet.

<sup>13</sup> Artikel 83, eerste lid, Besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

<sup>14</sup> Artikel 30/1, §2, RvS-wet.

<sup>15</sup> Artikel 21, §7, DBRC-decreet.



De budgettaire impact van het ontwerp is zeer gering vermits het beperkte nieuwe contentieux zal worden gedragen door het huidige, recent uitgebreide, personeelskader van de RvVb en de DBRC. Bijkomende administratieve kosten worden bovendien, minstens gedeeltelijk, opgevangen door de ontvangst van rolrechten in elke procedure.

Het ontwerp heeft geen bestuurlijke impact op de lokale en provinciale besturen of op Brussel.

### 3.4. Implementatie

#### – Uitvoering

Een aantal bepalingen in voorliggend ontwerp van wijzigingsdecreet vragen een aanpassing van het Procedurebesluit. Dit betreft onder meer de kennisgeving van het beroep aan de belanghebbenden, de aanvang van de termijn tot tussenkomst en eventueel de ordeterminen waarbinnen de Raad uitspraak doet.

#### – Monitoring en evaluatie

De monitoring en evaluatie van de vooropgestelde maatregelen zal onderdeel uitmaken van het jaarlijkse werkingsverslag dat wordt opgemaakt door de eerste voorzitter van de DBRC.<sup>16</sup>

#### – Inwerkingtreding

De inwerkingtreding van het voorliggend ontwerp van decreet moet voorafgegaan worden door de noodzakelijk aanpassingen van het Procedurebesluit. Daarom wordt een delegatie aan de Vlaamse Regering voorzien om de datum van inwerkingtreding te bepalen. Er wordt een uiterste datum van inwerkingtreding voorzien in het decreet.

#### – Overgangsbepaling

Het voorliggend ontwerp van decreet voorziet dat de gewijzigde bevoegdheidsverdeling tussen de bestuursrechtscollèges slechts van toepassing is op beroepen tegen besluiten die voorlopig of in ontwerp worden vastgesteld na de inwerkingtreding van het decreet. Zo wordt, enerzijds, voorkomen dat hangende rechtsgedingen worden onttrokken aan de rechterlijke instantie waarvoor zij op geldige wijze aanhangig zijn en, anderzijds, dat beroepen tegen één bepaald besluit bij verschillende rechtscollèges kunnen worden ingesteld.

## 4. Totstandkomingsprocedure

Het voorontwerp werd principieel goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 18 november 2022.

Op 15 februari 2023 verstrekke de Algemene Vergadering van de Raad van State advies nr. 72.576/AV over het voorontwerp van decreet. Het advies had enkel betrekking op de bevoegdheid van de decreetgever, de repliek op dit advies werd daarom opgenomen onder de titel inzake de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest.

## 5. Bevoegdheid van het Vlaamse Gewest

De wijzigingen hebben louter betrekking op de bevoegdheden van het Vlaamse Gewest.

---

<sup>16</sup> Artikel 9 DBRC-decreet.



De bevoegdheid van de decreetgever om de bevoegdheden van de RvVb uit te breiden, wordt onderbouwd als volgt:

- 1° in een eerste deel – Algemeen juridisch kader – wordt de grondwettelijke bevoegdheid van het Vlaamse Gewest met betrekking tot de oprichting van de RvVb en het uitbreiden van het betrokken contentieux theoretisch geduid;
- 2° in een tweede deel – Toetsing aan de voorwaarden inzake de impliciete bevoegdheden – wordt dit juridisch kader in concreto toegepast en wordt aangetoond dat in casu voldaan is aan de voorwaarden om tot de uitbreiding van de bevoegdheden van de RvVb te kunnen overgaan;
- 3° in een derde deel – Repliek op het advies van de Raad van State – wordt verder toegelicht hoe in casu voldaan is aan de voorwaarden tot uitoefening van de impliciete bevoegdheden van het Vlaamse Gewest.

### 5.1. Algemeen juridisch kader

Krachtens artikel 161 van de Grondwet – dat dateert van 1993 – kan geen bestuursrechtcollege worden ingesteld dan krachtens een wet. Uit artikel 19, §1, BWHI 1980 volgt dat de door de Grondwet aan de wet voorbehouden bevoegdheden, die dateren van na de inwerkingtreding van de BWHI 1980, zijn voorbehouden aan de federale wetgever. Het is met andere woorden de federale wetgever die in beginsel bevoegd is om administratieve rechtscolleges op te richten en om de bevoegdheden en de rechtspleging van deze rechtscolleges te regelen.

Het beginsel van die federale bevoegdheid neemt evenwel niet weg dat de gemeenschappen en de gewesten die bevoegdheid kunnen betreden indien voldaan is aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 10 BWHI 1980. Daartoe is vereist dat een aan te nemen regeling noodzakelijk is voor de uitoefening van de bevoegdheden van de gemeenschap of het gewest in kwestie, dat de aangelegenheid zich leent tot een gedifferentieerde regeling en dat de weerslag van de betreffende bepalingen op de aangelegenheid die aan de federale overheid is toevertrouwd, slechts marginaal is.<sup>17</sup>

In een arrest van 27 januari 2011 heeft het Grondwettelijk Hof geoordeeld dat de decreetgever kon overgaan tot de oprichting van de RvVb op basis van de impliciete bevoegdheden, met toepassing van artikel 10 BWHI 1980. In dit principiële arrest wordt aanvaard dat de decreetgever op grond van de impliciete bevoegdheden bepaalde rechtshandelingen kan onttrekken aan de schorsings- en vernietigingsbevoegdheid van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Het Hof oordeelde dat de oprichting van de RvVb voldeed aan de drie basisvoorwaarden om toepassing te maken van de impliciete bevoegdheden:

“B.8.7.1. In de parlementaire voorbereiding werd de oprichting van de Raad voor vergunningsbetwistingen als administratief rechtcollege als volgt verantwoord:

(...)

B.8.7.2. Uit de voormelde parlementaire voorbereiding blijkt dat de decreetgever de oprichting van een administratief rechtcollege **noodzakelijk** achtte, enerzijds, om het beroep bij de Vlaamse Regering te vervangen door een beroepsprocedure bij een onpartijdige en onafhankelijke instantie die over voldoende expertise zou beschikken om te kunnen oordelen of vergunningsbeslissingen in overeenstemming zijn met de goede ruimtelijke ordening en, anderzijds, om een snelle afhandeling van dat beroep te kunnen verzekeren. Het blijkt niet dat die beoordeling onjuist is.

<sup>17</sup> Voor een nadere bespreking van de impliciete bevoegdheden in dit kader, zie onder meer K. Reybroeck en S. Sottiaux, *De federale bevoegdheden*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 207-213.

B.8.8. De aangelegenheid van de beroepsprocedure tegen een bestuurlijke beslissing waarbij een vergunning wordt uitgereikt of geweigerd, een as-buittest wordt uitgereikt of geweigerd of een constructie al dan niet wordt opgenomen in een vergunningsregister leent zich tot een **gedifferentieerde regeling** aangezien op het federale niveau er ook uitzonderingen zijn op de algemene bevoegdheid van de Raad van State en de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State enkel uitspraak doet over beroepen tot nietigverklaring van de in artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State vermelde akten en reglementen voor zover in geen beroep bij een ander administratief rechtscollege is voorzien.

B.8.9. De weerslag op de aan de federale wetgever voorbehouden bevoegdheid is tenslotte **marginaal**, nu de bevoegdheid van de Raad voor vergunningsbetwistingen is beperkt tot beroepen die worden ingesteld tegen de individuele beslissingen vermeld in artikel 133/56, tweede lid, van het decreet van 18 mei 1999.

B.8.10.1. Luidens artikel 160 van de Grondwet worden de bevoegdheid en de werking van de Raad van State door de wet bepaald. Op grond van artikel 14, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State doet de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State uitspraak over « de cassatieberoepen ingesteld tegen de door de administratieve rechtscolleges in laatste aanleg gewezen beslissingen in betwiste zaken wegens overtreding van de wet of wegens schending van substantiële of op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen ».

B.8.10.2. In de parlementaire voorbereiding van de bestreden bepalingen werd uitdrukkelijk bevestigd dat de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, met toepassing van het voormelde artikel 14, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, als cassatierechter optreedt ten aanzien van de uitspraken van de Raad voor vergunningsbetwistingen (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2008-2009, nr. 2011/1, p. 211), hetgeen te dezen noodzakelijk is in het licht van de beoordeling van het marginaal karakter van de maatregel.

B.8.10.3. Bijgevolg beperken de bestreden bepalingen niet op overdreven wijze de bevoegdheden van de Raad van State, zodat de decreetgever slechts op marginale wijze is getreden op de ter zake aan de federale wetgever voorbehouden bevoegdheid.<sup>18</sup> (benadrukking toegevoegd)

Sinds het principiële arrest van 27 januari 2011 van het Grondwettelijk Hof bevestigde ook de Raad van State, afdeling Wetgeving, meermaals dat de decreetgever op basis van de impliciete bevoegdheden onder de voormelde voorwaarden bestuursrechtscolleges kan oprichten en bevoegdheden kan toekennen voor de beslechting van specifieke rechtsgeschillen.<sup>19</sup> Aangezien de decreetgever de bevoegdheid heeft om over te gaan tot het oprichten van een administratief rechtscollege, geniet de decreetgever eveneens de bevoegdheid om het betrokken contentieux toe te wijzen aan een reeds bestaand rechtscollege.

Rekening houdend met, onder meer, het geciteerde arrest van 27 januari 2011, stelt de rechtsleer bovendien vast dat de noodzakelijkheidsvereiste gradueel een meer soepele invulling heeft verkregen doorheen de tijd. Zo geeft Vanpraet aan dat “[d]e bevoegdheidscontouren dermate [lijken] geëvolueerd dat de impliciete bevoegdheden de gemeenschappen en gewesten een permanente bevoegdheid verlenen om specifieke administratieve rechtscolleges op te richten in de hun toegewezen bevoegdheden. Om tot bevoegdheid te besluiten, lijkt het te volstaan dat de decreetgever het redelijkerwijze wenselijk acht om een administratief rechtscollege op te richten met betrekking tot de eigen bevoegdheden. De oprichting van een specifiek administratief

<sup>18</sup> GwH 27 januari 2011, nr. 8/2011.

<sup>19</sup> Zie onder andere Adv. RvS 17 oktober 2013, nr. 53.889/AV/1 over een voorontwerp van decreet betreffende de omgevingsvergunning; Adv. RvS 17 oktober 2013, nr. 53.941/AV/3 over een voorontwerp van decreet betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges.

rechtscollege lijkt dus quasi-inherent te zijn aan de toegewezen bevoegdheden van de gemeenschappen en gewesten.<sup>20</sup> Ook Rochtus en Sottiaux stellen een lagere toetsingsintensiteit van de toepassingsvoorwaarden uit artikel 10 BWHI 1980. Zo zou het Grondwettelijk Hof zich beperken tot een marginale toetsing van de noodzakelijkheidsvereiste zodat de motieven die de noodzakelijk moeten verantwoorden, volstaan voor zover ze niet kennelijk onjuist zijn.<sup>21</sup>

De Vlaamse decreetgever kan dus op basis van de impliciete bevoegdheden een bijkomend contentieux toekennen aan de RvVb, indien de door het Grondwettelijk Hof vooropgestelde voorwaarden in redelijkheid worden verantwoord. Deze voorwaarden betreffen: 1) de noodzakelijkheid, 2) de marginale weerslag en 3) de mogelijkheid tot differentiatie.

## 5.2. Toetsing aan de voorwaarden inzake de impliciete bevoegdheden

Met het voorliggend ontwerp van decreet wordt de RvVb, in toepassing van artikel 10 BWHI 1980, bevoegd voor beroepen tegen besluiten tot definitieve vaststelling van RUP's en stedenbouwkundige verordeningen en tegen definitieve voorkeursbesluiten en projectbesluiten inzake complexe projecten. De jurisdictionele beroepen tegen deze besluiten vallen vandaag onder de residuaire bevoegdheid van de Raad van State, afdeling Wetgeving, op grond van artikel 14, §1, van de RvS-wet.

### A) Noodzakelijkheid

#### *In functie van de realisatie van de beleidsdoelstellingen inzake omgeving*

Zowel voor particulieren, bedrijven als publieke instellingen is het van groot belang dat investeringsprojecten binnen een redelijke termijn kunnen worden gerealiseerd. Vanuit dat oogpunt wordt er reeds geruime tijd gepleit voor snellere en efficiëntere procedures voor dergelijke projecten, zowel op het vlak van de planning, de vergunningsverlening als de rechtsbescherming. Hiertoe werden in het verleden reeds talloze initiatieven genomen, waaronder de oprichting van de RvVb en de uitwerking van het decreet Complexe Projecten dat specifiek inzet op de snellere realisatie van projecten van groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang.

Uit de praktijk is echter gebleken dat de beroepen bij de RvS en de verwevenheid van die beroepen met de procedures voor de RvVb een belangrijke vertragende factor blijven voor de realisatie van investeringsprojecten. In het Vlaams Regeerakkoord 2019-2024 wordt daarom vastgesteld dat een optimalisering van de bestuursrechtspraak noodzakelijk is om het beleid inzake omgeving te kunnen realiseren. Er wordt daarbij vooropgesteld om zo veel mogelijk betwistingen inzake het Vlaams Omgevingsrecht door de Vlaamse bestuursrechtspraak te laten behandelen, in het bijzonder de beroepen tegen ruimtelijke uitvoeringsplannen en complexe projecten.<sup>22</sup> Vanuit dezelfde doelstelling dienen ook de beroepen tegen stedenbouwkundige verordeningen onder de rechtsmacht van een Vlaams bestuursrechtscollege te worden gebracht. Een stedenbouwkundige verordening bevat immers, net als een RUP of het onderdeel van een projectbesluit dat geldt als RUP, stedenbouwkundige voorschriften die een weigeringsgrond vormen voor vergunningsbeslissingen.<sup>23</sup>

Burgers, ondernemingen en overheden moeten erop kunnen vertrouwen dat een jurisdictioneel beroep tegen een RUP, stedenbouwkundige verordening of voorkeursbesluit of projectbesluit inzake een complex project op relatief korte termijn

<sup>20</sup> Zie J. Vanpraet, *De latente staatsvorming*, Brugge, die Keure, 2011, 297.

<sup>21</sup> Zie A. Rochtus en S. Sottiaux, *De defederalisering van justitie*, Antwerpen, Intersentia, 2023, 45-46 en GwH 19 december 2002, nr. 189/2002, overw. B.7.

<sup>22</sup> Vlaams Regeerakkoord 2019-2024, p. 134.

<sup>23</sup> Artikel 1.1.2., 13°, juncto artikel 4.3.1, §1, 1°, a), VCRO.

definitief en rechtszeker wordt beslecht. Langdurige onduidelijkheid over de mogelijkheid om een project te kunnen realiseren conform de geldende stedenbouwkundige voorschriften of langdurige onduidelijkheid over de regelmatigheid van een complex project tast immers op een directe en onmiddellijke wijze het Vlaamse sociaaleconomische weefsel aan. Deze onduidelijkheid verhindert of bemoeilijkt transacties en sorteert diverse zwaarwegende indirecte gevolgen voor (potentiële) bewoners, gebruikers, werknemers en andere betrokkenen.

Eenzijds dient elke belanghebbende te kunnen opkomen tegen zowel de besluiten tot definitieve vaststelling van RUP's, stedenbouwkundige verordeningen en complexe projecten als de vergunningsbeslissingen die eventueel op deze reglementaire besluiten zijn gebaseerd. Dat is een fundamenteel basisrecht in een democratische rechtsstaat. Anderzijds is er met het oog op de rechtszekerheid, zoals hierboven ook reeds aangestipt is, nood aan een snelle, efficiënte en rechtszekere afhandeling. Dit veronderstelt een snelle, efficiënte en kwalitatieve rechtsbescherming op het niveau van de bestuursrechter die zich moet uitspreken over de legaliteit van de bestreden besluiten.

#### *Nood aan specialisatie*

De marginale opportunitetscontrole die door een bestuursrechtcollege wordt uitgeoefend in het kader van een annulatieberoep gericht tegen een RUP, stedenbouwkundige verordening of complex project vereist een grondige kennis op het domein van het omgevingsrecht die intrinsiek verknocht is met het vergunningscontentieux. Enkel vanuit een grondige kennis van het ruimere Europese en Vlaamse omgevingsrecht – inclusief het milieurecht en het recht inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw – kan afdoende worden nagegaan welke opportunitetsinschattingen redelijkerwijze verantwoordbaar zijn, en welke niet.

Het omgevingsrecht gebruikt een zeer complex en technisch toetsingskader op grond waarvan de diverse besluiten genomen worden. De wettigheidscontrole moet daarom redelijkerwijs toekomen aan een gespecialiseerd administratief rechtscollege. De noodzaak tot oprichting van een bijzonder gespecialiseerd rechtscollege voor de legaliteitsbeoordeling van stedenbouwkundige vergunningen, in casu de RvVb, werd reeds aanvaard door het Grondwettelijk Hof in arrest nr. 8/2011 van 27 januari 2011, omwille van de complexiteit van dit contentieux.<sup>24</sup> De uitbreiding van de rechtsmacht van de RvVb door het Omgevingsvergunningsdecreet<sup>25</sup> naar de aangelegenheid van het leefmilieu werd door de Raad van State, afdeling Wetgeving, eveneens als noodzakelijk aanvaard omwille van de gelijkaardige techniciteit en de nauwe inhoudelijke band tussen leefmilieu, ruimtelijke ordening en stedenbouw.<sup>26</sup>

Deze noodzaak kan worden doorgetrokken naar het contentieux inzake RUP's, stedenbouwkundige verordeningen en complexe projecten. Dit contentieux vereist naast een specialisatie inzake ruimtelijke ordening ook een expertise op het vlak van het (Europees en Vlaamse) milieurecht en vergt aldus een gespecialiseerde kennis die minder uitgesproken aanwezig is bij een rechtscollege met een algemene rechtsmacht. Een in het omgevingsrecht gespecialiseerd bestuursrechtscollege kan de snelle ontwikkelingen in de relevante materie van dichtbij opvolgen en te allen tijde aan het vereiste specialiteitsniveau voldoen, wat niet enkel de kwaliteit maar ook de snelheid van de geschilbeslechting ten goede komt.

De RvVb voldoet als bijzonder gespecialiseerd administratief rechtscollege aan deze noodzaak. De RvVb is thans in de eerste plaats samengesteld uit deskundigen

<sup>24</sup> GwH 27 januari 2011, nr. 8/2011, overw. B.8.7.2.

<sup>25</sup> Decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, BS 23 oktober 2014.

<sup>26</sup> Adv. RvS 17 oktober 2013, nr. 53.889/AV/1 over een voorontwerp van decreet betreffende de omgevingsvergunning, overw. 7.

in het recht inzake ruimtelijke ordening, het milieurecht, het onteigeningsrecht en het bestuurs(proces)recht. De bestuursrechters worden immers benoemd op basis van hun grondige kennis en ervaring in deze rechtsdomeinen.<sup>27</sup> Naast de gespecialiseerde bestuursrechters moet ook worden gewezen op het ondersteunend personeel, in het bijzonder de gespecialiseerde juristen/referendarissen die instaan voor de inhoudelijke voorbereiding van de beroepsdossiers en de leden van het Coördinatie- en Kennisbureau die binnen de werking van de RvVb instaan voor de stroomlijning van de rechtspraak, specifieke kennisdeling en meer diepgaand/fundamenteel onderzoek.

Zoals hierboven reeds aangegeven, is de RvVb vandaag al bevoegd om zich uit te spreken over diverse beslissingen inzake het omgevings- en onteigeningsrecht. De expertise van dit rechtscollege beperkt zich echter niet tot de legaliteitscontrole van de besluiten waarvoor de RvVb uitdrukkelijk bevoegd is. In het kader van betwistingen inzake omgevingsvergunningen en onteigeningsbesluiten wordt zeer regelmatig de exceptie van onwettigheid (artikel 159 van de Grondwet) opgeworpen ten aanzien van RUP's en andere besluiten inzake ruimtelijke ordening en milieu die tot het contentieux van de Raad van State behoren.<sup>28</sup> De bestuursrechters en het ondersteunend personeel beschikken daarom over een ruime ervaring en expertise in de legaliteitscontrole ten aanzien van de RUP's, stedenbouwkundige verordeningen en de diverse besluiten die geïntegreerd worden in het kader van complexe projecten.

Het voorliggend ontwerp van decreet voorziet bovendien in de toewijzing van het contentieux inzake complexe projecten aan een gespecialiseerde kamer. Het decreet Complexe Projecten voorziet in een specifieke besluitvorming die enkel kan worden toegepast in uitzonderlijke omstandigheden. De aanduiding van een gespecialiseerde kamer is de meest geschikte manier om aan het vereiste specialiteitsniveau te voldoen binnen de RvVb. De effectieve toewijzing van bestuursrechters aan de betrokken kamers gebeurt door de eerste voorzitter en houdt rekening met hun expertise. Dit wordt uitdrukkelijk voorzien in artikel 12 van het DBRC-decreet: "De eerste voorzitter bepaalt de samenstelling van de kamers en wijst de kamervoorzitters aan. Hij houdt daarbij rekening met de kennis van de bestuursrechters overeenkomstig de kennisdomeinen bepaald in artikel 49, §1, tweede lid, en wijst aan een gespecialiseerde kamer enkel een bestuursrechter toe voor zover deze over voldoende kennis beschikt in de materies waarin deze kamer gespecialiseerd is." Een en ander zorgt voor een bijkomende garantie dat de betwistingen met de nodige deskundigheid en snelheid behandeld zullen worden.

#### *Nood aan meer rechtseenheid en rechtszekerheid*

De specifieke toewijzing aan de RvVb van de rechtsmacht om beroepen inzake RUP's, stedenbouwkundige verordeningen en complexe projecten te behandelen kadert ook binnen de nood om te streven naar meer rechtseenheid en rechtszekerheid binnen het Vlaamse omgevingsrecht. Deze (relatief jonge) rechtstak heeft zich de afgelopen jaren ontwikkeld ten gevolge van de eerdere bevoegdheidstoeuwijzingen aan de gewesten inzake onder meer leefmilieu, waterbeleid en ruimtelijke ordening. Een centralisering van alle geschillen in dit verband bij de RvVb, die sinds zijn oprichting een aanzienlijke expertise heeft opgebouwd in de betrokken materie, draagt niet alleen bij aan de verdere specialisatie binnen het Vlaamse omgevingsrecht en aan een meer efficiënte en snellere definitieve geschillenbeslechting maar ook aan een coherente rechtsvorming en rechtszekerheid binnen het Vlaamse omgevingsrecht (en bij uitbreiding: het bestuursprocesrecht).

<sup>27</sup> Artikel 49, §1, DBRC-decreet.

<sup>28</sup> Zie bijvoorbeeld inzake een onwettig gemeentelijk RUP: RvVb 5 december 2017, nr. RvVb/A/1718/0299, Peeters en RvVb 2 juli 2019, nr. RvVb/A/1819/1167, De Pauw. Voor een aantal meer recente voorbeelden zie voetnoten hierboven.



Zoals eerder aangegeven, oordeelt de RvVb nu reeds regelmatig over het betrokken contentieux omdat onregelmatigheden van het onderliggende RUP in vergunningsdossiers worden opgeworpen door middel van de exceptie van onwettigheid (artikel 159 van de Grondwet). Het is echter niet zinvol om geschillen over eenzelfde overheidsbeslissing aan verschillende rechtscolleges toe te vertrouwen die elk over verschillende wettigheidsbezwaren oordelen.

Het voorgaande duidt tevens waarom zowel de beroepen tegen de RUP's, de stedenbouwkundige verordeningen als de complexe projecten naar de RvVb. In de praktijk werden tot op heden vooral wettigheidsbezwaren omtrent RUP's opgeworpen voor de RvVb door middel van de exceptie van onwettigheid. De stedenbouwkundige voorschriften die als weigeringsgrond dienen bij vergunningsaanvragen conform artikel 4.3.1, §1, a), VCRO worden echter niet enkel opgenomen in RUP's. Ook de stedenbouwkundige verordeningen en de herkenbare onderdelen van projectbesluiten die gelden als RUP bevatten dergelijke stedenbouwkundige voorschriften.<sup>29</sup> De voorschriften in de stedenbouwkundige verordening zijn bovendien hiërarchisch ondergeschikt aan het toepasselijke RUP.<sup>30</sup> Uit de noodzaak tot rechtseenheid en rechtszekerheid volgt daarom dat de beroepen tegen deze verschillende besluiten samen onder de rechtsmacht van de RvVb worden gebracht.

Door ook rechtstreekse betwistingen over RUP's, stedenbouwkundige verordeningen en complexe projecten over te hevelen naar de RvVb, wordt gegarandeerd dat bij discussies over de verschillende omgevingsrechtelijke instrumenten die nauw met elkaar verweven zijn, een kwalitatief goede en efficiënte rechtsbescherming zal worden geboden aan de rechtzoekende.

Het betrokken decreet draagt via de uitbreiding van de rechtsmacht van de RvVb bovendien bij aan de noodzakelijke ontwikkeling van het Vlaams omgevingsrecht als afzonderlijke en gespecialiseerde rechtstak. De uniformiteit en coherentie van de rechtsvorming binnen deze rechtstak worden bevorderd doordat de betrokken decretale bepalingen zowel de RUP's en stedenbouwkundige verordeningen als de eigenlijke vergunningsbeslissingen en complexe projecten toevertrouwen aan hetzelfde gespecialiseerde rechtscollege. Op die manier kunnen niet alleen de procedures meer op elkaar worden afgestemd maar kan eveneens op coherente wijze te werk worden gegaan in de rechtspraak waardoor tegenstrijdigheden worden tegengegaan.

Aangezien inconsequenties in de rechtspraak eenvoudiger zullen worden vermeden omdat er voortaan slechts één bestuursrechtscollege, met name de RvVb, bevoegd is voor alle omgevingsrechtelijke geschillen binnen het Vlaamse Gewest wordt ook de rechtszekerheid in hoofde van alle betrokken partijen bevorderd.

Binnen de RvVb zelf zijn er bovendien interne processen aanwezig om de eenheid van rechtspraak te bewaken (via onder meer de wisselwerking tussen de eerste voorzitter<sup>31</sup>, de voorzitter van de RvVb<sup>32</sup> en het Coördinatie- en Kennisbureau<sup>33</sup>). De RvVb bevat via deze interne mechanismen voldoende waarborgen op een coherente en voorspelbare rechtspraak wat op zijn beurt de eenvormige rechtsontwikkeling en rechtszekerheid ten goede komt.

---

<sup>29</sup> Cf. artikel 1.1.2, 13°, VCRO.

<sup>30</sup> De bepalingen van de stedenbouwkundige verordeningen zijn hiërarchisch ondergeschikt aan de stedenbouwkundige voorschriften van het toepasselijke RUP (artikel 2.3.3 VCRO).

<sup>31</sup> Cf. artikel 9, lid 9, DBRC-decreet.

<sup>32</sup> Cf. artikel 13, lid 4, DBRC-decreet.

<sup>33</sup> Cf. artikel 24 huishoudelijk reglement DBRC.

### *Nood aan een snellere rechtsbescherming*

- Nood aan snellere behandeling van het overgedragen contentieux

Snelheid is op zich geen absolute graadmeter voor een efficiënte rechtsbescherming. Een efficiënte rechtsbescherming vraagt een kwaliteitsvolle beoordeling door een onafhankelijke en onpartijdige rechter binnen een redelijke termijn in de zin van artikel 6 EVRM.<sup>34</sup> Er wordt niet betwist dat de huidige rechtsbescherming door de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, aan die vereisten voldoet.

Het contentieux inzake RUP's, stedenbouwkundige verordeningen en complexe projecten vraagt echter om een specifieke aanpak. Rechtszekerheid omtrent de relevante besluiten kan doorslaggevend zijn voor de realisatie van projecten van groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang. Elke vertraging in de realisatie van dergelijke projecten heeft bijgevolg ook grote maatschappelijke gevolgen. Bovendien hebben de definitief vastgestelde besluiten vaak rechtsgevolgen ten aanzien van de betrokken houders van zakelijke rechten en belanghebbende derden die desgevallend ook het eigendomsrecht aantasten.

Het is daarom noodzakelijk om voor dit beperkte maar maatschappelijk zeer belangrijke contentieux, een jurisdictioneel beroep te kunnen voorzien dat geschillen niet enkel efficiënt maar ook binnen een korte termijn afhandelt. De 'snelle' afhandeling van een beroepsprocedure houdt in dat binnen een jaar na het instellen van een beroep tegen de definitieve vaststelling van het relevante RUP, de stedenbouwkundige verordening of het complex project een definitieve beslissing valt.<sup>35</sup> De decreetgever kan dit objectief enkel bereiken mits de toekenning van de beroepen aan een gespecialiseerd rechtscollege dat de decreetgever zelf heeft gemodelleerd en procedureel heeft vormgegeven om tot een kwalitatieve, efficiënte en snelle oordeelsvorming te komen.

Door het contentieux onder de rechtsmacht van de RvVb te plaatsen, kan de behandelingstermijn ervan aanzienlijk worden ingekort. De RvVb behandelt op dit ogenblik een standaard annulatieberoep op ongeveer 12 maanden. In de periode 2021-2024 wordt de RvVb uitgebreid met vier bijkomende bestuursrechters, dit zal zich vertalen in een bijkomende verkorting van de gemiddelde doorlooptijd tot negen maanden.<sup>36</sup>

Het voorliggend ontwerp van decreet voorziet bovendien in een voorrangregeling voor de behandeling van beroepen tegen RUP's, stedenbouwkundige verordeningen en complexe projecten. Zo wordt er gestreefd naar een doorlooptijd van circa negen maanden in een annulatieprocedure. In vergelijking met de bestaande toestand, waarbij de procedure voor de Raad van State gemiddeld 26 maanden duurt, kan zo een tijdswinst van circa 17 maanden geboekt worden zonder in te boeten op de kwaliteit van de rechtsbescherming.

De mogelijkheid om cassatieberoep in te stellen bij de Raad van State doet geen afbreuk aan deze sterke verkorting van de gemiddelde doorlooptijd. Ten eerste wordt op dit moment slechts uitzonderlijk cassatieberoep ingesteld tegen de arresten van de RvVb.<sup>37</sup> Ten tweede worden de arresten van de RvVb zelden gecas-

<sup>34</sup> Zie in die zin: adv. RvS 44.837/1/AV van 23 september 2008 over een voorontwerp van decreet tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handavingsbeleid, *Parl. St. VI.Parl.* 2008-09, nr. 2011/1, p. 932, voetnoot 8.

<sup>35</sup> Cf. de vooropgestelde beperking van de uitspraaktermijnen omtrent complexe projecten tot één jaar in het Regeerakkoord. Regeerakkoord 2019-2024, p. 100.

<sup>36</sup> Relanceplan Vlaamse Regering – Vlaamse Veerkracht, 2020, p. 9.

<sup>37</sup> Het betreft in de periode 2015-2020 circa 56 cassatieberoepen per jaar (cijfers uit presentatie T. De Waele, 'De RvVb en zijn cassatierechter – recente ontwikkelingen' op online studiedag 'Actualia regelgeving en rechtspraak' Raad voor Vergunningsbetwistingen (DBRC), 27 januari 2022.). De RvVb



seerd.<sup>38</sup> Ten derde worden de cassatieberoepen door de RvS bij voorrang behandeld<sup>39</sup> en kan tijdens het cassatieberoep geen schorsing worden gevraagd van het bestreden arrest.

– Nood aan snellere behandeling van het vergunningscontentieux

Zoals hoger ook aangegeven, zal het toekennen van het contentieux aan de RvVb ook een gunstige invloed hebben op de doorlooptijd van de beroepen tegen vergunningen die steunen op een achterliggend RUP of een stedenbouwkundige verordening. Het beroep gericht tegen een RUP bij de RvS leidt momenteel immers tot stagnatie van de beroepen gericht tegen de daarop gebaseerde vergunningen bij de RvVb gedurende de doorlooptijd van de procedure voor de RvS. De RvVb zal niet langer de einduitspraak bij de RvS moeten afwachten, zonder enige duidelijkheid wanneer die zal vallen.

De situatie die vandaag de dag bestaat, met name dat bij gebrek aan einduitspraak over het RUP, dezelfde wettigheidskritieken die ook tegen het RUP worden aangevoerd, via artikel 159 Grondwet tot uiting komen in het beroep tegen de vergunning zal zich niet meer of eerder zeer uitzonderlijk voordoen. Door de snellere afhandeling van vernietigings- en schorsingsberoepen tegen de RUP's en stedenbouwkundige verordeningen zal de wettigheid van het onderliggende plan/verordening vaak al beslecht zijn op het ogenblik dat de vergunningsprocedure voor het uiteindelijke project finaal is doorlopen. Minstens zal de zaak al beslecht zijn op het ogenblik dat het vergunningsberoep bij de RvVb in staat is en inhoudelijk onderzocht moet worden. Dezelfde wettigheidsbezwaren van de onderliggende reglementaire besluiten zullen dus ook niet meer zo sterk spelen in de beroepsprocedure tegen de uiteindelijke vergunning (positief effect op de proceseconomie).

In de eerder uitzonderlijke gevallen dat een einduitspraak over het reglementair besluit nog niet zou voorliggen op het ogenblik dat de RvVb de vergunningsberoepen ontvangt, zal het bestuursrechtscollege de behandeling van de beroepen voortaan zelf in de hand hebben en optimaal kunnen afstemmen met eventuele hangende beroepen tegen omgevingsvergunningen. Er kunnen dus ook bij de vergunningsbetwistingen verdere efficiëntiewinsten geboekt worden die vandaag de dag niet mogelijk zijn.

– Nood aan optimalisatie vergunningverlening

Het contentieux toekennen aan het Vlaamse niveau zorgt niet alleen voor een efficiëntere en snellere rechtsbescherming, het verwezenlijkt bovendien ook een optimalere vergunningverlening zelf, aangezien de bevoegde overheid, minstens in laatste aanleg, wellicht reeds de uitspraak over het RUP of de stedenbouwkundige verordening ter hand zal hebben nog voor de beslissing over de vergunningsaanvraag valt. Vaak is het vandaag zo dat de bevoegde overheid een aanvraag vergunt omdat die in overeenstemming is met het toepasselijke RUP en de relevante stedenbouwkundige verordening. Indien deze reglementaire besluiten op dat ogenblik nog wordt aangevochten bij de RvS, kan de overheid de wettigheid ervan niet zelf in vraag stellen en kan het door de decretale vervaltermijnen evenmin de uitspraak van de RvS afwachten. De vergunningverlening heeft in dat geval een precair karakter, terwijl de aanvrager onmiddellijk duidelijkheid zou moeten hebben over zijn project. Wordt het RUP of de stedenbouwkundige verordening nadien vernietigd door de RvS dan werd het hele vergunningstraject en het beroep bij de RvVb

---

heeft in dezelfde periode gemiddeld 1.335 uitspraken per jaar gedaan (cijfers uit DBRC, Jaarverslag 2019-2020, p. 22).

<sup>38</sup> T. De Waele, 'De RvVb en zijn cassatierechter – recente ontwikkelingen', op online studiedag 'Actualia regelgeving en rechtspraak Raad voor Vergunningsbetwistingen (DBRC), 27 januari 2022.

<sup>39</sup> Krachtens artikel 20, §4, RvS-wet moeten de cassatieberoepen binnen een termijn van zes maanden na de beschikking van toelaatbaarheid worden afgehandeld door de Raad van State.

nodeloos doorlopen. De RvVb vernietigt in dat geval automatisch de vergunning wegens een gebrek aan rechtsgrond. Dergelijke onwettige vergunningen en node-loze beroepen worden met het huidige ontwerp vermeden.

Een snelle afhandeling van de beroepen tegen de RUP's en verordeningen op Vlaams niveau vermijdt die vertragende scenario's en zorgt voor een betere rechtsbescherming en optimalisering van de vergunningverlening en een versnelling van investeringsprojecten. Door de betwistingen over RUP's, stedenbouwkundige verordeningen en complexe projecten toe te vertrouwen aan hetzelfde bestuursrechtcollege kunnen de procedures daarnaast ook worden gestroomlijnd.

– Nood aan snelle operationele aanpasbaarheid

Door het contentieux inzake RUP's, stedenbouwkundige verordeningen en complexe projecten toe te kennen aan de RvVb heeft de Vlaamse decreetgever zelf alle initiatiefrecht en verantwoordelijkheid om een optimale rechtsbescherming en uitspraken binnen een redelijke termijn te garanderen. Ter zake kan de Vlaamse decreetgever snel en efficiënt tegemoetkomen aan de operationele noden m.b.t. dit complexe contentieux, zowel op vlak van de inrichting van de procedure (onder meer proceduretermijnen) en de visie over geschikte rechtstechnieken als de aanstelling van bestuursrechters (onder meer benoemingsvoorwaarden inzake kennis en ervaring, aanstelling van bijkomende bestuursrechters) en de ondersteuning van het rechtcollege (onder meer het ter beschikking stellen van voldoende mensen en middelen). Het is de decreetgever zelf die het gepaste organisatiemodel voor de RvVb kan bepalen.

– Nood aan toepassing rechtstechnieken die leiden tot sneller en beter rechtsherstel

De RvVb beschikt naast een korte doorlooptijd ook over een aantal rechtstechnieken die kunnen leiden tot een meer oplossingsgerichte en dus ook snellere definitieve geschillenbeslechting. Hierbij wordt onder meer gedacht aan de bestuurlijke lus, de mogelijkheid om een verzoek tot bemiddeling in te willigen hangende de procedure en de mogelijkheid om alle middelen te beoordelen in een vernietigingsarrest. De toepassing van deze technieken door de RvVb laat toe om een eventuele onwettigheid snel en efficiënt te remediëren. Bovendien kunnen deze rechtstechnieken verhinderen dat een herstelbesluit, genomen na vernietiging van het initiële besluit, opnieuw wordt bestreden.

Wanneer beperkte procedure- en vormfouten correct worden hersteld door toepassing van de bestuurlijke lus<sup>40</sup> zouden dat geen redenen tot nietigverklaring meer mogen zijn en kan meteen een volledig rechtsherstel worden geboden. Aldus kan men verhelpen dat langdurige en complexe procedures van voor af aan moeten worden herbegonnen. Dit kan in het betrokken contentieux een belangrijke meerwaarde bieden voor de snelle afhandeling van geschillen.

De RvVb kan ook een bemiddelaar aanstellen.<sup>41</sup> De procespartijen kunnen in de loop van de procedure tot de conclusie komen dat er ruimte is voor bemiddeling. Dit leidt tot oplossingen die tegemoetkomen aan de werkelijke belangen van de betrokkenen. Door een bemiddeling kan de communicatie tussen de betrokkenen minstens worden gesaneerd. Dit leidt doorgaans tot een herstel of enige verbetering van de relatie.

De RvS beschikt op dit moment niet over de moderne rechtstechnieken van bemiddeling en de bestuurlijke lus. Dit kan duidelijk als een leemte worden beschouwd in het kader van een snelle en efficiënte rechtsbescherming. Aangezien de RvVb wel

<sup>40</sup> Conform artikel 34 DBRC-decreet.

<sup>41</sup> Conform artikel 42 DBRC-decreet.

over deze bevoegdheden en technieken beschikt, is het eens te meer aangewezen dat het betrokken contentieus aan de RvVb wordt toevertrouwd.

## B) Marginale weerslag op de federale bevoegdheden

### *Raad van State blijft cassatierechter*

De toekenning van het contentieus inzake RUP's, stedenbouwkundige verordeningen en complexe projecten aan de RvVb heeft slechts een zeer marginale weerslag op de federale justitiële ordening. In eerste instantie blijft de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak bevoegd als cassatierechter ten aanzien van uitspraken van de RvVb. De cassatiebevoegdheid vloeit rechtstreeks voort uit artikel 14, §2, RvS-wet. Deze bepaling luidt als volgt:

“De afdeling bestuursrechtspraak doet uitspraak, bij wijze van arresten, over de cassatieberoepen ingesteld tegen de door de administratieve rechtscolleges in laatste aanleg gewezen beslissingen in betwiste zaken wegens overtreding van de wet of wegens schending van substantiële of op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen. Zij treedt daarbij niet in de beoordeling van de zaken zelf.”

Aan deze bevoegdheid wordt geen afbreuk gedaan door de toekenning van het contentieus inzake complexe projecten evenals de RUP's en stedenbouwkundige verordeningen aan de RvVb. De RvS behoudt met andere woorden als hoogste administratieve rechter een belangrijke justitiële bevoegdheid. De instandhouding van de cassatiebevoegdheid wordt overigens door het Grondwettelijk Hof als een belangrijk (en noodzakelijk) gegeven beschouwd bij de beoordeling van de marginale weerslag op de federale bevoegdheden, inzonderheid op de bevoegdheden van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.<sup>42</sup>

### *Beperkt en strikt afgebakend contentieus*

Het Grondwettelijk Hof oordeelde in het principiële arrest van 27 januari 2011 dat de oprichting van de RvVb geoorloofd was op grond van de impliciete bevoegdheden omdat de bevoegdheid van de Raad bestond uit een beperkt en uitdrukkelijk afgebakend contentieus. Het Hof stelt:

“B.8.9. De weerslag op de aan de federale wetgever voorbehouden bevoegdheid is tenslotte marginiaal, nu de bevoegdheid van de Raad voor vergunningsbetwistingen is beperkt tot beroepen die worden ingesteld tegen de individuele beslissingen vermeld in artikel 133/56, tweede lid, van het decreet van 18 mei 1999.”<sup>43</sup> (benaadrukkend toegevoegd)

Met deze beschrijving oordeelt het Grondwettelijk Hof dat de weerslag van de uitoefening van de impliciete bevoegdheden marginaal is omdat de bevoegdheid van de RvS niet ‘op overdreven wijze’ wordt ingeperkt.<sup>44</sup> Er wordt immers geen algemene bevoegdheid toegekend aan de RvVb, maar slechts een beperkt en uitdrukkelijk afgebakend contentieus.

Het Hof nam daarbij de omschrijving van het contentieus over die de decreetgever gaf in de memorie van toelichting bij het aangevochten decreet, namelijk: “De Raad voor vergunningsbetwistingen toetst vergunningsbeslissingen, zijnde individuele beschikkingen (casuïstiek)”.<sup>45</sup> Dit houdt echter niet in dat de toepassing

<sup>42</sup> GwH 27 januari 2011, nr. 8/2011, overw. B.8.10.2.

<sup>43</sup> GwH 27 januari 2011, nr. 8/2011, overw. B.8.9.

<sup>44</sup> GwH 27 januari 2011, nr. 8/2011, overw. B.8.10.3: “Bijgevolg beperken de bestreden bepalingen niet op overdreven wijze de bevoegdheden van de Raad van State, zodat de decreetgever slechts op marginale wijze is getreden op de ter zake aan de federale wetgever voorbehouden bevoegdheid.”

<sup>45</sup> *Parl.St.* VI.Parl. 2008-09, nr. 2011/1, p. 208.

van de impliciete bevoegdheden enkel mogelijk is ten aanzien van beroepen tegen louter 'individuele' beslissingen. De omgevingsvergunning voor het verkavelen van gronden, voorheen verkavelingsvergunning, behoorde immers steeds tot de bevoegdheid van de RvVb op grond van het voormalige artikel 133/56, tweede lid, DRO<sup>46</sup> en bevat naast individuele bepalingen ook verordenende bepalingen. Vanpraet bevestigt dat de overdracht naar de RvVb van beroepen tegen reglementaire besluiten niet noodzakelijk wordt uitgesloten door de voorgemelde rechtspraak van het Grondwettelijk Hof.<sup>47</sup>

Ook met het voorliggend ontwerp van decreet wordt slechts een beperkt, uitdrukkelijk afgebakend, contentieux overgedragen aan de RvVb. De bijkomende bevoegdheid heeft betrekking op vier strikt afgebakende types van besluiten, met name de besluiten tot definitieve vaststelling van RUP's, van stedenbouwkundige verordeningen en van voorkeursbesluiten en projectbesluiten inzake complexe projecten.<sup>48</sup> Annulatieberoepen tegen beslissingen van de Vlaamse Regering tot vernietiging van een provinciaal of gemeentelijk RUP<sup>49</sup> of tot vernietiging van een provinciale of gemeentelijke stedenbouwkundige verordening<sup>50</sup> en tegen aanverwante besluiten, zoals de opheffing van een gemeenteweg<sup>51</sup>, worden buiten het toepassingsgebied van het voorliggend ontwerp gehouden en vallen bijgevolg nog steeds onder de residuaire bevoegdheid van de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak.

#### *Zeer beperkt volume aan beroepen*

Door de toekenning van dit specifiek afgebakend contentieux aan de RvVb zal in de praktijk slechts een beperkt aantal dossiers worden onttrokken aan de volle rechtsmacht van de RvS. Het aantal annulatieberoepen gericht tegen de besluiten tot definitieve vaststelling van RUP's, stedenbouwkundige verordeningen en complexe projecten – circa 43 beroepen per jaar<sup>52</sup> – maakt slechts een fractie uit van het totaal aantal beroepen dat jaarlijks wordt ingeleid bij de RvS.<sup>53</sup> Aldus heeft de toekenning van dit contentieux aan de RvVb slechts een uiterst marginale impact op de bevoegdheden van de RvS, die bovendien bevoegd blijft om in cassatie te oordelen over de betrokken materie.

<sup>46</sup> Artikel 133/56 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, zoals ingevoegd bij decreet van 27 maart 2009.

<sup>47</sup> J. VANPRAET, *De latente staatsvorming*, Brugge, die Keure, 2011, 296; J. Vanpraet, *Vlaamse bestuursrechtscollèges in een Grondwettelijk perspectief*, Brugge, die Keure, 2015, 30-31. Zie in dezelfde zin: C. Buggenhoudt, "Uitzonderlijke tijden vragen (niet) om uitzonderlijke impliciete bevoegdheden" (noot onder RvS 24 november 2020), RW 2021-22, (172) 174.

<sup>48</sup> Ruimtelijke uitvoeringsplannen en stedenbouwkundige verordeningen zijn reglementaire besluiten die onderdelen bevatten met verordenende kracht, namelijk stedenbouwkundige voorschriften en, wat ruimtelijke uitvoeringsplannen betreft, een grafisch plan. Voorkeursbesluiten en projectbesluiten zijn besluiten die kenmerken van een verordend besluit en een individuele beslissing kunnen combineren (advies RvS 20 december 2019, nr. 54.388/1 over een voorontwerp van decreet betreffende complexe projecten, 5), net als de omgevingsvergunning voor het verkavelen van gronden – die sinds de oprichting van de RvVb tot diens bevoegdheid heeft behoord.

<sup>49</sup> Conform artikel 2.2.16, §2, en 2.2.23, §1, VCRO.

<sup>50</sup> Conform artikel 2.3.2, §1/1, VCRO.

<sup>51</sup> Conform artikel 24 van het Decreet van 3 mei 2019 houdende de gemeentewegen.

<sup>52</sup> Uit de berichten in het Belgisch Staatsblad blijkt dat tussen 1 januari 2018 en 1 januari 2022 gemiddeld 43 vernietigingsberoepen per jaar werden ingesteld bij de Raad van State in het over te dragen contentieux (circa 40 beroepen tegen ruimtelijke uitvoeringsplannen; 1,5 beroepen tegen stedenbouwkundige verordeningen en 1,5 beroepen tegen voorkeursbesluiten). In deze periode werd, omwille van het relatief recente karakter van de regelgeving inzake complexe projecten, nog geen enkel definitief projectbesluit inzake complexe projecten aangevochten voor de Raad van State.

<sup>53</sup> Uit het Activiteitenverslag 2019-2020 van de Raad van State blijkt dat er in dat jaar 2.674 nieuwe beroepen werden ingeleid bij de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak (p. 16).

*Geen impact op federale hoven en rechtbanken*

Tot slot dient te worden opgemerkt dat de toewijzing van dit specifieke contentieux aan de RvVb ook geen afbreuk doet aan de beroepsmogelijkheden die thans openstaan bij de federale gewone, justitiële (kortgeding)rechter. Ook dit geeft aan dat de weerslag op de federale justitiële ordening marginaal is.

C) Mogelijkheid tot een gedifferentieerde regeling

Het Grondwettelijk Hof oordeelde in het arrest van 27 januari 2011 met betrekking tot de RvVb als volgt:

“De aangelegenheid van de beroepsprocedure tegen een bestuurlijke beslissing waarbij een vergunning wordt uitgereikt of geweigerd, een as-builtattest wordt uitgereikt of geweigerd of een constructie al dan niet wordt opgenomen in een vergunningsregister leent zich tot een gedifferentieerde regeling aangezien op het federale niveau er ook uitzonderingen zijn op de algemene bevoegdheid van de Raad van State en de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State enkel uitspraak doet over beroepen tot nietigverklaring van de in artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State vermelde akten en reglementen voor zover in geen beroep bij een ander administratief rechtscollege is voorzien.”<sup>54</sup> (benadrukking toegevoegd)

De oprichting van specifieke administratieve rechtscolleges leent zich dus tot differentiatie, omdat er op het federale niveau ook uitzonderingen bestaan op de algemene bevoegdheid van de Raad van State, zoals het contentieux van de in 2006 opgerichte Raad voor Vreemdelingenbetwistingen.

Bovendien bestaat er in de relevante regelgeving reeds een zeer verregaande differentiatie. De verschillende gewesten kennen een sterk verschillende aanpak inzake ruimtelijke planning met elk een eigen sectorale regelgeving. Er is derhalve ook plaats voor een gedifferentieerde regeling, over de gewesten heen, op het vlak van de vormgeving van de rechtsbescherming tegen deze besluiten.

### 5.3. Repliek op het advies van de Raad van State

De algemene vergadering van de Raad van State, afdeling Wetgeving, stelt in het advies van 15 februari 2023 met nr. 72.576/AV dat de voorwaarden om beroep te doen op de impliciete bevoegdheden in dit kader opnieuw moeten worden onderzocht omdat het de bedoeling is aan de RvVb rechtsprekende bevoegdheden toe te kennen die niet alleen slaan op ‘individuele beslissingen’ doch ook op reglementaire besluiten. Op basis van een negatieve beoordeling van zowel de noodzaak van het beoogde decreet als de marginale weerslag van het ontwerp op het federale bevoegdheidsniveau, besluit de afdeling Wetgeving dat de Raad van State zeer ernstige twijfels heeft bij de vereiste van de noodzakelijkheid en dat in elk geval niet is voldaan aan de vereiste van de marginale weerslag. Bijgevolg meent de afdeling Wetgeving dat het decreet geen doorgang kan vinden.

Hieronder wordt het advies van de Raad van State samengevat en wordt een repliek geboden op de door de afdeling Wetgeving geformuleerde bedenkingen inzake de uitoefening van de impliciete bevoegdheden door de decreetgever, wat betreft (A) de noodzaak en (B) de marginale weerslag.

<sup>54</sup> GwH 27 januari 2011, nr. 8/2011, overw. B.8.8.

## A) Noodzakelijkheid

De Raad van State, afdeling Wetgeving, meent dat het voorontwerp in essentie beoogt om de vertraging in de realisatie van investeringsprojecten tegen te gaan, maar uit zeer ernstige twijfels bij de noodzaak van het voorontwerp om dat doel te realiseren.

De hierboven gegeven toelichting inzake de huidige doorlooptijd bij de RvS en de geprojecteerde doorlooptijd van de betrokken beroepen bij de RvVb zou immers niet correct zijn omdat de huidige procedures bij de RvS duidelijk complexer zijn, veel meer tussenkomende partijen kennen en omdat er vaak verschillende beroepen zijn tegen hetzelfde reglementair besluit. Bovendien zou de in het vooruitzicht gestelde vermindering van de doorlooptermijnen bij de RvVb tot negen maanden slechts gelden voor zover de bevoegdheid van de RvVb niet verder wordt uitgebreid en wordt geen rekening gehouden met de ingrijpende maatregelen die de federale wetgever recent heeft genomen/zal nemen om de doorlooptijd bij de RvS in te korten.

De Raad van State, afdeling Wetgeving, meent verder dat de problematiek van de onderlinge verwevenheid van de beroepen bij de RvVb en bij de RvS blijft bestaan omdat tegen elk arrest van de RvVb, hoe dan ook, nog een cassatieberoep open staat bij de RvS. Wanneer er cassatieberoep wordt ingesteld, zou er nauwelijks sprake zijn van een gunstige invloed op de doorlooptijd van de zaak en van efficiëntiewinst.

Tot slot meent de Raad van State, afdeling Wetgeving, dat ook de argumenten inzake de nood aan meer specialisatie en de nood aan meer rechtseenheid en rechtszekerheid niet kunnen worden gevolgd omdat het uiteindelijk toch aan de RvS zal toekomen om als cassatierechter te zorgen voor de eenheid en de rechtszekerheid in de toepassing van het recht.

*Repliek:*

Zoals hierboven toegelicht, heeft de Vlaamse Regering vastgesteld dat een snelle en rechtszekere realisatie van investeringsprojecten en projecten van groot maatschappelijk belang noodzakelijk is om haar gewestelijke bevoegdheden terdege te kunnen uitoefenen. Op dit ogenblik vormen de vernietigingsberoepen die bij de RvS worden ingesteld tegen RUP's, tegen stedenbouwkundige verordeningen en tegen besluiten inzake een complexe projecten ontegensprekelijk een flessenhals die, omwille van de lange doorlooptijden bij de RvS, de efficiënte uitoefening van de gewestelijke bevoegdheden verhinderen.

Het is redelijk om te verwachten dat de RvVb de betrokken beroepen aanzienlijk sneller zal behandelen dan de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak. De RvVb behandelde de vernietigingsberoepen tegen vergunningsbeslissingen reeds op gemiddeld 12 maanden voor de ondertussen uitgevoerde uitbreiding van het kader in uitvoering van het relanceplan. Deze doorlooptijd wordt, onder andere door een uitbreiding van het kader en door een doorgedreven digitalisering, verder teruggebracht naar 9 maanden (zie hierboven). De gemiddelde doorlooptijd bij de RvS bedraagt daarentegen 26 maanden (zie hierboven) en wordt na de beoogde ingrepen van de wetgever en de voorziene uitbreiding van het kader nog steeds geprojecteerd op 18 maanden.<sup>55</sup>

Op heden is het bovendien niet duidelijk wanneer deze doelstelling bij de RvS zal worden bereikt. Er bestaat verder ook geenszins een garantie dat de uitbreiding van het personeelskader van de RvS grotendeels zal worden ingezet voor de afdeling Bestuursrechtspraak (aangezien er ook noden zullen zijn bij de afdeling

<sup>55</sup> Wetsontwerp tot wijziging van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, *Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-3220/001, p. 19. Zelfs bij de dossiers inzake energietransitie, die prioritair zouden worden behandeld, wordt nog steeds rekening gehouden met een doorlooptijd van 15 maanden.



Wetgeving), laat staan dat er enige zekerheid bestaat voor de inzet ervan in het betrokken contentieux – gelet op het ruime scala aan jurisdictionele bevoegdheden van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Daar staat tegenover dat de voormelde uitbreiding van het personeelskader van de DBRC integraal zal worden ingezet voor de specifieke bestuursgeschillen die worden behandeld door de RvVb. Het feit dat het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State in de beoordeling van de noodzakelijkheidsvereiste de genomen federale maatregelen betreft, maakt bijgevolg dat er in dezelfde mate eveneens rekening kan worden gehouden met de voormelde maatregelen die de Vlaamse overheid reeds concreet heeft ondernemen ter optimalisering van de Vlaamse bestuursrechtspraak.

In tegenstelling tot de Raad van State, menen de stellers van het ontwerp dat de geprojecteerde doorlooptijd van 9 maanden voor de afhandeling van de beroepen bij de RvVb, ongeacht de complexiteit van dit contentieux, zal worden gerealiseerd. Het betrokken contentieux is immers eerder beperkt in omvang (i.e. aantal bestreden besluiten) en sluit nauw aan bij de reeds bestaande specialisatie van de bestuursrechters en referendarissen van de DBRC. Bovendien wordt in een voorrangsregeling voorzien opdat de gemiddelde beoogde doorlooptijd bij de RvVb zeker in het betrokken contentieux kan worden gegarandeerd. Hoe dan ook kan, zeker op korte en middellange termijn, worden verwacht dat de doorlooptijd van het betrokken contentieux bij de RvVb gemiddeld aanzienlijk korter zal zijn dan bij de RvS.

In het uitzonderlijke geval dat een cassatieberoep wordt ingesteld tegen de uitspraak van de RvVb, zal de doorlooptijd bovendien nog steeds korter zijn dan de huidige doorlooptijd bij de RvS. Hoewel tegen beslissingen van de RvVb nog een bijkomende (formele) beroepstrap in rechte openstaat, kan hieruit aldus geen algemene verlenging van de doorlooptijd worden afgeleid. Verder moet worden benadrukt dat de cassatieberoepen door de Raad van State bij voorrang worden behandeld en geen verlenging van de huidige doorlooptijd bij de RvS moet worden verwacht, gelet op de uitbreiding van het personeelskader van de RvS.

Aan het voorgaande kan nog worden toegevoegd dat niet enkel rekening moet worden gehouden met de doorlooptijden in het rechtstreeks betrokken contentieux, maar dat ook rekening moet worden gehouden met het feit dat er tevens efficiëntiewinsten zullen worden geboekt in de navolgende beroepen bij de RvVb tegen individuele beslissingen. Deze beroepen zullen logischerwijs in aantal afnemen en sneller kunnen worden behandelend indien geen uitspraak van de RvS moet worden afgewacht, waardoor er zowel bij de bestuursrechters als bij het personeelskader van de DBRC nog bijkomende capaciteit zal vrijkomen die eveneens kan worden aangewend voor de betrokken bevoegdheidsuitbreiding. Bovendien mag worden verwacht dat de inhoudelijke kennis die de medewerkers van de RvVb opbouwen omtrent een specifiek RUP, een stedenbouwkundige verordening of een complex project de doorlooptijd zal verminderen van de beroepen tegen de verschillende individuele beslissingen die gerelateerd zijn aan die reglementaire besluiten.

Het advies van de Raad van State, afdeling Wetgeving, lijkt ook geen rekening te houden met de samenhang tussen de beroepen tegen RUP's, stedenbouwkundige verordeningen en besluiten inzake complexe projecten, enerzijds, en de beroepen tegen individuele beslissingen, anderzijds, bij de beoordeling van de noodzaak tot specialisatie, rechtszekerheid en rechtseenheid. De RvVb beoordeelt nu reeds regelmatig de wettigheid van RUP's en andere besluiten inzake ruimtelijke ordening en milieu die tot het contentieux van de Raad van State behoren (op grond van artikel 159 van de Grondwet – zie hierboven). Door deze materie te centraliseren bij één gespecialiseerd bestuursrechtcollege zal het voorliggend ontwerp van decreet de eenheid van rechtspraak en de rechtszekerheid ontegensprekelijk verhogen, ook wat de feitelijke beoordelingen betreft. De controlebevoegdheid van de RvS in cassatie is immers veel beperkter dan bij een behandeling van een annulatieberoep.



Bovendien leidt de centralisering bij de RvVb van alle bestuurshandelingen die kaderen binnen het instrumentarium van de Vlaamse overheden die belast zijn met aspecten van het beleid inzake ruimtelijke ordening, tot een betere coördinatie van de beroepen tegen afzonderlijke bestuursakten die niettemin met elkaar verband houden, die onderling verweven zijn of waarop bepaalde bestreden beslissingen op gegrond zijn.

In tegenstelling tot de Raad van State, afdeling Wetgeving, oordelen de stellers van het voorliggend ontwerp van decreet dat omwille van alle in deze memorie genoemde redenen noodzakelijk is voor de uitoefening van de eigen bevoegdheden dat de beroepen tegen RUP's, stedenbouwkundige verordeningen en besluiten inzake complexe projecten worden overgedragen naar de RvVb.

#### B) Marginale weerslag

De Raad van State, afdeling Wetgeving, meent dat het voorontwerp niet voldoet aan de vereiste van de marginale weerslag voor de uitoefening van de impliciete bevoegdheden.

De Raad van State, afdeling Wetgeving, stelt dat een van de belangrijkste beweegredenen voor zijn oprichting de mogelijkheid was om verordenende besluiten erga omnes te laten vernietigen. Dit behoort tot de harde kern van zijn bevoegdheid. De bevoegdheid om verordenende besluiten erga omnes te vernietigen heeft een specifieke graad van ernst die de keuze van de wetgever verklaart en rechtvaardigt om aan de RvS een gecentraliseerde bevoegdheid op te dragen. De federale wetgever heeft aan geen enkel ander bestuursrechtcollege dergelijke bevoegdheid opgedragen. De RvS meent derhalve dat de ontworpen regeling afbreuk doet aan een fundamenteel beginsel van deze aan de federale wetgever voorbehouden aangelegenheid.

Verder stelt de Raad van State, afdeling Wetgeving, dat de marginale weerslag niet enkel kwantitatief maar ook kwalitatief dient te worden bekeken. De naleving van reglementaire besluiten dringt zich op aan eenieder. De impact van de beoordeling van reglementaire besluiten op het juridisch landschap is bijgevolg ook groter dan de beoordeling van individuele besluiten, de uitkomst treft immers vele rechtsonderhorigen.

De Raad van State, afdeling Wetgeving, meent bovendien dat het over te dragen contentieux niet 'beperkt' is, noch in omvang, noch in belang. De betrokken besluiten vormen immers de belangrijkste reglementaire instrumenten binnen het beleidsveld van de Vlaamse ruimtelijke ordening en kunnen uitgaan van drie verschillende overheidsniveaus. Het ontnemen van dit contentieux aan de RvS zou tot gevolg hebben dat het algemene contentieux inzake het omgevingsrecht in Vlaanderen volledig bij de RvVb zou berusten.

Tot slot benadrukt de Raad van State, afdeling Wetgeving, dat de weerslag van de ontworpen regeling niet werkelijk wordt gemilderd door het cassatieberoep bij de RvS. Het cassatieberoep heeft immers een andere finaliteit. Het staat enkel open voor de partijen betrokken in het bodemgeschil en is beperkt tot de beoordeling van de regelmatigheid van de beslissing van het bestuursrechtcollege. De huidige mogelijkheid tot cassatieberoep bij de RvS krijgt, aldus de Raad, een bijzondere dimensie wanneer het zou worden toegepast bij handelingen van reglementaire aard. Zo kan de RvS de gevolgen van de vernietigde reglementaire beslissing niet handhaven in de context van een cassatieberoep (artikel 14ter RvS-wet). Aansluitend bij die vaststelling meent de Raad dat de voorliggende hervorming verschillende moeilijkheden doet ontstaan die de federale wetgever zouden verplichten om de procedure inzake administratieve cassatie fundamenteel te herzien en na te gaan of het niet aangewezen of zelfs noodzakelijk is om het bestaande procesrecht aan te passen en te vervolledigen.

*Repliek:*

Voorafgaand herhalen de stellers van het ontwerp dat uit de parlementaire voorbereiding van artikel 160 en 161 van de Grondwet blijkt dat de grondwetgever, wat de marginale weerslag betreft, (slechts) twee grenzen zag aan het gebruik van de impliciete bevoegdheden in dit kader. In de eerste plaats kan de toepassing van de impliciete bevoegdheden “er zeker niet toe [...] leiden dat de Gemeenschappen of de Gewesten een algemeen systeem van administratieve rechtscolleges opbouwen, of zelfs een algemeen administratief rechtscollege”.<sup>56</sup> Deze opmerking moet worden gekaderd in de toenmalige intentie om per gerechtelijk gebied een federaal administratief rechtscollege van eerste aanleg in te richten met een algemene bevoegdheid, naar analogie met de hoven van beroep.<sup>57</sup> In de tweede plaats “moet de Raad van State – als hoogste administratief rechtscollege – altijd in laatste aanleg uitspraak kunnen doen”.<sup>58</sup> De rechtspraak van het Grondwettelijk Hof bevestigt dat het, gelet op het voorgaande, in het kader van de uitoefening van de impliciete bevoegdheden noodzakelijk is dat de RvS minstens als cassatierechter bevoegd blijft.<sup>59</sup> De ontworpen regeling doet geen afbreuk aan de voormelde grenzen die door de grondwetgever werden geschetst.

In tegenstelling tot de RvS menen de stellers van het ontwerp bovendien dat noch uit de artikelen 160 en 161 van de Grondwet noch uit de keuzes van de wetgever in die aangelegenheid een fundamenteel beginsel voortvloeit dat er zou in bestaan dat de vernietigingsbevoegdheid inzake specifieke reglementaire besluiten niet kan worden toegekend aan een ander rechtscollege dan de RvS.

Ten eerste moet de stelling in het advies dat de RvS momenteel als enige rechtscollege bevoegd zou zijn om reglementaire besluiten te vernietigen, sterk worden genuanceerd. De RvVb behandelt – zoals eerder aangehaald – reeds de vernietigingsberoepen ingesteld tegen de omgevingsvergunningen voor het verkavelen van gronden die, net als de voorkeursbesluiten en projectbesluiten inzake complexe projecten<sup>60</sup>, zowel kenmerken van een individueel besluit als een verordenend besluit kunnen hebben. Bovendien werden reeds specifieke vernietigingsberoepen tegen reglementaire besluiten, zowel door de federale wetgever als door de decreetgever, toegewezen aan de gewone hoven en rechtbanken.<sup>61</sup> Tot slot kunnen de bestuursrechtscolleges een onwettig reglementair besluit nu reeds, krachtens artikel 159 van de Grondwet, buiten toepassing laten bij de beoordeling van een geschil over een individueel besluit. In dat geval zal het reglementair besluit naar de toekomst de facto geen uitwerking meer kennen.

<sup>56</sup> Verslag bij de herziening van titel III van de Grondwet, om een nieuw hoofdstuk in te voegen betreffende de administratieve rechtscolleges en de Raad van State, *Parl.St.* Senaat, BZ 1991-1992, 100-48/2, 11.

<sup>57</sup> Op het ogenblik dat de Raad van State, naar analogie met het Hof van Cassatie, als hoogste rechtscollege werd toegevoegd aan de Grondwet was de intentie om per gerechtelijk gebied een federaal administratief rechtscollege van eerste aanleg in te richten met een algemene bevoegdheid, naar analogie met de hoven van beroep. Uit de voorbereidende werken blijkt dat de Grondwetgever in de (verkeerde) veronderstelling verkeerde dat de creatie van deze administratieve rechtscolleges van eerste aanleg imminent was. Zie voor een uitgebreide analyse van de voorbereidende werken rond dit thema: P. Gilliaux, “Les juridictions administratives: de l’oubli à l’inconstitutionnalité”, *JT* 2003, 125-126. De wetsvoorstellen hieromtrent zijn echter een stille dood gestorven, cf. wetsvoorstel betreffende de instelling van administratieve rechtbanken van eerste aanleg, *Parl.St.* Senaat 1995-96, nr. 382/1; wetsvoorstel betreffende de instelling, de organisatie, de bevoegdheid en de werkwijze van de administratieve rechtbanken, *Parl.St.* Senaat 2002-03, nr. 1419/1.

<sup>58</sup> Verslag namens de commissie herziening van de Grondwet, *Parl.St.* Kamer 1992-93, nr. 831/3, 7.

<sup>59</sup> *GwH* 27 januari 2011, nr. 8/2011, overw. B.8.10.2.

<sup>60</sup> Advies RvS 20 december 2013, nr. 54.388/1, 5.

<sup>61</sup> De (reglementaire) tariefmethodologie die wordt opgesteld door de CREG of de VREG behoort bijvoorbepaald tot de bevoegdheid van het Marktenhof/hof van beroep te Brussel (artikel 29bis wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt; artikel 4.1.34 van het decreet van 8 mei 2009 houdende algemene bepalingen betreffende het energiebeleid).

Ten tweede wordt het voorgaande in het advies van de Raad van State louter op impliciete wijze afgeleid uit het feit dat bij de oprichting van de federale Raad voor Vreemdelingenbetwistingen slechts een contentieux inzake de wettigheid van beslissingen met individuele strekking werd opgedragen aan het destijds nieuwe administratieve rechtscollege. Er is evenwel geen uitdrukkelijke tekst waaruit deze principiële keuze van de (bevoegde) federale wetgever zou kunnen blijken, laat staan dat hier een fundamenteel beginsel uit zou kunnen worden afgeleid.

Ten derde betreft de bevoegdheid van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State een algemene of residuaire bevoegdheid. Uit die algemene bevoegdheid kunnen dan ook bezwaarlijk concrete gevolgen worden afgeleid voor de bevoegdheid om te oordelen over de wettigheid van reglementaire bestuurshandelingen. Het voorgaande blijkt bovendien eens te meer wanneer wordt teruggegrepen naar de bewoordingen van het huidige artikel 14, §1, eerste lid, van de RvS-wet dat luidt als volgt:

“Indien het geschil niet door de wet aan een ander rechtscollege wordt toegekend, doet de afdeling uitspraak (...) over de beroepen tot nietigverklaring (...) ingesteld tegen de akten en reglementen (...)”.

De inleidende passage werd toegevoegd aan artikel 14, §1, eerste lid, van de RvS-wet op suggestie van de afdeling Wetgeving van de Raad van State in zijn advies bij het betrokken wetsontwerp dat leidde tot de voormelde wet van 20 januari 2014 (zie Adv. RvS nr. 53.317/AV van 11 juni 2013).<sup>62</sup> De algemene vergadering gaf in dat advies uitdrukkelijk aan dat er uitzonderingen kunnen bestaan op de residuaire rechtsmacht van de RvS ten aanzien van “sommige akten en reglementen”.<sup>63</sup>

Het algemene voorbehoud op de bevoegdheid van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State bevestigt meteen ook het subsidiaire karakter van die bevoegdheid. De wijze waarop de uitzondering op die principiële bevoegdheid wordt voorgesteld (nl. het feit dat voor sommige ‘akten en reglementen’ van bestuursoverheden de wetgever schijnbaar een ander rechtscollege kan bevoegd verklaren), toont aan dat de wetgever in 2014, klaarblijkelijk op aansturen de afdeling Wetgeving van de Raad van State, geenszins bij voorbaat heeft uitgesloten dat de bevoegdheid om te oordelen over reglementaire handelingen van bestuursoverheden aan een ander rechtscollege kon worden opgedragen. Er kan bijgevolg bezwaarlijk sprake zijn van een fundamenteel beginsel dat er geen ander rechtscollege dan de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State zich zou kunnen of mogen buigen over de wettigheid van reglementaire bestuurshandelingen.

De weerslag op de federale bevoegdheid van de beoogde regeling is derhalve marginaal. De federale bevoegdheid inzake de bestuursrechtscolleges wordt geenszins uitgehold door een beperkt contentieux (in een deelstatelijke materie) uitdrukkelijk toe te kennen aan een deelstatelijk bestuursrechtscollege, zodat het niet langer tot de residuaire bevoegdheid van de RvS behoort. Dat een groot deel van het vernietigingscontentieux inzake het omgevingsrecht in Vlaanderen volledig bij de RvVb zou berusten als gevolg van de voorliggend ontwerp van decreet, doet geenszins afbreuk aan die vaststelling. De noodzaak en proportionaliteit van de uitoefening van de impliciete bevoegdheden moet bovendien worden beoordeeld in de context van de huidige problematiek en de voorliggende regeling.

<sup>62</sup> Advies RvS 11 juni 2013, nr. 53.317/AV, *Parl.St.* Senaat 2012-2013, nr. 5-2277/1, p. 89-134.

<sup>63</sup> *Ibid.*, p. 94: “Aangezien dat voorbehoud ook geldt voor sommige akten en reglementen van bestuursoverheden, waarvan sprake in artikel 14, §1, eerste lid, 1<sup>o</sup>, van de gecoördineerde wetten, moet in artikel 14, §1, van de gecoördineerde wetten gepreciseerd worden dat die bepaling van toepassing is onverminderd de beroepen die openstaan bij andere rechtscolleges. Aldus zou uitdrukkelijk in de wettekst zelf het principiële en subsidiaire karakter van de nietigverklaringsbevoegdheid van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State worden vastgelegd. (...)”.

Wat tot slot de eventuele moeilijkheden betreft in de behandeling van een cassatieberoep omtrent een reglementair besluit, zijn de stellers van het ontwerp van mening dat de opgeworpen bedenkingen geen afbreuk doen aan de vaststelling dat het voorliggende ontwerp van decreet slechts een marginale weerslag heeft op de federale bevoegdheid. Er lijkt geen wezenlijk verschil te bestaan tussen de rol van de RvS als cassatierechter ten aanzien van individuele of reglementaire bestuurshandelingen. Het betreft in beide gevallen immers de beoordeling van een rechterlijke beslissing in rechte die kan leiden tot het verbreken van het bestreden arrest. Ook de rechtstechnieken waarover de RvVb beschikt als vernietigingsrechter moeten in geen geval onderdoen voor de instrumenten waarover de RvS beschikt in het kader van zijn vernietigingsbevoegdheid ten aanzien van reglementaire bestuurshandelingen. De Raad van State, afdeling Wetgeving, merkt hieromtrent op dat het problematisch zou zijn dat de RvS de gevolgen van de vernietigde reglementaire beslissing niet kan handhaven in de context van een cassatieberoep. Dit volgt echter logischerwijze uit het feit dat de RvS als cassatierechter de reglementaire beslissing niet kan vernietigen. De decreetgever heeft echter op het niveau van de RvVb reeds in deze procesrechtelijke mogelijkheid voorzien. Indien de RvVb zich – al dan niet als gevolg van een verbrekingsarrest – genoodzaakt ziet een reglementair besluit te vernietigen, beschikt de RvVb over een eigen bevoegdheid tot handhaving van de gevolgen van die vernietigde beslissing op grond van artikel 36 van het DBRC-decreet.<sup>64</sup> Mutatis mutandis kunnen en moeten eventuele 'moeilijkheden' die zich zouden voordoen naar aanleiding van de mogelijkheid tot cassatieberoep tegen een beslissing van de RvVb in de eerste plaats door de decreetgever worden geadresseerd. Een optreden van de federale wetgever dringt zich hieromtrent geenszins op.

In tegenstelling tot de Raad van State, afdeling Wetgeving, oordelen de stellers van het voorliggend ontwerp van decreet dat de voorgestelde regeling slechts een marginale weerslag heeft op de federale bevoegdheden.

## II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

### Artikel 1 (bevoegdheidsbepaling)

Voor deze bepaling kan worden terugverwezen naar punt 5 van de algemene toelichting waar de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest reeds werd toegelicht. Dit artikel behoeft geen verdere toelichting.

### Artikel 2 tot en met 6 (artikel 2.2.10, 2.2.15, 2.2.21, 2.3.1, 2.3.2 VCRO – bevoegdheid RvVb)

Hierboven werd reeds aangegeven dat de Vlaamse decreetgever bevoegd is om de bevoegdheden van de RvVb uit te breiden met de beroepen tegen besluiten tot definitieve vaststelling van gewestelijke, provinciale en gemeentelijke RUP's en tegen besluiten tot definitieve vaststelling van gewestelijke, provinciale en gemeentelijke stedenbouwkundige verordeningen.

In de artikelen van de VCRO die betrekking hebben op de definitieve vaststelling van de betrokken besluiten, wordt de bevoegdheid tot behandeling van de beroepen tegen deze besluiten toegewezen aan de RvVb.

De procedurele bepalingen, zoals opgenomen in het DBRC-decreet, die gelden voor de RvVb zijn vanzelfsprekend van toepassing.

---

<sup>64</sup> Artikel 36, §1, van het DBRC-decreet laat de RvVb toe om de gevolgen te handhaven van een vernietigde "beslissing". Artikel 2, 7°, van het DBRC-decreet definieert de bestreden beslissing in de context van het DBRC-decreet als het "voorwerp van een jurisdictieel beroep waarvoor een Vlaams bestuursrechtcollege bevoegd is". Artikel 36, §1, van het DBRC-decreet zal derhalve ook kunnen worden toegepast ten aanzien van de betrokken reglementaire besluiten indien zij zouden worden vernietigd.

**Artikel 7 (artikel 2.6.7, eerste lid, VCRO – opschorting planbatenheffing)**

In artikel 2.6.7, eerste lid, VCRO wordt de opschorting van de planbatenheffing bij schorsing van het RUP door de RvS uitgebreid opdat de opschorting ook geldt bij schorsing van het RUP door de RvVb.

**Artikel 8 (artikel 4.8.2 VCRO – opsomming bevoegdheid RvVb)**

In artikel 4.8.2 VCRO wordt de opsomming van de bevoegdheden die in de VCRO worden toegekend aan de Raad voor Vergunningsbetwistingen verder aangevuld met de beroepen tegen RUP's en stedenbouwkundige verordeningen.

**Artikel 9 (artikel 4.8.11 VCRO – belanghebbenden en beroepstermijn)**

In artikel 4.8.11 VCRO worden de partijen die beroep kunnen instellen tegen een RUP of een stedenbouwkundige verordening bepaald en de toepasselijke beroepstermijn.

Alle partijen die doen blijken van een benadeling of van een belang kunnen een verzoek tot schorsing of vernietiging van de betrokken besluiten indienen bij de RvVb.

Hierbij wordt de definitie van 'belanghebbenden' overgenomen zoals voorzien in artikel 19, eerste lid, RvS-wet opdat de toegang tot de bestuursrechter voor bepaalde partijen niet beperkt wordt door het voorliggend ontwerp.

De beroepstermijn van zestig dagen vangt slechts aan na de individuele betekening van het besluit of na de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad, in de overige gevallen. Op die manier wordt gegarandeerd dat de belanghebbenden op de hoogte werden gesteld van het ingaan van de beroepstermijn.

De procedurele bepalingen, zoals opgenomen in het DBRC-decreet, die gelden voor de RvVb zijn vanzelfsprekend van toepassing.

**Artikel 10 (artikel 4.8.21 VCRO – tussenkommende partijen)**

In een nieuw tweede lid van artikel 4.8.21 VCRO worden de partijen bepaald die kunnen tussenkomen in een procedure bij de RvVb inzake een RUP of een stedenbouwkundige verordening.

Elke partij die doet blijken van een benadeling of van een belang kan tussenkomen in de zaak. De procedurele bepalingen, zoals opgenomen in het DBRC-decreet, die gelden voor de RvVb zijn vanzelfsprekend van toepassing.

Om het onderscheid te verduidelijken tussen de procedures inzake registratiebeslissingen en de procedures inzake RUP's en stedenbouwkundige verordeningen wordt in artikel 4.8.21, eerste lid, VCRO ingevoegd dat deze bepaling betrekking heeft op "het beroep inzake de registratiebeslissing".

**Artikel 11 (artikel 2 DBRC-decreet – bevoegdheid RvVb)**

In artikel 2 DBRC-decreet wordt het overzicht aangevuld van de bepalingen buiten de VCRO die bevoegdheden toekennen aan de RvVb.

**Artikel 12 (artikel 10 DBRC-decreet – behandeling bij voorrang)**

Hierboven werd reeds aangegeven dat het noodzakelijk is om de beroepen tegen RUP's, stedenbouwkundige verordeningen en voorkeursbesluiten en projectbesluiten inzake complexe projecten binnen een korte termijn te behandelen.

De voorzitter van de RvVb organiseert het rechtscollege daarom op dergelijke wijze dat deze beroepen bij voorrang worden behandeld.

De prioritaire behandeling doet geen afbreuk aan de vereisten die uit andere bepalingen volgen en verhindert niet dat het rechtscollege eerst andere beroepen – bijvoorbeeld schorsingsberoepen – behandelt die om andere dwingende redenen op korte termijn dienen afgehandeld te worden.

Artikel 13 (artikel 12 DBRC-decreet – gespecialiseerde kamer complexe projecten)

In artikel 12 DBRC-decreet wordt bepaald dat de beroepen tegen voorkeursbesluiten en projectbesluiten inzake complexe projecten uitsluitend worden toegewezen aan één kamer binnen de RvVb.

De toewijzing aan één kamer garandeert de nodige specialisatie en centraliseert de ervaring in dit weinig frequente contentieux. De eerste voorzitter van de DBRC bepaalt de samenstelling van de kamers immers rekening houdend met de kennis van de bestuursrechters.<sup>65</sup> Dit zorgt voor een bijkomende garantie dat de betwistingen snel en met de nodige deskundigheid zullen worden behandeld.

Artikel 14 (artikel 2 decreet Complexe Projecten – definitie RvVb)

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

Artikel 15 tot en met 17 (artikel 36, 43 en 44 decreet Complexe Projecten – schorsing termijnen)

Hierboven werd reeds aangegeven dat de Vlaamse decreetgever bevoegd is om de bevoegdheden van de RvVb uit te breiden met de beroepen tegen definitieve voorkeursbesluiten en definitieve projectbesluiten inzake complexe projecten.

In artikel 36, 43 en 44 van het decreet Complexe Projecten wordt de schorsing van bepaalde termijnen hangende het beroep bij de Raad van State aangepast opdat de schorsing geldt hangende het beroep bij de RvVb.

Artikel 18 (artikel 45 decreet Complexe Projecten – bevoegdheid RvVb)

In artikel 45 van het decreet Complexe Projecten wordt de bevoegdheid tot behandeling van de beroepen tegen definitieve voorkeursbesluiten en definitieve projectbesluiten toegewezen aan de RvVb. Daarnaast worden de partijen die beroep kunnen instellen, de partijen die kunnen tussenkomen en de toepasselijke beroepstermijn bepaald.

Alle partijen die doen blijken van een benadeling of van een belang kunnen een verzoek tot schorsing of vernietiging van de betrokken besluiten indienen bij de RvVb.

Hierbij wordt de definitie van 'belanghebbenden' overgenomen zoals voorzien in artikel 19, eerste lid, RvS-wet opdat de toegang tot de bestuursrechter voor bepaalde partijen niet beperkt wordt door het voorliggend ontwerp.

De beroepstermijn van zestig dagen vangt slechts aan na de individuele betekening van het besluit hetzij na de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad, in de overige gevallen. Op die manier wordt gegarandeerd dat de belanghebbenden op de hoogte werden gesteld van het ingaan van de beroepstermijn.

---

<sup>65</sup> Artikel 12 DBRC-decreet.



Elke partij die doet blijken van een benadeling of van een belang kan tussenkomen in de zaak.

De procedurele bepalingen, zoals opgenomen in het DBRC-decreet, die gelden voor de RvVb zijn vanzelfsprekend van toepassing.

Artikel 19 en 20 (overgangsbepaling en delegatie)

Volgens de algemene regel heeft de wet onmiddellijke werking in de tijd. Deze regel moet evenwel getemperd worden voor de lopende gerechtelijke procedures. Voor deze procedures kan het niet de bedoeling zijn dat zij door de onmiddellijke werking van het nieuwe decreet moeten stopgezet worden en hernomen worden volgens de nieuwe procedure, minstens dat daarover discussie zou ontstaan. Dit zou de rechtszekerheid niet ten goede komen.

Daarom voorziet dit decreet in een uitdrukkelijke overgangsbepaling. De oude regels blijven van toepassing op de afhandeling van beroepen tegen besluiten die reeds voorlopig of in ontwerp werden vastgesteld voor de inwerkingtreding van dit decreet.

Indien het ontwerp van projectbesluit wordt vastgesteld na de inwerkingtreding van dit decreet zal de RvVb bevoegd zijn voor de afhandeling van eventuele beroepen tegen de definitieve vaststelling van dat besluit. Dit is ook het geval indien het definitieve voorkeursbesluit inzake hetzelfde complexe project reeds werd aangevochten voor de Raad van State.

De Vlaamse Regering wordt gemachtigd om de inwerkingtreding van dit decreet vast te stellen. Er wordt echter wel een uiterste datum van inwerkingtreding voorzien.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Jan JAMBON

De Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving,  
Energie en Toerisme,

Zuhal DEMIR





VOORONTWERP VAN DECREET





**Voorontwerp van decreet tot wijziging van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009, het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges en het decreet van 25 april 2014 betreffende complexe projecten, wat betreft de uitbreiding van de rechtsmacht van de Raad voor Vergunningsbetwistingen**

Op voorstel van de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme;

Na beraadslaging,

DE VLAAMSE REGERING BESLUIT:

De Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme is ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

Hoofdstuk 1. Inleidende bepaling

**Artikel 1.** Dit decreet regelt een gewestaangelegenheid.

Hoofdstuk 2. Wijzigingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009

**Art. 2.** Aan artikel 2.2.10 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009, vervangen bij het decreet van 1 juli 2016 en gewijzigd bij de decreten van 8 december 2017 en 26 april 2019, wordt een paragraaf 8 toegevoegd, die luidt als volgt:

“§8. Het besluit tot definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan kan worden bestreden met een beroep bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen, overeenkomstig en met inachtneming van de regels vermeld in hoofdstuk VIII van titel IV en de regels die inzake de geschillenbeslechting door dat rechtscollege zijn bepaald bij of krachtens het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges.”.

**Art. 3.** Aan artikel 2.2.15 van dezelfde codex, vervangen bij het decreet van 1 juli 2016 en gewijzigd bij het decreet van 26 april 2019, wordt een paragraaf 9 toegevoegd, die luidt als volgt:

“§9. Het besluit tot definitieve vaststelling van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan kan worden bestreden met een beroep bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen, overeenkomstig en met inachtneming van de regels vermeld in hoofdstuk VIII van titel IV en de regels die inzake de geschillenbeslechting door dat rechtscollege zijn bepaald bij of krachtens het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges.”.

**Art. 4.** Aan artikel 2.2.21 van dezelfde codex, ingevoegd bij het decreet van 1 juli 2016 en gewijzigd bij de decreten van 8 december 2017 en 26 april 2019, wordt een paragraaf 9 toegevoegd, die luidt als volgt:

“§9. Het besluit tot definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan kan worden bestreden met een beroep bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen, overeenkomstig en met inachtneming van de regels vermeld in hoofdstuk VIII van titel IV en de regels die inzake de geschillenbeslechting door dat rechtscollege zijn bepaald bij of krachtens het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges.”.

**Art. 5.** Aan artikel 2.3.1 van dezelfde codex, het laatst gewijzigd bij het decreet van 9 juli 2021, wordt een negende lid toegevoegd, dat luidt als volgt:

“Het besluit tot definitieve vaststelling van de gewestelijke stedenbouwkundige verordening kan worden bestreden met een beroep bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen, overeenkomstig en met inachtneming van de regels vermeld in hoofdstuk VIII van titel IV en de regels die inzake de geschillenbeslechting door dat rechtscollege zijn bepaald bij of krachtens het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges.”.

**Art. 6.** In artikel 2.3.2 van dezelfde codex, het laatst gewijzigd bij het decreet van 26 april 2019, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° er wordt een paragraaf 1/3 ingevoegd, die luidt als volgt:

“§1/3. Het besluit tot definitieve vaststelling van de provinciale stedenbouwkundige verordening kan worden bestreden met een beroep bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen, overeenkomstig en met inachtneming van de regels vermeld in hoofdstuk VIII van titel IV en de regels die inzake de geschillenbeslechting door dat rechtscollege zijn bepaald bij of krachtens het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges.”;

2° er wordt een paragraaf 2/3 toegevoegd, die luidt als volgt:

“§2/3. Het besluit tot definitieve vaststelling van de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening kan worden bestreden met een beroep bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen, overeenkomstig en met inachtneming van de regels vermeld in hoofdstuk VIII van titel IV en de regels die inzake de geschillenbeslechting door dat rechtscollege zijn bepaald bij of krachtens het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges.”.

**Art. 7.** In artikel 2.6.7, eerste lid, 1<sup>o</sup>, van dezelfde codex worden tussen de woorden “geschorst is door” en de woorden “de Raad van State” de woorden “de Raad voor Vergunningsbetwistingen of” ingevoegd.

**Art. 8.** In artikel 4.8.2 van dezelfde codex, vervangen bij het decreet van 6 juli 2012 en gewijzigd bij de decreten van 4 april 2014, 25 april 2014 en 8 december 2017, worden punt 1<sup>o</sup> en punt 2<sup>o</sup> opnieuw opgenomen in de volgende lezing:

“1<sup>o</sup> besluiten tot definitieve vaststelling van gewestelijke, provinciale en gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen;  
2<sup>o</sup> besluiten tot definitieve vaststelling van gewestelijke, provinciale en gemeentelijke stedenbouwkundige verordeningen;”.

**Art. 9.** Aan artikel 4.8.11 van dezelfde codex, vervangen bij het decreet van 25 april 2014 en gewijzigd bij de decreten van 9 december 2016 en 8 december 2017, worden een paragraaf 3 en een paragraaf 4 toegevoegd, die luiden als volgt:

“§3. De beroepen bij de Raad, vermeld in artikel 4.8.2, 1<sup>o</sup> en 2<sup>o</sup>, kunnen worden ingesteld door elke partij die doet blijken van een benadeling of van een belang.

§4. De beroepen, vermeld in artikel 4.8.2, 1<sup>o</sup> en 2<sup>o</sup>, worden ingesteld binnen een vervaltermijn van zestig dagen, die ingaat op een van de volgende dagen:

- 1<sup>o</sup> de dag na de betekening van het besluit met een beveiligde zending, als een dergelijke betekening vereist is;
- 2<sup>o</sup> de dag na de bekendmaking van het besluit in het Belgisch Staatsblad, in de andere gevallen dan het geval, vermeld in punt 1<sup>o</sup>.”.

**Art. 10.** In artikel 4.8.21 van dezelfde codex, vervangen bij het decreet van 4 april 2014, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1<sup>o</sup> de woorden “de zaak” worden vervangen door de woorden “het beroep inzake de registratiebeslissing”;

2<sup>o</sup> er wordt een tweede lid toegevoegd, dat luidt als volgt:

“Elke partij, vermeld in artikel 4.8.11, §3, kan in de beroepen, vermeld in artikel 4.8.2, 1<sup>o</sup> en 2<sup>o</sup>, tussenkomen.”.

Hoofdstuk 3. Wijzigingen van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges



**Art. 11.** In artikel 2, 1<sup>o</sup>, b), van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, gewijzigd bij de decreten van 25 april 2014 en 8 december 2017, wordt tussen de woorden "de omgevingsvergunning" en de zinsnede "en artikel 43" de zinsnede ", artikel 45 van het decreet van 25 april 2014 betreffende complexe projecten" ingevoegd.

**Art. 12.** Aan artikel 10, vijfde lid, van hetzelfde decreet wordt de volgende zin toegevoegd:

"De voorzitter van het bestuursrechtcollege, vermeld in artikel 2, 1<sup>o</sup>, b), zorgt voor de behandeling bij voorrang van de beroepen tegen de besluiten tot definitieve vaststelling van ruimtelijke uitvoeringsplannen en stedenbouwkundige verordeningen en tegen definitieve voorkeursbesluiten en projectbesluiten inzake complexe projecten."

**Art. 13.** Aan artikel 12, tweede lid, van hetzelfde decreet, ingevoegd bij het decreet van 24 februari 2017, wordt de volgende zin toegevoegd:

"Het voormelde rechtcollege heeft ook een kamer die uitsluitend bevoegd is voor de beroepen tegen definitieve voorkeursbesluiten en projectbesluiten inzake complexe projecten."

Hoofdstuk 4. Wijzigingen van het decreet van 25 april 2014 betreffende complexe projecten

**Art. 14.** In artikel 2 van het decreet van 25 april 2014 betreffende complexe projecten wordt een punt 11<sup>o</sup>/1 ingevoegd, dat luidt als volgt:

"11<sup>o</sup>/1 Raad voor Vergunningsbetwistingen: de Raad voor Vergunningsbetwistingen, opgericht bij artikel 4.8.1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009;"

**Art. 15.** In artikel 36, vijfde lid, van hetzelfde decreet worden de woorden "Raad van State" vervangen door de woorden "Raad voor Vergunningsbetwistingen".

**Art. 16.** In artikel 43, derde lid, van hetzelfde decreet worden de woorden "Raad van State" vervangen door de woorden "Raad voor Vergunningsbetwistingen".

**Art. 17.** In artikel 44, derde lid, van hetzelfde decreet worden de woorden "Raad van State" vervangen door de woorden "Raad voor Vergunningsbetwistingen".

**Art. 18.** In artikel 45 van hetzelfde decreet worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1<sup>o</sup> het eerste lid wordt vervangen door wat volgt:

"Het definitief vastgestelde voorkeursbesluit en het definitief vastgestelde projectbesluit kan door elke partij die doet blijken van een benadeling of van een belang worden bestreden met een beroep bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen, opgericht bij artikel 4.8.1. van de Vlaamse Codex

Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009, met toepassing van de regels die inzake de geschillenbeslechting door dat rechtscollege zijn bepaald bij of krachtens het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges.”;

2° er worden een derde en een vierde lid toegevoegd, die luiden als volgt:

“De beroepen, vermeld in het eerste lid, worden ingesteld binnen een vervaltermijn van zestig dagen, die ingaat op een van de volgende dagen:

- 1° de dag na de betekening van het besluit met een beveiligde zending, als een dergelijke betekening vereist is;
- 2° de dag na de bekendmaking van het besluit in het Belgisch Staatsblad, in de andere gevallen dan de gevallen, vermeld in punt 1°.

Elke partij die doet blijken van een benadeling of van een belang, kan in de zaak tussenkomen.”.

#### Hoofdstuk 5. Slotbepalingen

**Art. 19.** De bepalingen van dit decreet zijn voor het eerst van toepassing op besluiten inzake de definitieve vaststelling van ruimtelijke uitvoeringsplannen en de definitieve vaststelling van stedenbouwkundige verordeningen, vermeld in artikel 4.8.2, 1° en 2°, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2019, die conform de voormelde Codex voorlopig zijn vastgesteld, vanaf de datum van de inwerkingtreding van dit decreet.

De bepalingen van dit decreet zijn voor het eerst van toepassing op besluiten tegen definitieve voorkeursbesluiten en definitieve projectbesluiten inzake complexe projecten, vermeld in artikel 45, eerste lid, van het decreet van 25 april 2014 betreffende complexe projecten , waarvan het ontwerp conform het voormelde decreet is vastgesteld, vanaf de datum van de inwerkingtreding van dit decreet.

**Art. 20.** Dit decreet treedt in werking op een door de Vlaamse Regering vast te stellen datum en uiterlijk op 1 juli 2024.

Brussel,

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Jan JAMBON

De Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme,

Zuhal DEMIR



ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE





# RAAD VAN STATE

## afdeling Wetgeving

advies 72.576/AV  
van 15 februari 2023

over

een voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009, het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges en het decreet van 25 april 2014 betreffende complexe projecten, wat betreft de uitbreiding van de rechtsmacht van de Raad voor Vergunningsbetwistingen’

Op 21 november 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme verzocht binnen een termijn van zestig dagen, verlengd tot vijfenzeventig dagen\*, een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009, het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges en het decreet van 25 april 2014 betreffende complexe projecten, wat betreft de uitbreiding van de rechtsmacht van de Raad voor Vergunningsbetwistingen’.

Het voorontwerp is door de algemene vergadering onderzocht op 24 januari 2023. De algemene vergadering was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, eerste voorzitter van de Raad van State, Pierre VANDERNOOT, Martine BAGUET en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitters, Chantal BAMPS, Luc CAMBIER, Bernard BLERO, Wouter PAS, Koen MUYLLE, Patrick RONVAUX, Christine HOREVOETS en Inge VOS, staatsraden, Jan VELAERS, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, Christian BEHRENDT en Johan PUT, assessoren, en Gregory DELANNAY, hoofdgriffier.

De verslagen zijn uitgebracht door Anne VAGMAN, eerste auditeur-afdelingshoofd, Katrien DIDDEN, auditeur, Ambre VASSART en Xavier MINY, adjunct-auditeurs.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 15 februari 2023.

\*

---

\* Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van zestig dagen verlengd wordt tot vijfenzeventig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de algemene vergadering met toepassing van artikel 85.



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<sup>1</sup>, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

\*

### STREKKING VAN HET VOORONTWERP

1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt tot wijziging van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009 (hierna: VCRO), het decreet van 4 april 2014 ‘betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges’ (hierna: het DBRC-decreet) en het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende complexe projecten’.

Met de ontworpen regeling wordt beoogd de volgende jurisdictionele beroepen toe te wijzen aan de Raad voor Vergunningsbetwistingen:

- beroepen tegen besluiten tot definitieve vaststelling van gewestelijke, provinciale en gemeentelijke ruimtelijk uitvoeringsplannen (artikelen 2 tot 4 van het voorontwerp);
- beroepen tegen besluiten tot definitieve vaststelling van gewestelijke, provinciale en gemeentelijke stedenbouwkundige verordeningen (artikelen 5 en 6);
- beroepen tegen definitieve voorkeursbesluiten en projectbesluiten inzake complexe projecten (artikel 18).

Deze beroepen worden op heden behandeld door de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, die haar bevoegdheid ontleent aan artikel 14, § 1, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973 (hierna: “de gecoördineerde wetten”).

2. De Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb) werd opgericht bij het decreet van 27 maart 2009 ‘tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijk plannings-, vergunningen en handhavingsbeleid’. Bij zijn oprichting werd de RvVb bevoegd voor de beroepen ingesteld tegen vergunningsbeslissingen, valideringsbeslissingen en registratiebeslissingen.

De RvVb maakt als Vlaams administratief rechtscollege deel uit van de “Dienst van de Vlaams Bestuursrechtscolleges” (hierna: DBRC)<sup>2</sup>, die de Vlaamse administratieve rechtscolleges sinds 2014 overkoepelt en ondersteunt.

De Vlaamse DBRC omvat op heden de volgende administratieve rechtscolleges:

---

<sup>1</sup> Aangezien het gaat om een voorontwerp van decreet, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

<sup>2</sup> Opgericht bij het DBRC-decreet.

- de RvVb;
- het Handhavingscollege (voorheen: het Milieuhandhavingscollege);
- de Raad voor Verkiezingsbetwistingen.

De bevoegdheden van deze administratieve rechtscolleges werden eerder reeds stapsgewijs uitgebreid.

Zo is de RvVb sinds zijn oprichting onder meer nog bevoegd geworden voor beroepen ingesteld tegen omgevingsvergunningen en beslissingen inzake onteigeningen.

3. Met het om advies voorgelegde voorontwerp wordt de bevoegdheid van de RvVb verder uitgebreid, waarbij de RvVb bevoegd zal worden voor beroepen tegen de besluiten tot definitieve vaststelling van ruimtelijke uitvoeringsplannen en stedenbouwkundige verordeningen en tegen definitieve voorkeursbesluiten en projectbesluiten inzake complexe projecten.<sup>3</sup>

Het voorontwerp voorziet tevens in de behandeling bij voorrang van deze beroepen door de RvVb (artikel 12).

Het aan te nemen decreet treedt in werking op een door de Vlaamse Regering vast te stellen datum en uiterlijk op 1 juli 2024.

## BEVOEGDHEID

### A. Algemeen

4.1. Artikel 160 van de Grondwet bepaalt:

“Er bestaat voor geheel België een Raad van State, waarvan de samenstelling, de bevoegdheid en de werking door de wet worden bepaald. De wet kan evenwel aan de Koning de macht toekennen de rechtspleging te regelen overeenkomstig de beginselen die zij vaststelt.

De Raad van State doet bij wege van arrest uitspraak als administratief rechtscollege en geeft advies in de door de wet bepaalde gevallen.

[...]”.

Artikel 161 van de Grondwet bepaalt:

“Geen administratief rechtscollege kan worden ingesteld dan krachtens een wet.”

4.2. Artikel 160 van de Grondwet behoudt aan de federale overheid de bevoegdheid voor om de samenstelling, de bevoegdheid en de werking van de Raad van State te bepalen, met inbegrip

---

<sup>3</sup> Tegelijkertijd wordt beoogd om ook de bevoegdheden van het Handhavingscollege op algemene wijze uit te breiden. Dit maakt het voorwerp uit van het eveneens aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, om advies voorgelegde voorontwerp van kaderdecreet ‘over de handhaving van Vlaamse regelgeving’ (72.624/3).

van de procedureregels, alsook om de gevallen te definiëren waarin de Raad van State bij wege van arrest uitspraak doet als administratief rechtscollege en advies uitbrengt.<sup>4</sup>

4.3. Artikel 161 van de Grondwet behoudt aan de federale overheid de bevoegdheid voor om administratieve rechtscolleges op te richten.<sup>5</sup> Samen gelezen met de artikelen 144 tot 146 van de Grondwet behouden deze bepalingen aan de federale overheid ook de bevoegdheid voor om “hun bevoegdheden en de door hen na te leven procedureregels te bepalen”.<sup>6</sup>

4.4. Aangezien de RvVb een administratief rechtscollege is dat uitspraak doet over jurisdictionele beroepen, is de Vlaamse decreetgever in beginsel niet bevoegd om de ontworpen bepalingen aan te nemen. Bovendien raakt het voorontwerp aan de bevoegdheid van de Raad van State en betreedt de decreetgever ook in dit opzicht een aan de federale wetgever voorbehouden materie.

4.5. Zowel het Grondwettelijk Hof<sup>7</sup> als de Raad van State, afdeling Wetgeving<sup>8</sup>, hebben evenwel bevestigd dat het niet uitgesloten is dat de gemeenschappen en gewesten, op grond van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, bij decreet of ordonnantie aan de Raad van State de bevoegdheid onttrekken om bepaalde bestuurlijke geschillen te beslechten en deze toewijzen aan bij decreet of ordonnantie opgerichte rechtscolleges,

---

<sup>4</sup> GwH 19 mei 2022, nr. 69/2022, B.18.

<sup>5</sup> GwH 27 januari 2011, nr. 8/2011, B.8.4.

<sup>6</sup> GwH 27 januari 2011, nr. 8/2011, B.8.4.

<sup>7</sup> GwH 30 april 2003, nr. 49/2003, B.8.1 tot B.8.5., m.b. overw. B.8.3.; GwH 27 januari 2011, nr. 8/2011, B.8.1. tot B.8.9.; GwH nr.53/2016, 21 april 2016, B.92.3. tot B.92.5.3.

<sup>8</sup> Adv.RvS 35.979/1, 30 oktober 2003, over een voorontwerp van decreet ‘betreffende de rechtspositieregeling van de student, de participatie in het hoger onderwijs en de begeleiding van de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen’; adv.RvS 36.359/1, 15 januari 2004, over een voorontwerp van decreet ‘betreffende de flexibilisering van het hoger onderwijs in Vlaanderen’; adv.RvS 39.080/AV/3, 18 oktober 2005, over een voorontwerp van decreet ‘houdende de wijziging van de Gemeentekieswet, de Provinciekieswet, de wet betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven en de wet tot organisatie van de geautomatiseerde stemming’; adv.RvS 38.240/3, 26 april 2005, over een voorontwerp van Gemeentedecreet; adv.RvS 38.530/VR/3, 12 juli 2005, over een voorontwerp van Provinciedecreet; adv.RvS 40.316/1, 11 mei 2006, over een voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn’; adv.RvS 40.450/3, 7 juni 2006, over een voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn’; adv.RvS 42.324/AV, 20 maart 2007, over een voorontwerp van decreet ‘tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel XVI Toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen’; adv.RvS 44.130/1, 13 maart 2008, over een voorontwerp van decreet ‘betreffende de organisatie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn’; adv.RvS 45.195/3 van 14 oktober 2008, over een voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van het gemeentedecreet’; adv.RvS 45.519/3 van 13 januari 2009, over een voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van het Provinciedecreet en van het decreet van 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking’; adv.RvS 48.756/3 van 26 oktober 2010, over een voorontwerp van decreet ‘houdende organisatie van de lokale en provinciale verkiezingen en houdende wijziging van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005, het Provinciedecreet van 9 december 2005 en het decreet van 19 december 2008 betreffende de organisatie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn’; adv.RvS 53.889/AV/1 van 17 oktober 2013, over een voorontwerp van decreet ‘betreffende de omgevingsvergunning’; adv.RvS 55.237/AG/4 van 10 maart 2014, over een voorontwerp van decreet ‘créant un Conseil du contentieux administratif wallon’; adv.RvS 53.889/AV/1, 17 oktober 2013, over een voorontwerp van decreet ‘betreffende de omgevingsvergunning’; adv.RvS 55.237/AG/4 van 10 maart 2014, over een voorontwerp van decreet ‘créant un Conseil du contentieux administratif wallon’; adm.RvS 59.790/1/V van 13 september 2016 over een voorontwerp van decreet ‘betreffende onteigening van algemeen nut’; adv.RvS 59.790/1/V van 13 september 2016, over een voorontwerp van decreet ‘betreffende onteigening van algemeen nut’; adv.RvS 61.794/3 van 9 oktober 2017, over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap ‘over het lokaal bestuur’.

voor zover aan de voorwaarden voor de uitoefening van de impliciete bevoegdheden is voldaan. Daartoe is vereist dat de regeling noodzakelijk is voor de uitoefening van een bevoegdheid van de gemeenschap of het gewest, dat de weerslag van de regeling op de federale aangelegenheid slechts marginaal is en dat deze aangelegenheid zich tot een gedifferentieerde regeling leent. Dit werd ook nog bevestigd tijdens de parlementaire voorbereiding van artikel 144, tweede lid, van de Grondwet.<sup>9</sup>

4.6. Uit de parlementaire voorbereiding van de artikelen 160 en 161 van de Grondwet en met name uit de verklaringen van de minister van Binnenlandse Zaken in de Kamercommissie, die door meerdere leden van de Senaatscommissie werden bevestigd, blijkt dat de grondwetgever, wat de marginale weerslag betreft, in ieder geval twee grenzen zag. In de eerste plaats zal de toepassing van de impliciete bevoegdheden “er zeker niet toe kunnen leiden dat de Gemeenschappen of de Gewesten een algemeen systeem van administratieve rechtscolleges opbouwen, of zelfs een algemeen administratief rechtscollege”<sup>10</sup>, en in de tweede plaats “moet de Raad van State – als hoogste administratief rechtscollege – altijd in laatste aanleg uitspraak kunnen doen”.<sup>11</sup>

4.7. In arrest nr. 8/2011 van 27 januari 2011 was het Grondwettelijk Hof van oordeel dat bij de oprichting van de RvVb bij decreet van het Vlaamse Gewest van 27 maart 2009 ‘tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid’, aan de voorwaarden voor de uitoefening van de impliciete bevoegdheden was voldaan. Het Hof stelde:

“B.8.7.2. Uit de voormelde parlementaire voorbereiding blijkt dat de decreetgever de oprichting van een administratief rechtscollege noodzakelijk achtte, enerzijds, om het beroep bij de Vlaamse Regering te vervangen door een beroepsprocedure bij een onpartijdige en onafhankelijke instantie die over voldoende expertise zou beschikken om te kunnen oordelen of vergunningsbeslissingen in overeenstemming zijn met de goede ruimtelijke ordening en, anderzijds, om een snelle afhandeling van dat beroep te kunnen verzekeren. Het blijkt niet dat die beoordeling onjuist is.

B.8.8. De aangelegenheid van de beroepsprocedure tegen een bestuurlijke beslissing waarbij een vergunning wordt uitgereikt of geweigerd, een as-builtattest wordt uitgereikt of geweigerd of een constructie al dan niet wordt opgenomen in een vergunningsregister leent zich tot een gedifferentieerde regeling aangezien op het federale niveau er ook uitzonderingen zijn op de algemene bevoegdheid van de Raad van State en de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State enkel uitspraak doet over beroepen tot nietigverklaring van de in artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State vermelde akten en reglementen voor zover in geen beroep bij een ander administratief rechtscollege is voorzien.

B.8.9. De weerslag op de aan de federale wetgever voorbehouden bevoegdheid is tenslotte marginaal, nu de bevoegdheid van de Raad voor vergunningsbetwistingen is

---

<sup>9</sup> Toelichting *Parl.St.*, Senaat, 2012-2013, 5 – 2242/1, 2.

<sup>10</sup> Verslag bij de herziening van titel III van de Grondwet, om een nieuw hoofdstuk in te voegen betreffende de administratieve rechtscolleges en de Raad van State, *Parl.St.* Senaat, BZ 1991-1992, 100-48/2, 11.

<sup>11</sup> Verslag namens de commissie herziening van de Grondwet, *Parl.St.* Kamer 1992-93, nr. 831/3, 7.

beperkt tot beroepen die worden ingesteld tegen de individuele beslissingen vermeld in artikel 133/56, tweede lid, van het decreet van 18 mei 1999.

B.8.10.1. Luidens artikel 160 van de Grondwet worden de bevoegdheid en de werking van de Raad van State door de wet bepaald. Op grond van artikel 14, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State doet de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State uitspraak over ‘de cassatieberoepen ingesteld tegen de door de administratieve rechtscolleges in laatste aanleg gewezen beslissingen in betwiste zaken wegens overtreding van de wet of wegens schending van substantiële of op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen’.

B.8.10.2. In de parlementaire voorbereiding van de bestreden bepalingen werd uitdrukkelijk bevestigd dat de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, met toepassing van het voormelde artikel 14, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, als cassatierechter optreedt ten aanzien van de uitspraken van de Raad voor vergunningsbetwistingen (Parl. St., Vlaams Parlement, 2008-2009, nr. 2011/1, p. 211), hetgeen te dezen noodzakelijk is in het licht van de beoordeling van het marginaal karakter van de maatregel.

B.8.10.3. Bijgevolg beperken de bestreden bepalingen niet op overdreven wijze de bevoegdheden van de Raad van State, zodat de decreetgever slechts op marginale wijze is getreden op de ter zake aan de federale wetgever voorbehouden bevoegdheid.”

4.8. Het onderhavig voorontwerp van decreet heeft betrekking op het toekennen van bijkomende bevoegdheden aan de RvVb.

In vergelijking met het decreet waarover het Grondwettelijk Hof zich in arrest nr. 8/2011 diende uit te spreken, heeft het voorontwerp echter de bijkomende specificiteit dat het ditmaal niet de bedoeling is om een administratief beroep bij de Vlaamse Regering te vervangen door een jurisdictioneel beroep bij de RvVb, en dat de aan de RvVb toe te kennen rechtsprekende bevoegdheden niet alleen slaan op “individuele beslissingen” doch ook op reglementaire besluiten.<sup>12</sup>

Deze specifieke kenmerken van het voorontwerp nopen de Raad van State tot een nieuw onderzoek van de overeenstemming van het voorontwerp van decreet met de voorwaarden

---

<sup>12</sup> Het reglementair karakter van ruimtelijke uitvoeringsplannen en stedenbouwkundige verordeningen wordt bevestigd in meerdere bepalingen van de VCRO. Zie onder meer artikel 1.1.2., 13°, VCRO dat bepaalt dat voor de toepassing van deze Codex wordt verstaan onder stedenbouwkundig voorschrift:

“een reglementaire bepaling, opgenomen in:

a) een ruimtelijk uitvoeringsplan;  
b) een plan van aanleg;  
c) een stedenbouwkundige verordening, of een bouwverordening vastgelegd op grond van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996;  
d) het herkenbare onderdeel van een projectbesluit dat geldt als ruimtelijk uitvoeringsplan;”

Artikel 2.2.5, § 1, tweede lid, VCRO bepaalt voorts dat het grafische plan dat aangeeft voor welk gebied of welke gebieden het plan van toepassing is en de bijbehorende stedenbouwkundige voorschriften verordenende kracht hebben. Wat betreft het verordenend karakter van de voorschriften van een ruimtelijk uitvoeringsplan zie ook o.m. RvS 14 september 2021, nr. 251.490, Boeraeve e.a.

Wat de definitieve voorkeursbesluiten en projectbesluiten betreft, wordt aangenomen dat het gaat om bestuurshandelingen die de kenmerken van een verordenend besluit en van een individuele beslissing kunnen combineren (advies 54.388/1 van 20 december 2013 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende complexe projecten’, opmerking 4).

voor de uitoefening van impliciete bevoegdheden op grond van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

## B. Beoordeling van de ontworpen regeling

### a. Noodzakelijkheid

5. Artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalt uitdrukkelijk dat de decreten slechts rechtsbepalingen kunnen bevatten in aangelegenheden waarvoor de gemeenschappen en gewesten niet bevoegd zijn “voor zover die bepalingen noodzakelijk zijn voor de uitoefening van hun bevoegdheden.”

Dit impliceert dat de gemeenschappen en gewesten in het kader van de uitoefening van hun eigen bevoegdheden een doelstelling nastreven die zij slechts kunnen bereiken door in hun decreet of ordonnantie bepalingen op te nemen die in beginsel tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren.

6. Uit de memorie van toelichting blijkt dat de steller van het voorontwerp met het voorliggend voorontwerp in essentie beoogt om de vertraging in de realisatie van investeringsprojecten tegen te gaan.

Volgens de steller van het voorontwerp zou die vertraging het gevolg zijn van de mogelijkheid voor de rechtszoekenden om bij de Raad van State een juridictioneel beroep in te stellen tegen de besluiten houdende definitieve vaststelling van ruimtelijke uitvoeringsplannen (hierna: RUP's) en de stedenbouwkundige verordeningen, enerzijds, en tegen de definitieve voorkeursbesluiten en projectbesluiten inzake complexe projecten, anderzijds.

Daarbij wordt voorgehouden dat het voor de uitoefening van de gewestelijke bevoegdheid inzake ruimtelijke ordening, waartoe de investeringsprojecten behoren, noodzakelijk is om de aan de federale wetgever voorbehouden bevoegdheid inzake de Raad van State (artikel 160 van de Grondwet) en inzake administratieve rechtscolleges (artikel 161 van de Grondwet) te betreden, door de hiervoor genoemde besluiten aan het vernietigings- en schorsingscontentieux van de Raad van State te onttrekken en binnen de rechtsmacht van de RvVb te brengen. De bevoegdheid van de Raad van State zou ter zake beperkt worden tot die van cassatierechter.

7. Om de door artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 vereiste noodzakelijkheid aan te tonen, worden in de memorie van toelichting twee types van argumenten ontwikkeld.

Enerzijds wordt voorgehouden dat de doorlooptijd voor de procedures bij de Raad van State aanzienlijk langer is dan de doorlooptijd van de procedures bij de RvVb.

Anderzijds wordt geargumenteed dat de onderlinge verwevenheid van de beroepen tegen individuele vergunningen, die thans bij de RvVb dienen te worden ingediend, en de beroepen

tegen de RUP's en de stedenbouwkundige verordeningen, die thans bij de Raad van State dienen te worden ingesteld, voor bijkomende vertraging zorgen.

8.1. Wat de doorlooptijd van de procedures bij de Raad van State, enerzijds, en bij de RvVb, anderzijds, betreft, wordt in de memorie van toelichting het volgende gesteld:

“Uit de recente rechtspraak van de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak blijkt dat de behandeling van een annulatieberoep tegen een RUP een doorlooptijd kent van gemiddeld 26 maanden, met uitschieters van 42 maanden. (...) De huidige doorlooptijden bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen bevestigen dat deze Raad nu reeds binnen een relatief korte termijn van gemiddeld één jaar tot een definitieve uitspraak komt over een annulatieberoep. In het kader van het Vlaamse relanceplan 2020 werden bovendien extra bestuursrechtters aangeworven. Hierdoor zal de doorlooptijd verder reduceren tot maximaal negen maanden.”

8.2. Hierbij dient in de eerste plaats te worden opgemerkt dat de vergelijking die wordt gemaakt niet zonder meer opgaat, aangezien ze betrekking heeft op twee verschillende types van procedures: de procedures bij de Raad van State met betrekking tot ruimtelijke uitvoeringsplannen, enerzijds, en de procedures bij de RvVb tegen individuele vergunningen, anderzijds. Het eerste type van procedures is duidelijk complexer dan het tweede type van procedures, niet alleen door de omvang van de bestreden beslissing en het bijbehorende administratief dossier, maar ook doordat het regelgevend kader waaraan dient te worden getoetst uitgebreider en complexer is. Daarnaast zijn er vaak veel meer tussenkomenende partijen en dient ook meer rekening te worden gehouden met de samenhang tussen verschillende beroepen gericht tegen eenzelfde plan, waarbij telkens andere middelen van partijen dienen te worden onderzocht.

Er zijn uiteraard geen gegevens voorhanden over de doorlooptijd van dat eerste type van procedures bij de RvVb, aangezien deze tot op heden ter zake niet bevoegd is. De in de memorie van toelichting vermelde doorlooptijden van de procedures bij de RvVb betreffen vrijwel<sup>13</sup> uitsluitend procedures inzake individuele beslissingen. Ook de in het vooruitzicht gestelde vermindering van die doorlooptermijnen tot 9 maanden, geldt slechts *rebus sic stantibus*, d.w.z. voor zover de bevoegdheid van de RvVb niet verder wordt uitgebreid.<sup>14</sup>

8.3. Wat vervolgens de doorlooptijd van de procedures bij de Raad van State betreft, wordt door de steller van het voorontwerp geen rekening gehouden met de hervorming van de Raad van State die reeds werd doorgevoerd bij de wet van 6 september 2022 ‘tot wijziging van artikel 69 van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973’<sup>15</sup> en met de hervorming die in de nabije toekomst nog zal worden doorgevoerd ingevolge het voorontwerp van wet ‘tot wijziging van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973’, dat bovendien voorziet in een spoedige inwerkingtreding, waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, reeds

<sup>13</sup> De procedures bij de RvVb bevatten weliswaar ook de omgevingsvergunningen voor het verkavelen van gronden, die naast individuele bepalingen ook reglementaire voorschriften bevatten aangaande de wijze waarop de verkaveling ingericht wordt en de kavels bebouwd kunnen worden. Die vergunningen kunnen echter qua aard en omvang bezwaarlijk met een RUP worden vergeleken.

<sup>14</sup> Beleidsplan DBRC 2021-2024, p. 9, te raadplegen op <https://www.dbr.be/sites/default/files/2021-08/DBRC-beleidsplan-2021-2024.pdf>.

<sup>15</sup> BS 17 oktober 2022.



advies uitbracht<sup>16</sup> en dat binnenkort zou worden ingediend bij de Kamer van volksvertegenwoordigers.

De wet van 6 september 2022 breidt het kader van de Raad van State aanzienlijk uit, meer bepaald met 14 staatsraden, 32 eerste auditeurs, auditeurs of adjunct-auditeurs en 7 griffiers. Uit de memorie van toelichting bij het wetsontwerp blijkt dat de wetgever met deze kaderuitbreiding beoogt “de doorlooptijd te verkorten en de rechtszekerheid te bevorderen, om het wetgevend proces te verbeteren en om bestuursgeschillen nog sneller te kunnen beslechten”. In de memorie van toelichting wordt in dat verband nog het volgende gesteld:

“De versterking van de beide pijlers zal leiden tot snellere en kwaliteitsvolle procedures. Op die manier wordt de rechtszekerheid verhoogd en krijgen verzoekers en overheden sneller duidelijkheid, hetgeen goed is voor het investeringsklimaat.”<sup>17</sup>

Het voorontwerp van wet ‘tot wijziging van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973’, strekt ertoe, zoals blijkt uit de memorie van toelichting, om door een hervorming van de procedure voor de afdeling Bestuursrechtspraak te voorzien

“in een maximale doorlooptijd van een gewoon annulatieberoep zonder procedurele incidenten tot achttien maanden, met bijbehorende maatregelen die de doorlooptijd moeten doen slinken, een meer actieve aansturing van de schorsingsprocedure op maat, aan de hand van een procedurekalender. En tot slot, de herinvoering van de bestuurlijke lus binnen het vergunningscontentieux.”

Eveneens in dit verband, dient te worden gewezen op artikel 19 van dat voorontwerp, dat bepaalt:

“In afwijking van artikel 76, § 1, tweede lid, bepaalt de Koning, bij een in Ministerraad overlegd besluit, de zaken van hoger openbaar belang die een snelle en optimale behandeling vergen. Hij bepaalt eveneens, op dezelfde wijze, de noodzakelijke organisatorische maatregelen die het college van korpschefs daartoe kan nemen. De korpschefs geven in het activiteitenverslag bedoeld in artikel 119 een overzicht van de stand van zaken van de in het tweede lid bedoelde zaken van hoger openbaar belang. Zij bezorgen daarnaast aan het einde van elk semester aan de minister van Binnenlandse Zaken een bondig overzicht van die stand van zaken.”

8.4. Uit al deze elementen blijkt dat de federale wetgever ingrijpende maatregelen neemt om de doorlooptijden van de procedures bij de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, op algemene wijze drastisch in te korten, en daarbij in het bijzonder aandacht besteedt aan de doorlooptijden van “zaken van hoger openbaar belang die een snelle en optimale behandeling vergen”, zoals de zaken die een aanzienlijke weerslag hebben op het investeringsklimaat.

Het komt de Raad van State voor dat bij de beoordeling van de noodzaak van de in het voorontwerp van decreet bepaalde bevoegdheidsuitbreiding van de RvVb uiteraard moet rekening worden gehouden met de door de federale wetgever reeds genomen en op korte termijn

---

<sup>16</sup> Adv.RvS 72.602/AV van 25 januari 2023 over een voorontwerp van wet ‘tot wijziging van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973’.

<sup>17</sup> *Parl. St.*, Kamer, 2021-2022, 55, 2790/1, 4.

nog te nemen maatregelen, die immers precies hetzelfde oogmerk hebben, met name de doorlooptijden van de procedures voor de Raad van State drastisch inkorten.<sup>18</sup>

9.1. Een tweede argument dat de steller van het voorontwerp aanvoert om de noodzaak van de bevoegdheidsuitbreiding van de RvVb aan te tonen, is dat de onderlinge verwevenheid van de procedures voor de Raad van State tegen de RUP's enerzijds en de procedures voor de RvVb tegen individuele vergunningen anderzijds, de doorlooptijd van die laatste procedures ongunstig beïnvloedt.

In de memorie van toelichting wordt dienaangaande gesteld dat, wanneer er tegelijkertijd een procedure hangende is bij de Raad van State tegen het RUP en een procedure bij de RvVb tegen een individuele vergunning, in die laatste procedure soms ook reeds wettigheidskritiek wordt uitgebracht tegen het RUP, die ertoe zou kunnen leiden dat de RvVb op grond van artikel 159 van de Grondwet het RUP buiten toepassing laat en in het licht daarvan uitspraak doet over het beroep tegen de individuele vergunning. Vervolgens wordt gesteld dat de RvVb in die hypothese verkiest te wachten, tot de Raad van State zijn arrest over het beroep tot vernietiging van het RUP heeft geveld, wat tot een verlenging van de doorlooptijd zou leiden. Door de ontworpen uitbreiding van de bevoegdheid van de RvVb zou dit probleem, luidens de memorie van toelichting, worden opgelost:

“Door de snellere afhandeling van vernietigings- en schorsingsberoepen tegen de RUP's en stedenbouwkundige verordeningen zal de wettigheid van het onderliggende plan/verordening vaak al beslecht zijn op het ogenblik dat de vergunningsprocedure voor het uiteindelijke project finaal is doorlopen. Minstens zal de zaak al beslecht zijn op het ogenblik dat het vergunningsberoep bij de RvVb in staat is en inhoudelijk onderzocht moet worden. Dezelfde wettigheidsbezwaren van de onderliggende reglementaire besluiten zullen dus ook niet meer zo sterk spelen in de beroepsprocedure tegen de uiteindelijke vergunning (positief effect op de proceseconomie). In de eerder uitzonderlijke gevallen dat een einduitspraak over het reglementair besluit nog niet zou voorliggen op het ogenblik dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen de vergunningsberoepen ontvangt dan zal het bestuursrechtcollege de behandeling van de beroepen voortaan zelf in de hand hebben en optimaal kunnen afstemmen met eventuele hangende beroepen tegen omgevingsvergunningen. Er kunnen dus ook bij de vergunningsbetwistingen verdere efficiëntiewinsten geboekt worden die vandaag de dag niet mogelijk zijn.”

9.2. Het komt de Raad van State evenwel voor dat, bij de beantwoording van de vraag of de voorgenomen uitbreiding van de bevoegdheid van de RvVb tot efficiëntiewinsten zal leiden en of deze de doorlooptijd van de procedures gunstig zal beïnvloeden, men niet uit het oog mag verliezen dat er tegen elk arrest van de RvVb, hoe dan ook, nog een cassatieberoep kan worden ingesteld bij de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak.<sup>19</sup> Alle wettigheidsargumenten die door de RvVb worden verworpen, zowel ten aanzien van de RUP's als ten aanzien van de individuele vergunningsbeslissingen, zullen immers opnieuw kunnen worden aangevoerd in dit cassatieberoep.

---

<sup>18</sup> Vgl. GwH 19 mei 2022, nr. 69/2022, B.21.1 en B.21.2.

<sup>19</sup> Zie over deze voorwaarde gesteld door het Grondwettelijk Hof *supra* randnr. 4.7.

Wanneer een cassatieberoep in een administratieve zaak wordt ingesteld, bestaat weliswaar niet de mogelijkheid om de gevolgen van de bestreden rechterlijke beslissing te schorsen. Het instellen van een dergelijk cassatieberoep belet dus niet dat de bestuurlijke beslissingen die bij die rechterlijke beslissing wettig zijn bevonden, ten uitvoer worden gelegd. De vernietiging van een rechterlijke beslissing met betrekking tot een reglementair besluit heeft evenwel tot gevolg dat de zaak verwezen wordt naar de RvVb die opnieuw uitspraak moet doen en daarbij rekening dient te houden met het cassatiearrest ten aanzien van de daarin beslechte rechtspunten (artikel 15 van de gecoördineerde wetten).

Uit de vaststelling in de memorie van toelichting dat het aantal cassatieberoepen dat wordt ingesteld tegen arresten van de RvVb veeleer beperkt is, lijkt voorts niet zonder meer te kunnen worden afgeleid dat dit ook het geval zal zijn in geval de RvVb zich zal uitspreken over voormelde beroepen tegen reglementaire besluiten.

Hoewel de cassatieberoepen door de Raad van State bij voorrang worden behandeld<sup>20</sup>, zal er dan nog nauwelijks sprake zijn van een gunstige invloed op de doorlooptijd van de zaak en van efficiëntiewinst. Indien de Raad van State daarentegen als vernietigingsrechter optreedt – zoals thans het geval is – is zijn arrest een eindarrest, waartegen nog slechts de – hoogst uitzonderlijk – ingestelde buitengewone rechtsmiddelen<sup>21</sup> en de voorziening bij het Hof van Cassatie inzake attributieconflicten mogelijk zijn.

10. Ook het argument dat het noodzakelijk is om de bevoegdheid van de RvVb uit te breiden tot de RUP's en de stedenbouwkundige verordeningen omdat de RvVb door zijn specialisatie beter dan de Raad van State geschikt zou zijn om hierover te oordelen en daarenboven door een centralisering van de geschillen ook beter de rechtseenheid en rechtszekerheid zou kunnen vrijwaren, gaat voorbij aan het gegeven dat het uiteindelijk aan de Raad van State zal toekomen om als cassatierechter met de deskundigheid en de ervaring die de zijne zijn, te zorgen voor de eenheid en de rechtszekerheid in de toepassing van het recht.

11. Om al deze redenen is de Raad van State, afdeling Wetgeving, van oordeel dat er zeer ernstige twijfels over bestaan of voldaan is aan de noodzakelijkheidsvoorwaarde vereist voor de toepassing van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

#### b. Marginale weerslag

12. De weerslag van de ontworpen regeling op de federale bevoegdheden wordt in de memorie van toelichting als marginaal bestempeld omwille van de volgende redenen: de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, blijft bevoegd als cassatierechter ten aanzien van de uitspraken van de RvVb, het gaat om een beperkt en strikt afgebakend contentieux, met een zeer beperkt

---

<sup>20</sup> Krachtens artikel 20, § 4, van de gecoördineerde wetten doet de Raad van State binnen zes maanden na de beschikking inzake de toelaatbaarheid uitspraak over het cassatieberoep.

<sup>21</sup> Meer bepaald het verzet, derden-verzet en het beroep tot herziening (zie artikelen 40 tot 50*sexies* van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 'tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State').

volume aan beroepen en de maatregel heeft ten slotte geen impact op federale hoven en rechtbanken. Daarbij wordt ook verwezen naar de beoordeling ter zake in arrest nr. 8/2011 van het Grondwettelijk Hof.

13. In arrest nr. 8/2011 heeft het Grondwettelijk Hof gesteld dat de aldaar bestreden decretale regeling een marginale weerslag heeft op de aan de federale wetgever voorbehouden aangelegenheden, omdat enerzijds “de bevoegdheid van de Raad voor Vergunningsbetwistingen is beperkt tot beroepen die worden ingesteld tegen de individuele beslissingen vermeld in artikel 133/56, tweede lid, van het decreet van 18 mei 1999” en omdat anderzijds “de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (...) als cassatierechter optreedt ten aanzien van de uitspraken van de Raad voor vergunningsbetwistingen”. Deze twee elementen bleken voor het Grondwettelijk Hof afdoende te zijn om de marginale weerslag van de toentertijd bestreden decretale regeling te affirmeren.

14. Zoals hiervoor reeds werd opmerkt, heeft het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet, in vergelijking met het decreet waarover het Grondwettelijk Hof zich in zijn arrest 8/2011 diende uit te spreken, echter onder meer de bijkomende specificiteit dat de aan de RvVb toe te kennen rechtsprekende bevoegdheden niet alleen slaan op “individuele beslissingen” (overweging B.8.9 van het arrest nr. 8/2011), doch ook op reglementaire besluiten.<sup>22</sup>

De afdeling Wetgeving is van oordeel dat het feit dat een deelentiteit een administratief rechtscollege, zoals de RvVb, de bevoegdheid verleent om kennis te nemen van beroepen ingesteld tegen reglementaire bestuurshandelingen, een probleem oplevert wat betreft de voorwaarde dat de inbreuk op de bevoegdheid van de federale overheid slechts een marginale weerslag mag hebben.

15. De Raad van State is opgericht als hoogste administratief rechtscollege om, naast de rechtsbescherming waarin de hoven en rechtbanken voorzien, een bijkomende rechtsbescherming te bieden tegen onwettige bestuurshandelingen. Artikel 14, eerste lid, van de gecoördineerde wetten biedt aan elke belanghebbende de mogelijkheid om bij de Raad van State<sup>23</sup> een beroep tot nietigverklaring in te stellen tegen “de akten en reglementen van de onderscheidene administratieve overheden”.<sup>24</sup> Als één van de belangrijkste beweegredenen voor de oprichting van de Raad van State gold de mogelijkheid om verordenende besluiten, die de rechter tot dan uitsluitend op grond

---

<sup>22</sup> Over de vraag of het arrest nr. 8/2011 in deze zin dient te worden begrepen dat het elke mogelijkheid uitsluit om gebruik te maken van de impliciete bevoegdheden teneinde een specifiek juridictioneel beroep in het leven te roepen voor beslissingen van reglementaire aard, zie A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 615; J. THEUNIS en D. VAN EECKHOUTTE, “Naleving en handhaving: Strafrecht, strafvervolgung, administratieve sancties, administratieve rechtscolleges” in B. SEUTIN en G. VAN HAEGENDOREN (eds.), *De transversale bevoegdheden in het federale België*, Brugge, die Keure, 2017, 499 ; J. VANPRAET, *De latente staatsvorming*, Brugge, die Keure, 2011, 296; J. VANPRAET, *Vlaamse bestuursrechtscolleges in een Grondwettelijk perspectief*, Brugge, die Keure, 2015, 30-31; J. VELAERS, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar*, Brugge, die Keure, 2019, III, 295-296.

<sup>23</sup> Althans voor zover het geschil niet door de wet aan een ander rechtscollege wordt toegekend.

<sup>24</sup> GwH 15 mei 1996, nr. 31/96, B.2.1.

van artikel 159 van de Grondwet kon weigeren toe te passen, door de Raad van State *erga omnes* te laten vernietigen.<sup>25</sup>

De nietigverklaring van bestuurlijke beslissingen van reglementaire aard maakt inderdaad deel uit van de harde kern van de bevoegdheden die toegewezen zijn aan de rechter inzake nietigverklaring wegens machtsoverschrijding. Gelet op de normatieve draagwijdte van reglementaire bestuurshandelingen en op het mogelijk ruime toepassingsgebied *ratione personae* van dergelijke handelingen, vertoont de nietigverklaring wegens onwettigheid van die handelingen, in vergelijking met de nietigverklaring van beslissingen met individuele strekking, een specifieke graad van ernst die de keuze van de federale wetgever om de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State ter zake een gecentraliseerde bevoegdheid op te dragen, verklaart en rechtvaardigt.

Dat is bijvoorbeeld tot uiting gekomen wanneer bij de wet van 15 september 2006<sup>26</sup> de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen werd opgericht. Dat gespecialiseerd rechtscollege werd inzonderheid belast met het objectief contentieux inzake de wettigheid van beslissingen met individuele strekking, genomen ten aanzien van vreemdelingen ter uitvoering van de wet van 15 december 1980 ‘betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen’. In het kader van die hervorming werd het objectief contentieux inzake de wettigheid van reglementaire besluiten vastgesteld ter uitvoering van de wet van 15 december 1980, niet opgedragen aan de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen, maar is dat een aangelegenheid van de Raad van State gebleven.

Het voorliggende dispositief, dat uitgaat van een wetgever die in beginsel niet bevoegd is om die aangelegenheid te regelen, zou ertoe leiden dat een situatie wordt gecreëerd die de federale wetgever, die wel bevoegd is ter zake, tot op heden altijd geweigerd heeft als dusdanig vast te leggen, namelijk deze waarbij een ander administratief rechtscollege dan de Raad van State een bevoegdheid wordt toegekend om reglementaire besluiten te vernietigen.

De weerslag van de ontworpen regeling op de aan de federale wetgever voorbehouden aangelegenheden is dan ook niet marginaal omdat afbreuk wordt gedaan aan een fundamenteel beginsel ter zake.<sup>27</sup>

16. Uit het feit dat het aantal reglementaire besluiten dat binnen het toepassingsgebied van het voorontwerp valt op dit ogenblik strikt afgebakend en beperkt is, kan evenmin geconcludeerd worden dat de inbreuk op de bevoegdheid van de federale overheid marginaal zou zijn. Of er sprake is van een marginale weerslag dient immers niet alleen vanuit kwantitatief doch ook vanuit kwalitatief oogpunt te worden onderzocht.

---

<sup>25</sup> *Parl.St.* Kamer 1945-46, 14, 10-11.

<sup>26</sup> Wet van 15 september 2006 ‘tot hervorming van de Raad van State en tot oprichting van een Raad voor Vreemdelingenbetwistingen’.

<sup>27</sup> Uit de parlementaire voorbereiding van artikel 160 van de Grondwet en met name uit de verklarende nota bij het voorstel tot herziening van de Grondwet blijkt dat de grondwetgever van oordeel was dat de voorwaarde van de marginale weerslag “onder meer inhoudt dat nooit afbreuk mag worden gedaan aan de fundamentele beginselen ter zake” (Verklarende nota, *Parl.St.* Kamer 1992-93, nr. 831/1, 3-4).

Reglementaire besluiten zijn besluiten die een rechtsregel formuleren en dus een algemene draagwijdte hebben. Gelet op het verordenend karakter van de voorschriften van een ruimtelijk uitvoeringsplan dringt de naleving ervan zich op aan eenieder.<sup>28</sup>

De impact van de beoordeling van reglementaire besluiten op het juridisch landschap is dan ook groter dan de beoordeling van individuele besluiten. De uitkomst van een dergelijk beroep is vaak van aard vele rechtsonderhorigen te treffen. Bovendien vormt het reglementaire besluit de rechtsgrond op basis waarvan latere individuele besluiten zullen worden genomen.

Ook in het licht van de aard en de gevolgen verbonden aan de vernietiging of verwerping van een beroep tegen een reglementair besluit in vergelijking met een individueel besluit kan niet worden aangenomen dat de impact van de ontworpen regeling op de bevoegdheid van de Raad van State slechts marginaal zou zijn.

17. Hoewel het gaat om een duidelijk “afgebakend” contentieux, kan voorts bezwaarlijk worden aangenomen dat het contentieux dat wordt overgedragen “beperkt” is.

Het contentieux inzake het omgevingsrecht dat wordt gevormd door beroepen tegen ruimtelijke uitvoeringsplannen, stedenbouwkundige verordeningen en project- en voorkeursbesluiten inzake complexe projecten is immers noch in omvang, noch in belang “beperkt”.

Dat de bevoegdheid slechts betrekking heeft op “vier strikt afgebakende types van besluiten”, zoals gesteld in de memorie van toelichting, neemt niet weg dat deze besluiten de belangrijkste reglementaire instrumenten vormen binnen het beleidsveld van de Vlaamse ruimtelijke ordening en kunnen uitgaan van drie verschillende overheidsniveaus: het gewest, de provincies en de gemeenten. Het feit dat bij de Raad van State, algemeen beschouwd, verhoudingsgewijs een veel groter aantal annulatieberoepen wordt ingeleid, betekent niet dat het ontnemen van het reglementaire contentieux inzake het Vlaamse omgevingsrecht slechts een beperkte impact zou hebben op de bevoegdheid van de Raad van State.

Rekening houdend met de bevoegdheden die reeds aan de RvVb werden overgedragen, zal de ontworpen bevoegdheidsoverdracht tot gevolg hebben dat het algemene contentieux inzake het omgevingsrecht berust bij de RvVb.

18. Het is juist dat nog een cassatieberoep zou kunnen worden ingesteld tegen de beslissingen van de RvVb waarin deze uitspraak heeft gedaan over beroepen tegen reglementaire besluiten bedoeld in het voorontwerp. Als gevolg van de voorliggende hervorming zou de controle van de wettigheid van die reglementaire besluiten niet meer uitgeoefend worden binnen het kader van de regels die van toepassing zijn op het contentieux inzake de nietigverklaring van reglementaire besluiten. Die controle zou voortaan moeten plaatsvinden door middel van een onderzoek van de regelmatigheid van de bestreden rechterlijke beslissing.

---

<sup>28</sup> RvS 14 september 2021, nr. 251.490, Boeraeve e.a.

De Raad van State zal in het kader van een dergelijk onderzoek weliswaar onrechtstreeks bevoegd zijn om zich uit te spreken over de wettigheid van het reglementair besluit waarop de bestreden rechterlijke beslissing betrekking heeft,<sup>29</sup> hetgeen zou kunnen worden opgevat als een mildering van de weerslag van de inbreuk op de bevoegdheid van de federale overheid.

Er dient evenwel op gewezen te worden dat de controle die uitgevoerd wordt in het kader van de administratieve cassatie niet zal uitmonden in een nietigverklaring of weigering tot nietigverklaring van het reglementair besluit, maar in een cassatie van de rechterlijke beslissing waarin uitspraak is gedaan over de wettigheid van het reglementair besluit.

De finaliteit van een cassatieberoep bestaat erin om de vermeend onwettige beslissing van een administratief rechtscollege teniet te doen, waarna de zaak voor een nieuwe beoordeling aan het rechtscollege wordt voorgelegd, zodat de verzoekende partij in cassatie een nieuwe kans verwerft op een voor haar gunstiger beslissing van dat rechtscollege.<sup>30</sup> Een cassatieberoep heeft geen schorsende werking<sup>31</sup> en staat in beginsel enkel open voor diegenen die partij waren bij de door het cassatieberoep bestreden beslissing.<sup>32</sup> Ook dient gewezen te worden op het verschil in de omvang van de controlebevoegdheid door de Raad van State en de gevolgen van een cassatieberoep in vergelijking met een annulatieberoep. Wanneer de Raad van State over een administratief cassatieberoep uitspraak doet, oordeelt hij immers enkel in rechte en treedt hij daarbij niet in de beoordeling van de zaken zelf.<sup>33</sup> Een middel dat niet voor de bodemrechter werd opgeworpen, is in beginsel nieuw en bijgevolg niet ontvankelijk.<sup>34</sup> De vernietiging van een reglementair besluit geldt bovendien *erga omnes*, terwijl de beslissing waarbij de Raad van State uitspraak doet over een administratief cassatieberoep slechts geldt tussen de partijen.<sup>35</sup> Die verschillen, die zowel gelden voor handelingen met individuele strekking als voor handelingen van reglementaire aard, krijgen evenwel een bijzondere dimensie wanneer het zou gaan om handelingen van reglementaire aard.

Zo zal, door het beperken van de bevoegdheid van de Raad van State tot een cassatiebevoegdheid, het voor de Raad van State niet langer mogelijk zijn om een beroep te doen op het mechanisme vervat in artikel 14<sup>ter</sup> van de gecoördineerde wetten. Dat artikel biedt de Raad

---

<sup>29</sup> Met dien verstande dat het hem in beginsel niet toekomt om de beoordeling van de feiten door het administratief rechtscollege te controleren. De wetgever heeft in artikel 14, § 2, tweede zin, van de gecoördineerde wetten immers gepreciseerd dat wanneer de afdeling Bestuursrechtspraak uitspraak doet in de hoedanigheid van cassatierechter in administratieve zaken “zij (...) daarbij niet in de beoordeling van de zaken zelf [treedt]”.

<sup>30</sup> RvS 31 maart 2020, nr. 247.351, Katholieke Universiteit Leuven; RvS 17 februari 2009, nr. 190.519, Universiteit Gent.

<sup>31</sup> RvS 31 maart 2020, nr. 247.351, Katholieke Universiteit Leuven.

<sup>32</sup> RvS 17 december 2019, nr. 246.407, Deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen; RvS 19 januari 2006, nr. 153.948, De Jaeger, E. BREWAEYS, “Rechtspleging Afd. Administratie – RvS-wet art. 20” in *Publiek Procesrecht*, Antwerpen, Kluwer, [2013], 11; A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht Belgisch Administratief Recht*, Mechelen, Kluwer, 2021, 1400.

<sup>33</sup> Art. 14, § 2, gecoördineerde wetten.

<sup>34</sup> RvS 20 oktober 2022, nr. 254.825, Cuvelier e.a.; RvS 15 september 2022, nr. 254.498, Deputatie van de Provincie Oost-Vlaanderen; E. BREWAEYS, *o.c.*, 13.

<sup>35</sup> RvS 21 november 2012, nr. 221.445, XXX; A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *o.c.*, 1401.



van State de mogelijkheid om, bij wijze van uitzondering, en bij wege van algemene beschikkingen, de rechtsgevolgen van een vernietigd besluit voorlopig of definitief te behouden. Het is zeer de vraag of een dergelijk gevolg, met betrekking tot reglementaire handelingen, slechts een marginale weerslag heeft.<sup>36</sup>

Aansluitend bij die laatste vaststelling, heeft de voorliggende hervorming, doordat deze een niet eerder geziene situatie en daarmee samenhangende moeilijkheden<sup>37</sup> doet ontstaan, voorts tot gevolg dat de federale wetgever verplicht wordt om de procedure inzake administratieve cassatie fundamenteel te herzien en na te gaan of het niet aangewezen of zelfs noodzakelijk is om het bestaande procesrecht aan te passen en te vervolledigen door nieuwe wet- of regelgeving, die nodig zou blijken met het oog op een gepaste behandeling van de cassatieberoepen.

19. Gelet op hetgeen voorafgaat kan de afdeling Wetgeving niet concluderen dat de weerslag van de inbreuk een marginaal karakter vertoont.

### c. Conclusie

20. Besloten dient dan ook te worden dat de Raad van State, afdeling Wetgeving, zeer ernstige twijfel heeft bij het vereiste van de noodzakelijkheid en dat in elk geval niet is voldaan aan het vereiste van de marginale weerslag. Bijgevolg kan het voorontwerp geen doorgang vinden.

DE HOOFDGRIFFIER

DE EERSTE VOORZITTER

Gregory DELANNAY

Wilfried VAN VAERENBERGH

---

<sup>36</sup> In arrest 18/2012 van 9 februari 2012, heeft het Grondwettelijk Hof het belang van dat mechanisme in de volgende bewoordingen benadrukt: “De wetgever, die ertoe gehouden is met name het beginsel van de rechtszekerheid te waarborgen, moet de wijze regelen waarop de administratieve handeling wordt getoetst, hetgeen beperkingen aan de incidentele rechterlijke wettigheidstoetsing kan vereisen, op voorwaarde dat die beperkingen evenredig zijn met het nagestreefde wettige doel.” (B.8.2). Het Hof heeft *in casu* geconcludeerd dat de tempering van de terugwerkende kracht van arresten waarbij de nietigverklaring van reglementaire handelingen wordt uitgesproken, welke tempering ingesteld is bij artikel 14<sup>ter</sup>, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, “een billijk evenwicht tot stand heeft gebracht tussen het belang dat elke situatie die strijdig is met het recht wordt verholpen en de bekommernis dat bestaande toestanden en gewekte verwachtingen na verloop van tijd niet meer in het gedrang worden gebracht”.

<sup>37</sup> Dat geldt bijvoorbeeld voor de zeer problematische gevolgen, op vlak van de rechtszekerheid, van een arrest van de Raad van State waarbij een beslissing van de RvVb, waarbij deze een annulatieberoep tegen een reglementaire handeling niet-gegrond verklaard zou hebben, vernietigd zou worden wegens schending van de wet. Moet de reglementaire handeling al dan niet als rechtsgeldig beschouwd worden voordat de RvVb opnieuw uitspraak doet op verwijzing na cassatie?



ONTWERP VAN DECREET



## ONTWERP VAN DECREET

Op voorstel van de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme;

Na beraadslaging,

## DE VLAAMSE REGERING BESLUIT:

De Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme is ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

Hoofdstuk 1. Inleidende bepaling

**Artikel 1.** Dit decreet regelt een gewestaangelegenheid.

Hoofdstuk 2. Wijzigingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009

**Art. 2.** Aan artikel 2.2.10 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009, vervangen bij het decreet van 1 juli 2016 en gewijzigd bij de decreten van 8 december 2017 en 26 april 2019, wordt een paragraaf 8 toegevoegd, die luidt als volgt:

“§8. Het besluit tot definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan kan worden bestreden met een beroep bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen, overeenkomstig en met inachtneming van de regels, vermeld in hoofdstuk VIII van titel IV, en de regels die inzake de geschillenbeslechting door dat rechtscollege zijn bepaald bij of krachtens het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges.”.

**Art. 3.** Aan artikel 2.2.15 van dezelfde codex, vervangen bij het decreet van 1 juli 2016 en gewijzigd bij het decreet van 26 april 2019, wordt een paragraaf 9 toegevoegd, die luidt als volgt:

“§9. Het besluit tot definitieve vaststelling van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan kan worden bestreden met een beroep bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen, overeenkomstig en met inachtneming van de regels, vermeld in hoofdstuk VIII van titel IV, en de regels die inzake de geschillenbeslechting door dat rechtscollege zijn bepaald bij of krachtens het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges.”.

**Art. 4.** Aan artikel 2.2.21 van dezelfde codex, ingevoegd bij het decreet van 1 juli 2016 en gewijzigd bij de decreten van 8 december 2017 en 26 april 2019, wordt een paragraaf 9 toegevoegd, die luidt als volgt:

“§9. Het besluit tot definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan kan worden bestreden met een beroep bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen, overeenkomstig en met inachtneming van de regels, vermeld in hoofdstuk VIII van titel IV, en de regels die inzake de geschillenbeslechting door dat rechtscollege zijn bepaald bij of krachtens het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges.”.

**Art. 5.** Aan artikel 2.3.1 van dezelfde codex, het laatst gewijzigd bij het decreet van 9 juli 2021, wordt een negende lid toegevoegd, dat luidt als volgt:

“Het besluit tot definitieve vaststelling van de gewestelijke stedenbouwkundige verordening kan worden bestreden met een beroep bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen, overeenkomstig en met inachtneming van de regels, vermeld in hoofdstuk VIII van titel IV, en de regels die inzake de geschillenbeslechting door dat rechtscollege zijn bepaald bij of krachtens het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges.”.

**Art. 6.** In artikel 2.3.2 van dezelfde codex, het laatst gewijzigd bij het decreet van 26 april 2019, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° er wordt een paragraaf 1/3 ingevoegd, die luidt als volgt:

“§1/3. Het besluit tot definitieve vaststelling van de provinciale stedenbouwkundige verordening kan worden bestreden met een beroep bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen, overeenkomstig en met inachtneming van de regels, vermeld in hoofdstuk VIII van titel IV, en de regels die inzake de geschillenbeslechting door dat rechtscollege zijn bepaald bij of krachtens het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges.”;

2° er wordt een paragraaf 2/3 toegevoegd, die luidt als volgt:

“§2/3. Het besluit tot definitieve vaststelling van de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening kan worden bestreden met een beroep bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen, overeenkomstig en met inachtneming van de regels, vermeld in hoofdstuk VIII van titel IV, en de regels die inzake de geschillenbeslechting door dat rechtscollege zijn bepaald bij of krachtens het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges.”.

**Art. 7.** In artikel 2.6.7, eerste lid, 1°, van dezelfde codex worden tussen de woorden “geschorst is door” en de woorden “de Raad van State” de woorden “de Raad voor Vergunningsbetwistingen of” ingevoegd.

**Art. 8.** In artikel 4.8.2 van dezelfde codex, vervangen bij het decreet van 6 juli 2012 en gewijzigd bij de decreten van 4 april 2014, 25 april 2014 en 8 december 2017, worden punt 1° en punt 2° opnieuw opgenomen in de volgende lezing:

- “1° besluiten tot definitieve vaststelling van gewestelijke, provinciale en gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen;
- 2° besluiten tot definitieve vaststelling van gewestelijke, provinciale en gemeentelijke stedenbouwkundige verordeningen;”.

**Art. 9.** Aan artikel 4.8.11 van dezelfde codex, vervangen bij het decreet van 25 april 2014 en gewijzigd bij de decreten van 9 december 2016 en 8 december 2017, worden een paragraaf 3 en een paragraaf 4 toegevoegd, die luiden als volgt:

“§3. De beroepen bij de Raad, vermeld in artikel 4.8.2, 1° en 2°, kunnen worden ingesteld door elke partij die doet blijken van een benadeling of van een belang.

§4. De beroepen, vermeld in artikel 4.8.2, 1° en 2°, worden ingesteld binnen een vervaltermijn van zestig dagen, die ingaat op een van de volgende dagen:

- 1° de dag na de betekening van het besluit met een beveiligde zending, als een dergelijke betekening vereist is;

2° de dag na de bekendmaking van het besluit in het Belgisch Staatsblad, in de andere gevallen dan het geval, vermeld in punt 1°.”

**Art. 10.** In artikel 4.8.21 van dezelfde codex, vervangen bij het decreet van 4 april 2014, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° de woorden “de zaak” worden vervangen door de woorden “het beroep inzake de registratiebeslissing”;

2° er wordt een tweede lid toegevoegd, dat luidt als volgt:

“Elke partij, vermeld in artikel 4.8.11, §3, kan in de beroepen, vermeld in artikel 4.8.2, 1° en 2°, tussenkomen.”

Hoofdstuk 3. Wijzigingen van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges

**Art. 11.** In artikel 2, 1°, b), van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, gewijzigd bij de decreten van 25 april 2014 en 8 december 2017, wordt tussen de woorden “de omgevingsvergunning” en de zinsnede “en artikel 43” de zinsnede “, artikel 45 van het decreet van 25 april 2014 betreffende complexe projecten” ingevoegd.

**Art. 12.** Aan artikel 10, vijfde lid, van hetzelfde decreet wordt de volgende zin toegevoegd:

“De voorzitter van het bestuursrechtscollege, vermeld in artikel 2, 1°, b), zorgt voor de behandeling bij voorrang van de beroepen tegen de besluiten tot definitieve vaststelling van ruimtelijke uitvoeringsplannen en stedenbouwkundige verordeningen en tegen definitieve voorkeursbesluiten en projectbesluiten inzake complexe projecten.”

**Art. 13.** Aan artikel 12, tweede lid, van hetzelfde decreet, ingevoegd bij het decreet van 24 februari 2017, wordt de volgende zin toegevoegd:

“Het voormelde rechtscollege heeft ook een kamer die uitsluitend bevoegd is voor de beroepen tegen definitieve voorkeursbesluiten en projectbesluiten inzake complexe projecten.”

Hoofdstuk 4. Wijzigingen van het decreet van 25 april 2014 betreffende complexe projecten

**Art. 14.** In artikel 2 van het decreet van 25 april 2014 betreffende complexe projecten wordt een punt 11°/1 ingevoegd, dat luidt als volgt:

“11°/1 Raad voor Vergunningsbetwistingen: de Raad voor Vergunningsbetwistingen, opgericht bij artikel 4.8.1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009;”

**Art. 15.** In artikel 36, vijfde lid, van hetzelfde decreet worden de woorden “Raad van State” vervangen door de woorden “Raad voor Vergunningsbetwistingen”.

**Art. 16.** In artikel 43, derde lid, van hetzelfde decreet worden de woorden “Raad van State” vervangen door de woorden “Raad voor Vergunningsbetwistingen”.

**Art. 17.** In artikel 44, derde lid, van hetzelfde decreet worden de woorden “Raad van State” vervangen door de woorden “Raad voor Vergunningsbetwistingen”.



**Art. 18.** In artikel 45 van hetzelfde decreet worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° het eerste lid wordt vervangen door wat volgt:

“Het definitief vastgestelde voorkeursbesluit en het definitief vastgestelde projectbesluit kan door elke partij die doet blijken van een benadeling of van een belang worden bestreden met een beroep bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen, opgericht bij artikel 4.8.1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009, met toepassing van de regels die inzake de geschillenbeslechting door dat rechtscollege zijn bepaald bij of krachtens het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscollèges.”;

2° er worden een derde en een vierde lid toegevoegd, die luiden als volgt:

“De beroepen, vermeld in het eerste lid, worden ingesteld binnen een vervaltermijn van zestig dagen, die ingaat op een van de volgende dagen:

- 1° de dag na de betekening van het besluit met een beveiligde zending, als een dergelijke betekening vereist is;
- 2° de dag na de bekendmaking van het besluit in het Belgisch Staatsblad, in de andere gevallen dan de gevallen, vermeld in punt 1°.

Elke partij die doet blijken van een benadeling of van een belang, kan in de zaak tussenkomen.”.

## Hoofdstuk 5. Slotbepalingen

**Art. 19.** De bepalingen van dit decreet zijn voor het eerst van toepassing op besluiten inzake de definitieve vaststelling van ruimtelijke uitvoeringsplannen en de definitieve vaststelling van stedenbouwkundige verordeningen, vermeld in artikel 4.8.2, 1° en 2°, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2019, die conform de voormelde codex voorlopig zijn vastgesteld, vanaf de datum van de inwerkingtreding van dit decreet.

De bepalingen van dit decreet zijn voor het eerst van toepassing op besluiten tegen definitieve voorkeursbesluiten en definitieve projectbesluiten inzake complexe projecten, vermeld in artikel 45, eerste lid, van het decreet van 25 april 2014 betreffende complexe projecten, waarvan het ontwerp conform het voormelde decreet is vastgesteld, vanaf de datum van de inwerkingtreding van dit decreet.

**Art. 20.** Dit decreet treedt in werking op een door de Vlaamse Regering vast te stellen datum en uiterlijk op 31 december 2024.

Brussel, 26 mei 2023.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Jan JAMBON

De Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie  
en Toerisme,

Zuhal DEMIR