Rolnummers 5591 en 5597
Arrest nr. 74/2014 van 8 mei 2014

A R R E S T

In zake : de beroepen tot vernietiging van de artikelen 4.8.4 en 4.8.28, § 2, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, zoals vervangen bij artikel 5 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 6 juli 2012 houdende wijziging van diverse bepalingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, wat de Raad voor Vergunningsbetwistingen betreft, ingesteld door Immanuel Thielemans en anderen en door de vzw « Straatego » en anderen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters A. Alen en J. Spreutels, de rechters E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût en T. Giet, en, overeenkomstig artikel 60*bis* van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, emeritus voorzitter M. Bossuyt, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van emeritus voorzitter M. Bossuyt,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de beroepen en rechtspleging*

Bij verzoekschriften die aan het Hof zijn toegezonden bij op 22 en 25 februari 2013 ter post aangetekende brieven en ter griffie zijn ingekomen op 25 en 26 februari 2013, zijn beroepen tot vernietiging ingesteld van de artikelen 4.8.4 en 4.8.28, § 2, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, zoals vervangen bij artikel 5 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 6 juli 2012 houdende wijziging van diverse bepalingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, wat de Raad voor Vergunningsbetwistingen betreft (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 24 augustus 2012, tweede editie), respectievelijk door Immanuel Thielemans, Eric Neyrinck, Annick Meurant, Jan Stevens, Jacques Meyvis en Anne Clarck en door de vzw « Straatego », de vzw « Ademloos » en Frieda Philips, allen bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P. Vande Casteele, advocaat bij de balie te Antwerpen.

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 5591 en 5597 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

De Vlaamse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. M. Storme, advocaat bij de balie te Gent, heeft een memorie ingediend, de verzoekende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend en de Vlaamse Regering heeft ook een memorie van wederantwoord ingediend.

Bij beschikking van 26 november 2013 heeft het Hof de zaken in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 8 januari 2014, na de partijen te hebben uitgenodigd, in een uiterlijk op 3 januari 2014 in te dienen aanvullende memorie, waarvan ze een kopie laten toekomen aan de andere partijen binnen dezelfde termijn, te antwoorden op de volgende vragen :

« 1. Welke invloed kan het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 7 november 2013 in de zaak *Gemeinde Altrip*, C-72/12, hebben bij het onderzoek van de beroepen tot vernietiging ?

2. Schendt de mogelijkheid, afgeleid uit de bestreden bepalingen en de parlementaire voorbereiding ervan, dat de bestreden handeling kan worden hersteld door middel van een motivering *a posteriori*, de bevoegdheidverdelende regels inzake de uitdrukkelijke motivering van de individuele bestuurshandelingen, zoals die met name zijn gepreciseerd door het Hof in zijn arrest nr. 91/2013 van 13 juni 2013 ? ».

Aanvullende memories zijn ingediend door :

- de verzoekende partijen;

- de Vlaamse Regering.

Op de openbare terechtzitting van 8 januari 2014 :

- zijn verschenen :

. Mr. P. Vande Casteele, voor de verzoekende partijen;

. Mr. M. Storme, voor de Vlaamse Regering;

- hebben de rechters-verslaggevers T. Merckx-Van Goey en J.-P. Moerman verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- zijn de zaken in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *In rechte*

- *A* -

Ten aanzien van de draagwijdte van de beroepen en de hoedanigheid van de verzoekende partijen

A.1. De verzoekende partijen vorderen de vernietiging van twee onderdelen van artikel 5 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 6 juli 2012 houdende wijziging van diverse bepalingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, wat de Raad voor Vergunningsbetwistingen betreft (hierna : decreet van 6 juli 2012), meer bepaald de onderdelen waarbij in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna : VCRO) de artikelen 4.8.4 en 4.8.28, § 2, zijn vervangen.

De verzoekende partijen in zaak nr. 5591 verklaren dat zij een beroep tot vernietiging hebben ingesteld bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen of het voornemen hebben dat te zullen doen.

De eerste en de tweede verzoekende partij in de zaak nr. 5597 beroepen zich op hun statutair doel tot bescherming van het leefmilieu en op hun hoedanigheid van « procesbekwame » vereniging zonder winstoogmerk. Het verzoekschrift in de zaak nr. 5597, dat naast de twee verenigingen zonder winstoogmerk is ingediend door F. Philips, is voor het overige vrijwel identiek aan het verzoekschrift in de zaak nr. 5591.

De verzoekende partijen voeren vier middelen aan.

De eerste drie zijn gericht tegen artikel 4.8.4 van de VCRO. Dat artikel biedt de Raad voor Vergunningsbetwistingen de mogelijkheid om het voor hem gebrachte geschil op te lossen door de verwerende partij een bepaalde tijd te geven om een onregelmatigheid in de bestreden beslissing te doen herstellen. Die mogelijkheid wordt de bestuurlijke lus genoemd.

Het vierde middel is gericht tegen artikel 4.8.28, § 2, van de VCRO, dat een regeling inhoudt van de kosten van de procedure voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

Ten aanzien van het eerste middel

A.2.1. De verzoekende partijen voeren de schending aan van de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de beginselen van de rechten van de verdediging en van tegenspraak, de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, de beginselen van de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechtscolleges, het beginsel van de wapengelijkheid, de artikelen 144, 145, 159, 160, 161 en 190 van de Grondwet en het beginsel van de formele motiveringsplicht.

De verzoekende partijen klagen aan dat zij geen inspraak krijgen bij een beslissing van de Raad voor Vergunningsbetwistingen waarbij een bestuurlijke lus mogelijk wordt gemaakt en waardoor de bestreden beslissing kan worden gehandhaafd. De bestuurlijke lus voert volgens de verzoekende partijen een verschil in

behandeling in dat voorbijgaat aan de rechten van de verdediging en de wapengelijkheid. Naar hun mening staat de regeling ook haaks op de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechter.

De verzoekende partijen klagen ook aan dat de vervangende beslissing niet moet worden gemotiveerd, noch bekendgemaakt, waardoor volgens hen op discriminerende wijze afbreuk wordt gedaan aan de artikelen 32, 159 en 190 van de Grondwet en de formele motiveringsplicht.

A.2.2.1. De Vlaamse Regering zet allereerst uiteen in welke context de bestuurlijke lus is ingevoerd. Zij beklemtoont daarbij dat de bestuurlijke lus wel de mogelijkheid biedt om de bestreden beslissing van onregelmatigheden te zuiveren, maar niet om die beslissing inhoudelijk te wijzigen.

De Vlaamse Regering merkt ook op dat de bestuurlijke lus niet noodzakelijk impliceert dat de bestreden beslissing wordt gehandhaafd. Voorts kan de bestuurlijke lus het ontbreken van substantiële fasen in een vergunningsprocedure, zoals de ontstentenis van een openbaar onderzoek of een milieueffectenrapport, niet verhelpen. Bovendien kan een bestuurlijke lus enkel betrekking hebben op individuele vergunningsbeslissingen en niet op ruimtelijke plannen.

A.2.2.2. De Vlaamse Regering voert aan dat in het eerste middel niet duidelijk wordt uiteengezet waarin de discriminatie in de rechten van de verdediging zou bestaan. Ofwel beslist de Raad voor Vergunningsbetwistingen tot het instellen van de bestuurlijke lus na een openbare terechtzitting en op tegenspraak, ofwel zonder een degelijke zitting te houden, maar wordt nadien verder op tegenspraak geoordeeld.

Een verzoekende partij bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen wordt ook niet benadeeld wanneer een gebrek met een bestuurlijke lus kan worden verholpen. Als de Raad de beslissingen enkel op basis van een herstelbaar gebrek zou vernietigen en geen uitspraak doet over andere middelen, zouden die in een nieuwe procedure alsnog moeten worden onderzocht.

Volgens de Vlaamse Regering berust ook het onderdeel van het middel waarin de schending van het onpartijdigheidsbeginsel wordt aangevoerd op een onjuiste interpretatie van de bestreden bepalingen. Met de beslissing tot het instellen van een bestuurlijke lus wordt immers nog geen uitspraak gedaan over de herstelbaarheid van het gebrek. De mogelijkheid voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen om een bestuurlijke lus te openen, verschilt niet wezenlijk van de bevoegdheid van de gewone rechter, krachtens artikel 19, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek, om in elke stand van het geding voorlopige maatregelen te bevelen.

Bovendien bepaalt artikel 4.8.4 van de VCRO niet dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen in de fase na de bestuurlijke lus in dezelfde samenstelling zitting neemt. De samenstelling van de Raad is geregeld in bepalingen die niet zijn bestreden.

A.2.2.3. Wat betreft de grief dat de gehandhaafde beslissing niet moet worden bekendgemaakt, merkt de Vlaamse Regering op dat de bestuurlijke lus betrekking heeft op individuele vergunningen. Het in het middel aangevoerde artikel 190 van de Grondwet, dat betrekking heeft op de bekendmaking van wetten en besluiten, is volgens de Vlaamse Regering dan ook niet van toepassing.

Voorts merkt de Vlaamse Regering op dat de verzoekende partij in het kader van de procedure kennis krijgt van de gehandhaafde beslissing en die kan betwisten. Ook derden worden niet benadeeld omdat de gehandhaafde beslissing geen andere inhoud mag hebben dan de oorspronkelijke beslissing, die zij hadden kunnen aanvechten.

De stelling dat de gehandhaafde beslissing niet moet worden gemotiveerd, berust volgens de Vlaamse Regering op een verkeerde lezing van de bestreden bepaling. Het bestuur moet meedelen op welke wijze de onregelmatigheid wordt hersteld. Die aanvullende motivering moet ook deel uitmaken van het administratief dossier.

Volgens de Vlaamse Regering wordt in het verzoekschrift niet uiteengezet in welk opzicht artikel 159 van de Grondwet zou worden geschonden door de bestreden bepaling, die niet belet dat een beslissing die na het herstel van het gebrek onwettig blijft, buiten toepassing wordt gelaten.

Ook de bij artikel 32 van de Grondwet voorgeschreven openbaarheid van bestuur wordt volgens de Vlaamse Regering niet miskend, nu de bestreden bepaling nergens het recht beperkt om een bestuursdocument te raadplegen of er een afschrift van te krijgen.

Ten slotte, wat betreft de grief dat de tegenspraak over de bestuurlijke lus wordt beperkt tot de partijen in de zaak, valt volgens de Vlaamse Regering niet in te zien hoe derden, die de oorspronkelijke beslissing niet hebben aangevochten en die evenmin in de procedure zijn tussengekomen, zouden worden gediscrimineerd omdat zij niet worden uitgenodigd om hun standpunt te geven over de vraag of het gebrek is hersteld.

A.2.3.1. De verzoekende partijen antwoorden dat de grondwetsconforme interpretatie die de Vlaamse Regering voorstelt niet opgaat. Volgens hen zijn ook het aanvullend inrichten van een openbaar onderzoek of een milieueffectenrapport herstelbaar in de zin van de bestreden bepaling.

A.2.3.2. Wat betreft de schending van de rechten van de verdediging doen de verzoekende partijen nog opmerken dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen reeds bij het instellen van de bestuurlijke lus een oordeel velt over de onregelmatigheid en de herstelbaarheid ervan. Dat houdt volgens hen een voorbarig oordeel in, zonder dat daarover een debat op tegenspraak is gevoerd.

De Raad is volgens de verzoekende partijen niet meer onpartijdig nadat hij tot een bestuurlijke lus heeft beslist. Die situatie is – anders dan de Vlaamse Regering betoogt – niet vergelijkbaar met de mogelijkheid voor een gewone rechter om een voorlopige maatregel te bevelen krachtens artikel 19, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek, aangezien bij een bestuurlijke lus de situatie van de partijen reeds ten gronde wordt geregeld.

De verzoekende partijen betwijfelen overigens dat een andere rechter van de Raad voor Vergunningsbetwistingen de zaak na een bestuurlijke lus zal beoordelen.

A.2.3.3. De verzoekende partijen stellen dat artikel 190 van de Grondwet wel degelijk aan de orde is bij vergunningen inzake stedenbouw. Volgens hen geeft de Vlaamse Regering ook toe dat de gewone regels inzake bekendmakingen niet gelden voor de gehandhaafde beslissing.

De verzoekende partijen klagen aan dat derden kunnen worden benadeeld door de gehandhaafde beslissing, zonder daarvan op de hoogte te zijn. Het kan zijn dat de motivering van de vroegere beslissing hen ervan heeft weerhouden een beroep tot vernietiging in te stellen maar dat de nieuwe motivering wel nadelige elementen bevat.

Overigens bepaalt artikel 4.8.4 van de VCRO niet dat de handhavingsbeslissing niet moet worden bekendgemaakt. Het Hof zal eerst moeten uitmaken of de gewone regels voor de bekendmaking van vergunningen inzake stedenbouw gelden voor gehandhaafde beslissingen of niet.

De verzoekende partijen wijzen erop dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen krachtens artikel 4.8.2, derde lid, van de VCRO bij een vernietiging het bestuur kan opdragen een nieuwe beslissing te nemen binnen de termijn die hij bepaalt. Die bepaling voorziet in een correcte en snelle herstelregeling met waarborgen inzake transparantie die de regeling van de bestuurlijke lus niet biedt. Volgens hen is dat verschil onredelijk.

A.2.4.1. De Vlaamse Regering blijft erbij dat niet duidelijk is in welk opzicht de rechten van verdediging zouden zijn geschonden. Volgens haar volharden de verzoekende partijen in de verkeerde veronderstelling dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen, door de bestuurlijke lus in te stellen, reeds heeft beslist over de herstelbaarheid en over de handhaving van de bestreden beslissing. Bovendien hebben de partijen voor de Raad krachtens artikel 4.8.4, § 2, van de VCRO de mogelijkheid om hun zienswijze over de wijze van herstel kenbaar te maken.

A.2.4.2. Volgens de Vlaamse Regering berust ook de beweerde schending van het onpartijdigheidsbeginsel op de foute stelling dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen de situatie van de partijen ten gronde regelt.

A.2.4.3. Wat de grief over het gebrek aan kennisgeving betreft, repliceert de Vlaamse Regering dat de verzoekende partijen zelf stellen dat artikel 4.8.4 van de VCRO niet bepaalt dat de handhavingsbeslissing moet worden bekendgemaakt, zodat de bestreden bepaling niet in strijd kan zijn met artikel 190 van de Grondwet. In de veronderstelling dat daarover twijfel zou bestaan, moet de VCRO grondwetsconform worden geïnterpreteerd en dienen de handhavingsbeslissingen die volgens artikel 190 van de Grondwet zouden moeten worden bekendgemaakt, inderdaad te worden bekendgemaakt.

Voor de Vlaamse Regering is de grief over het gebrek aan motivering van de handhavingsbeslissing nog steeds niet duidelijk, nu de bestreden bepaling geen afbreuk doet aan de formele motiveringsplicht, die blijft bestaan voor de handhavingsbeslissing.

De Vlaamse Regering stelt vast dat de verzoekende partijen geen nieuwe elementen aanbrengen wat de beweerde schending van het wettigheidsbeginsel van artikel 159 van de Grondwet betreft.

Wat de openbaarheid van bestuur betreft, merkt de Vlaamse Regering nog op dat de handhavingsbeslissing wordt meegedeeld aan de partijen voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen en dat het voor derden die de oorspronkelijke beslissing niet hebben aangevochten, niet om een andersluidende beslissing gaat. Overigens worden ook de arresten van de Raad voor Vergunningsbetwistingen niet aangeplakt.

Ten aanzien van het tweede middel

A.3.1. De verzoekende partijen voeren in een tweede middel de schending aan van de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de beginselen van de rechten van de verdediging en van tegenspraak, van de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechtscolleges en van de wapengelijkheid, alsook met het Verdrag van Aarhus van 25 juni 1998 betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (hierna : Verdrag van Aarhus) en met de richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (hierna : richtlijn 2011/92/EU).

De verzoekende partijen klagen aan dat de toepassing van de bestuurlijke lus leidt tot nieuwe beslissingen die niet moeten worden bekendgemaakt, noch gemotiveerd. Enkel de partijen voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen krijgen daarvan kennis en enkel zij krijgen naderhand de mogelijkheid om hun zienswijze mee te delen over de wijze waarop de onregelmatigheid is hersteld. Zo wordt de toegang tot een rechter aan het publiek ontzegd, in strijd met het Verdrag van Aarhus en met de richtlijn 2011/92/EU.

A.3.2. De Vlaamse Regering is van mening dat het tweede middel berust op een verkeerde lezing van de bestreden bepaling.

Het middel gaat immers ten onrechte ervan uit dat het miskennen van milieurechtelijke bepalingen die in een bepaald stadium van een vergunningsprocedure een onderzoek of rapportering voorschrijven - zoals een milieueffectrapportering - herstelbaar zou zijn in die zin dat de volgende stadia niet moeten worden overgedaan. Alles hangt af van de aard van de geschonden rechtsregel zelf.

Wanneer een milieueffectonderzoek moet plaatsvinden op een bepaald tijdstip dat voorafgaat aan een volgende fase, zoals een consultatie van het publiek, kan het gebrek niet worden hersteld door enkel dat onderzoek over te doen zonder de volgende fasen te hervatten. Ook wanneer volgens het Verdrag van Aarhus of de richtlijn 2011/92/EU bepaalde stappen moeten worden gezet als alle opties nog open moeten zijn, kunnen de ontbrekende stappen niet worden hersteld zonder de rest van de procedure over te doen.

A.3.3. De verzoekende partijen antwoorden dat de Vlaamse Regering bepaalde procedures aanhaalt die niet in aanmerking zouden komen voor een bestuurlijke lus, maar dat de bestreden bepaling zelf geen enkele beperking inhoudt.

De verzoekende partijen merken op dat er geen voorafgaande discussie op tegenspraak is over de beslissing tot het instellen van een bestuurlijke lus en dat het publiek er niet bij wordt betrokken. Nu die beslissing niet wordt bekendgemaakt, worden zowel het Verdrag van Aarhus als de richtlijn 2011/92/EU geschonden, doordat het recht op toegang tot de rechter om die beslissing aan te vechten onwerkzaam wordt gemaakt.

A.3.4. De Vlaamse Regering repliceert dat artikel 4.8.4 van de VCRO niet bepaalt welke gebreken herstelbaar zijn en welke niet. Dat moet blijken uit de interpretatie van de geschonden rechtsregel zelf. Het is volgens de Vlaamse Regering niet de bedoeling om met toepassing van de bestuurlijke lus gebreken herstelbaar te maken die vanwege de aard van de geschonden rechtsregel niet herstelbaar zijn.

Ten aanzien van het derde middel

A.4.1. In een derde middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de beginselen van de rechten van de verdediging, van tegenspraak en van de openbare behandeling van de zaak, met de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met de artikelen 144, 145, 148, 160 en 161 van de Grondwet.

De verzoekende partijen klagen aan dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen ambtshalve kan beslissen tot het instellen van een bestuurlijke lus, en dat de partijen pas naderhand hun zienswijze kunnen meedelen over de wijze waarop de onregelmatigheid is hersteld. Zelfs als zij daarom zouden vragen, worden zij niet gehoord, in strijd met de in het middel aangevoerde bepalingen.

A.4.2. De Vlaamse Regering betwijfelt of de verzoekende partijen een juiste lezing geven aan de in het derde middel bestreden bepaling, meer bepaald artikel 4.8.4, § 3, van de VCRO.

Die bepaling sluit niet uit dat de zaak eerst na een openbare zitting in beraad wordt genomen wanneer een partij vraagt om te worden gehoord.

Mocht de Raad voor Vergunningsbetwistingen handelen in strijd met de grondwettelijke regels, dan zou dat niet te wijten zijn aan de bestreden bepaling, maar aan een procedurefout bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen, waartegen een cassatieberoep kan worden ingesteld bij de Raad van State.

A.4.3. De verzoekende partijen antwoorden dat het gegeven dat een cassatieberoep mogelijk is, het Hof niet vrijstelt van zijn grondwettigheidscontrole.

Volgens hen moet het decreet expliciet de mogelijkheid van een hoorzitting waarborgen.

A.4.4. De Vlaamse Regering repliceert dat wanneer een partij na de kennisgeving van de handhavingsbeslissing vraagt om te worden gehoord, de Raad voor Vergunningsbetwistingen verplicht is een hoorzitting te houden.

Volgens de Vlaamse Regering kan een decretale bepaling niet ongrondwettig zijn door het loutere feit dat een regel, zoals het recht om gehoord te worden, niet expliciet wordt overgenomen, zolang de bepaling daar niet tegen ingaat.

Ten aanzien van het vierde middel

A.5.1. In het laatste middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met het Verdrag van Aarhus en met de richtlijn 2011/92/EU.

De verzoekende partijen klagen aan dat artikel 4.8.28, § 2, van de VCRO het de Raad voor Vergunningsbetwistingen mogelijk maakt om bij de toepassing van de bestuurlijke lus de kosten ten laste te leggen van de vergunningverlenende overheid, maar daartoe niet is verplicht, terwijl artikel 9, lid 4, van het Verdrag van Aarhus en artikel 11, lid 4, van de richtlijn 2011/92/EU voorschrijven dat de rechtspleging billijk, snel en niet overdreven duur mag zijn.

De verzoekende partijen merken op dat het besluit van de Vlaamse Regering van 27 mei 2011 houdende vaststelling van de rechtspleging voor het Milieuhandhavingscollege bepaalt dat dit college bij een vernietiging de kosten ten laste van de verwerende partij legt.

Volgens de verzoekende partijen is het oneerlijk dat bij de toepassing van de bestuurlijke lus de kosten ten laste kunnen worden gelegd van de verzoekende partij voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

A.5.2. Wat de vergelijking met de kostenregeling voor het Milieuhandhavingscollege betreft, antwoordt de Vlaamse Regering dat daar de kosten enkel bij een vernietiging ten laste komen van de verwerende partij. In zoverre de verzoekende partijen betogen dat bij een bestuurlijke lus de kosten ook ten laste van de verwerende

partij moeten worden gelegd als er geen vernietiging is, is er dus geen verschil in behandeling wanneer dat niet het geval zou zijn en de kosten niet ten laste van de verwerende partij komen als er geen vernietiging wordt uitgesproken.

Voor het overige berust het vierde middel van de verzoekende partijen volgens de Vlaamse Regering op een verkeerde interpretatie van de bestreden bepaling. Het is mogelijk dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen uiteindelijk besluit dat de bestreden beslissing niet onregelmatig is na de toepassing van de bestuurlijke lus, maar de schijn van onregelmatigheid kan verantwoorden dat de kosten ten laste van het bestuur worden gelegd, ook al wordt het ten gronde niet in het ongelijk gesteld.

A.5.3. De verzoekende partijen antwoorden dat het maar normaal is dat wanneer het bestuur een onregelmatige beslissing heeft geremedieerd met toepassing van de bestuurlijke lus, dat bestuur eveneens wordt geacht in het ongelijk te zijn gesteld en dat de kosten dus ten laste van dat bestuur worden gelegd.

De bestreden bepaling waarborgt dat evenwel niet met zoveel woorden, in tegenstelling tot de regeling voor het Milieuhandhavingscollege.

A.5.4. De Vlaamse Regering volhardt in de stelling dat het vierde middel berust op een verkeerde interpretatie van de bestreden bepaling.

A.6.1. In hun gemeenschappelijke aanvullende memorie in antwoord op de vragen die het Hof heeft gesteld bij zijn beschikking van 26 november 2013, stellen de verzoekende partijen dat het Hof van Justitie van de Europese Unie in zijn arrest van 7 november 2013 (HvJ, C-72/12, *Gemeinde Altrip*) met het antwoord op de eerste prejudiciële vraag heeft benadrukt dat het recht van beroep van de betrokkenen niet mag worden beknot om reden van een vermeende vertraging of het « tijdverlies » van een procedure.

A.6.2. Volgens de verzoekende partijen is het antwoord van het Hof van Justitie op de tweede prejudiciële vraag van belang in die zin dat het de restrictieve lezing van de richtlijn verbiedt. Alle gebreken moeten door middel van een volwaardige procedure kunnen worden onderzocht.

A.6.3. Het antwoord van het Hof van Justitie op de derde prejudiciële vraag is volgens de verzoekende partijen van belang doordat het de doelstelling bevestigt van een zo ruim mogelijke toegang tot de rechter.

Het bevestigt volgens de verzoekende partijen ook dat de wijze waarop de bestuurlijke lus de belanghebbende partijen benadeelt, niet opgaat.

De invloed van het arrest van het Hof van Justitie is eveneens gelegen in het feit dat men zich meer dan ooit vragen moet stellen over de machtiging aan de Raad voor Vergunningsbetwistingen om zelf met een tussenuitspraak en in beginsel zonder enige tegenspraak te beslissen dat een onregelmatigheid kan worden hersteld en dat een bestreden vergunningsbeslissing kan worden gehandhaafd.

A.7.1. De Vlaamse Regering antwoordt dat het antwoord van het Hof van Justitie op de eerste prejudiciële vraag een kwestie van overgangsrecht betreft die niet relevant is voor de huidige zaak.

A.7.2. Ook het antwoord op de tweede prejudiciële vraag is volgens de Vlaamse Regering niet relevant. Voor de bestuurlijke lus maakt het niet uit of een onderzoek naar de milieueffecten gebrekkig of helemaal niet zou zijn geschied. De toegang tot de rechter is in beide gevallen gewaarborgd. In zoverre het om een gebrek gaat dat rekening houdend met het Europees recht of het Verdrag van Aarhus niet herstelbar is, kan dat niet met een bestuurlijke lus worden verholpen.

A.7.3. Wat het antwoord op de derde vraag betreft, merkt de Vlaamse Regering op dat het in het arrest van het Hof van Justitie gaat om een beperking van de toegang tot de rechter op het stuk van de ontvankelijkheid, terwijl de bestuurlijke lus enkel de gevolgen van een beroep kan beperken en dat de mogelijkheid dat de beslissing zonder de procedurefout anders ware geweest, volstaat om de toegang tot de rechter in te perken, terwijl met de bestuurlijke lus enkel bij een daadwerkelijk herstel van een procedurefout de rechtsgevolgen worden aangepast.

Volgens de Vlaamse Regering wordt met de bestuurlijke lus de toegang tot de rechter geenszins onmogelijk gemaakt, anders dan in de regeling waarover het arrest van het Hof van Justitie ging.

In de mate waarin rechtsregels zoals het Verdrag van Aarhus en de Europese richtlijnen inzake de milieueffectbeoordeling en de participatie van het publiek inhouden dat die beoordeling en participatie moeten plaatsvinden op een ogenblik dat alle opties nog open zijn, kan de bestuurlijke lus niet worden toegepast. In die interpretatie kan de bestreden bepaling volgens de Vlaamse Regering niet in strijd zijn met het Europees Unierecht of met het Verdrag van Aarhus.

A.8.1. Met betrekking tot de tweede vraag die het Hof in zijn beschikking van 26 november 2013 heeft gesteld, herinneren de verzoekende partijen eraan dat het Hof in zijn arrest nr. 91/2013 van 13 juni 2013 heeft geoordeeld dat de federale wetgever krachtens zijn residuaire bevoegdheid de verplichting tot motivering van bestuurshandelingen heeft geregeld en dat de gemeenschaps- of gewestwetgevers niet vermogen de federale bescherming te verminderen.

A.8.2. De verzoekende partijen zijn van mening dat bestuurlijke lus afbreuk doet aan de rechten van de bestuurden doordat de procespartijen niet vanaf het begin de formele motivering van de herstelde bestuurshandeling kennen en doordat de andere belanghebbenden zelfs geen kennis krijgen van de formele motivering die naderhand wordt gegeven.

A.8.3. Volgens de verzoekende partijen kan de Vlaamse Regering dat euvel niet herstellen door een beroep te doen op de impliciete bevoegdheden. De bestuurlijke lus was niet noodzakelijk en de inbreuk op de federale bevoegdheid is niet marginaal, aangezien de belanghebbenden niet het recht hebben om van meet af aan kennis te krijgen van de motivering van de bestuurshandeling. Het grondrecht op toegang tot een rechter leent zich ook niet tot een differentiatie.

A.9.1. De Vlaamse Regering merkt op dat de bestreden regeling geenszins vrijstelt van de motiveringsplicht en geen afbreuk doet aan de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen.

Weliswaar kan de motivering bij een toepassing van de bestuurlijke lus nog worden gegeven in de loop van de beroepsprocedure.

A.9.2. De Vlaamse Regering merkt ook op dat de regeling van de verschillende stappen om een vergunning inzake ruimtelijke ordening te verkrijgen onmiskenbaar tot de bevoegdheid van de Gewesten behoort.

De residuaire federale bevoegdheid inzake de motiveringsplicht voor bestuurshandelingen moet worden gezien in het licht van de versterking van de jurisdictionele controle die daarmee mogelijk wordt gemaakt. In zoverre die jurisdictionele controle niet wordt afgezwakt door de decreetgever, wordt volgens de Vlaamse Regering geen afbreuk gedaan aan de federale bevoegdheid.

De Vlaamse Regering is voorts van mening dat de bestreden regeling geen regeling van de motiveringsplicht behelst en zich derhalve niet begeeft op het terrein van de residuaire federale bevoegdheid.

A.9.3. In ieder geval is volgens de Vlaamse Regering voldaan aan de voorwaarden om een beroep te doen op de impliciete bevoegdheden van het Gewest.

De weerslag van de bestreden regeling is marginaal, want zij houdt niet in dat de motivering niet in de gehandhaafde beslissing moet worden opgenomen en heeft daarentegen het voordeel dat een opeenvolging van beslissingen en beroepen wordt vermeden.

Naar de mening van de Vlaamse Regering leent de maatregel zich ook tot een gedifferentieerde regeling. Zij verwijst naar het arrest nr. 8/2011 van 27 januari 2011 waarin het Hof reeds oordeelde dat de aangelegenheid van de beroepsprocedure tegen vergunningsbeslissingen zich tot een gedifferentieerde regeling leent. Ook de vraag of een gebrek aan motivering in het kader van de beroepsprocedure moet leiden tot een nietigverklaring dan wel tot een handhaving van de oorspronkelijke beslissing, leent zich tot een gedifferentieerde regeling.

Dat de maatregel noodzakelijk is voor de uitoefening van de gewestbevoegdheid, ligt in het verlengde van de vaststelling van het Hof, in zijn voormelde arrest nr. 8/2011, dat de oprichting van de Raad voor Vergunningsbetwistingen noodzakelijk was voor een snelle afhandeling van de beroepen.

A.9.4. Volgens de Vlaamse Regering zou het wel bijzonder cynisch zijn een schending van de bevoegdheidsregels te zien in de invoering van de bestuurlijke lus voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen op het ogenblik dat de federale overheid een gelijksoortige bestuurlijke lus wil invoeren in de rechtspleging voor de Raad van State (*Parl. St.*, Kamer, 2013-2014, DOC 53-3533/005).

In ondergeschikte orde vraagt de Vlaamse Regering dat de behandeling van het middel waarin de bevoegdheidsoverschrijving inzake de motiveringsplicht wordt uitgesteld totdat ook het beroep tot vernietiging van de federale regeling wordt behandeld of blijkt dat geen dergelijk beroep is ingesteld.

- *B* -

Ten aanzien van het eerste, tweede en derde middel

B.1. Het eerste, het tweede en het derde middel zijn gericht tegen artikel 4.8.4 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna : VCRO), zoals vervangen bij artikel 5 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 6 juli 2012 houdende wijziging van diverse bepalingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, wat de Raad voor Vergunningsbetwistingen betreft.

De verzoekende partijen voeren aan dat die bepaling de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet schendt, al dan niet in samenhang gelezen met andere grondwetsbepalingen, algemene rechtsbeginselen en internationaalrechtelijke bepalingen.

Aangezien de grieven tegen de bestreden bepaling nauw met elkaar verbonden zijn, dienen de eerste drie middelen samen te worden onderzocht.

B.2. De Raad voor Vergunningsbetwistingen doet als administratief rechtscollege inzake ruimtelijke ordening, bij wijze van arresten, uitspraak over de beroepen tot vernietiging van vergunningsbeslissingen, valideringsbeslissingen en registratiebeslissingen (artikel 4.8.2, eerste lid, van de VCRO).

De Raad vernietigt een bestreden beslissing wanneer zij onregelmatig is. Een beslissing is onregelmatig wanneer zij in strijd is met regelgeving, stedenbouwkundige voorschriften of beginselen van behoorlijk bestuur (artikel 4.8.2, tweede lid, van de VCRO).

B.3. Artikel 4.8.4, dat is ondergebracht in onderafdeling 3 (« Bestuurlijke lus ») van afdeling 2 (« Bevoegdheid ») van hoofdstuk VIII (« Raad voor Vergunningsbetwistingen ») van de VCRO, bepaalt :

« § 1. Ter oplossing van een voor de Raad gebrachte betwisting kan de Raad het vergunningverlenende bestuursorgaan in elke stand van het geding met een tussenuitspraak de mogelijkheid bieden om binnen de termijn die de Raad bepaalt een onregelmatigheid in de bestreden beslissing te herstellen of te laten herstellen, tenzij belanghebbenden, vermeld in artikel 4.8.11, daardoor onevenredig kunnen worden benadeeld.

Onder de onregelmatigheid in de bestreden beslissing, vermeld in het eerste lid, wordt verstaan een onregelmatigheid die herstelbaar is zodat de bestreden beslissing niet langer onregelmatig is in de zin van artikel 4.8.2, tweede lid, en de beslissing gehandhaafd kan blijven.

§ 2. Het vergunningverlenende bestuursorgaan deelt de Raad binnen een door de Raad bepaalde termijn mee of het gebruikmaakt van de mogelijkheid om een onregelmatigheid in de bestreden beslissing te herstellen of te laten herstellen.

Als het vergunningverlenende bestuursorgaan overgaat tot herstel van de onregelmatigheid, deelt het de Raad schriftelijk en binnen de hersteltermijn, vermeld in paragraaf 1, mee op welke wijze de onregelmatigheid is hersteld.

Partijen kunnen binnen de door de Vlaamse Regering bepaalde vervaltermijnen schriftelijk hun zienswijze meedelen over de wijze waarop de onregelmatigheid is hersteld.

§ 3. De Raad deelt de partijen mee op welke wijze het beroep verder wordt behandeld na :

1° ontvangst van de mededeling van het vergunningverlenende bestuursorgaan dat deze geen gebruikmaakt van de hem geboden mogelijkheid, overeenkomstig paragraaf 2, eerste lid;

2° het ongebruikt verstrijken van de door de Raad bepaalde termijn, vermeld in paragraaf 2, eerste lid;

3° het ongebruikt verstrijken van de termijn, vermeld in paragraaf 2, tweede lid; of

4° ontvangst van de zienswijzen, overeenkomstig paragraaf 2, derde lid.

§ 4. De proceduretermijnen worden geschorst vanaf de datum van het tussenarrest, vermeld in paragraaf 1, eerste lid, tot de datum van mededeling, vermeld in paragraaf 3.

§ 5. Na het advies van de Raad te hebben gevraagd, kan de Vlaamse Regering aanvullende maatregelen bepalen die voor de uitvoering van deze onderafdeling nodig zijn ».

B.4. De voormelde bepaling voorziet in de mogelijkheid tot toepassing van de zogenaamde bestuurlijke lus, waaronder wordt verstaan « het vergunningverlenende bestuursorgaan in elke stand van het geding met een tussenuitspraak de mogelijkheid bieden om binnen de termijn die de Raad bepaalt een onregelmatigheid in de bestreden beslissing te herstellen of te laten herstellen ».

De invoering van die mogelijkheid werd in de parlementaire voorbereiding als volgt verantwoord :

« Thans heeft de Raad enkel een vernietigingsbevoegdheid. Stelt de Raad vast dat een bij hem aangevochten beslissing door een onwettigheid is aangetast, dan moet hij de vernietiging uitspreken. Of het nu gaat om de schending van een herstelbaar procedure- of vormgebrek die de inhoud van de beslissing niet heeft beïnvloed dan wel een materiële onwettigheid, de Raad heeft geen andere keuze dan de beslissing te vernietigen.

Zowel voor het bestuur als voor de rechtzoekende is dat een onbevredigende situatie. Door de vernietiging van de bestreden vergunningsbeslissing op grond van één middel is het geschil niet noodzakelijk opgelost, zeker niet als de vernietiging is uitgesproken op grond van de schending van een vormvoorschrift. De beslissing kan nog door andere onwettigheden zijn aangetast waarover de Raad zich niet heeft uitgesproken. Het vergunningverlenende bestuursorgaan dat zijn beslissing vernietigd ziet, moet bij het hernemen van de beslissing het gezag van het arrest eerbiedigen en minstens de door de Raad vastgestelde onwettigheid herstellen. Andere onwettigheden die bij de berechting van het vernietigingsberoep niet werden onderzocht, kunnen dus opnieuw worden begaan, zonder dat daar overigens kwade trouw mee hoeft gemoeid te zijn. Niet zelden is het zelfs niet zeker of de onwettigheid die tot de vernietiging heeft geleid, wel afdoende is hersteld. De verzoeker die de vernietiging heeft verkregen, zal dus opnieuw beroep moeten instellen bij de Raad als hij zich niet neerlegt bij de nieuwe beslissing. Een carrousel van beroepen en vernietigingen kan zo op gang worden gebracht om na jaren van procederen te weten of de beslissing door de beugel kan of niet. Voor alle betrokkenen betekent dat procedureleed, kosten en tijdverlies » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2011-2012, nr. 1509/1, pp. 3-4).

Uit het vervolg van de parlementaire voorbereiding blijkt dat de decreetgever beoogde bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen « onnodige nieuwe procedures te voorkomen, tijdwinst te boeken en meer en sneller rechtszekerheid te bieden » (*ibid.*, p. 9), wat zowel de burger als de overheid tot voordeel zou strekken :

« De burger weet dat de vergunningsbeslissing enkel door herstelbare onwettigheden is aangetast en blijft op die manier bespaard van wat in de rechtsliteratuur een ‘ pyrrusoverwinning ’ wordt genoemd, dat wil zeggen een vernietiging die op termijn niets oplevert. Als de beslissing integendeel door onherstelbare inhoudelijke onwettigheden is aangetast, krijgt de overheid dat meteen te horen en weet ze dus dat ze niet opnieuw dezelfde beslissing kan nemen » (*ibid.*, p. 4).

B.5. De bestuurlijke lus, zoals geregeld bij de bestreden bepaling, kan slechts worden toegepast wanneer aan bepaalde voorwaarden is voldaan.

B.6.1. In de eerste plaats is vereist dat de belanghebbenden, vermeld in artikel 4.8.11 van de VCRO, door de toepassing van de bestuurlijke lus niet onevenredig kunnen worden benadeeld.

De belanghebbenden zijn degenen die bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen beroep konden instellen tegen de bestreden beslissing. Artikel 4.8.11, § 1, van de VCRO bepaalt :

« De beroepen bij de Raad kunnen door de volgende belanghebbenden worden ingesteld :

1° de aanvrager van de vergunning of van het as-builtattest, respectievelijk de persoon die beschikt over zakelijke of persoonlijke rechten ten aanzien van een constructie die het voorwerp uitmaakt van een registratiebeslissing, of die deze constructie feitelijk gebruikt;

2° de bij het dossier betrokken vergunningverlenende bestuursorganen;

3° elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen kan ondervinden als gevolg van de vergunnings-, validerings- of registratiebeslissing;

4° procesbekwame verenigingen die optreden namens een groep wiens collectieve belangen door de vergunnings-, validerings- of registratiebeslissing zijn bedreigd of geschaad, voor zover zij beschikken over een duurzame en effectieve werking overeenkomstig de statuten;

5° de leidend ambtenaar van het departement of, bij afwezigheid, diens gemachtigde voor vergunningen die afgegeven zijn binnen de reguliere procedure, behalve in de gevallen, vermeld in artikel 4.7.19, § 1, derde lid;

6° de leidend ambtenaar of, bij afwezigheid, diens gemachtigde van het departement of agentschap waartoe de adviserende instantie behoort, aangewezen krachtens artikel 4.7.16, § 1, eerste lid, respectievelijk artikel 4.7.26, § 4, 2°, op voorwaarde dat die instantie tijdig advies heeft verstrekt of ten onrechte niet om advies werd verzocht.

De belanghebbende aan wie kan worden verweten dat hij een voor hem nadelige vergunningsbeslissing niet heeft bestreden door middel van het daartoe openstaande georganiseerd administratief beroep bij de deputatie, wordt geacht te hebben verzaakt aan zijn recht om zich tot de Raad te wenden ».

B.6.2. In de tweede plaats is vereist dat de onregelmatigheid in de bestreden beslissing herstelbaar is. In de parlementaire voorbereiding worden enkele voorbeelden van herstelbare onregelmatigheden gegeven :

« De Raad kan het bestuur uitnodigen de formele motivering van de beslissing aan te vullen, een onbeantwoord gebleven bezwaarschrift te weerleggen, een ten onrechte niet gevraagd advies alsnog in te winnen of een al uitgebracht advies bij de beoordeling te betrekken » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2011-2012, nr. 1509/1, p. 4).

De wijze waarop het niet naleven van de uitdrukkelijke motiveringsplicht als een « herstelbare onregelmatigheid » wordt beschouwd, is in het vervolg van de parlementaire voorbereiding als volgt verduidelijkt :

« Een bij de Raad bestreden vergunningsbeslissing kan formeel onvoldoende gemotiveerd zijn, maar dat wil nog niet zeggen dat er materieel geen goede motieven voor die beslissing bestaan. De toepassing van de bestuurlijke lus vermijdt dat de beslissing onmiddellijk wegens dat vormgebrek wordt vernietigd, maar biedt het vergunningverlenend bestuursorgaan de gelegenheid om de materiële motieven te expliciteren » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2011-2012, nr. 1509/3, p. 3).

B.6.3. In de derde plaats moet het herstel van de onregelmatigheid tot gevolg hebben, niet alleen dat de bestreden beslissing niet langer onregelmatig is, maar ook dat « de beslissing gehandhaafd kan blijven ».

Hoewel de handhaving van de beslissing in die laatste zinsnede als een loutere mogelijkheid is geformuleerd, blijkt uit de parlementaire voorbereiding ontegenzeglijk dat de herstelhandeling op basis van de bestreden bepaling niet kan bestaan in een beslissing waarvan de inhoud zou verschillen van de bestreden beslissing : « Een inhoudelijke hervorming van de vergunningsbeslissing (bijvoorbeeld een weigering die in een vergunning wordt omgebogen), gaat de perken van de bestuurlijke lus te buiten » (*ibid*., p. 4). « Zo blijft een negatieve beslissing een negatieve beslissing maar kan bijvoorbeeld wel de motivering worden aangepast » (*Parl. St*., Vlaams Parlement, 2011-2012, nr. 1509/4, p. 9).

B.6.4. Ten slotte dient de Raad voor Vergunningsbetwistingen, alvorens de bestuurlijke lus voor te stellen, alle middelen te hebben onderzocht, zoals in de parlementaire voorbereiding wordt gepreciseerd :

« Een zinvolle toepassing van de bestuurlijke lus houdt in principe in dat de Raad alle middelen onderzoekt. Het heeft duidelijk geen enkele zin dat de Raad beveelt dat de bestuurlijke lus wordt gevolgd om vervolgens – nadat het vergunningverlenende bestuursorgaan de onwettigheid heeft hersteld – vast te stellen dat de beslissing moet worden vernietigd op grond van een onwettigheid die niet te remediëren valt. Minstens moet de vernietiging steunen op een middel dat is ontleend aan een onherstelbare onwettigheid, waardoor het ruimste rechtsherstel wordt geboden » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2011-2012, nr. 1509/1, p. 4).

B.7.1. De verzoekende partijen voeren aan dat de bestreden bepaling op discriminerende wijze afbreuk doet aan het beginsel van onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechter.

B.7.2. De beginselen van de onafhankelijkheid van de rechter en van de scheiding der machten zijn fundamentele kenmerken van de rechtsstaat.

B.7.3. Het rechterlijk toezicht dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen uitoefent, betreft de externe en interne wettigheidscontrole, die niet zover gaat dat hij zijn beoordeling in de plaats zou kunnen stellen van de discretionaire beoordelingsbevoegdheid van de administratie. Bij zijn controle mag de rechter zich immers niet begeven op het terrein van de opportuniteit, vermits dat onverenigbaar zou zijn met de beginselen die de verhoudingen regelen tussen het bestuur en de rechtscolleges.

Het vaststellen van de inhoud van een discretionaire beslissing, meer bepaald als gevolg van het herstel van de onregelmatigheid, komt niet de rechter maar het bestuur toe. Het vergunningverlenende bestuursorgaan kan beslissen, met name wanneer het van mening is dat het herstel van de onregelmatigheid een weerslag kan hebben op de inhoud van de bestreden beslissing, geen gebruik te maken van de mogelijkheid tot toepassing van de bestuurlijke lus.

B.7.4. Door de Raad voor Vergunningsbetwistingen de mogelijkheid te bieden, wanneer die de toepassing van de bestuurlijke lus voorstelt, zijn standpunt over de uitkomst van het geschil kenbaar te maken, dat nochtans tot dezelfde beslissing moet leiden, doet de bestreden bepaling op discriminerende wijze afbreuk aan het beginsel van onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechter.

B.8.1. De verzoekende partijen voeren aan dat de bestreden bepaling op discriminerende wijze afbreuk doet aan de rechten van verdediging, het recht op tegenspraak en het recht op toegang tot de rechter.

B.8.2. Krachtens de bestreden bepaling kan de Raad voor Vergunningsbetwistingen het vergunningverlenende bestuursorgaan « in elke stand van het geding met een tussenuitspraak » de mogelijkheid bieden om de bestuurlijke lus toe te passen. Pas nadat het betrokken bestuursorgaan die mogelijkheid heeft benut, kunnen de partijen hun zienswijze meedelen (artikel 4.8.4, § 2, laatste lid).

B.8.3. Wanneer een rechtscollege, zoals te dezen de Raad voor Vergunningsbetwistingen, een element aanbrengt dat ertoe strekt de beslechting van het geschil te beïnvloeden, zoals te dezen de mogelijkheid tot toepassing van de bestuurlijke lus, houdt het recht op tegenspraak in dat de partijen hierover debat moeten kunnen voeren (zie, *mutatis mutandis*, EHRM, 16 februari 2006, *Prikyan en Angelova* t. Bulgarije, § 42; 5 september 2013, *Čepek* t. Tsjechische Republiek, § 45).

Het loutere oordeel door de Raad voor Vergunningsbetwistingen dat de belanghebbenden door de toepassing van de bestuurlijke lus niet onevenredig kunnen worden benadeeld, kan niet volstaan. Het komt immers de partijen zelf toe, en niet het rechtscollege, om uit te maken of een nieuw element opmerkingen behoeft of niet (zie, *mutatis mutandis*, EHRM, 18 februari 1997, *Nideröst-Huber* t. Zwitserland, § 29; 27 september 2011, *Hrdalo* t. Kroatië, § 36).

B.8.4. De toepassing van de bestuurlijke lus kan daarenboven gevolgen hebben voor de belanghebbenden, bedoeld in artikel 4.8.11 van de VCRO, die tegen de beslissing geen beroep hebben ingesteld en die niet zijn tussengekomen in het geding.

Het recht op toegang tot de rechter is een algemeen rechtsbeginsel dat met inachtneming van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet aan eenieder moet worden gewaarborgd. Een beslissing die met toepassing van de bestuurlijke lus is genomen, kan niet van het recht op toegang tot de rechter worden uitgesloten. De beperking van dat recht, voor een categorie van

belanghebbenden, is niet evenredig met de door de decreetgever nagestreefde doelstelling die in essentie erin bestaat de bestuurlijke geschillenbeslechting te stroomlijnen en te versnellen.

B.8.5. Door niet te voorzien in een op tegenspraak gevoerd debat over de mogelijkheid tot toepassing van de bestuurlijke lus, in gevallen waarin zulks nog niet het voorwerp was van debat tussen de partijen, en door niet te voorzien in de mogelijkheid om beroep in te stellen tegen de beslissing die met toepassing van de bestuurlijke lus is genomen, na de kennisgeving of de bekendmaking daarvan, doet de bestreden bepaling op discriminerende wijze afbreuk aan de rechten van verdediging, het recht op tegenspraak en het recht op toegang tot de rechter.

B.9.1. De verzoekende partijen voeren aan dat op discriminerende wijze afbreuk wordt gedaan aan de formele motiveringsplicht, zoals gewaarborgd in de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen.

B.9.2. De artikelen 1 tot 3 van de wet van 29 juli 1991 bepalen :

« Artikel 1. Voor de toepassing van deze wet moeten worden verstaan onder :

- Bestuurshandeling :

De eenzijdige rechtshandeling met individuele strekking die uitgaat van een bestuur en die beoogt rechtsgevolgen te hebben voor één of meer bestuurden of voor een ander bestuur;

- Bestuur :

De administratieve overheden als bedoeld in artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;

- Bestuurde :

Elke natuurlijke of rechtspersoon in zijn betrekkingen met het bestuur.

Art. 2. De bestuurshandelingen van de besturen bedoeld in artikel 1 moeten uitdrukkelijk worden gemotiveerd.

Art. 3. De opgelegde motivering moet in de akte de juridische en feitelijke overwegingen vermelden die aan de beslissing ten grondslag liggen.

Zij moet afdoende zijn ».

B.9.3. Die bepalingen veralgemenen de verplichting om de bestuurshandelingen met individuele draagwijdte uitdrukkelijk te motiveren. De uitdrukkelijke motivering van de betrokken handelingen is een recht van de bestuurde, aan wie aldus een bijkomende waarborg wordt geboden tegen bestuurshandelingen met individuele strekking die willekeurig zouden zijn.

B.9.4. Een gemeenschaps- of gewestwetgever zou, zonder de federale bevoegdheid ter zake te schenden, niet vermogen de bescherming die door de federale wetgeving aan de bestuurden wordt geboden te verminderen door de overheden die optreden in de aangelegenheden waarvoor hij bevoegd is, vrij te stellen van de toepassing van de voormelde wet of door die overheden toe te staan daarvan af te wijken (zie o.a. het arrest nr. 91/2013 van 13 juni 2013).

B.9.5. Doordat zij het betrokken bestuursorgaan toestaat een individuele bestuurshandeling die niet uitdrukkelijk is gemotiveerd na toepassing van de bestuurlijke lus van de vereiste motivering te voorzien, doet de bestreden bepaling afbreuk aan het bij de wet van 29 juli 1991 gewaarborgde recht van de adressaat van de handeling, maar eveneens van elke belanghebbende derde, om onmiddellijk kennis te nemen van de motieven die de beslissing verantwoorden door de vermelding ervan in de handeling zelf. Het recht op de uitdrukkelijke motivering maakt het mogelijk het jurisdictionele toezicht op de bestuurshandelingen met individuele draagwijdte en de inachtneming van het beginsel van de wapengelijkheid in het kader van het administratief contentieux te versterken.

De uitdrukkelijke motiveringsplicht, die de bestuurde in staat moet stellen te beoordelen of er aanleiding toe bestaat de beroepen in te stellen waarover hij beschikt, zou zijn doel voorbijschieten indien die bestuurde de motieven die de beslissing verantwoorden pas te weten kan komen nadat hij beroep heeft ingesteld.

Overigens vereist artikel 6, lid 9, van het Verdrag van Aarhus, ondertekend op 25 juni 1998, betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden dat de tekst van de betrokken bestuurshandeling, voor zover zij onder het toepassingsgebied van het Verdrag valt, toegankelijk wordt gemaakt voor het publiek « tezamen met de redenen en overwegingen waarop het besluit is gebaseerd ».

B.9.6. Bovendien, opdat artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 van toepassing kan zijn, is vereist dat de aangenomen reglementering noodzakelijk is voor de uitoefening van de bevoegdheden van het gewest, dat de aangelegenheid zich leent tot een gedifferentieerde regeling en dat de weerslag van de in het geding zijnde bepalingen op de aangelegenheid slechts marginaal is.

Te dezen echter volstaat het vast te stellen dat de weerslag van de in het geding zijnde bepaling op de federale bevoegdheid inzake uitdrukkelijke motivering niet marginaal is aangezien zij erop neerkomt toe te staan dat de motieven van een beslissing met betrekking tot een aanvraag tot vergunning, validering of registratie niet in de handeling zelf voorkomen en door het bevoegde bestuurlijke gezag pas worden bekendgemaakt in de loop van de procedure voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

B.10. Uit hetgeen voorafgaat volgt dat de bestreden bepaling dient te worden vernietigd.

Aangezien de overige grieven die in het eerste, tweede en derde middel zijn vervat niet tot een ruimere vernietiging kunnen leiden, dienen zij niet te worden onderzocht.

Ten aanzien van het vierde middel

B.11. Het vierde middel is gericht tegen artikel 4.8.28, § 2, derde lid, van de VCRO, zoals vervangen bij artikel 5 van het decreet van 6 juli 2012, dat bepaalt :

« Indien toepassing wordt gemaakt van artikel 4.8.4 of artikel 4.8.5, dan kan de Raad, in afwijking van het eerste lid, de kosten geheel of gedeeltelijk ten laste van het vergunningverlenende bestuursorgaan leggen ».

De kosten bestaan uit het rolrecht en, in voorkomend geval, het getuigengeld (artikel 4.8.28, § 2, eerste lid, tweede zin, van de VCRO).

Artikel 4.8.4 heeft betrekking op de bestuurlijke lus. Artikel 4.8.5 heeft betrekking op de bemiddeling. De grieven van de verzoekende partijen zijn gericht tegen de bestreden bepaling in zoverre zij van toepassing is op de bestuurlijke lus.

B.12.1. De verzoekende partijen zijn van oordeel dat het decreet niet enkel de mogelijkheid, maar de verplichting zou moeten inhouden om bij de toepassing van de bestuurlijke lus de kosten ten laste van de vergunningverlenende overheid te leggen. Zij voeren aan dat de bestreden bepaling, doordat zij niet in een dergelijke verplichting voorziet, in strijd is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met internationaalrechtelijke bepalingen.

B.12.2. Het recht op toegang tot de rechter, dat met inachtneming van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet aan eenieder moet worden gewaarborgd, kan het voorwerp uitmaken van beperkingen, ook van financiële aard, voor zover die beperkingen geen afbreuk doen aan de essentie zelf van het recht op toegang tot een rechter.

Op zich doet een regeling die de kosten ten laste van een van de partijen legt geen afbreuk aan dat recht (vgl. het arrest nr. 85/2013 van 13 juni 2013, B.3).

Hoewel de kosten in de regel ten laste worden gelegd van de in het ongelijk gestelde partij, staat het recht op toegang tot de rechter evenmin in de weg aan een regeling die de rechter in bijzondere omstandigheden toestaat de kosten geheel of ten dele ten laste te leggen van de partij die in het gelijk wordt gesteld (zie het arrest nr. 57/2006 van 19 april 2006, B.6, alsook het arrest nr. 96/2012 van 19 juli 2012, B.9).

Het recht op toegang tot de rechter dient evenwel op een niet-discriminerende wijze te worden gewaarborgd (zie het arrest nr. 161/2011 van 20 oktober 2011, B.7.2).

B.12.3. Krachtens het eerste lid van artikel 4.8.28, § 2, van de VCRO legt de Raad voor Vergunningsbetwistingen in zijn uitspraak « het geheel of een deel van de kosten ten laste van de partij die ten gronde in het ongelijk gesteld wordt ».

In de regel vernietigt de Raad voor Vergunningsbetwistingen een bestreden beslissing wanneer zij onregelmatig is. De kosten worden in dat geval geheel of gedeeltelijk ten laste gelegd van het bestuursorgaan dat de onregelmatige beslissing heeft genomen.

Wanneer de Raad evenwel het bestuursorgaan de mogelijkheid biedt om de bestuurlijke lus toe te passen en de onregelmatigheid wordt hersteld, dan kan het beroep worden verworpen. De kosten worden in dat geval geheel of gedeeltelijk ten laste gelegd van de verzoekende partij, die immers « ten gronde in het ongelijk gesteld wordt ».

B.12.4. De decreetgever voert op die manier een verschil in behandeling in tussen twee categorieën van rechtzoekenden die voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen een beslissing hebben aangevochten, waarvan die Raad vervolgens heeft vastgesteld dat zij door een onwettigheid is aangetast. Doordat de decreetgever heeft bepaald dat de kosten niet volledig ten laste kunnen worden gelegd van de verzoekende partijen wanneer de bestreden beslissing wordt vernietigd, maar niet erin heeft voorzien dat de kosten evenmin volledig ten laste kunnen worden gelegd van de verzoekende partijen wanneer hun beroep als gevolg van de toepassing van de bestuurlijke lus wordt verworpen, heeft hij zonder redelijke verantwoording afbreuk gedaan aan het recht op gelijke toegang tot de rechter.

B.13. Daaruit volgt dat de bestreden bepaling dient te worden vernietigd in zoverre zij van toepassing is op de bestuurlijke lus.

B.14. Aangezien de bekommernis van de decreetgever om te komen tot een effectieve en definitieve geschillenbeslechting bijval verdient, is de vraag gerezen of de gevolgen van het vernietigde artikel 4.8.4 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening niet behoefden te worden gehandhaafd gedurende een bepaalde periode, teneinde de rechtszekerheid niet in het gedrang te brengen en de decreetgever toe te laten een nieuwe regeling aan te nemen die niet de voormelde grondwettigheidsbezwaren oproept.

Nu er geen dringende noodzaak bestaat voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen om de bestuurlijke lus in afwachting van het optreden van de decreetgever te kunnen blijven toepassen, dienen de gevolgen van de vernietigde bepaling niet te worden gehandhaafd.

Om die redenen,

het Hof

- vernietigt artikel 4.8.4 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, zoals vervangen bij artikel 5 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 6 juli 2012 houdende wijziging van diverse bepalingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, wat de Raad voor Vergunningsbetwistingen betreft;

- vernietigt artikel 4.8.28, § 2, derde lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, zoals vervangen bij dezelfde bepaling, in zoverre het van toepassing is op de bestuurlijke lus.

Aldus gewezen in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 8 mei 2014.

De griffier, De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux M. Bossuyt