

Rolnummers 5912, 5959, 5960, 5962,
5965, 5968, 6017, 6018 en 6020

Arrest nr. 103/2015
van 16 juli 2015

A R R E S T

In zake : de beroepen tot gedeeltelijke vernietiging van de wet van 20 januari 2014 houdende hervorming van de bevoegdheid, de procedureregeling en de organisatie van de Raad van State, ingesteld door H.B. en anderen, door de vzw « Groupe d'Etude et de Réforme de la Fonction administrative » (GERFA) en Catherine Van Nypelseer, door de vzw « Aktiekomitee Red de Voorkempen » en anderen, door Pierre Goblet en anderen, door de « Ordre des barreaux francophones et germanophone », door de vzw « Inter-Environnement Wallonie » en anderen, door de Orde van Vlaamse balies en Edgar Boydens, en door Wim Raeymaekers.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters A. Alen en J. Spreutels, en de rechters E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet en R. Leysen, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter A. Alen,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de beroepen en rechtspleging

a. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 28 mei 2014 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 30 mei 2014, is beroep tot vernietiging ingesteld van artikel 13 van de wet van 20 januari 2014 houdende hervorming van de bevoegdheid, de procedureregeling en de organisatie van de Raad van State (invoeving van een hoofdstuk V in titel V en herstel van artikel 38 van de op 12 januari 1973 gecoördineerde wetten op de Raad van State met betrekking tot de bestuurlijke lus), bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 3 februari 2014, *erratum* in het *Belgisch Staatsblad* van 13 februari 2014, door H.B., A.M., M.A., P.D., F.B., de vzw « Ademloos », de vzw « Straatago » en de vzw « Aktiekomitee Red de Voorkempen », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P. Vande Castele, advocaat bij de balie te Antwerpen.

b. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 12 juli 2014 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 14 juli 2014, is beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 6, 8 en 11 van de wet van 20 januari 2014 houdende hervorming van de bevoegdheid, de procedureregeling en de organisatie van de Raad van State (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 3 februari 2014, *erratum* in het *Belgisch Staatsblad* van 13 februari 2014), door H.B., A.M., M.A., G.B., P.V., de vzw « Ademloos », de vzw « Straatago » en de vzw « Aktiekomitee Red de Voorkempen », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P. Vande Castele.

c. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 17 juli 2014 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 18 juli 2014, is beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 11 en 13 van dezelfde wet door de vzw « Groupe d'Etude et de Réforme de la Fonction administrative » (GERFA) en Catherine Van Nypelseer.

d. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 18 juli 2014 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 22 juli 2014, is beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 6, 8, 10, 2°, 11 en 13 van dezelfde wet door de vzw « Aktiekomitee Red de Voorkempen », de vzw « Ademloos », de vzw « Straatago », H.B., L.P., M.A., D.M., L.M. en P.M, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P. Vande Castele.

e. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 25 juli 2014 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 28 juli 2014, is beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 7, 3° en 5°, 10, 2° en 7°, 11 en 13 van dezelfde wet door Pierre Goblet, Yvette Van den Eynde, Philippe Delaunoy, Jean Rossitto en Raoul Godar.

f. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 28 juli 2014 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 29 juli 2014, is beroep tot vernietiging ingesteld van artikel 13 van dezelfde wet door de « Ordre des barreaux francophones et germanophone », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. J.-F. Cartuyvels, advocaat bij de balie te Marche-en-Famenne.

g. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 1 augustus 2014 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 4 augustus 2014, is beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 2, 3°, 3, 6, 11 en 13 van dezelfde wet door de vzw « Inter-Environnement Wallonie », de vzw « Inter-Environnement Bruxelles », de vzw « Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen », de vzw « Greenpeace Belgium », de vzw « Bruxelles Nature », de vzw « Ligue des Droits de l'Homme » en de vzw « Liga voor

Mensenrechten », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. J. Sambon, advocaat bij de balie te Brussel.

h. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 1 augustus 2014 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 4 augustus 2014, is beroep tot vernietiging ingesteld van artikel 13 van dezelfde wet door de Orde van Vlaamse balies en Edgar Boydens, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. S. Verbist, advocaat bij de balie te Antwerpen.

i. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 4 augustus 2014 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 5 augustus 2014, is beroep tot vernietiging ingesteld van artikel 11 van dezelfde wet door Wim Raeymaekers.

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 5912, 5959, 5960, 5962, 5965, 5968, 6017, 6018 en 6020 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

Memories zijn ingediend door :

- de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. D. D'Hooghe, Mr. J. Bouckaert, Mr. F. Lahaye en Mr. G. Schaiko, advocaten bij de balie te Brussel, in de zaken nrs. 5912, 5959, 5962, 6018 en 6020;

- de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. B. Lombaert en Mr. D. D'Hooghe, advocaten bij de balie te Brussel, in de zaken nrs. 5960, 5965, 5968 en 6017;

- A.M., J.S., L.M., H.B., K.R., D. V.W., D.M., J.C., D.D., P.K., H.V., A.T., M.A., L.P., M. V.D., P.D. en F.B., bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P. Vande Castele, in de zaken nrs. 5960, 5965, 6017 en 6018;

- de vzw « Association du Val d'Amblève, Lienne et Affluents », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. A. Lebrun, advocaat bij de balie te Luik, in de zaak nr. 6017;

- Wim Raeymaekers, in de zaken nrs. 5959, 5960, 5965 en 6017.

De verzoekende partijen, met uitzondering van de Orde van Vlaamse balies en Edgar Boydens, hebben memories van antwoord ingediend.

De Ministerraad en de tussenkomende partijen hebben memories van wederantwoord ingediend in iedere zaak.

Bij beschikking van 22 april 2015 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers L. Lavrysen en J.-P. Snappe te hebben gehoord, beslist dat de zaken in staat van wijzen zijn, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 20 mei 2015 en de zaken in beraad zullen worden genomen.

Ingevolge de verzoeken van verschillende partijen om te worden gehoord, heeft het Hof bij beschikking van 20 mei 2015 de dag van de terechtzitting bepaald op 10 juni 2015.

Op de openbare terechtzitting van 10 juni 2015 :

- zijn verschenen :

. Mr. P. Vande Castele, voor de verzoekende partijen in de zaken nrs. 5912, 5959 en 5962 en voor de tussenkomenende partijen in de zaken nrs. 5960, 5965, 6017 en 6018;

. M. Legrand, voorzitter van de vzw « GERFA », voor de verzoekende partijen in de zaak nr. 5960;

. P. Goblet, in eigen persoon;

. Mr. J. Sambon, voor de verzoekende partijen in de zaak nr. 6017;

. Mr. S. Verbist, voor de verzoekende partijen in de zaak nr. 6018, tevens *loco* Mr. J.-F. Cartuyvels, voor de verzoekende partij in de zaak nr. 5968;

. W. Raeymaekers, in eigen persoon;

. Mr. F. Lahaye en Mr. G. Schaiko, voor de Ministerraad in de zaken nrs. 5912, 5959, 5962, 6018 en 6020;

. Mr. B. Lombaert en Mr. M. Thomas, advocaat bij de balie te Brussel, *loco* Mr. D. D'Hooghe, voor de Ministerraad in de zaken nrs. 5960, 5965, 5968 en 6017;

- hebben de rechters-verslaggevers L. Lavrysen en J.-P. Snappe verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde partijen 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 ontvankelijkheid van de beroepen tot vernietiging

A.1.1. De verzoekende partijen in de zaak nr. 5912 vragen de vernietiging van artikel 13 van de bestreden wet (bestuurlijke lus).

De verzoekende partijen in de zaak nr. 5959 vragen de vernietiging van de artikelen 6, 8 en 11 van de bestreden wet (vordering tot schorsing, verlies van belang en rechtsplegingsvergoeding).

De verzoekende partijen in de zaak nr. 5960 vragen de vernietiging van de artikelen 11 en 13 van de bestreden wet (rechtsplegingsvergoeding en bestuurlijke lus).

De verzoekende partijen in de zaak nr. 5962 vragen de vernietiging van de artikelen 6, 8, 10, 2°, 11 en 13 van de bestreden wet (termijnverlenging en bestuurlijke lus).

De verzoekende partijen in de zaak nr. 5965 vragen de vernietiging van de artikelen 7, 3° en 5°, 10, 2° en 7°, 11 en 13 (opschorting beroepstermijn, mandaat *ad litem*, rolrecht, rechtsplegingsvergoeding en bestuurlijke lus).

De verzoekende partij in de zaak nr. 5968 vraagt de vernietiging van artikel 13 van de bestreden wet (bestuurlijke lus).

De verzoekende partijen in de zaak nr. 6017 vragen de vernietiging van de artikelen 2, 3°, 3, 6, 11 en 13 van de bestreden wet (belang bij het middel, handhaving van de gevolgen, vordering tot schorsing, rechtsplegingsvergoeding en bestuurlijke lus).

De verzoekende partijen in de zaak nr. 6018 vragen de vernietiging van artikel 13 van de bestreden wet (bestuurlijke lus).

De verzoekende partij in de zaak nr. 6020 vraagt de vernietiging van artikel 11 van de bestreden wet (rechtsplegingsvergoeding).

A.1.2. A. Meurant e.a. komen tussen in de zaken nrs. 5960, 5965, 6017 en 6018, ter ondersteuning van bepaalde daarin aangevoerde grieven.

De vzw « Association du Val d'Amblève, Lienne et Affluents » komt tussen in de zaak nr. 6017, ter ondersteuning van bepaalde daarin aangevoerde grieven.

De verzoekende partij in de zaak nr. 6020 komt tussen in de zaken nrs. 5959, 5960, 5965 en 6017, ter ondersteuning van bepaalde daarin aangevoerde grieven.

A.1.3. De Ministerraad betwist de ontvankelijkheid (1) van het verzoekschrift in de zaak nr. 5912 bij gebrek aan procesbevoegdheid (zesde verzoekende partij) en bij gebrek aan belang, (2) van het verzoekschrift in de zaak nr. 5959 bij gebrek aan procesbevoegdheid (zesde, zevende en achtste verzoekende partij) en bij gebrek aan belang, (3) van het verzoekschrift in de zaak nr. 5960 bij gebrek aan belang van de tweede verzoekende partij, (4) van het verzoekschrift in de zaak nr. 5962 bij gebrek aan procesbevoegdheid (eerste drie verzoekende partijen) en bij gebrek aan belang, (5) van het verzoekschrift in de zaak nr. 5965 bij gebrek aan belang in zoverre het gericht is tegen artikel 7, 5°, van de bestreden wet, (6) van het verzoekschrift in de zaak nr. 5968 bij gebrek aan belang, (7) van het verzoekschrift in de zaak nr. 6018 bij gebrek aan procesbevoegdheid (eerste verzoekende partij) en bij gebrek aan belang en, ten slotte, (8) van de memories van tussenkomst bij gebrek aan belang.

Ten aanzien van de bestuurlijke lus (artikel 13 van de bestreden wet)

A.2.1. De vier middelen in de zaak nr. 5912 zijn afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11, 13, 23 en 32 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 144, 145, 159, 160, 161 en 190 van de Grondwet, met de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, 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), 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) en met algemene beginselen. Samengevat klagen de verzoekende partijen aan (1) dat de Raad van State ambtshalve kan beslissen tot het instellen van een bestuurlijke lus, terwijl dat enkel op verzoek van de overheid zou mogen gebeuren, dat het herstel van de gebreken in de bestreden bestuurshandeling geen weerslag mag hebben op de inhoud van die bestuurshandeling, dat de herstelde bestuurshandeling niet formeel wordt gemotiveerd, dat zij niet behoorlijk wordt bekendgemaakt en dat zij ten slotte niet kan worden aangevochten, (2) dat de toepassing van de bestuurlijke lus leidt tot nieuwe beslissingen die niet moeten worden bekendgemaakt, noch gemotiveerd, en dat enkel de partijen voor de Raad van State daarvan kennis krijgen en hun zienswijze mogen meedelen over de wijze waarop de onregelmatigheid is hersteld, (3) dat de partijen slechts over een termijn van vijftien dagen beschikken om hun standpunt omtrent de toepassing van de bestuurlijke lus en omtrent het herstel van de onregelmatigheid mee te delen, dat daarover geen zitting plaatsvindt en dat het auditoraat geen verslag opstelt en geen advies geeft en (4) dat het retroactieve

herstel van een verordenende bepaling ook geldt ten aanzien van een hangend beroep tegen een individuele akte waarbij de onwettigheid van de reglementaire bepaling werd opgeworpen, alsook ten aanzien van beslissingen die niet voortvloeien uit een gebonden bevoegdheid van het bestuur.

De bestreden bepaling zou daardoor op discriminerende wijze afbreuk doen aan het beginsel van onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechter, aan het beginsel van de scheiding der machten, aan het beginsel van de wapengelijkheid, aan de rechten van verdediging, aan het recht op tegenspraak en het recht op toegang tot de rechter, aan het beginsel van de formele motiveringsplicht, zoals bevestigd in de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, aan het beginsel van behoorlijke bekendmaking, aan het verbod van terugwerkende kracht en aan de waarborgen vervat in de aangevoerde verdragsbepalingen. Bovendien zou zij de *standstill*-verplichting schenden, vervat in artikel 23 van de Grondwet en het Verdrag van Aarhus, en de toegang tot een rechter aan het publiek ontzeggen, in strijd met het Verdrag van Aarhus en met de richtlijn 2011/92/EU. In tuchtprocedures zou de toepassing van de bestuurlijke lus op een gebrek inzake de rechten van de verdediging, de hoorplicht of het zorgvuldigheidsbeginsel, een onevenredige aantasting van die beginselen inhouden.

A.2.2. De vier middelen in de zaak nr. 5960, gericht tegen artikel 13 van de bestreden wet, zijn afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11, 13 en 160 van de Grondwet. Samengevat klagen de verzoekende partijen aan dat de procedure van de bestuurlijke lus (1) aan de verwerende partij een buitensporig voordeel verleent, waardoor de gelijkheid van de procespartijen wordt geschonden, (2) de verzoekende partij in wezen van haar beroep en haar rechter berooft, waardoor de artikelen 13 en 160 van de Grondwet worden geschonden, (3) de rechter aanzet tot medewerking met de verwerende partij, waardoor op discriminerende wijze afbreuk wordt gedaan aan de waarborgen van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, en (4) het bestuur toestaat de betrokken bestuurshandeling achteraf te motiveren, waardoor op discriminerende wijze afbreuk wordt gedaan aan de formele motiveringsplicht en aan de waarborgen vervat in de artikelen 13 en 159 van de Grondwet.

A.2.3. Het middel in de zaak nr. 5965, gericht tegen artikel 13 van de bestreden wet, is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met algemene beginselen. De verzoekende partijen verwijzen naar het arrest nr. 74/2014 van 8 mei 2014 en zijn van oordeel dat de bestreden bepaling om dezelfde redenen moet worden vernietigd.

A.2.4. Het enige middel in de zaak nr. 5968 is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11, 23 en 32 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 144, 145, 159, 160, 161 en 190 van de Grondwet, met de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met het Verdrag van Aarhus en met algemene beginselen. Samengevat klaagt de verzoekende partij aan dat de toepassing van de bestuurlijke lus (1) geen weerslag mag hebben op de inhoud van de bestuurshandeling, waardoor op discriminerende wijze afbreuk wordt gedaan aan het beginsel van onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechter, (2) tot een nieuwe bestuurshandeling leidt die niet kan worden aangevochten, waardoor op discriminerende wijze afbreuk wordt gedaan aan het recht op toegang tot de rechter, en (3) niet toelaat om terstond de motieven van de bestuurshandeling te kennen, waardoor op discriminerende wijze afbreuk wordt gedaan aan het beginsel van de wapengelijkheid, aan de rechten van verdediging, aan het beginsel van de formele motiveringsplicht, aan het beginsel van behoorlijke bekendmaking en aan het recht op toegang tot de rechter.

A.2.5. Het middel in de zaak nr. 6017, gericht tegen artikel 13 van de bestreden wet, is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 144, 145, 159, 160, 161 en 190 van de Grondwet, met de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met het Verdrag van Aarhus en met Europese richtlijnen en algemene beginselen. De verzoekende partijen verwijzen naar het arrest nr. 74/2014 van 8 mei 2014 en zijn van oordeel dat de bestreden bepaling om dezelfde redenen moet worden vernietigd.

A.2.6. De vier middelen in de zaak nr. 6018 zijn afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 144, 145, 148, 149, 160 en 161 van de Grondwet, met de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met het Verdrag van Aarhus en met algemene beginselen. Samengevat klagen de verzoekende partijen aan dat de procedure van de bestuurlijke lus (1) contradictorisch is wanneer ze in combinatie met het vereiste van belang bij het middel wordt beschouwd, waardoor op discriminerende wijze afbreuk wordt gedaan aan het recht op toegang tot de rechter, (2) de Raad van State de mogelijkheid biedt zich bij tussenarrest uit te spreken over de uitkomst van het geding, waardoor op discriminerende wijze afbreuk wordt gedaan aan het beginsel van onafhankelijkheid en

onpartijdigheid van de rechter, (3) de partijen slechts een termijn van vijftien dagen verleent om hun standpunt omtrent de toepassing van de bestuurlijke lus mee te delen, wat onaanvaardbaar kort zou zijn (zie arrest nr. 98/2014 van 30 juni 2014), en (4) in een uitzondering voorziet op de onmiddellijke motivering van een bestuurshandeling die niet evenredig is met de doelstelling die in essentie erin bestaat de bestuurlijke geschillenbeslechting te stroomlijnen en te versnellen (zie arrest nr. 74/2014 van 8 mei 2014).

A.3. De Ministerraad betwist allereerst de ontvankelijkheid van de meeste middelen, omdat zij onvoldoende zouden zijn uiteengezet. Met name zouden de middelen niet verduidelijken welke categorieën van personen door de bestreden bepaling worden gediscrimineerd. Bovendien zouden de verzoekende partijen geen belang hebben bij bepaalde grieven.

De Ministerraad voert vervolgens aan dat de middelen ongegrond zijn. Hij merkt op dat de Raad van State de bestuurlijke lus slechts kan « opdragen » nadat de partijen daaromtrent tegenspraak hebben gevoerd. Hij vergelijkt het opdragen van de bestuurlijke lus op dat punt met het opwerpen van ambtshalve middelen. Geen van beide ingrepen zou de onafhankelijkheid en de onpartijdigheid van de Raad van State in het gedrang brengen, noch het beginsel van de scheiding der machten. De Raad van State zou zijn beoordeling niet in de plaats kunnen stellen van die van het bevoegde bestuur.

Volgens de Ministerraad heeft de wetgever, met het aannemen van de bestreden bepaling, een billijk evenwicht tot stand 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 kunnen worden gebracht. De wetgever heeft aan de Raad van State de zorg toevertrouwd om, na een debat op tegenspraak, te bepalen of een vastgesteld gebrek in een aangevochten administratieve rechtshandeling kan worden hersteld of niet. Daarmee wordt gestreefd naar een definitieve geschillenbeslechting op korte termijn.

De formele motiveringsplicht beoogt in de eerste plaats de bescherming van de belangen van de persoon op wie de betrokken rechtshandeling betrekking heeft en niet van elke belanghebbende derde, zo betoogt de Ministerraad. Bovendien is aan de doelstelling van de formele motiveringsplicht voldaan wanneer de betrokkene in voorkomend geval langs een andere weg kennis heeft gekregen van de motieven waarop de beslissing steunt, ook al worden die motieven niet in de beslissing zelf uitgedrukt.

De bestreden bepaling doet volgens de Ministerraad geen afbreuk aan enig recht inzake de bekendmaking van bestuurshandelingen, noch aan het recht op toegang tot de rechter. De partijen in het geding kunnen hun grieven in de loop van de procedure kenbaar maken. Derden hebben de kans gehad om tegen de betrokken bestuurshandeling op te komen of om in het geding tussen te komen. De bestreden bepaling zou dus aan hun rechtssituatie geen afbreuk doen.

Uit de parlementaire voorbereiding, zo vervolgt de Ministerraad, blijkt uitdrukkelijk dat de bestuurlijke lus niet kan worden toegepast op milieueffectbeoordelingen, vermits zij de inhoud van een beslissing kunnen beïnvloeden. Hetzelfde zou gelden voor de organisatie van een openbaar onderzoek en voor het verplichte advies van de Raad van State. Er zou geen inbreuk worden gepleegd op de rechten die de betrokkenen en het publiek aan het Verdrag van Aarhus en de daarmee overeenstemmende Europese richtlijnen ontleen. De Ministerraad verwijst in dat verband met name naar het arrest van het Hof van Justitie in de zaak C-182/10.

De Ministerraad weerlegt ten slotte de grief inzake de termijn van vijftien dagen, die niet onredelijk kort zou zijn, de grief inzake de retroactieve werking van de bestuurlijke lus, die het spiegelbeeld van de vernietiging is, alsook de grieven inzake de afwezigheid van optreden van het auditoraat en inzake de toepassing van de bestuurlijke lus in tuchtprocedures en in discretionaire aangelegenheden, die juridische grondslag zouden missen.

In ondergeschikte orde vraagt de Ministerraad om, in geval van vernietiging, de gevolgen van de bestreden bepaling te handhaven.

Ten aanzien van de opschorting van de beroepstermijn (artikel 7, 3°, van de bestreden wet)

A.4. Het middel in de zaak nr. 5965, gericht tegen artikel 7, 3°, van de bestreden wet, is afgeleid uit de schending van artikel 23 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met het Verdrag van Aarhus, met Europese richtlijnen en met het evenredigheidsbeginsel. Samengevat voeren de verzoekende partijen aan dat de opschorting van de beroepstermijn als gevolg van een ombudsprocedure niet werkzaam is in omgevingszaken.

Het onderwerp van het beroep betreft immers doorgaans een reeds verleende vergunning, die niet meer eenzijdig door de overheid kan worden gewijzigd na een klacht bij de ombudsman. In het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest bestaat overigens geen ombudsman. De rechtzoekenden in omgevingsgeschillen zouden worden gediscrimineerd ten opzichte van de rechtzoekenden in andere materies. Door het ontbreken van een snelle en goedkope procedure zou daarenboven afbreuk zijn gedaan aan het door de Grondwet gewaarborgde recht op een gezond leefmilieu en aan de waarborg vervat in artikel 11, lid 4, van de richtlijn 2011/92/EU.

A.5. De Ministerraad betwist allereerst de ontvankelijkheid van het middel in zoverre het de schending van internationaalrechtelijke bepalingen aanvoert, zonder dat zij in samenhang worden gelezen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Ten gronde voert de Ministerraad aan dat ook nog in andere domeinen dan het omgevingsrecht geen klacht bij een ombudsman kan worden ingediend, zoals inzake overheidsopdrachten of ambtenarenzaken. Het middel zou onvoldoende verduidelijken waaruit de aangevoerde schending zou bestaan. Ten slotte zou het niet aan de wetgever toekomen om in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest in een ombudsman voor omgevingszaken te voorzien.

Ten aanzien van de vordering tot schorsing (artikel 6 van de bestreden wet)

A.6. Het eerste middel in de zaak nr. 5959 is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11 en 13 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 6, 13 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met het recht op toegang tot de rechter, met het verbod van fraude en met artikel 9 van het Verdrag van Aarhus. Samengevat klagen de verzoekende partijen aan dat een arrest inzake een vordering tot schorsing (alsook inzake voorlopige maatregelen) niet vatbaar is voor herziening, zelfs wanneer later zou blijken dat stukken waarop de Raad van State zich baseerde vals waren of dat bepaalde stukken werden achtergehouden. Artikel 17, § 3, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals vervangen bij de bestreden bepaling, zou daardoor een discriminatie doen ontstaan ten opzichte van het beroep tot vernietiging en ten opzichte van de burgerlijke kortgedingprocedure en zou het recht op toegang tot de rechter, gewaarborgd door de aangevoerde verdragsbepalingen, op discriminerende wijze beperken in geval van deloyaal procesgedrag.

A.7. De Ministerraad betwist allereerst de ontvankelijkheid van het middel omdat het onvoldoende zou zijn uiteengezet. Met name zou het middel niet aangeven in welke mate de vermeende schendingen verband houden met de in het middel aangehaalde bepalingen en beginselen. Ten gronde merkt de Ministerraad op dat de regeling niet nieuw is, behalve voor arresten inzake vorderingen tot het opleggen van voorlopige maatregelen, en dat de maatregel in elk geval verantwoord is. De mogelijkheid tot herziening zou niet onontbeerlijk zijn voor arresten inzake een vordering tot schorsing (of inzake voorlopige maatregelen) omdat steeds de mogelijkheid bestaat om de voortzetting van de vernietigingsprocedure te vragen, waarin de verzoekende partij zich kan beroepen op het feit dat het schorsingsarrest op basis van valse stukken of zonder rekening te houden met achtergehouden stukken zou zijn gewezen en waarin zij in voorkomend geval ook een nieuwe vordering tot schorsing kan indienen. De burgerlijke kortgedingprocedure is volgens de Ministerraad wezenlijk verschillend van de procedure voor de Raad van State, met name omdat het burgerlijk kort geding autonoom wordt ingediend en behandeld, zonder dat een vordering ten gronde moet worden ingeleid. Artikel 9 van het Verdrag van Aarhus zou niet van toepassing zijn op rechterlijke beslissingen.

A.8. Het middel in de zaak nr. 6017, gericht tegen artikel 6 van de bestreden wet, is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 144, 145 en 160 van de Grondwet, met de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met de artikelen 3 en 9 van het Verdrag van Aarhus, met artikel 4, lid 3, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, met artikel 6, leden 3 en 4, van de richtlijn 92/43/EG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna en met het recht op toegang tot de rechter. Samengevat voeren de verzoekende partijen aan dat de mogelijkheid tot belangenafweging in het kader van een vordering tot schorsing (1) de bescherming van het leefmilieu op aanzienlijke wijze vermindert, (2) de rechtzoekenden discrimineert en (3) het recht op toegang tot de rechter op discriminerende wijze beperkt.

A.9. De Ministerraad betwist allereerst de ontvankelijkheid van het middel in zoverre het steunt op de artikelen 10, 11, 144, 145 en 160 van de Grondwet, de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en artikel 4, lid 3, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, omdat het de mogelijke schending van die bepalingen niet nader uiteenzet. Ten gronde merkt de Ministerraad op dat de Raad van State slechts tot een belangenafweging mag overgaan (1) op verzoek van de verwerende of tussenkomende partij, (2) in het kader van een vordering tot schorsing (dus om het geschil voorlopig te beslechten) en (3) indien de nadelige gevolgen van een schorsing op een kennelijk onevenredige wijze zwaarder wegen dan de voordelen. De

Ministerraad merkt op dat de Raad van State reeds vóór de inwerkingtreding van de bestreden wet op een zeer behoedzame wijze toepassing heeft gemaakt van de belangenafweging, zodat er geen sprake zou zijn van een aanzienlijke vermindering van de milieubescherming. Ook artikel 9, lid 4, van het Verdrag van Aarhus en artikel 6, lid 4, van de aangevoerde richtlijn zouden niet zijn geschonden omdat de Raad van State over de mogelijkheid blijft beschikken om een bestuurshandeling te schorsen en te vernietigen.

Ten aanzien van het mandaat ad litem (artikel 7, 5°, van de bestreden wet)

A.10. Het middel in de zaak nr. 5965, gericht tegen artikel 7, 5°, van de bestreden wet, is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11, 23, 27, 170 en 172 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met het Verdrag van Aarhus en met Europese richtlijnen. Samengevat voeren de verzoekende partijen aan dat de bestreden bepaling slechts in overeenstemming is met het Unierecht en het grondwettelijk recht indien zij aldus wordt geïnterpreteerd dat rechtspersonen die door een advocaat of door een orgaan worden vertegenwoordigd niet de beslissing om in rechte te treden moeten voorleggen maar enkel hun belang moeten bewijzen. Dat belang kan een collectief belang zijn voor de verenigingen zonder winstoogmerk die de bescherming van het leefmilieu nastreven alsook voor de natuurlijke personen die door een advocaat worden vertegenwoordigd en die een collectief beroep instellen.

A.11. De Ministerraad betwist allereerst de ontvankelijkheid van het middel in zoverre de verzoekende partijen geen belang zouden hebben bij de vernietiging van een bepaling die hen niet rechtstreeks en ongunstig raakt. Bovendien zetten zij niet uiteen in welk opzicht de artikelen 27, 170 en 172 van de Grondwet zouden zijn geschonden. Ten gronde betoogt de Ministerraad dat het verschil in behandeling van rechtspersonen naargelang zij voor de Raad van State door een advocaat dan wel door een orgaan worden vertegenwoordigd, redelijk verantwoord is in het licht van het door de wetgever nagestreefde doel dat erin bestond de rechtspraak van de Raad van State af te stemmen op die van het Hof van Cassatie. De Ministerraad wijst in dat verband ook op de rol en de deontologie van de advocaat.

Ten aanzien van het verlies van belang (artikel 8 van de bestreden wet)

A.12. Het tweede middel in de zaak nr. 5959 is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11 en 13 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, het recht op toegang tot de rechter en artikel 9 van het Verdrag van Aarhus. Samengevat klagen de verzoekende partijen aan dat, ingevolge de bestreden bepaling, een verzoekende partij die geen memorie van antwoord behoeft te beantwoorden - omdat de verwerende partij geen memorie van antwoord heeft ingediend - niettemin nog verplicht is om een toelichtende memorie in te dienen, op straffe van het verlies van het belang bij de procedure. Het zou niet redelijk verantwoord zijn om de verzoekende partij die geen toelichtende memorie indient op dezelfde wijze te behandelen als de verzoekende partij die nalaat een memorie van wederantwoord in te dienen na kennisgeving van de memorie van antwoord van de verwerende partij. Bovendien zou de maatregel van buitensporig formalisme getuigen en zou het verlies van het belang bij de procedure een ongeoorloofde belemmering vormen van het recht op toegang tot de rechter.

A.13. De Ministerraad merkt allereerst op dat het middel niet uiteenzet waarom de verzoekende partij in beide aangevoerde situaties niet op dezelfde manier zou mogen worden behandeld, noch waarom de bestreden bepaling het recht op toegang tot de rechter op buitensporige wijze zou beperken. Ten gronde betoogt de Ministerraad dat de verplichting om een toelichtende memorie in te dienen en de sanctie in geval van niet-naleving van die verplichting een wettige doelstelling nastreven, redelijk en evenredig zijn met die doelstelling en geen buitensporige beperking inhouden van het recht op toegang tot de rechter. Hij verwijst in dat verband naar de rechtspraak van de Raad van State en van het Hof.

Ten aanzien van het belang bij het middel (artikel 2, 3°, van de bestreden wet)

A.14. Het middel in de zaak nr. 6017, gericht tegen artikel 2, 3°, van de bestreden wet, is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11, 23 en 27 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met de artikelen 3 en 9 van het Verdrag van Aarhus, met artikel 25 van de richtlijn 2010/75/EU en met het recht op toegang tot de rechter. Samengevat voeren de verzoekende partijen aan dat de bestreden bepaling een verschil in behandeling doet ontstaan tussen de verzoekende partijen (1) naargelang de aangevoerde onregelmatigheid, die een invloed kan

hebben op de draagwijdte van de genomen beslissing, al dan niet praktische gevolgen kan hebben voor hun persoonlijke situatie en (2) naargelang zij al dan niet kunnen aantonen, aan de hand van beschikbare gegevens, dat de aangevoerde onregelmatigheid een invloed kan hebben op de draagwijdte van de genomen beslissing. De bestreden bepaling zou aldus op discriminerende wijze afbreuk doen aan het recht op toegang tot de rechter voor verenigingen die een collectief belang verdedigen en zou bovendien een aanzienlijke achteruitgang betekenen van de bescherming van het leefmilieu. De verzoekende partijen verwijzen inzonderheid naar de rechtspraak van het Hof van Justitie.

A.15. Volgens de Ministerraad vertrekt het middel van een verkeerde interpretatie van de bestreden bepaling, die enkel ertoe strekt de rechtspraak van de Franse en Belgische Raad van State inzake het belang bij het middel in de gecoördineerde wetten op de Raad van State op te nemen. De bestreden bepaling zou als doel noch als gevolg hebben het recht op toegang tot de rechter voor milieuverenigingen te beperken noch een bewijslast op te leggen aan de verzoekende partijen voor de Raad van State. De Ministerraad verwijst naar dezelfde rechtspraak van het Hof van Justitie, ter ondersteuning van zijn betoog dat de bestreden bepaling niet in strijd is met het Unierecht.

Ten aanzien van de handhaving van de gevolgen (artikel 3 van de bestreden wet)

A.16. Het middel in de zaak nr. 6017, gericht tegen artikel 3 van de bestreden wet, is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11, 13 en 23 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 159 van de Grondwet, met artikel 4, lid 3, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, met artikel 9 van het Verdrag van Aarhus en met Europese richtlijnen. Samengevat klagen de verzoekende partijen aan dat de rechtzoekende niet langer de wettigheid van een bestuurshandeling kan betwisten wanneer de Raad van State de gevolgen ervan heeft gehandhaafd, met toepassing van de bestreden bepaling, terwijl hij dat wel kan wanneer de bestreden bepaling niet werd toegepast, in het bijzonder wanneer een schending van het Unierecht werd aangevoerd. Als gevolg van de voorwaarden die uit de rechtspraak van het Hof van Justitie voortvloeien, zou ook een verschil in behandeling bestaan tussen de rechtzoekenden naargelang zij een schending van het Unierecht of van het interne recht aanvoeren. Ten slotte zou de bestreden bepaling de bescherming van het leefmilieu op aanzienlijke wijze verminderen doordat de gevolgen van een vernietigde bestuurshandeling kunnen worden gehandhaafd, zelfs wanneer een schending van het Unierecht met betrekking tot de bescherming van het leefmilieu werd vastgesteld en ook wanneer een dergelijke schending werd aangevoerd maar de bestuurshandeling op een andere grond werd vernietigd.

A.17. De Ministerraad wijst op de arresten nrs. 18/2012, 154/2012 en 14/2013, waaruit blijkt dat het verschil in behandeling dat de verzoekende partijen aanvoeren, verantwoord is. Wat de rechtspraak van het Hof van Justitie betreft, verwijst de Ministerraad naar het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State en is hij van oordeel dat de bestreden bepaling de afdeling bestuursrechtspraak niet verhindert om rekening te houden met de criteria die in de rechtspraak van het Hof van Justitie zijn ontwikkeld.

Ten aanzien van de termijnverlenging (artikelen 6, 8, 10, 2°, en 13 van de bestreden wet)

A.18. Het tweede middel in de zaak nr. 5962 is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11, 13 en 23 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 6, 13 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met het recht van verdediging, met het recht op toegang tot de rechter, met artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, met de artikelen 1, 3 en 9 van het Verdrag van Aarhus en met de artikelen 1 en 11 van de richtlijn 2011/92/EU. Samengevat klagen de verzoekende partijen aan dat de bestreden bepalingen in termijnen voorzien die niet verlengbaar zijn, ook niet wanneer zij aanvangen of verstrijken tijdens de gerechtelijke vakantie. Zij wijzen erop dat in het gemeenrechtelijk procesrecht de termijnen wel worden verlengd, bijvoorbeeld de termijnen voor het instellen van hoger beroep of verzet indien zij aanvangen en verstrijken binnen de gerechtelijke vakantie. Ook voor het verlenen van advies door de afdeling wetgeving van de Raad van State heeft de wetgever in een automatische verlenging van de termijn voorzien wanneer die begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer die verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

A.19. De Ministerraad betwist de vergelijkbaarheid van de situaties die de verzoekende partijen aanhalen, zodat er geen sprake zou kunnen zijn van discriminatie doordat de bestreden bepalingen niet in een mogelijkheid tot verlenging van de daarin vervatte vervaltermijnen voorzien. Die vaststelling zou volstaan om de grief van de verzoekende partijen als ongegrond af te wijzen. De Ministerraad ziet ook niet in op welke wijze de bestreden bepalingen de rechten van de verdediging zouden schenden.

Ten aanzien van het rolrecht (artikel 10, 2° en 7°, van de bestreden wet)

A.20. Het middel in de zaak nr. 5965, gericht tegen artikel 10, 2° en 7°, van de bestreden wet, is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11, 170 en 172 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 11 van de richtlijn 2011/92/EU en met het evenredigheidsbeginsel. Samengevat klagen de verzoekende partijen aan dat het rolrecht een belasting is, waarvan de regeling niet aan de Koning kan worden gedelegeerd, dat het verschil in wijze van betaling door de publiekrechtelijke rechtspersonen en de andere verzoekers discriminerend is en dat het doen betalen van het rolrecht door elke individuele verzoeker, in geval van een gezamenlijk verzoekschrift, de procedure buitensporig kostbaar zou maken.

A.21. Wat de eerste grief betreft, refereert de Ministerraad aan het arrest nr. 124/2006, waarin het Hof zich reeds over de rechten van zegel en registratie heeft uitgesproken, vervat in het vroegere artikel 30, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Die bepaling heeft dezelfde draagwijdte als de thans bestreden bepaling, met dien verstande dat de wetgever nu in een maximumbedrag heeft voorzien. De overige grieven ontsnappen volgens de Ministerraad aan de bevoegdheid van het Hof omdat zij voortvloeien uit het uitvoeringsbesluit.

Ten aanzien van de rechtsplegingsvergoeding (artikel 11 van de bestreden wet)

A.22.1. Het derde middel in de zaak nr. 5959 is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11, 13, 23 en 27 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met het recht op toegang tot de rechter, met de artikelen 6, 11 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met de artikelen 1, 3 en 9 van het Verdrag van Aarhus, met de artikelen 49 en 56 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en met Europese richtlijnen. Samengevat klagen de verzoekende partijen aan dat de rechtsplegingsvergoeding beperkt is tot een forfaitaire tegemoetkoming in de kosten en honoraria van een advocaat en niet toelaat om andere kosten en honoraria in aanmerking te nemen. De bestreden bepaling zou een schending inhouden van (1) het gelijkheidsbeginsel, doordat zij de partijen die geen beroep doen op een advocaat maar op andere deskundigen of eigen personeel uitsluit van de rechtsplegingsvergoeding, (2) de vrijheid van vereniging en het recht op toegang tot de rechter, doordat verenigingen zonder winstoogmerk een advocaat moeten aanstellen om een rechtsplegingsvergoeding te kunnen krijgen, (3) de vermelde bepalingen van het Verdrag van Aarhus en artikel 11 van de richtlijn 2011/92/EU, doordat de beperking inzake de rechtsplegingsvergoeding haaks zou staan op het doel van de rechtsbijstand en op het recht op toegang tot de rechter, (4) de vrijheid van vestiging en het vrij verkeer van diensten, doordat het stelsel van de rechtsplegingsvergoeding de financiële belemmeringen voor de toegang tot de rechter enkel zou wegnemen of verminderen wanneer een verzoeker een beroep doet op een advocaat.

A.22.2. Het middel in de zaak nr. 5960, gericht tegen artikel 11 van de bestreden wet, is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Samengevat klagen de verzoekende partijen de schending van het gelijkheidsbeginsel aan doordat het stelsel van de rechtsplegingsvergoeding (1) zonder onderscheid van toepassing is op alle procespartijen, terwijl in het objectieve contentieux de verzoekende partijen en de verwerende overheden zich in intrinsiek verschillende situaties zouden bevinden, (2) een verschil in behandeling doet ontstaan tussen partijen naargelang zij wel of niet een beroep hebben gedaan op een advocaat, des te meer daar overheden minder vaak zonder advocaat zouden optreden dan verzoekende partijen, (3) geen rekening houdt met de verschillende draagkracht van de verzoekende partijen en de verwerende overheden, (4) een verschil in behandeling doet ontstaan tussen verzoekende partijen die in het ongelijk zijn gesteld naargelang de verwerende overheid met of zonder bijstand van een advocaat is opgetreden.

A.22.3. Het eerste middel in de zaak nr. 5962 is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11, 13, 23 en 27 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 160 van de Grondwet, met de artikelen 6, 11, 13 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met het recht op toegang tot de rechter, met de artikelen 12, 21 en 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, met de artikelen 1, 3 en 9 van het Verdrag van Aarhus en met de artikelen 1 en 11 van de richtlijn 2011/92/EU. Samengevat klagen de verzoekende partijen aan dat de artikelen 10 en 11 van de bestreden wet het voordeel van de juridische tweedelijnsbijstand, alsook het voordeel van de beperking van de rechtsplegingsvergoeding ten laste van een partij die juridische tweedelijnsbijstand geniet, voorbehoudt aan onvermogen natuurlijke personen en onvermogen rechtspersonen daarvan op algemene wijze uitsluit, ook indien zij geen winstoogmerk nastreven. Daardoor zouden de bestreden bepalingen afbreuk doen aan het recht op toegang tot de Raad van State, het recht

op de bescherming van een gezond leefmilieu, het recht op juridische bijstand en de vrijheid van vereniging, zoals gewaarborgd door de aangevoerde bepalingen. De machtiging aan de Koning om de draagwijdte van het begrip « onvermogen » te bepalen, zou in strijd zijn met de artikelen 23 en 160 van de Grondwet.

A.22.4. Het middel in de zaak nr. 5965, gericht tegen artikel 11 van de bestreden wet, is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11, 144 en 160 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met het Verdrag van Aarhus en met Europese richtlijnen. Samengevat klagen de verzoekende partijen aan dat de bestreden bepaling verschillende situaties op gelijke wijze behandelt, door op algemene wijze te bepalen dat de in het gelijk gestelde partij een rechtsplegingsvergoeding kan krijgen. De bestreden bepaling zou meer bepaald op discriminerende wijze afbreuk doen aan de in de artikelen 144 en 160 van de Grondwet verankerde bevoegdheid van de gewone hoven en rechtbanken en van de Raad van State. Bovendien zou de bestreden bepaling de verzoekende partijen verschillend behandelen naargelang zij met of zonder advocaat optreden, naargelang de verwerende overheid met of zonder advocaat optreedt en naargelang de Raad van State de bestreden norm vernietigt dan wel de bestuurlijke lus toepast. Ten slotte zouden de bijkomende kosten ertoe kunnen leiden dat in milieuzaken sprake is van een buitensporig kostbare procedure.

A.22.5. Het middel in de zaak nr. 6017, gericht tegen artikel 11 van de bestreden wet, is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met het recht op toegang tot de rechter, met het Verdrag van Aarhus en met Europese richtlijnen. Samengevat voeren de verzoekende partijen aan dat de bestreden bepaling (1) het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie schendt doordat zij de verzoekende partij en de verwerende partij op dezelfde wijze aan dezelfde regeling onderwerpt en doordat de verwerende partij geen rechtsplegingsvergoeding verschuldigd zou zijn indien de bestuurlijke lus wordt toegepast, (2) de procedure in milieuzaken buitensporig kostbaar maakt waardoor afbreuk zou worden gedaan aan de waarborgen vervat in het Verdrag van Aarhus en het Unierecht en aan de *standstill*-verplichting die voortvloeit uit artikel 23 van de Grondwet.

A.22.6. Het enige middel in de zaak nr. 6020 is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 13 en 23 van de Grondwet, met de artikelen 6 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij dat Verdrag, met artikel 1 van het Twaalfde Aanvullend Protocol bij dat Verdrag, met artikel 14 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en met de beginselen van behoorlijke rechtsbedeling. Samengevat klaagt de verzoekende partij de schending van het gelijkheidsbeginsel aan doordat het stelsel van de rechtsplegingsvergoeding (1) een verschil in behandeling doet ontstaan tussen in het gelijk gestelde verzoekende partijen die geen aanspraak maken op juridische tweedelijnsbijstand naargelang zij wel of niet over de financiële middelen beschikken om een advocaat te betalen, (2) een verschil in behandeling doet ontstaan tussen in het ongelijk gestelde verzoekende partijen die geen aanspraak maken op juridische tweedelijnsbijstand maar niet over de financiële middelen beschikken om een advocaat te betalen, enerzijds, en de in het gelijk gestelde verwerende overheid die willekeurig kan kiezen om met of zonder bijstand van een advocaat op te treden, anderzijds. De rechtsplegingsvergoeding zou tevens afbreuk doen aan (3) het recht op toegang tot de Raad van State, (4) de in artikel 23, derde lid, 2^o, van de Grondwet vervatte *standstill*-verplichting, (5) het eigendomsrecht van de verzoekende partij.

A.23. De Ministerraad betwist allereerst de ontvankelijkheid van de meeste middelen, omdat zij nieuw zouden zijn ten opzichte van een vroeger verzoekschrift, omdat zij normen vermelden waaraan het Hof niet vermag te toetsen of omdat zij onvoldoende zouden zijn uiteengezet. Met name zouden de middelen niet verduidelijken welke categorieën van personen door de bestreden bepaling worden gediscrimineerd. Bovendien zouden de verzoekende partijen geen belang hebben bij bepaalde grieven.

Ten gronde merkt de Ministerraad onder meer op dat het de eigen keuze is van een persoon of vereniging om al dan niet een beroep te doen op de diensten van een advocaat voor het instellen van een procedure. Bovendien heeft het Hof reeds aanvaard dat de wetgever de verhaalbaarheid van de kosten en erelonen van advocaten niet heeft uitgebreid tot alle andere raadgevers die in een gerechtelijke procedure kunnen optreden en dat een partij die zonder raadsman optreedt steeds een burgerlijke vordering kan instellen om haar schade te verhalen op de overheid. De Ministerraad wijst ook op de ruime beoordelingsbevoegdheid waarover de wetgever ter zake beschikt.

Het recht op toegang tot de rechter kan volgens de Ministerraad niet worden begrepen als een onbeperkt recht om kosteloos gerechtelijke procedures te voeren. Het systeem van de rechtsplegingsvergoeding beoogt precies het recht op toegang tot de rechter en de wapengelijkheid tussen de partijen te bevorderen. Het laat overigens toe om rekening te houden met de individuele situatie en de draagkracht van elke procespartij. Het

recht op toegang tot de rechter, in samenhang gelezen met het Verdrag van Aarhus en de richtlijn 2011/92/EU, leidt niet tot een andere conclusie.

De stelling dat de bestreden bepaling de vrijheid van vereniging, de vrijheid van vestiging en het vrij verkeer van diensten zou beperken, berust volgens de Ministerraad op een verkeerd uitgangspunt. De bestreden bepaling legt een vereniging geen enkele beperking op wat betreft de keuze om zich in rechte te laten vertegenwoordigen door een advocaat, dan wel een beroep te doen op een andere vertegenwoordiger of zelf op te treden.

Het begrip juridische tweedelijnsbijstand verwijst volgens de Ministerraad naar de rechtsbijstand, in de zin van vrijstelling van onder meer de rolrechten. Uit het recht op toegang tot de rechter zou geen principieel recht op rechtsbijstand voor rechtspersonen voortvloeien. Het beperkte bedrag van de rolrechten kan niet als een daadwerkelijke belemmering van het recht op toegang tot de rechter worden beschouwd en de verschillende behandeling van rechtspersonen zou evenmin discriminerend zijn of afbreuk doen aan het Verdrag van Aarhus en het Europese Unierecht.

- B -

Ten aanzien van de bestreden wet

B.1. De wet van 20 januari 2014 houdende hervorming van de bevoegdheid, de procedureregeling en de organisatie van de Raad van State beoogt de werking van de Raad van State te verbeteren (*Parl. St.*, Senaat, 2012-2013, nr. 5-2277/1, p. 2). De verzoekende partijen vorderen de vernietiging van de artikelen 2, 3^o, 3, 6, 7, 3^o en 5^o, 10, 2^o en 7^o, 11 en 13 van de voormelde wet.

De bestreden bepalingen strekken in hoofdzaak ertoe de Raad van State bepaalde instrumenten ter hand te stellen of reeds bestaande instrumenten te stroomlijnen, teneinde de doeltreffendheid van de bestuurlijke geschillenbeslechting te verhogen. Zij hebben betrekking op verschillende aspecten van de hervorming : de bestuurlijke lus, de opschorting van de beroepstermijn, de vordering tot schorsing, het mandaat *ad litem*, het verlies van belang, het belang bij het middel, de handhaving van de gevolgen, de termijnverlenging, het rolrecht en de rechtsplegingsvergoeding.

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

B.2.1. De Ministerraad betwist de ontvankelijkheid van de beroepen tot vernietiging en van de verzoeken tot tussenkomst. De aangevoerde excepties betreffen zowel het belang als de procesbevoegdheid.

B.2.2. De Grondwet en de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof vereisen dat elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die een beroep tot vernietiging instelt doet blijken van een belang. Van het vereiste belang doen slechts blijken de personen wier situatie door de bestreden norm rechtstreeks en ongunstig zou kunnen worden geraakt.

Krachtens dezelfde bijzondere wet kan ieder die van een belang doet blijken aan het Hof zijn opmerkingen richten in een memorie in verband met elk beroep tot vernietiging waarover het Hof uitspraak moet doen. Doet blijken van een dergelijk belang de persoon die aantoont dat zijn situatie rechtstreeks kan worden geraakt door het arrest dat het Hof in verband met dat beroep zal wijzen.

B.2.3. De meeste verzoekende partijen hebben in het verleden reeds beroepen tot vernietiging bij de Raad van State ingesteld en maken aannemelijk dat zij dat in de toekomst opnieuw zullen doen. Zij doen derhalve blijken van het rechtens vereiste belang.

B.2.4. In weerwil van wat de Ministerraad betoogt, doen ook de « Ordre des barreaux francophones et germanophone », verzoekende partij in de zaak nr. 5968, en de Orde van Vlaamse balies, verzoekende partij in de zaak nr. 6018, blijken van het rechtens vereiste belang. Artikel 495 van het Gerechtelijk Wetboek staat die Ordes toe om initiatieven te nemen ter behartiging van de belangen van de advocaten en de rechtzoekenden. Zij kunnen op grond van dat artikel de bepaling aanvechten die voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in de mogelijkheid voorziet tot toepassing van de bestuurlijke lus.

B.2.5. Nu in elk van de samengevoegde zaken ten minste een van de verzoekende partijen doet blijken van een belang bij de vernietiging van de bestreden artikelen en hun beroep ontvankelijk is, dient het Hof niet te onderzoeken of de overige verzoekende partijen op ontvankelijke wijze beroep hebben ingesteld.

B.2.6. Aangezien de tussenkommende partijen geen wezenlijke argumenten toevoegen aan de grieven van de verzoekende partijen die zij ondersteunen, bestaat er evenmin aanleiding om te onderzoeken of hun tussenkommst ontvankelijk is.

B.3.1. De Ministerraad betwist de ontvankelijkheid van de meeste middelen omdat zij niet voldoende zouden zijn uiteengezet. Bovendien werpt hij meermaals op dat een middel niet ontvankelijk zou zijn omdat het Hof niet bevoegd is om rechtstreeks te toetsen aan verdragsbepalingen, bepaalde grondwetsartikelen en algemene beginselen.

B.3.2. Het Hof is bevoegd om wetskrachtige normen te toetsen aan de regels die de bevoegdheden verdelen tussen de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten, alsook aan de artikelen van titel II (« De Belgen en hun rechten ») en de artikelen 143, § 1, 170, 172 en 191 van de Grondwet.

Alle middelen zijn afgeleid uit de schending van een of meer van die regels waarvan het Hof de naleving waarborgt. In zoverre de verzoekende partijen daarnaast verdragsbepalingen, andere grondwetsartikelen en algemene beginselen vermelden, zal het Hof die enkel in aanmerking nemen in zoverre een schending wordt aangevoerd van de voormelde regels, in samenhang gelezen met de bedoelde bepalingen en beginselen. In die mate zijn de middelen ontvankelijk.

B.3.3. Om te voldoen aan de vereisten van artikel 6 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof moeten de middelen niet alleen te kennen geven welke van de regels waarvan het Hof de naleving waarborgt, zouden zijn geschonden, maar ook welke de bepalingen zijn die deze regels zouden schenden, en uiteenzetten in welk opzicht die regels door de bedoelde bepalingen zouden zijn geschonden.

Het Hof onderzoekt de middelen in zoverre zij aan de voormelde vereisten voldoen.

B.3.4. In zoverre de Ministerraad ten slotte het belang van de verzoekende partijen bij sommige middelen betwist, volstaat het eraan te herinneren dat, wanneer de verzoekende partijen een belang hebben bij de vernietiging van de bestreden bepalingen, zij daarbovenop niet moeten doen blijken van een belang bij elk van de middelen.

B.4. De excepties worden verworpen.

Ten aanzien van de bestuurlijke lus (artikel 13 van de bestreden wet)

B.5. De verzoekende partijen in de zaken nrs. 5912, 5960, 5965, 5968, 6017 en 6018 vragen de vernietiging van artikel 13 van de bestreden wet. Zij voeren aan dat die bepaling de artikelen 10, 11, 13, 23 en 32 van de Grondwet schendt, al dan niet in samenhang gelezen met andere grondwetsbepalingen, met algemene rechtsbeginselen en met internationaalrechtelijke bepalingen.

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

B.6. De afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State doet, bij wijze van arresten, uitspraak over de beroepen tot nietigverklaring wegens overtreding van hetzij substantiële, hetzij op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen, overschrijding of afwending van macht, ingesteld tegen akten en reglementen (artikel 14, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State).

De afdeling bestuursrechtspraak vernietigt in de regel een bestreden bestuurshandeling wanneer zij onregelmatig is. Dat is echter niet het geval wanneer de onregelmatigheid geen invloed kon uitoefenen op de draagwijdte van de genomen beslissing, wanneer zij aan de betrokkenen geen waarborg heeft ontnomen of wanneer zij niet als gevolg heeft de bevoegdheid van de steller van de handeling te beïnvloeden (artikel 14, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State).

B.7. Het bestreden artikel 13 voegt in titel V van de gecoördineerde wetten op de Raad van State een hoofdstuk V in, met als opschrift « De bestuurlijke lus », dat het als volgt herstelde artikel 38 bevat :

« § 1. In geval van een beroep tot nietigverklaring bedoeld in artikel 14, § 1, kan de afdeling bestuursrechtspraak de verwerende partij bij tussenarrest opdragen om een gebrek in de bestreden akte of het bestreden reglement te herstellen of te laten herstellen.

Het gebruik van deze bestuurlijke lus is alleen mogelijk nadat de partijen de mogelijkheid hebben gehad hun opmerkingen te doen kennen over het gebruik ervan.

Het tussenarrest bepaalt de wijze waarop en de termijn waarbinnen het herstel moet plaatsvinden. Deze termijn kan worden verlengd op verzoek van de verwerende partij. Wanneer het herstel bestaat uit het nemen van een nieuwe akte, of een nieuw reglement wordt het voorwerp van het beroep uitgebreid tot deze akte of dit reglement.

Het herstel kan alleen de gebreken betreffen die in het tussenarrest werden aangeduid. Het herstel van deze gebreken mag geen weerslag hebben op de inhoud van de akte of het reglement.

§ 2. De bestuurlijke lus kan niet worden toegepast wanneer :

1° het gebrek niet herstelbaar is binnen een termijn van drie maanden, behalve als er wordt aangetoond dat dit binnen een redelijke termijn kan geschieden;

2° de eigen beslissingsbevoegdheid van de verwerende partij niet volstaat om het gebrek te herstellen;

3° de verwerende partij de toepassing van de procedure uitdrukkelijk weigert;

4° het herstel van het gebrek niet kan leiden tot de definitieve beslechting van het hangende geding.

§ 3. Indien de toepassing van de bestuurlijke lus pas wordt voorgesteld in het tussenarrest beschikken de partijen over een termijn van vijftien dagen te rekenen van de kennisgeving van dit arrest om hun standpunt omtrent de toepassing van de bestuurlijke lus mee te delen.

Daarna spreekt de afdeling bestuursrechtspraak zich uit over de toepassing van de bestuurlijke lus, overeenkomstig paragraaf 1.

§ 4. Zodra de verwerende partij uitvoering heeft gegeven aan het in paragraaf 1 bedoelde tussenarrest, geeft zij daarvan onverwijld schriftelijk kennis aan de Raad van State, alsook van de wijze waarop het gebrek is hersteld. Indien de Raad van State binnen vijftien dagen na het verstrijken van de bij tussenarrest vastgestelde hersteltermijn geen kennisgeving heeft ontvangen, wordt de bestreden akte of het bestreden reglement nietig verklaard.

De andere partijen kunnen, binnen een termijn van vijftien dagen vanaf het ogenblik waarop de afdeling bestuursrechtspraak hen in kennis stelt van de manier waarop het gebrek werd hersteld, hun opmerkingen daaromtrent doen gelden.

Indien de afdeling bestuursrechtspraak vaststelt dat het gebrek niet volledig is hersteld of dat het herstel aangetast is door nieuwe gebreken, wordt de herstelde akte of het herstelde reglement of, in voorkomend geval de nieuwe akte of het nieuwe reglement nietig verklaard.

Indien het gebrek volledig is hersteld, gelden de gevolgen van de bestuurlijke lus met terugwerkende kracht en wordt het beroep verworpen ».

B.8. De voormelde bepaling voorziet in de mogelijkheid tot toepassing van de zogenaamde bestuurlijke lus, waaronder wordt verstaan « de verwerende partij bij tussenarrest opdragen om een gebrek in de bestreden akte of het bestreden reglement te herstellen of te laten herstellen ».

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

« De Raad van State krijgt nu de bevoegdheid om in het kader van een bij hem aanhangig geding aan de verwerende partij voor te stellen gebruik te maken van de mogelijkheid om een vastgestelde onregelmatigheid in de loop van het proces te herstellen teneinde een vernietiging te vermijden. Uit het feit dat deze bevoegdheid tot doel heeft een besluit te herstellen blijkt dat het gebruik van de bestuurlijke lus er niet toe kan leiden dat na herstel het besluit een gewijzigde inhoud krijgt. Daarmee wordt aangesloten bij de houding die de Vlaamse Gemeenschap in haar decreet van 6 juli 2012 houdende wijziging van diverse bepalingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening heeft aangenomen wat de Raad voor Vergunningsbetwistingen betreft » (*Parl. St.*, Senaat, 2012-2013, nr. 5-2277/1, p. 28).

Indien de toepassing van de bestuurlijke lus leidt tot het volledige herstel van de vastgestelde onregelmatigheid, dan geldt dat herstel met terugwerkende kracht en verwerpt de Raad van State het beroep.

B.9. De bestuurlijke lus, zoals geregeld bij de bestreden bepaling, kan slechts worden toegepast wanneer aan bepaalde voorwaarden is voldaan.

B.10.1. In de eerste plaats is vereist dat de onregelmatigheid in de bestreden bestuurshandeling herstelbaar is. Dat is bijvoorbeeld niet het geval wanneer het in de procedure betrokken bestuur niet bevoegd is om het gebrek te herstellen.

Bovendien moet het herstel binnen een redelijke termijn - in beginsel drie maanden - kunnen plaatsvinden. Die voorwaarde heeft tot doel « te voorkomen dat de duur van de procedure voor de Raad van State door het gebruik van de bestuurlijke lus overmatig wordt verlengd » (*Parl. St.*, Senaat, 2012-2013, nr. 5-2277/1, p. 28).

B.10.2. In de tweede plaats is vereist dat het bestuur zijn instemming verleent. De uitgesproken wil tot medewerking aan het herstel van de onregelmatigheid door het bevoegde bestuur is een noodzakelijke voorwaarde voor het welslagen van de bestuurlijke lus. De

procedure kan niet op zinvolle wijze worden toegepast « indien de verwerende partij niet bereid is om zijn medewerking te verlenen » (*Parl. St.*, Senaat, 2012-2013, nr. 5-2277/1, p. 28).

B.10.3. In de derde plaats is vereist dat het herstel van de onregelmatigheid tot de definitieve beslechting van het hangende geding kan leiden. Aan die voorwaarde is niet voldaan « indien er tijdens de procedure voor de Raad van State nog andere gebreken werden vastgesteld die zich niet lenen tot de toepassing van de bestuurlijke lus » (*Parl. St.*, Senaat, 2012-2013, nr. 5-2277/1, p. 28). In dat laatste geval moet eerst worden onderzocht « of er geen andere middelen gegrond zijn », hetgeen dus vereist « dat alle middelen worden onderzocht » (*ibid.*, p. 29).

B.10.4. Ten slotte moet het herstel van de onregelmatigheid tot gevolg hebben, niet alleen dat de bestreden bestuurshandeling niet langer onregelmatig is, maar ook dat de inhoud van de bestuurshandeling ongewijzigd blijft. Artikel 38 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals hersteld bij het bestreden artikel 13, bepaalt uitdrukkelijk dat het herstel van de gebreken geen weerslag mag hebben op de inhoud van de akte of het reglement.

De parlementaire voorbereiding verschaft daarbij de volgende verduidelijking :

« De naleving van deze voorwaarden, vooral de eerste, in combinatie met de omstandigheid dat het zich beroepen op de bestuurlijke lus niet tot gevolg kan hebben dat de draagwijdte van de beslissing na de correctie ervan kan wijzigen brengt met zich mee dat de te corrigeren onregelmatigheden alleen kunnen voorkomen bij het einde van de administratieve procedure. Deze onregelmatigheden zijn dus, in feite, van weinig belang. Voorbeelden van de impactstudie of hoorzitting in de bovenstaande kwesties genoemd lijken niet relevant te zijn, zelfs als de eerste leidde tot de nietigverklaring van de bouwvergunning in het bekende geval genaamd ‘ tram Wijnegem ’, dat precies de oorsprong is van de invoering van de bestuurlijke lus in de procedure bij de Raad van State. In beide gevallen, in feite, gaat het om formaliteiten die de bestreden beslissing kunnen wijzigen, indien de overheid ermee instemt deze formaliteiten te overwegen. De effectstudie is ook onmogelijk over te doen in zo’n korte tijd. Wat betreft de redenen voor de beslissing, kan de lus niet leiden tot het creëren van nieuwe. Men kan echter, het geval inbeelden van een motivering per verwijzing waarbij het gedeelte met de motivering, terwijl het in het administratief dossier prijkt niet ter kennis van de aanvrager zou zijn gebracht, voorafgaand aan of gelijktijdig met de handeling zelf. De niet-bestaande formele motivering van de handeling zou ook kunnen worden gecorrigeerd op basis van het mechanisme van de lus, indien het alleen erom gaat om in de handeling de motieven te formuleren die zijn opgenomen in het administratieve dossier. Men kan ook nog denken aan de problemen van ontbrekende of onleesbare handtekening op een akte » (*Parl. St.*, Senaat, 2012-2013, nr. 5-2277/1, p. 29).

B.11.1. 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.11.2. De beginselen van de onafhankelijkheid van de rechter en van de scheiding der machten zijn fundamentele kenmerken van de rechtsstaat.

B.11.3. Het rechterlijk toezicht dat de Raad van State 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 betrokken 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.11.4. Door de Raad van State 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.12.1. 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.12.2. Krachtens de bestreden bepaling kan de Raad van State het betrokken bestuursorgaan « bij tussenarrest » opdragen om de bestuurlijke lus toe te passen.

B.12.3. Wanneer een rechtscollege een element aanbrengt dat ertoe strekt de beslechting van het geschil te beïnvloeden, zoals te dezen de opdracht 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). In tegenstelling tot het bij arrest nr. 74/2014 vernietigde artikel 4.8.4 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, waarborgt de bestreden bepaling het recht op tegenspraak.

B.12.4. De toepassing van de bestuurlijke lus kan evenwel gevolgen hebben voor de belanghebbenden, die tegen de beslissing geen beroep hebben ingesteld en die niet zijn tussengekomen in het geding. In tegenstelling tot het bij arrest nr. 74/2014 vernietigde artikel 4.8.4 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, voorziet de bestreden bepaling niet in de voorwaarde dat de belanghebbenden, al dan niet partij in het betrokken geding, door de toepassing van de bestuurlijke lus niet onevenredig kunnen worden benadeeld.

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 wetgever nagestreefde doelstelling die in essentie erin bestaat de bestuurlijke geschillenbeslechting te stroomlijnen en te versnellen.

B.12.5. 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 het recht op toegang tot de rechter.

B.13.1. 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.13.2. 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.13.3. 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.13.4. 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 haar 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.14. Uit hetgeen voorafgaat volgt dat de bestreden bepaling dient te worden vernietigd.

Aangezien de overige grieven die in de middelen zijn vervat niet tot een ruimere vernietiging kunnen leiden, dienen zij niet te worden onderzocht.

B.15. Aangezien de bekommernis van de wetgever om te komen tot een effectieve en definitieve geschillenbeslechting bijval verdient, is de vraag gerezen of de gevolgen van het vernietigde artikel 13 niet moeten worden gehandhaafd gedurende een bepaalde periode, teneinde de rechtszekerheid niet in het gedrang te brengen en de wetgever toe te laten een nieuwe regeling aan te nemen die niet de voormelde grondwettigheidsbezwaren oproept.

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

Ten aanzien van de opschorting van de beroepstermijn (artikel 7, 3°, van de bestreden wet)

B.16. De verzoekende partijen in de zaak nr. 5965 vragen de vernietiging van artikel 7, 3°, van de bestreden wet. Zij voeren aan dat die bepaling artikel 23 van de Grondwet schendt, al dan niet in samenhang gelezen met het Verdrag van Aarhus, met Europese richtlijnen en met het evenredigheidsbeginsel.

B.17. Artikel 7, 3°, van de bestreden wet strekt ertoe de procedure bij een ombudsman af te stemmen op de procedure bij de Raad van State. Het voegt in artikel 19 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State tussen het tweede en derde lid het volgende lid in :

« Wanneer een klacht wordt ingediend tegen een akte of een reglement die vatbaar is voor beroep in de zin van artikel 14, § 1, bij een persoon die door een wet, een decreet of een ordonnantie bekleed is met de functie van ombudsman, binnen één van de verjaringstermijnen bedoeld in het tweede lid, wordt deze termijn voor de indiener van deze klacht opgeschort. Het resterende deel van die termijn vangt aan hetzij op het moment dat de klager in kennis wordt gesteld van de beslissing om zijn klacht niet te behandelen of te verwerpen, hetzij bij het verstrijken van een termijn van vier maanden die begint te lopen vanaf de indiening van de klacht, als de beslissing niet eerder tussenkomt. In dit laatste geval rechtvaardigt de klager dit door een attest van de betrokken ombudsman ».

B.18. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat de maatregel beoogt « een evenwicht te waarborgen tussen de wil om de bemiddeling zijn kans tot slagen te geven en het op onnodig lange wijze rekken van de beroepstermijn. De eiser zal dus steeds recht hebben op een termijn van zestig dagen om zijn beroep voor de Raad van State in te dienen, ongeacht hij al of niet heeft besloten op bemiddeling beroep te doen » (*Parl. St.*, Senaat, 2012-2013, nr. 5-2277/1, pp. 17-18).

B.19. Artikel 9 van het Verdrag van Aarhus bepaalt :

« 1. Elke Partij waarborgt, binnen het kader van haar nationale wetgeving, dat eenieder die meent dat zijn of haar verzoek om informatie ingevolge artikel 4 veronachtzaamd, ten onrechte geheel of gedeeltelijk afgewezen of anderszins niet beantwoord is in overeenstemming met de bepalingen van dat artikel, toegang heeft tot een herzieningsprocedure voor een rechterlijke instantie of een ander bij wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan.

In de omstandigheden waarin een Partij in een dergelijk beroep bij een rechterlijke instantie voorziet, waarborgt zij dat een dergelijke persoon tevens toegang heeft tot een bij wet ingestelde snelle procedure die kosteloos of niet kostbaar is, voor heroverweging door een overheidsinstantie of toetsing door een onafhankelijk en onpartijdig orgaan anders dan een rechterlijke instantie.

Eindbeslissingen ingevolge het eerste lid zijn bindend voor de overheidsinstantie die de informatie bezit. De redengeving geschiedt schriftelijk, in ieder geval wanneer toegang tot informatie wordt geweigerd ingevolge dit lid.

2. Elke Partij waarborgt, binnen het kader van haar nationale wetgeving, dat leden van het betrokken publiek

a) die een voldoende belang hebben

dan wel

b) stellen dat inbreuk is gemaakt op een recht, wanneer het bestuursprocesrecht van een Partij dit als voorwaarde stelt,

toegang hebben tot een herzieningsprocedure voor een rechterlijke instantie en/of een ander bij wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan, om de materiële en formele rechtmatigheid te bestrijden van enig besluit, handelen of nalaten vallend onder de bepalingen van artikel 6 en, wanneer het nationale recht hierin voorziet en onverminderd het navolgende derde lid, andere relevante bepalingen van dit Verdrag.

Wat een voldoende belang en een inbreuk op een recht vormt wordt vastgesteld in overeenstemming met de eisen van nationaal recht en strokend met het doel aan het betrokken publiek binnen het toepassingsgebied van dit Verdrag ruim toegang tot de rechter te verschaffen. Hiertoe wordt het belang van elke niet-gouvernementele organisatie die voldoet aan de in artikel 2, vijfde lid, gestelde eisen voldoende geacht in de zin van het voorgaande onderdeel *a)*. Dergelijke organisaties worden tevens geacht rechten te hebben waarop inbreuk kan worden gemaakt in de zin van het voorgaande onderdeel *b)*.

De bepalingen van dit tweede lid sluiten niet de mogelijkheid uit van een herzieningsprocedure voor een bestuursrechtelijke instantie en laten onverlet de eis van het uitputten van de bestuursrechtelijke beroepsgang alvorens over te gaan tot rechterlijke herzieningsprocedures, wanneer die eis bestaat naar nationaal recht.

3. Aanvullend op en onverminderd de in het voorgaande eerste en tweede lid bedoelde herzieningsprocedures, waarborgt elke Partij dat leden van het publiek, wanneer zij voldoen aan de eventuele in haar nationale recht neergelegde criteria, toegang hebben tot bestuursrechtelijke of rechterlijke procedures om het handelen en nalaten van privé-personen en overheidsinstanties te betwisten die strijdig zijn met bepalingen van haar nationale recht betreffende het milieu.

4. Aanvullend op en onverminderd het voorgaande eerste lid, voorzien de in het voorgaande eerste, tweede en derde lid bedoelde procedures in passende en doeltreffende middelen, met inbegrip van, zo nodig, een dwangmiddel tot rechtsherstel en zijn zij billijk, snel en niet onevenredig kostbaar. Beslissingen ingevolge dit artikel zijn schriftelijk of worden schriftelijk vastgelegd. Beslissingen van rechterlijke instanties, en waar mogelijk van andere organen, zijn voor het publiek toegankelijk.

5. Om de doeltreffendheid van de bepalingen van dit artikel te bevorderen waarborgt elke Partij dat aan het publiek informatie wordt verstrekt over toegang tot bestuursrechtelijke en rechterlijke herzieningsprocedures en overweegt zij het instellen van passende mechanismen voor bijstand om financiële of andere belemmeringen voor de toegang tot de rechter weg te nemen of te verminderen ».

Artikel 11 van 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 bepaalt :

« 1. De lidstaten zorgen ervoor dat, in overeenstemming met het toepasselijke nationale rechtsstelsel, leden van het betrokken publiek die :

a) een voldoende belang hebben, dan wel

b) stellen dat inbreuk is gemaakt op een recht, wanneer het bestuursprocesrecht van een lidstaat dit als voorwaarde stelt,

in beroep kunnen gaan bij een rechtbank of een ander bij wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan om de materiële of formele rechtmatigheid van enig besluit, handelen of nalaten vallend onder de bepalingen betreffende de inspraak van het publiek van deze richtlijn aan te vechten.

2. De lidstaten bepalen in welk stadium een besluit, handelen of nalaten kan worden aangevochten.

3. Wat een voldoende belang dan wel een inbreuk op een recht vormt, wordt bepaald door de lidstaten in het licht van de doelstelling om het publiek een ruime toegang tot de rechter te verlenen. Te dien einde wordt het belang van een niet-gouvernementele organisatie die voldoet aan de vereisten van artikel 1, lid 2, geacht voldoende te zijn in de zin van lid 1, onder a), van dit artikel. Tevens worden die organisaties geacht rechten te hebben waarop inbreuk kan worden gemaakt in de zin van lid 1, onder b), van dit artikel.

4. De bepalingen van dit artikel sluiten een toetsingsprocedure in eerste instantie bij een bestuursrechtelijke instantie niet uit en doen niet af aan de eis dat de bestuursrechtelijke toetsingsprocedures doorlopen moeten zijn alvorens beroep bij een rechterlijke instantie kan worden ingesteld, wanneer die eis bestaat naar nationaal recht.

Een dergelijke procedure moet eerlijk, billijk en snel zijn en mag niet buitensporig kostbaar zijn.

5. Ter verhoging van de effectiviteit van het bepaalde in dit artikel dragen de lidstaten er zorg voor dat het publiek praktische informatie wordt verstrekt over toegang tot beroepsprocedures bij bestuursrechtelijke en rechterlijke instanties ».

B.20. In het middel wordt niet op afdoende wijze aangegeven in welk opzicht de bestreden bepaling de aangevoerde toetsingsnormen zou schenden. Door de bestaande procedures beter op elkaar af te stemmen, lijkt de bepaling integendeel bij te dragen tot de nakoming van de verplichtingen die uit de aangevoerde en in B.19 aangehaalde internationaalrechtelijke bepalingen voortvloeien, in samenhang gelezen met artikel 23 van de Grondwet.

B.21. Het middel is niet gegrond.

Ten aanzien van de vordering tot schorsing (artikel 6 van de bestreden wet)

B.22. De verzoekende partijen in de zaken nrs. 5959 en 6017 vragen de vernietiging van artikel 6 van de bestreden wet. Zij voeren aan dat die bepaling de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet schendt, al dan niet in samenhang gelezen met andere grondwetsbepalingen, met algemene rechtsbeginselen en met internationaalrechtelijke bepalingen.

B.23. De afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State kan een bestuurshandeling niet enkel vernietigen. Zij kan ook de schorsing van de tenuitvoerlegging ervan bevelen. Artikel 6 van de bestreden wet vervangt artikel 17 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State als volgt :

« § 1. De afdeling bestuursrechtspraak is als enige bevoegd om, de partijen gehoord of behoorlijk opgeroepen, bij arrest de schorsing te bevelen van de tenuitvoerlegging van een akte of een reglement, vatbaar voor nietigverklaring krachtens artikel 14, §§ 1 en 3, en om alle maatregelen te bevelen die nodig zijn om de belangen veilig te stellen van de partijen of de personen die een belang hebben bij de beslechting van de zaak.

Deze schorsing of deze voorlopige maatregelen kunnen op elk moment worden bevolen :

1° indien de zaak te spoedeisend is voor een behandeling ervan in een beroep tot nietigverklaring;

2° en indien minstens één ernstig middel wordt aangevoerd dat de nietigverklaring van de akte of het reglement *prima facie* kan verantwoorden.

In afwijking van het eerste en tweede lid, kunnen de schorsing of de voorlopige maatregelen niet worden gevorderd na de neerlegging van het verslag bedoeld in artikel 24. In dat geval mag evenwel elke partij die hierbij enig belang heeft aan de voorzitter van de kamer waar het verzoek aanhangig werd gemaakt een met redenen omkleed verzoek richten om met spoed een terechtzitting te bepalen. De vordering tot schorsing of tot voorlopige maatregelen, ingediend tussen de neerlegging van het verslag en de kennisgeving ervan, wordt gelijkgesteld met het met redenen omkleed verzoek. De voorzitter spreekt zich over dit verzoek bij beschikking uit. Indien de spoedeisendheid gerechtvaardigd lijkt, stelt hij de zaak vast op korte termijn en ten laatste binnen de twee maanden na de ontvangst van het verzoek, en kan hij de termijnen voor de neerlegging van de laatste memories aanpassen.

§ 2. Het verzoekschrift tot schorsing of tot het bevelen van voorlopige maatregelen bevat een uiteenzetting van de feiten die, volgens de indiener ervan, de spoedeisendheid verantwoorden die ter ondersteuning van dit verzoekschrift wordt ingeroepen.

Op verzoek van de verwerende of de tussenkomen partij houdt de afdeling bestuursrechtspraak rekening met de vermoedelijke gevolgen van de schorsing van de tenuitvoerlegging of van de voorlopige maatregelen voor alle belangen die kunnen worden geschonden, alsook met het openbaar belang, en kan ze besluiten de schorsing of voorlopige maatregelen niet te bevelen indien de nadelige gevolgen ervan op een kennelijk onevenredige wijze zwaarder wegen dan de voordelen.

Wanneer de afdeling bestuursrechtspraak een vordering tot schorsing of voorlopige maatregelen verwerpt wegens het gebrek aan spoedeisendheid, kan een nieuwe vordering slechts worden ingediend indien die steunt op nieuwe elementen die de spoedeisendheid van deze vordering rechtvaardigen. De afdeling bestuursrechtspraak kan bovendien een termijn bepalen waarin geen enkele nieuwe vordering tot schorsing of voorlopige maatregelen kan worden ingediend indien het enige nieuw ingeroepen element bestaat uit het verloop van de tijd.

§ 3. Tegen de arresten inzake een vordering tot schorsing of tot het bevelen van voorlopige maatregelen kan geen verzet noch derdenverzet worden aangetekend, noch zijn ze vatbaar voor herziening.

De arresten waarbij de schorsing of voorlopige maatregelen zijn bevolen, kunnen worden ingetrokken of gewijzigd op verzoek van de partijen.

§ 4. In geval van een uiterst dringende noodzakelijkheid die onverenigbaar is met de behandelingstermijn van de vordering tot schorsing of voorlopige maatregelen bedoeld in paragraaf 1, kunnen de schorsing of voorlopige maatregelen worden bevolen, zelfs voordat een beroep tot nietigverklaring werd ingediend, volgens een procedure die afwijkt van die welke geldt voor de schorsing en de voorlopige maatregelen als bedoeld in paragraaf 1.

In voorkomend geval kunnen deze schorsing of voorlopige maatregelen zelfs worden bevolen zonder dat alle partijen zijn opgeroepen. In dat laatste geval worden in het arrest dat de voorlopige schorsing of de voorlopige maatregelen beveelt, de partijen opgeroepen om op korte termijn te verschijnen voor de kamer, die uitspraak doet over de bevestiging van de schorsing of de voorlopige maatregelen.

De schorsing en de voorlopige maatregelen die zijn bevolen vóór het indienen van het verzoekschrift tot nietigverklaring van de akte of het reglement worden onmiddellijk opgeheven als blijkt dat binnen de in de procedureregeling vastgestelde termijn geen verzoekschrift tot nietigverklaring werd ingediend waarin middelen worden aangevoerd die ze gerechtvaardigd hadden.

§ 5. De voorzitter van de kamer of de staatsraad die hij aanwijst, doet binnen vijfenveertig dagen uitspraak over de vordering tot schorsing of tot het bevelen van voorlopige maatregelen. Indien de schorsing of voorlopige maatregelen werden bevolen, wordt binnen zes maanden na de uitspraak van het arrest uitspraak gedaan over het verzoekschrift tot nietigverklaring.

§ 6. De afdeling bestuursrechtspraak kan volgens een door de Koning bepaalde versnelde procedure de akte of het reglement vernietigen indien de verwerende partij of degene die een belang heeft bij de beslechting van de zaak geen vordering tot voortzetting van de procedure heeft ingediend binnen dertig dagen te rekenen van de kennisgeving van het arrest waarbij de schorsing of de voorlopige maatregelen worden bevolen of de voorlopige schorsing of de voorlopige maatregelen worden bevestigd.

§ 7. Ten aanzien van de verzoekende partij geldt een vermoeden van afstand van geding indien de verzoekende partij, nadat de vordering tot schorsing van een akte of een reglement of de vordering tot het bevelen van voorlopige maatregelen afgewezen is, geen verzoek tot voortzetting van de procedure indient binnen een termijn van dertig dagen te rekenen van de kennisgeving van het arrest.

§ 8. Het arrest dat de schorsing, de voorlopige schorsing van de tenuitvoerlegging van een akte of een reglement of voorlopige maatregelen beveelt, kan op vordering van de verzoekende partij een dwangsom opleggen aan de betrokken overheid. In dat geval is artikel 36, §§ 2 tot 5, van toepassing.

§ 9. Ingeval de schorsing van de tenuitvoerlegging of voorlopige maatregelen worden bevolen wegens machtsafwending, wordt de zaak verwezen naar de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak.

Indien de algemene vergadering de akte of het reglement waartegen het beroep is gericht niet vernietigt, houden de schorsing of de voorlopige maatregelen onmiddellijk op gevolg te hebben. In dit geval wordt de zaak voor de behandeling van eventuele andere middelen verwezen naar de kamer waarbij ze oorspronkelijk is ingeleid.

§ 10. Indien de kamer bevoegd om uitspraak te doen over de grond van de zaak de akte of het reglement waartegen het beroep gericht is niet vernietigt, heft ze de bevolen schorsing alsook de voorlopige maatregelen op ».

B.24. Met die bepaling beoogde de wetgever de procedure in kort geding te verbeteren (*Parl. St.*, Senaat, 2012-2013, nr. 5-2277/1, p. 4). Hij heeft daartoe in hoofdzaak (1) in de mogelijkheid voorzien om na de indiening van het beroep tot nietigverklaring een vordering tot schorsing en tot voorlopige maatregelen in te stellen, (2) het begrip « risico op een moeilijk te herstellen ernstig nadeel » vervangen door het begrip « spoedeisendheid », en (3) de Raad van State uitdrukkelijk opgedragen om in bepaalde omstandigheden de in het geding zijnde belangen af te wegen alvorens de tenuitvoerlegging van een bestuurshandeling te schorsen of voorlopige maatregelen te bevelen.

In de parlementaire voorbereiding zijn die maatregelen als volgt toegelicht :

« Bij de Raad van State worden tal van verzoekschriften ingediend in de vorm van een ‘ enig verzoekschrift ’, d.w.z. een verzoekschrift waarbij zowel de nietigverklaring van een

bestuurshandeling wordt gevorderd als de schorsing van de tenuitvoerlegging ervan (wat de statistieken daaromtrent betreft, zie het jaarverslag van de Raad van State). Deze manier om de vorderingen tot schorsing in te dienen blijkt evenwel contraproductief. Het moedigt de automatische indiening aan van een verzoek tot schorsing, hetgeen een vermenigvuldiging met zich meebrengt van verslagen en terechtzittingen. Het is evenwel mogelijk dat geen enkele bijzondere gebeurtenis vereist dat de Raad van State zich bij spoedeisendheid over de zaak die haar wordt voorgelegd uitsprekt. Onderhavig voorontwerp van wet verlaat dit systeem, ten voordele van een vordering tot schorsing die kan worden ingediend na het vernietigingsberoep, indien dit beroep nog steeds hangende is en indien de spoedeisendheid dit rechtvaardigt. De vordering tot schorsing is een accessorium van dit beroep.

Op dit ogenblik vereist de schorsing van de tenuitvoerlegging van de gevolgen van een bestuurlijke handeling eveneens dat het bestaan wordt aangetoond van ernstige middelen en een risico op moeilijk te herstellen ernstig nadeel in hoofde van de verzoeker. De ernstige middelen zijn de middelen die, op het eerste gezicht, kunnen leiden tot de vernietiging. Onderhavige hervorming wijzigt deze voorwaarde niet. Daarentegen omvat het risico op moeilijk te herstellen ernstig nadeel meerdere aspecten die aangetoond dienen te worden. Het geeft aanleiding tot een overvloedige en soms disparate rechtspraak, hetgeen dit begrip moeilijk objectiveerbaar maakt. Het vereist een nauwgezet onderzoek dat gebeurt ten nadele van het onderzoek naar de ernst van de middelen. Het wetsontwerp verlaat deze tweede voorwaarde en vervangt die door de duidelijkere en evolutieve voorwaarde van spoedeisendheid. Dit begrip houdt rekening met de gebruikelijke termijn waarnaar dient te worden gestreefd voor de behandeling van een vernietigingszaak.

De mogelijkheid om een afweging te maken van de op het spel staande belangen, en die thans alleen bestaat in het kader van geschillen met betrekking tot overheidsopdrachten, wordt uitdrukkelijk uitgebreid tot alle bestuurshandelingen. Deze belangenafweging wordt evenwel alleen toegepast indien de negatieve gevolgen van de schorsing het op een klaarblijkelijke onredelijke manier halen op de voordelen » (*Parl. St.*, Senaat, 2012-2013, nr. 5-2277/1, pp. 4-5).

B.25. De aangevoerde grieven betreffen niet de eerste twee maatregelen. De grieven van de verzoekende partijen in de zaak nr. 6017 zijn enkel gericht tegen de derde maatregel (zaak nr. 6017), namelijk de mogelijkheid tot belangenafweging, vervat in artikel 17, § 2, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

De parlementaire voorbereiding preciseert in dat verband :

« Ten slotte, wanneer de verwerende partij of de tussenkomende partij hierom verzoekt, wordt de opheffing van de voorwaarde van het moeilijk te herstellen ernstig nadeel getemperd door de verplichting voor de Raad van State een afweging te verrichten van de aanwezige belangen. Sinds het begin van 2010 geeft de Raad van State al blijk van grote voorzichtigheid, in de materie van de overheidsopdrachten, waar de belangenafweging is ingevoerd voor de procedure bij hoogdringendheid. Deze omzichtigheid zal nu nog groter moeten zijn, aangezien de belangenafweging wordt toegepast op de volledige gewone schorsingsprocedure. De Raad van State kan dit alleen toepassen als de negatieve gevolgen

van de schorsing voor de Raad kennelijk onredelijk blijken in het licht van de voordelen ervan » (*Parl. St.*, Senaat, 2012-2013, nr. 5-2277/1, pp. 15-16).

De verzoekende partijen voeren aan dat de mogelijkheid tot belangenafweging (1) de bescherming van het leefmilieu op aanzienlijke wijze vermindert, (2) de rechtzoekenden discrimineert en (3) het recht op toegang tot de rechter op discriminerende wijze beperkt.

B.26.1. Artikel 23 van de Grondwet bepaalt :

« Ieder heeft het recht een menswaardig leven te leiden.

Daartoe waarborgen de wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen.

Die rechten omvatten inzonderheid :

[...]

4° het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu;

[...] ».

B.26.2. Artikel 23 van de Grondwet impliceert inzake de bescherming van het leefmilieu een *standstill*-verplichting, die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde wetgeving in aanzienlijke mate vermindert, zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang.

B.26.3. Uit de rechtspraak, daterend van vóór de inwerkingtreding van de bestreden bepaling, blijkt dat de Raad van State niet alleen in de materie van de overheidsopdrachten, op grond van een specifieke wetsbepaling, maar ook in andere materies, op grond van artikel 17 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, reeds meermaals een belangenafweging heeft doorgevoerd alvorens over een vordering tot schorsing uitspraak te doen. Het is eigen aan het kort geding dat de rechter de nadelen van de onmiddellijke toepassing van de bestreden bepalingen voor de verzoekende partijen moet afwegen tegen de nadelen voor het algemeen belang die een schorsing zou meebrengen. Zo oordeelde de Raad van State bij een arrest van 27 maart 1997, inzake leefmilieu en ruimtelijke ordening :

« 11.1. Overwegende dat de tussenkomende partij de Raad van State vraagt om zoals de kort gedingrechter dat in zijn beschikking van 29 november 1996 heeft gedaan, aan belangenafweging te doen;

11.2. Overwegende dat de Raad van State niet inziet hoe de economische belangen van de tussenkomende partij dienen te primeren op het rustig woonklimaat waarop verzoeker krachtens artikel 5.32.10.2., § 4, van VLAREM II gedurende omzeggens twee weekends per maand aanspraak kan maken; dat dit des te meer klemt nu evengenoemd artikel voor bestaande inrichtingen bij overgangsbepaling reeds een versoepeling inhoudt t.o.v. de verbods- en afstandsregels vastgelegd bij artikel 5.32.10.2., § 1 » (RvSt, 27 maart 1997, nr. 65.694).

In andere arresten heeft de Raad van State evenwel de belangenafweging in het kader van de vordering tot schorsing afgewezen. Een arrest van 1 februari 2013 vermeldt dat « bij gebrek aan enige wetsbepaling die daarin voorziet, de Raad van State wanneer hij heeft vastgesteld dat in een ontvankelijk annulatieberoep een gegrond middel wordt aangevoerd niet kan afzien van de vernietiging van het bestreden besluit op grond van een belangenafweging » (RvSt, 1 februari 2013, nr. 222.344) en wijst bijgevolg een dergelijke afweging in het kader van een vordering tot schorsing af.

B.26.4. De bestreden bepaling bevestigt de mogelijkheid waarover de Raad van State beschikt om in het kader van een vordering tot schorsing of tot het opleggen van voorlopige maatregelen de in het geding zijnde belangen af te wegen. De wetgever heeft die mogelijkheid evenwel aan strikte voorwaarden onderworpen.

Allereerst kan de Raad van State enkel op verzoek van de verwerende of tussenkomende partij rekening houden met de vermoedelijke gevolgen van de schorsing van de tenuitvoerlegging of van de voorlopige maatregelen voor alle belangen die kunnen worden geschonden, alsook met het openbaar belang.

Vervolgens kan de Raad van State slechts besluiten de schorsing of voorlopige maatregelen niet te bevelen indien de nadelige gevolgen daarvan op een kennelijk onevenredige wijze zwaarder wegen dan de voordelen.

Ten slotte kan de Raad van State de in het geding zijnde belangen vanzelfsprekend enkel afwegen om het geschil voorlopig te beslechten, in het kader van een vordering tot schorsing

of tot het opleggen van voorlopige maatregelen, en niet bij de beoordeling ten gronde, in het kader van een annulatieberoep.

B.26.5. De voormelde voorwaarden waaraan de wetgever de mogelijkheid tot belangenafweging heeft onderworpen, nopen tot de vaststelling dat de bestreden bepaling de bestaande bescherming van het leefmilieu niet aanzienlijk heeft verminderd.

B.27. Het is eigen aan elke rechterlijke opdracht in het kader van een kort geding dat de in het geding zijnde belangen op een weldoordachte en gemotiveerde wijze worden gewogen en dat niet lichtzinnig wordt besloten de schorsing of de voorlopige maatregelen niet te bevelen wanneer de vordering voor het overige aan de voorwaarden daartoe voldoet. Aangezien de belangenafweging een inherent onderdeel vormt van de rechterlijke uitspraak, doet de bestreden bepaling niet op discriminerende wijze afbreuk aan het recht op toegang tot de rechter.

B.28. Aangezien de Raad van State over de mogelijkheid beschikt om een bestuurshandeling te schorsen en te vernietigen, doet de bestreden bepaling evenmin op discriminerende wijze afbreuk aan artikel 9, lid 4, van het Verdrag van Aarhus en artikel 6, lid 4, van de richtlijn 2011/92/EU.

B.29.1. De grieven van de verzoekende partijen in de zaak nr. 5959 zijn gericht tegen de bevestiging, vervat in artikel 17, § 3, eerste lid, dat arresten inzake een vordering tot schorsing niet vatbaar zijn voor herziening. Die uitsluiting van de herziening was reeds bepaald bij het vroegere artikel 17, § 2, tweede lid. Zij geldt voortaan ook voor de arresten inzake een vordering tot het bevelen van voorlopige maatregelen.

De bestreden bepaling zou een discriminatie doen ontstaan ten opzichte van het beroep tot vernietiging en ten opzichte van de burgerlijke kortgedingprocedure en zou het recht op toegang tot de rechter, gewaarborgd door de aangevoerde verdragsbepalingen, op discriminerende wijze beperken in geval van deloyaal procesgedrag.

B.29.2. Het verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van personen dat voortvloeit uit de toepassing van verschillende procedureregels in verschillende omstandigheden houdt op zich geen discriminatie in. Van discriminatie zou slechts sprake

zijn indien het verschil in behandeling dat voortvloeit uit de toepassing van die procedureregels een onevenredige beperking van de rechten van de daarbij betrokken personen met zich zou meebrengen.

B.29.3. Krachtens artikel 31 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State is een beroep tot herziening slechts ontvankelijk indien sinds de uitspraak van het arrest doorslaggevende stukken zijn teruggevonden die door toedoen van de tegenpartij waren achtergehouden of indien het arrest werd gewezen op als vals erkende of vals verklaarde stukken.

B.29.4. Bij zijn arrest nr. 167/2014 van 13 november 2014 heeft het Hof over die bepaling als volgt geoordeeld :

« B.3. Tegen de arresten van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State kunnen de rechtsmiddelen worden aangewend waarin de gecoördineerde wetten op de Raad van State voorzien. Het gaat om de rechtsmiddelen voorziening in cassatie - op grond van een conflict van attributie -, verzet, derdenverzet en beroep tot herziening.

Daarnaast voorziet artikel 17 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof in een beroep tot intrekking van een arrest van de Raad van State, dat kan worden ingesteld wanneer het arrest is gegrond op een wetskrachtige norm die door het Hof werd vernietigd, of op een verordening ter uitvoering ervan.

B.4.1. Krachtens de in het geding zijnde bepaling is een beroep tot herziening slechts ontvankelijk indien sinds de uitspraak van het arrest doorslaggevende stukken zijn teruggevonden die door toedoen van de tegenpartij waren achtergehouden of indien het arrest werd gewezen op als vals erkende of vals verklaarde stukken.

Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat de wetgever van oordeel is geweest dat ‘ voor de zekerheid der juridische toestanden [...] de arresten van de Raad van State na een betrekkelijk korte tijd als onherroepelijk [dienen te worden] beschouwd ’ (*Parl. St.*, Kamer, 1951-1952, nr. 586, p. 2) en dat het beroep tot herziening om die reden ‘ een buitengewoon karakter ’ dient te behouden (*ibid.*, p. 1).

De aard van de omstandigheden waarin een beroep tot herziening ontvankelijk kan worden ingesteld doet ervan blijken dat de wetgever dat beroep slechts heeft willen openstellen in situaties waarin de Raad van State manifest werd misleid, ofwel door het voorleggen van valse stukken, ofwel door het achterhouden van stukken.

B.4.2. Uit de rechtspraak van de Raad van State blijkt dat het beroep tot herziening restrictief moet worden opgevat, omdat het afwijkt van het grondbeginsel dat wanneer een zaak eenmaal is beslecht, de rechter zijn rechtsmacht over die zaak heeft uitgeput (RvSt, 30 oktober 2012, nr. 221.228; 16 mei 2013, nr. 223.490). De herziening van een arrest is dan

ook slechts mogelijk in de limitatief opgesomde gevallen, die strikt moeten worden geïnterpreteerd (*ibid.*).

B.5. Vermits een beroep tot herziening slechts ontvankelijk kan worden ingesteld in de gevallen opgesomd in de in het geding zijnde bepaling, is het niet mogelijk dat beroep aan te wenden tegen een arrest op grond van de bewering dat de Raad van State ten onrechte een middel ontvankelijk heeft verklaard, en aldus niet ten gronde heeft onderzocht.

B.6. Artikel 13 van de Grondwet houdt een recht in op toegang tot de bevoegde rechter. Dat recht wordt eveneens gewaarborgd bij artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en bij een algemeen rechtsbeginsel.

Artikel 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens waarborgt voor personen van wie de rechten en vrijheden vermeld in dat Verdrag zijn geschonden, een recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel voor een nationale instantie.

B.7.1. Het recht op toegang tot de rechter, dat een wezenlijk aspect van het recht op een eerlijk proces vormt, vereist dat een beslissing van een administratieve overheid kan worden onderworpen aan de controle *a posteriori* van een rechtscollege met volle rechtsmacht.

B.7.2. Uit de rechtspraak van de Raad van State blijkt dat het hoogste administratieve rechtscollege een volwaardige jurisdictionele toetsing doorvoert zowel aan de wet als aan de algemene rechtsbeginselen. De Raad van State gaat daarbij na of de aan zijn toezicht voorgelegde overheidsbeslissing de vereiste feitelijke grondslag heeft, of die beslissing uitgaat van correcte juridische kwalificaties en niet kennelijk onevenredig is ten aanzien van de ermee nagestreefde doelstellingen. Wanneer hij die beslissing vernietigt, dient de overheid zich te schikken naar het arrest van de Raad van State : indien de overheid een nieuwe beslissing neemt, mag zij de motieven van het arrest dat de eerste beslissing heeft vernietigd niet negeren; indien zij in de vernietiging berust, wordt de beslissing geacht niet te zijn genomen. Bovendien kan de Raad van State, in de omstandigheden bedoeld in artikel 17 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, gelasten dat de uitvoering van de beslissing wordt geschorst, in voorkomend geval door uitspraak te doen bij uiterst dringende noodzakelijkheid.

B.7.3. De rechtzoekenden beschikken derhalve over een daadwerkelijke jurisdictionele waarborg, voor een onafhankelijk en onpartijdig rechtscollege, tegen een administratieve beslissing die hen rechtstreeks en ongunstig zou raken.

B.8.1. Het recht op toegang tot de rechter is niet absoluut en kan worden onderworpen aan ontvankelijkheidsvoorwaarden die zijn gericht op een goede rechtsbedeling en het weren van risico's van rechtsonzekerheid (EHRM, 19 juni 2001, *Kreuz t. Polen*, § 54; 11 oktober 2001, *Rodriguez Valin t. Spanje*, § 22; 10 januari 2006, *Teltronic CATV t. Polen*, § 47).

B.8.2. Het feit dat een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State is onderworpen aan ontvankelijkheidsvoorwaarden leidt op zich bijgevolg niet tot een situatie die onbestaanbaar is met het recht op toegang tot de rechter.

B.9.1. De ontvankelijkheidsvoorwaarden mogen evenwel niet ertoe leiden dat het recht op toegang tot de rechter op zodanige wijze wordt beperkt dat de kern ervan wordt aangetast; bovendien mogen de rechtbanken de procedureregels niet op een overdreven formalistische

wijze toepassen (EHRM, 12 november 2002, *Zvolský en Zvolská* t. Tsjechische Republiek, § 47; 25 mei 2004, *Kadlec en anderen* t. Tsjechische Republiek, § 26; 26 juli 2007, *Walchli* t. Frankrijk, § 29; 22 juli 2010, *Melis* t. Griekenland, §§ 27 en 28).

De verenigbaarheid van ontvankelijkheidsvoorwaarden en de toepassing ervan met het recht op toegang tot een rechterlijke instantie hangt af van de bijzonderheden van de in het geding zijnde procedure en wordt beoordeeld in het licht van het proces in zijn geheel (EHRM, 24 februari 2009, *L'Erablière* t. België, § 36; 29 maart 2011, *R.T.B.F.* t. België, § 70).

B.9.2. Het behoort niet tot de bevoegdheid van het Hof om op grond van de elementen die eigen zijn aan een specifiek geschil, te beoordelen of het oordeel van een rechter betreffende de onontvankelijkheid van een middel bestaanbaar is met het recht op toegang tot de rechter.

Het staat evenmin aan het Hof om de bepaling die aan zulk een vaststelling van onontvankelijkheid ten grondslag ligt te toetsen aan het recht op toegang tot de rechter, vermits zulk een bepaling niet het voorwerp uitmaakt van de aan het Hof gestelde vraag.

B.10.1. Noch artikel 13 van de Grondwet, noch artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens waarborgen een recht op een dubbele aanleg (EHRM, grote kamer, 26 oktober 2000, *Kudla* t. Polen, § 122; 18 december 2007, *Marini* t. Albanië, § 120; 17 juli 2012, *Muscat* t. Malta, § 42). Behalve in strafzaken, bestaat er bovendien geen algemeen rechtsbeginsel dat het bestaan van een rechtspraak in twee instanties oplegt.

B.10.2. De beperking van de grieven die kunnen leiden tot de herziening van een arrest van de Raad van State is bijgevolg als dusdanig niet onbestaanbaar met het recht op toegang tot de rechter, zelfs indien daaruit volgt dat bepaalde onregelmatigheden, die zouden zijn begaan naar aanleiding van die beslissing, niet kunnen leiden tot de vernietiging of de herziening ervan.

Het behoort tot de logica zelf van een stelsel van rechtsmiddelen dat, wat de draagwijdte ervan betreft, rekening wordt gehouden met het bijzonder gezag van de in laatste aanleg gewezen beslissingen, die in beginsel door hogere rechtscolleges worden genomen.

B.11. Gelet op het voorgaande en op het uitzonderlijk karakter van het beroep tot herziening, doet de in het geding zijnde bepaling, door erin te voorzien dat dit beroep slechts ontvankelijk kan worden ingesteld in de erin omschreven - uitzonderlijke - omstandigheden, geen afbreuk aan het recht op toegang tot de rechter, zoals gewaarborgd bij artikel 13 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens ».

B.29.5. De uitsluiting, bij de bestreden bepaling, van een beroep tot herziening tegen de arresten inzake een vordering tot schorsing of tot het bevelen van voorlopige maatregelen, verhindert de verzoekende partij niet om in het verdere verloop van de procedure, nadat zij de voorzetting van de vernietigingsprocedure heeft gevraagd, de valsheid of het achterhouden van stukken aan te voeren.

B.29.6. Uit hetgeen voorafgaat volgt dat de bestreden bepaling niet op onevenredige wijze afbreuk doet aan de rechten van de betrokken personen.

B.30. De middelen zijn niet gegrond.

Ten aanzien van het mandaat ad litem (artikel 7, 5°, van de bestreden wet)

B.31. De verzoekende partijen in de zaak nr. 5965 vragen de vernietiging van artikel 7, 5°, van de bestreden wet. Zij voeren aan dat die bepaling de artikelen 10, 11, 23, 27, 170 en 172 van de Grondwet schendt, al dan niet in samenhang gelezen met het Verdrag van Aarhus en met Europese richtlijnen.

B.32. Artikel 7, 5°, van de bestreden wet strekt ertoe het mandaat *ad litem* uitdrukkelijk in te voeren in de procedure bij de Raad van State. Het voegt aan artikel 19 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State het volgende lid toe :

« Behoudens bewijs van het tegendeel, wordt de advocaat verondersteld gemandateerd te zijn door de handelingsbekwame persoon die hij beweert te vertegenwoordigen ».

De parlementaire voorbereiding vermeldt hieromtrent :

« Het lijkt wenselijk om terug te keren naar een interpretatie van artikel 440 van het Gerechtelijk Wetboek, die gedeeld wordt door het Hof van Cassatie en de Raad van State. Deze interpretatie belet niet dat een partij in het geschil de regelmatigheid van de beslissing om te handelen zou betwisten. Maar het behoort die partij, *in casu* dan toe dit door alle mogelijke rechtsmiddelen te bewijzen » (*Parl. St.*, Senaat, 2012-2013, nr. 5-2277/1, p. 19).

B.33. Artikel 3 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State somt de stukken op die bij het verzoekschrift moeten worden gevoegd. Artikel 1 van het koninklijk besluit van 28 januari 2014 tot wijziging van diverse besluiten betreffende de procedure voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft artikel 3, 4°, van het voormelde besluit van de Regent vervangen door de volgende bepaling :

« 4° indien zij een rechtspersoon is, een afschrift van haar gepubliceerde statuten en van haar gecoördineerde geldende statuten en, indien deze rechtspersoon niet door een advocaat wordt vertegenwoordigd, een afschrift van de akte van aanstelling van haar organen, alsmede het bewijs dat het daartoe bevoegde orgaan beslist heeft in rechte te treden ».

Uit het verslag aan de Koning blijkt dat artikel 3, 4°, van het besluit van de Regent werd gewijzigd « om rekening te houden met de invoering bij de wet van 20 januari 2014 van het mandaat *ad litem*. Het voorleggen van de statuten van de rechtspersoon blijft in elk geval vereist. Dit is niet het geval voor de andere stukken, wanneer deze rechtspersoon vertegenwoordigd wordt door een advocaat » (*Belgisch Staatsblad*, 3 februari 2014, p. 9081).

B.34. De verzoekende partijen voeren in essentie aan dat zowel de rechtspersonen die door een advocaat zijn vertegenwoordigd als de rechtspersonen die door een orgaan zijn vertegenwoordigd niet het bewijs zouden moeten voorleggen van de beslissing van het bevoegde orgaan om in rechte te treden, maar dat zij enkel hun belang zouden moeten aantonen. Bovendien zou dat belang een collectief belang mogen zijn.

B.35. Uit hetgeen voorafgaat blijkt dat de verplichting om het bewijs voor te leggen van de beslissing van het bevoegde orgaan niet voortvloeit uit de bestreden bepaling, maar uit het besluit van de Regent.

In zoverre de grief betrekking heeft op het belangvereiste, vloeit zij evenmin voort uit de bestreden bepaling, die enkel de vertegenwoordiging van de partijen voor de Raad van State regelt.

B.36. Het middel is niet gegrond.

Ten aanzien van het verlies van belang (artikel 8 van de bestreden wet)

B.37. De verzoekende partijen in de zaak nr. 5959 vragen de vernietiging van artikel 8 van de bestreden wet. Zij voeren aan dat die bepaling de artikelen 10, 11 en 13 van de Grondwet schendt, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met het recht op toegang tot de rechter en met artikel 9 van het Verdrag van Aarhus.

B.38. De bestreden bepaling vervangt artikel 21 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Het tweede lid van dat artikel regelt zoals voorheen het vervolg van de procedure indien de verzoekende partij bepaalde memories niet tijdig indient. Het bepaalt :

« Wanneer de verzoekende partij de termijnen voor het toesturen van de memorie van wederantwoord of van de toelichtende memorie niet eerbiedigt, doet de afdeling, nadat de partijen die daarom verzocht hebben, gehoord zijn, zonder verwijl uitspraak, waarbij het ontbreken van het vereiste belang wordt vastgesteld ».

B.39. Vóór de inwerkingtreding van de bestreden bepaling voorzag artikel 21, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State reeds in dezelfde regeling. De enige wijziging bestaat erin dat « de aanvullende memorie » is vervangen door « de toelichtende memorie ».

De verzoekende partijen bekritisieren precies die wijziging. Zij voeren aan dat een verzoekende partij die geen memorie van antwoord behoeft te beantwoorden - omdat de verwerende partij geen dergelijke memorie heeft ingediend - niettemin nog verplicht is om een toelichtende memorie in te dienen, op straffe van het verlies van het belang bij de procedure. Het zou niet redelijk verantwoord zijn om de verzoekende partij die geen toelichtende memorie indient op dezelfde wijze te behandelen als de verzoekende partij die nalaat een memorie van wederantwoord in te dienen na kennisgeving van de memorie van antwoord van de verwerende partij. Bovendien zou de maatregel van een buitensporig formalisme getuigen en zou het verlies van het belang bij de procedure een ongeoorloofde beperking vormen van het recht op toegang tot de rechter.

B.40.1. Het recht op toegang tot de rechter is niet absoluut. De voorwaarden die de wetgever stelt aan de uitoefening van dat recht mogen echter niet ertoe leiden dat het recht op zodanige wijze wordt beperkt dat de kern ervan wordt aangetast. Dit zou het geval zijn wanneer de beperkingen geen wettig doel nastreven of indien er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het nagestreefde doel. De verenigbaarheid van de beperkingen met het recht op toegang tot een rechterlijke instantie hangt af van de bijzonderheden van de in het geding zijnde procedure en wordt beoordeeld in het licht van het proces in zijn geheel (EHRM, 24 februari 2009, *L'Erablière* t. België, § 36; 29 maart 2011, *RTBF* t. België, §§ 69-70).

B.40.2. Het Hof heeft bij zijn arrest nr. 112/2013 van 31 juli 2013 als volgt geoordeeld over de vorige versie van artikel 21, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State :

« B.9.1. De regel volgens welke het niet bezorgen van een memorie van wederantwoord binnen de opgelegde termijn de Raad van State ertoe verplicht in beginsel vast te stellen dat het vereiste belang ontbreekt, is in de gecoördineerde wetten ingevoegd bij artikel 1 van de wet van 17 oktober 1990.

Die regel, die ‘ stringente gevolgen aan het niet respecteren van de termijnen ’ verbindt, maakt deel uit van een aantal maatregelen die ertoe strekken de duur van de procedure voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in te korten, teneinde de achterstand van dat rechtscollege weg te werken (*Parl. St.*, Senaat, 1989-1990, nr. 984-1, pp. 1-3; *ibid.*, nr. 984-2, p. 2).

B.9.2. Wanneer de griffie van de Raad van State van de memorie van antwoord van de ‘ verwerende partij ’ kennisgeeft aan de ‘ verzoekende partij ’, vermeldt zij de tekst van artikel 21, tweede lid, van de op 12 januari 1973 gecoördineerde wetten (artikel 14*bis*, § 2, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948, vervangen bij artikel 1 van een koninklijk besluit van 26 juni 2000), zodat de auteur van het beroep tot nietigverklaring opnieuw wordt ingelicht over de gevolgen van de niet-naleving van de termijn van zestig dagen waarin hij zijn memorie van wederantwoord kan verzenden.

De inhoud van die memorie kan zich beperken tot de mededeling, door de ‘ verzoekende partij ’, dat haar belang blijft bestaan.

Wanneer de voormelde termijn van zestig dagen niet wordt nageleefd, licht de griffie van de Raad van State de auteur van het beroep tot nietigverklaring en de andere partijen erover in dat de afdeling bestuursrechtspraak het ontbreken van het vereiste belang van de auteur van het beroep tot nietigverklaring zal vaststellen, tenzij een van die partijen verzoekt om te worden gehoord (artikel 14*bis*, § 1, eerste lid, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948, vervangen bij artikel 1 van een koninklijk besluit van 26 juni 2000). Wanneer een dergelijk verzoek wordt geformuleerd, worden alle partijen opgeroepen om op korte termijn te verschijnen en te worden gehoord (artikel 14*bis*, § 1, derde lid, van hetzelfde besluit van de Regent, vervangen bij artikel 1 van hetzelfde koninklijk besluit). De ‘ verzoekende partij ’ kan dan vrij de redenen aanvoeren waarom zij haar memorie van wederantwoord na het verstrijken van de opgelegde termijn heeft overgezonden (*Parl. St.*, Senaat, 1989-1990, nr. 984-1, p. 3). Zij kan dan ontsnappen aan de zware sanctie bestaande in de onontvankelijkheid van het beroep die in beginsel voortvloeit uit de niet-naleving van de voormelde termijn, door het bestaan van overmacht aan te tonen (RvSt, 24 oktober 2001, nr. 100.155, *Willicquet*; 2 maart 2007, nr. 168.444, *Koninklijke Federatie van Belgische Transporteurs en anderen*; 29 juni 2012, nr. 220.116, *Robe*; 11 september 2012, nr. 220.559, *TNT Airways*).

B.9.3. De beperking van het recht van toegang tot de rechtbank ingevolge de in het geding zijnde bepaling, is dus redelijk evenredig met het nagestreefde gewettigde doel ».

B.40.3. Er is geen aanleiding om ten aanzien van de huidige redactie van dezelfde bepaling tot een andere conclusie te komen. De verplichting om, wanneer de verwerende partij geen memorie van antwoord indient, binnen de termijn een toelichtende memorie in te dienen, waarvan de inhoud zich kan beperken tot de loutere bevestiging dat de verzoekende partij in haar vordering volhardt, is een vormvoorschrift dat, ten aanzien van de nagestreefde doelstelling, geen onevenredige last teweegbrengt. De wetgever mag van iedere verzoekende partij verwachten dat zij haar medewerking verleent aan een snelle en efficiënte procesvoering voor de Raad van State, hetgeen impliceert dat iedere verzoeker de diverse stadia in de procedure nauwgezet opvolgt en op blijvende wijze uiting geeft van zijn belangstelling voor de voortzetting van de rechtspleging.

B.41. Het middel is niet gegrond.

Ten aanzien van het belang bij het middel (artikel 2, 3°, van de bestreden wet)

B.42. De verzoekende partijen in de zaak nr. 6017 vragen de vernietiging van artikel 2, 3°, van de bestreden wet. Zij voeren aan dat die bepaling de artikelen 10, 11, 23 en 27 van de Grondwet schendt, al dan niet in samenhang gelezen met internationaalrechtelijke bepalingen en met het recht op toegang tot de rechter. De bestreden bepaling zou meer bepaald een verschil in behandeling doen ontstaan tussen de verzoekende partijen naargelang de aangevoerde onregelmatigheid, die een invloed kan hebben op de draagwijdte van de genomen beslissing, al dan niet een concrete invloed kan hebben op hun persoonlijke situatie en naargelang zij al dan niet zouden kunnen aantonen dat de aangevoerde onregelmatigheid een invloed kan hebben op de draagwijdte van de genomen beslissing. De bestreden bepaling zou daardoor op discriminerende wijze afbreuk doen aan het recht op toegang tot de rechter voor verenigingen die een collectief belang verdedigen en zou een aanzienlijke achteruitgang betekenen van de bescherming van het leefmilieu.

B.43. Zoals in B.6 is vermeld, doet de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, bij wijze van arresten, uitspraak over de beroepen tot nietigverklaring wegens overtreding van hetzij substantiële, hetzij op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen, overschrijding of afwending van macht, ingesteld tegen akten en reglementen (artikel 14, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State).

De afdeling bestuursrechtspraak vernietigt in de regel een bestreden bestuurshandeling wanneer zij onregelmatig is. De bestreden bepaling voegt evenwel in artikel 14, § 1, een nieuw tweede lid in, dat bepaalt :

« De in het eerste lid bedoelde onregelmatigheden geven slechts aanleiding tot een nietigverklaring als ze, in dit geval, een invloed konden uitoefenen op de draagwijdte van de genomen beslissing, de betrokkenen een waarborg hebben ontnomen of als gevolg hebben de bevoegdheid van de steller van de handeling te beïnvloeden ».

B.44.1. In de parlementaire voorbereiding werd de strekking van die bepaling als volgt verduidelijkt :

« Geïnspireerd op het arrest Danthony uitgesproken in december 2011 door de algemene vergadering van de Raad van State van Frankrijk, herhaalt het wetsvoorstel de noodzaak van een belang bij het middel. Het gaat er om te voorkomen dat de nietigverklaring zou kunnen worden uitgesproken op grond van een onregelmatigheid terwijl deze geen praktische gevolgen zou hebben gehad voor de situatie van de verzoeker.

[...]

Deze nieuwe bepaling beoogt de noodzaak in herinnering te brengen van een belang bij het middel en aldus te vermijden dat de nietigverklaring wordt uitgesproken op basis van een onregelmatigheid, die geen enkele concrete invloed gehad zou hebben op de situatie van de verzoeker, hem geen waarborg zou hebben ontnomen, of niet als gevolg zou hebben gehad de bevoegdheid van de auteur van de akte te beïnvloeden. Deze maatregel heeft echter geen invloed op de rechtspraak betreffende de bepalingen die de openbare orde betreffen, en wijzigt ook niet het begrip van belang bij het beroep, zoals dit door de Raad van State wordt geïnterpreteerd. Hij is ook vreemd aan de bevoegdheid van de steller van de handeling of zelfs de wezenlijke formaliteiten die hierop een invloed kunnen hebben » (*Parl. St.*, Senaat, 2012-2013, nr. 5-2277/1, pp. 4 en 11).

B.44.2. De bestreden bepaling strekt ertoe het vereiste van het belang bij het middel, zoals dat uit de vaste rechtspraak van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State voortvloeit, in de wet te verankeren. Volgens die rechtspraak kan de verzoeker een onregelmatigheid in beginsel slechts op ontvankelijke wijze aanvoeren wanneer die onregelmatigheid zijn belangen schaadt.

B.44.3. De verzoekende partijen lijken in de eerste plaats te vrezen dat zij zich niet langer op een onregelmatigheid zouden kunnen beroepen voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State wanneer die onregelmatigheid hun persoonlijke

situatie niet zou raken. De maatregel, noch de verduidelijking ervan in de parlementaire voorbereiding bieden een grondslag voor die vrees. De bestreden maatregel vereist enkel dat de bedoelde onregelmatigheden een invloed konden uitoefenen op de draagwijdte van de genomen beslissing, de betrokkenen een waarborg hebben ontnomen of als gevolg hebben de bevoegdheid van de steller van de handeling te beïnvloeden. De parlementaire voorbereiding vermeldt weliswaar dat de nietigverklaring kan worden uitgesproken op grond van een onregelmatigheid « terwijl deze geen praktische gevolgen zou hebben gehad voor de situatie van de verzoeker », maar zij gewaagt niet van de persoonlijke situatie van de verzoeker.

De bestreden bepaling heeft in die interpretatie derhalve niet de draagwijdte die de verzoekende partijen eraan geven en doet de aangevoerde verschillen in behandeling niet ontstaan. Met name heeft de maatregel niet als gevolg dat een verzoekende vereniging die een collectief belang nastreeft, slechts middelen zou kunnen aanvoeren waarbij de vereniging een persoonlijk belang heeft. Die vereniging kan zich integendeel, zoals vóór de inwerkingtreding van de bestreden bepaling, onverminderd op onregelmatigheden beroepen die nadeel berokkenen aan het collectief belang dat zij nastreeft.

B.44.4. Wat het Unierecht betreft, meer bepaald artikel 10*bis* van de richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (thans artikel 11 van richtlijn 2011/92/EU), heeft het Hof van Justitie als volgt geoordeeld :

« 37. Allereerst dient te worden vastgesteld dat artikel 10*bis*, eerste alinea, van richtlijn 85/337 bepaalt dat enig besluit, handelen of nalaten vallend onder de bepalingen van dit artikel het voorwerp moet kunnen zijn van een beroep bij een rechter om de ‘ materiële of formele rechtmatigheid ervan aan te vechten ’, zonder enige beperking van de middelen die ter ondersteuning van zulk een beroep kunnen worden aangevoerd.

38. Wat de voorwaarden voor ontvankelijkheid van beroepen betreft, voorziet deze bepaling in twee gevallen : de ontvankelijkheid van een beroep kan afhankelijk zijn van een ‘ voldoende belang ’ of van het aanvoeren door de verzoekende partij ‘ dat inbreuk is gemaakt op een recht ’, al naargelang naar nationaal recht de ene dan wel de andere voorwaarde geldt.

39. Verder preciseert artikel 10*bis*, derde alinea, eerste zin, van richtlijn 85/337, dat de lidstaten dienen te bepalen wat een inbreuk op een recht vormt, in het licht van de doelstelling om het publiek ‘ een ruime toegang tot de rechter ’ te verlenen.

40. Aangaande door milieuorganisaties ingestelde beroepen, voegt artikel 10*bis*, derde alinea, tweede en derde zin, van richtlijn 85/337 daaraan toe dat te dien einde deze organisaties worden geacht hetzij een voldoende belang te hebben hetzij rechten te hebben waarop inbreuk kan worden gemaakt, al naargelang naar nationaal recht de ene dan wel de andere ontvankelijkheidsvoorwaarde geldt.

41. Deze verschillende bepalingen moeten worden uitgelegd in het licht van en rekening houdend met de doelstellingen van het Verdrag van Aarhus waaraan het Unierecht, aldus punt 5 van de considerans van richtlijn 2003/35, dient ‘ te worden aangepast ’.

42. Ongeacht het door een lidstaat gekozen criterium voor de ontvankelijkheid van een beroep, hebben de milieuorganisaties bijgevolg ingevolge artikel 10*bis* van richtlijn 85/337 het recht om beroep in te stellen bij een rechterlijke instantie of een ander door de wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan om de materiële of formele rechtmatigheid van enig in dat artikel bedoeld besluit, handelen of nalaten aan te vechten.

43. Ten slotte dient eraan te worden herinnerd dat wanneer het bij gebreke van Unierechtelijke bepalingen ter zake een aangelegenheid van de rechtsorde van elke lidstaat is om de bevoegde rechterlijke instanties aan te wijzen en de procesregels vast te stellen voor de vorderingen die worden ingediend ter bescherming van de rechten die de justitiabelen aan het recht van de Unie ontleen, deze procesregels niet ongunstiger mogen zijn dan die welke voor soortgelijke vorderingen naar nationaal recht gelden (gelijkwaardigheidsbeginsel), en de uitoefening van de door de rechtsorde van de Unie verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk mogen maken (doeltreffendheidsbeginsel).

44. Bijgevolg staat het weliswaar aan de lidstaten, wanneer zij een dergelijk rechtsstelsel hebben, binnen de grenzen van artikel 10*bis* van richtlijn 85/337 de rechten te bepalen waarvan schending vatbaar is voor beroep op het gebied van milieu, maar zij mogen daarbij de milieuorganisaties die voldoen aan de vereisten van artikel 1, lid 2, van deze richtlijn, niet de mogelijkheid ontzeggen de hun zowel door richtlijn 85/337 als door het Verdrag van Aarhus toegekende rol te spelen.

45. Met betrekking tot een wettelijke regeling zoals die aan de orde is in het hoofdgeding staat het de nationale wetgever weliswaar vrij, de rechten waarvan schending door een individueel persoon kan worden aangevoerd in het kader van een beroep in rechte tegen een besluit, handelen of nalaten als bedoeld in artikel 10*bis* van richtlijn 85/337, te beperken tot enkel subjectieve publiekrechtelijke rechten, maar die beperking kan niet als zodanig worden toegepast op milieuorganisaties, daar zulks in strijd zou zijn met de doelstellingen van artikel 10*bis*, derde alinea, laatste zin, van richtlijn 85/337.

46. Ofschoon immers volgens die bepaling die organisaties op dezelfde rechten als individuele personen een beroep moeten kunnen doen, zou het in strijd zijn, enerzijds, met de doelstelling om het publiek een ruime toegang tot de rechter te verlenen, en, anderzijds, met het doeltreffendheidsbeginsel, indien de organisaties niet ook schending van voorschriften van het milieurecht van de Unie konden aanvoeren om de enkele reden dat die voorschriften collectieve belangen beschermen. Het geschil dat in het hoofdgeding aan de orde is toont namelijk aan dat de milieuorganisaties hierdoor in ruime mate de mogelijkheid zou worden ontnomen te doen toezien op naleving van de voorschriften van het recht van de Unie, die

meestal zijn gericht op het algemeen belang en niet uitsluitend op de bescherming van de individuele belangen van particulieren.

47. Om te beginnen volgt hieruit dat het begrip ‘ inbreuk op een recht ’ niet afhankelijk kan zijn van voorwaarden die alleen door andere natuurlijke personen of rechtspersonen kunnen worden vervuld, zoals bijvoorbeeld de voorwaarde dat de betrokkene min of meer dicht in de buurt van een installatie woont of dat hij op een of andere manier de gevolgen van de werking ervan ondervindt.

48. Meer algemeen vloeit hieruit voort dat artikel 10*bis*, derde alinea, laatste zin, van richtlijn 85/337 in die zin moet worden gelezen dat tot de ‘ rechten [...] waarop inbreuk kan worden gemaakt ’, die milieuorganisaties worden geacht te hebben, dwingend moeten horen de voorschriften van nationaal recht die het milieurecht van de Unie ten uitvoer leggen alsook de voorschriften van Unierecht op milieugebied die rechtstreekse werking hebben » (HvJ, 12 mei 2011, C-115/09, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland*).

Het Hof van Justitie heeft vervolgens voor recht gezegd dat artikel 10*bis* van de richtlijn 85/337/EEG (thans artikel 11 van de richtlijn 2011/92/EU) zich verzet tegen een regeling die een niet-gouvernementele organisatie die zich voor milieubescherming inzet zoals bedoeld in artikel 1, lid 2, van die richtlijn, de mogelijkheid ontzegt, zich voor de rechter in het kader van een beroep tegen een beslissing tot verlening van vergunning voor projecten die « aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben » in de zin van artikel 1, lid 1, van de richtlijn 85/337/EEG (thans artikel 1, lid 1, van de richtlijn 2011/92/EU), te beroepen op schending van een uit het Unierecht voortvloeiend voorschrift van milieubescherming, op grond dat het voorschrift alleen de belangen van het algemene publiek beschermt en niet die van individuele personen.

B.44.5. De verzoekende partijen lijken in de tweede plaats te vrezen dat zij zich niet langer op een onregelmatigheid zouden kunnen beroepen voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State wanneer zij niet kunnen aantonen dat de aangevoerde onregelmatigheid een invloed kan hebben op de draagwijdte van de genomen beslissing. De maatregel, noch de verduidelijking ervan in de parlementaire voorbereiding bieden een grondslag voor die vrees. Uit de redactie van de bestreden bepaling vloeit integendeel voort dat de Raad van State zelf tot de vaststelling moet komen dat het aangevochten besluit zonder de door de verzoeker aangevoerde procedurefout niet anders had geluid.

De bestreden bepaling heeft derhalve in die interpretatie niet de draagwijdte die de verzoekende partijen eraan geven en doet het aangevoerde verschil in behandeling niet

ontstaan. Met name heeft de maatregel niet als gevolg dat een verzoeker zelf moet bewijzen dat de aangevoerde onregelmatigheid een invloed kan hebben op de draagwijdte van de genomen beslissing.

B.44.6. Met betrekking tot artikel 10*bis* van de richtlijn 85/337/EEG (thans artikel 11 van de richtlijn 2011/92/EU), heeft het Hof van Justitie als volgt geoordeeld :

« 47. Wat *in casu* in de eerste plaats het criterium betreft dat gebaseerd is op het causaal verband dat tussen de aangevoerde procedurefout en de inhoud van het bestreden definitieve besluit moet bestaan (hierna : ‘ causaliteitscriterium ’), zij opgemerkt dat de wetgever van de Unie, door te bepalen dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat de leden van het betrokken publiek in beroep kunnen gaan om de materiële of formele rechtmatigheid van een besluit, handelen of nalaten vallend onder de bepalingen van richtlijn 85/337 aan te vechten, de middelen die ter ondersteuning van een dergelijk beroep kunnen worden aangevoerd, geenszins heeft beperkt, zoals in punt 36 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht. Hij had in elk geval niet de bedoeling om de mogelijkheid om een procedurefout aan te voeren afhankelijk te stellen van de voorwaarde dat de procedurefout de inhoud van het aangevochten definitieve besluit beïnvloedt.

48. Gelet op het feit dat deze richtlijn onder andere tot doel heeft procedurele waarborgen vast te leggen die moeten zorgen voor een betere voorlichting en inspraak van het publiek in het kader van de milieueffectbeoordeling van openbare en particuliere projecten die een aanzienlijk effect op het milieu kunnen hebben, speelt het toezicht op de naleving van de procedureregels op dat gebied trouwens een bijzonder belangrijke rol. Bijgevolg moet het betrokken publiek overeenkomstig de doelstelling om het een ruime toegang tot de rechter te verlenen, in beginsel iedere procedurefout kunnen aanvoeren ter onderbouwing van een beroep waarmee de rechtmatigheid van een in de richtlijn bedoeld besluit wordt betwist.

49. Vaststaat evenwel dat niet iedere procedurefout noodzakelijkerwijs gevolgen heeft die invloed kunnen hebben op de inhoud van een dergelijk besluit, zodat een procedurefout die niet met dergelijke gevolgen gepaard gaat, niet kan worden geacht de persoon die deze fout heeft aangevoerd, in zijn rechten te schaden. In een dergelijk geval lijkt de doelstelling van richtlijn 85/337 om het betrokken publiek een ruime toegang tot de rechter te verlenen, niet in gevaar te komen wanneer een verzoeker die zich op een dergelijke fout beroept, volgens het recht van een lidstaat moet worden aangemerkt als een persoon die niet in zijn rechten is geschaad, zodat hij een dergelijk besluit niet kan aanvechten.

50. Dienaangaande zij eraan herinnerd dat artikel 10*bis* van richtlijn 85/337 de lidstaten een aanzienlijke speelruimte laat om te bepalen wat een inbreuk op een recht vormt (zie in die zin arrest *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen*, reeds aangehaald, punt 55).

51. In die omstandigheden kan het toelaatbaar zijn dat er naar nationaal recht geen sprake is van een inbreuk op een recht in de zin van artikel 10*bis*, *sub* b, van voormelde richtlijn, wanneer vaststaat dat het in de omstandigheden van het concrete geval denkbaar is dat het aangevochten besluit zonder de aangevoerde procedurefout niet anders zou hebben geluid » (HvJ, 7 november 2013, C-72/12, *Gemeinde Altrip*).

Het Hof van Justitie heeft vervolgens voor recht gezegd dat artikel 10bis, sub b, van de richtlijn 85/337/EEG, zoals gewijzigd bij de richtlijn 2003/35/EG (thans artikel 11, lid 1, sub b), van de richtlijn 2011/92/EU), aldus moet worden uitgelegd dat het niet in de weg staat aan nationale rechtspraak volgens welke er geen sprake is van een inbreuk op een recht in de zin van dat artikel wanneer vaststaat dat het, gelet op de omstandigheden van het geval, denkbaar is dat het bestreden besluit zonder de door verzoeker aangevoerde procedurefout niet anders had geluid. Dit is echter alleen het geval wanneer de rechterlijke instantie of het orgaan waarbij het beroep is ingesteld, de bewijslast dienaangaande niet naar de verzoeker verlegt, maar uitspraak doet op basis van, in voorkomend geval, het door de opdrachtgever of de bevoegde autoriteiten verstrekte bewijsmateriaal en meer algemeen op basis van alle stukken in het overgelegde dossier. Daarbij moet met name rekening worden gehouden met de ernst van de aangevoerde fout en dient in het bijzonder te worden nagegaan of het betrokken publiek ten gevolge van die fout niet een van de waarborgen is ontnomen die in het leven zijn geroepen om het overeenkomstig de doelstellingen van richtlijn 85/337/EEG toegang tot de informatie te verlenen en inspraak bij het besluitvormingsproces te geven (zie ook conclusie van advocaat-generaal M. Wathelet van 21 mei 2015 in zaak C-137/14, *Europese Commissie t. Bondsrepubliek Duitsland*, punten 95-101).

B.44.7. Nu de bestreden bepaling vatbaar is voor een interpretatie die verenigbaar is met het Unierecht, staat het zowel aan het Hof als aan de Raad van State die bepaling conform het Unierecht uit te leggen (HvJ, 13 november 1990, C-106/89, *Marleasing*, punt 8).

B.45. Onder voorbehoud van de interpretaties vermeld in B.44.3, B.44.5 en B.44.6 is het middel niet gegrond.

Ten aanzien van de handhaving van de gevolgen (artikel 3 van de bestreden wet)

B.46. De verzoekende partijen in de zaak nr. 6017 vragen de vernietiging van artikel 3 van de bestreden wet. Zij voeren aan dat die bepaling de artikelen 10, 11, 13 en 23 van de Grondwet schendt, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 159 van de Grondwet en met internationaalrechtelijke bepalingen.

B.47. De mogelijkheid voor de Raad van State om de gevolgen te handhaven van een vernietigde bestuurshandeling is bepaald in artikel 14^{ter} van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Vóór de inwerkingtreding van de bestreden wet, luidde die bepaling als volgt :

« Zo de afdeling bestuursrechtspraak dit nodig oordeelt, wijst zij, bij wege van algemene beschikking, die gevolgen van de vernietigde verordeningsbepalingen aan welke als gehandhaafd moeten worden beschouwd of voorlopig gehandhaafd worden voor de termijn die zij vaststelt ».

De bestreden bepaling heeft artikel 14^{ter} als volgt vervangen :

« Op verzoek van een verwerende of tussenkomen partij, en als de afdeling bestuursrechtspraak het nodig oordeelt, wijst ze die gevolgen van de vernietigde individuele akten of, bij wege van algemene beschikking, die gevolgen van de vernietigde reglementen aan, die als definitief moeten worden beschouwd of voorlopig gehandhaafd worden voor de termijn die ze vaststelt.

De in het eerste lid bedoelde maatregel kan enkel worden bevolen om uitzonderlijke redenen die een aantasting van het legaliteitsbeginsel rechtvaardigen, bij een met bijzondere redenen omklede beslissing en na een tegensprekelijk debat. Deze beslissing kan rekening houden met de belangen van derden ».

B.48. Het behoort, zoals in de vroegere redactie van artikel 14^{ter}, tot de beoordelingsbevoegdheid van de Raad van State om al dan niet bepaalde gevolgen van de vernietigde bestuurshandeling tijdelijk of definitief te handhaven, maar de handhaving kan voortaan enkel worden bevolen op verzoek van een verwerende of tussenkomen partij, om uitzonderlijke redenen die een aantasting van het legaliteitsbeginsel rechtvaardigen, na een debat op tegenspraak en bij een met bijzondere redenen omklede beslissing waarbij rekening kan worden gehouden met de belangen van derden. Bovendien kunnen, in de nieuwe redactie van artikel 14^{ter}, niet alleen de gevolgen van vernietigde reglementen, maar ook de gevolgen van vernietigde individuele akten worden gehandhaafd.

De grieven van de verzoekende partijen hebben evenwel geen betrekking op de voormelde aanpassingen van artikel 14^{ter}, maar op de gevolgen van een handhavingsbeslissing. De verzoekende partijen klagen aan dat de rechtzoekende niet langer de wettigheid van een bestuurshandeling kan betwisten wanneer de Raad van State de gevolgen ervan heeft gehandhaafd, met toepassing van artikel 14^{ter}, terwijl hij dat wel kan

wanneer artikel 14^{ter} niet werd toegepast, inzonderheid wanneer een schending van het Unierecht werd aangevoerd. Als gevolg van de voorwaarden die uit de rechtspraak van het Hof van Justitie voortvloeien, zou ook een verschil in behandeling bestaan tussen de rechtzoekenden naargelang zij een schending van het Unierecht of van het interne recht aanvoeren. Ten slotte zou de bestreden bepaling de bescherming van het leefmilieu op aanzienlijke wijze verminderen doordat de gevolgen van een vernietigde bestuurshandeling kunnen worden gehandhaafd, zelfs wanneer een schending van het Unierecht met betrekking tot de bescherming van het leefmilieu werd vastgesteld en ook wanneer een dergelijke schending werd aangevoerd maar de bestuurshandeling op een andere grond werd vernietigd.

B.49. De parlementaire voorbereiding verduidelijkt de strekking van de bestreden bepaling als volgt :

« De terugwerking van een annulatiearrest kan in bepaalde gevallen onevenredige gevolgen hebben of met name de rechtszekerheid aantasten.

Het Grondwettelijk Hof heeft bij arrest nr. 18/2012 van 9 februari 2012 geoordeeld dat de mogelijkheid voor de Raad van State om de gevolgen van zijn arresten te moduleren in de tijd niet in strijd is met de artikelen 10, 11 en 13 van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 159. Dit arrest werd over de hele lijn door het arrest nr. 14/2013 van 21 februari 2013 bevestigd.

Deze mogelijkheid bestaat thans alleen voor reglementaire akten. Het wetsontwerp breidt ze uit tot de individuele akten. Het behoud van hun gevolgen zal ook dienen te worden gevraagd door de verwerende of tussenkomende partij en kan slechts worden beslist in uitzonderlijke omstandigheden, ingevolge een tegensprekelijk debat tussen de partijen. De wetgever beoogt aldus de waarborgen verbonden aan de uitvoering van deze afwijkende procedure, die wordt uitgebreid tot de individuele handelingen, te verhogen » (*Parl. St., Senaat, 2012-2013, nr. 5-2277/1, p. 5*).

B.50.1. Het Hof werd reeds ondervraagd over de bestaanbaarheid van artikel 14^{ter}, vóór de wijziging ervan bij de bestreden bepaling, met de artikelen 10, 11 en 13 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 159 ervan, in de interpretatie volgens welke het de rechtzoekende niet toelaat te verkrijgen dat de hoven en rechtbanken een reglementair besluit buiten toepassing laten dat de Raad van State nietig heeft verklaard, maar waarvan de gevolgen worden gehandhaafd, terwijl de rechtzoekende over die mogelijkheid beschikt wanneer geen toepassing is gemaakt van artikel 14^{ter}.

Bij zijn arrest nr. 18/2012 van 9 februari 2012 heeft het Hof geoordeeld :

« B.8.1. Hoewel de incidentele rechterlijke wettigheidstoetsing van bestuurshandelingen, bepaald in artikel 159 van de Grondwet, oorspronkelijk als absoluut kon worden opgevat, kunnen thans, om de draagwijdte ervan te bepalen, andere grondwetsbepalingen en bepalingen van internationale verdragen niet buiten beschouwing worden gelaten.

Artikel 160 van de Grondwet verankert het bestaan van de Raad van State. Op grond van dat artikel kan de wetgever diens bevoegdheden en werking bepalen. In zoverre de Grondwetgever de objectieve wettigheidstoetsing van de administratieve handelingen aldus beoogde te verankeren, dient de in artikel 159 van de Grondwet bepaalde rechterlijke wettigheidstoetsing redelijkerwijze rekening te houden met de nuttige werking van de vernietigingsarresten van de Raad van State en van de modaliteiten waarmee die gepaard kunnen gaan.

Bovendien moet de in artikel 159 van de Grondwet bepaalde toetsing worden geïnterpreteerd in samenhang met het beginsel van de rechtszekerheid dat inherent is aan de interne rechtsorde, alsook aan de rechtsorde van de Europese Unie en aan het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (zie arrest nr. 125/2011, B.5.4). Het Hof houdt immers rekening met dat beginsel wanneer het zijn toetsing uitoefent op basis van de grondwetsbepalingen ten aanzien waarvan het zijn rechtstreekse toetsing uitoefent.

B.8.2. Hieruit volgt dat, hoewel artikel 159 van de Grondwet niet uitdrukkelijk voorziet in enige beperking van de daarin neergelegde wijze waarop de wettigheid wordt getoetst, een dergelijke beperking niettemin verantwoord kan zijn wanneer die noodzakelijk is om de naleving van andere grondwetsbepalingen of fundamentele rechten te verzekeren. 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.9.1. Overigens dient het Hof, bij het onderzoek van de naleving, door de wetgever, van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie en van artikel 13 van de Grondwet, eveneens rekening te houden met de rechten die artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens aan de rechtzoekenden toekent.

B.9.2. Die bepaling waarborgt eenieder het recht dat een rechter kennisneemt van elke betwisting betreffende zijn rechten en verplichtingen van burgerlijke aard. Een dergelijk recht op toegang vormt immers een element dat inherent is aan het recht op een eerlijk proces (EHRM, 21 februari 1975, *Golder t. Verenigd Koninkrijk*, § 36).

Hoewel het recht op de toegang tot een rechter fundamenteel is in een rechtsstaat, is het evenwel niet absoluut en ‘ zijn, buiten de grenzen van de inhoud zelf van elk recht, beperkingen impliciet toegestaan ’ (*ibid.*, § 38).

B.9.3. Aldus heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens herhaaldelijk aanvaard dat handelingen van overheden hun uitwerking behouden, ondanks de onregelmatigheid ervan, wegens de verplichte naleving van het beginsel van de rechtszekerheid (ECRM, beslissing, 26 juni 1996, *Mika t. Oostenrijk*; EHRM, beslissing, 16 maart 2000, *Walden t. Liechtenstein*; EHRM, beslissing, 6 november 2003, *Roshka t. Rusland*; EHRM, 22 juli 2010, *P.B. en J.S. t. Oostenrijk*, §§ 48-49).

Te dezen heeft de wetgever getracht een evenwicht te vinden tussen het beginsel van de wettigheid van de reglementaire handelingen, verankerd in artikel 159 van de Grondwet, en het beginsel van de rechtszekerheid. Hij heeft aan een rechtscollège de zorg toevertrouwd om te bepalen of uitzonderlijke redenen verantwoord zijn dat de gevolgen van een onwettige reglementaire handeling worden gehandhaafd, waarbij wordt geëist dat dit alleen het geval is bij wege van algemene beschikking teneinde elke discriminatie tussen de rechtzoekenden te vermijden. Wanneer de Raad van State dat nodig acht rekening houdend met de omstandigheden van de zaak, kan hij niettemin van de handhaving van de gevolgen van de nietig verklaarde verordening de rechtzoekenden uitsluiten die tijdig een beroep tot nietigverklaring tegen die verordening hebben ingediend, en dit met inachtneming van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

B.9.4. Hieruit volgt dat de wetgever, met het aannemen van de in het geding zijnde bepaling, 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 ».

B.50.2. Vervolgens werd het Hof ondervraagd over de bestaanbaarheid van artikel 14^{ter}, vóór de wijziging ervan bij de bestreden bepaling, met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre het een verschil in behandeling teweegbrengt tussen personen die kunnen worden geconfronteerd met de vernietiging van een verordeningsbepaling en personen die kunnen worden geconfronteerd met de vernietiging van een individuele beslissing.

Bij zijn arresten nr. 154/2012 van 20 december 2012 en nr. 14/2013 van 21 februari 2013 heeft het Hof als volgt geoordeeld :

« B.5. Het staat aan de wetgever om, met inachtneming van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, een billijk evenwicht tot stand te brengen 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.

B.6. Weliswaar kan de nood om – in uitzonderlijke gevallen – te voorkomen dat de terugwerkende kracht van een vernietiging ‘ bestaande rechtstoestanden ’ in het gedrang zou brengen (*Parl. St.*, Senaat, 1995-1996, nr. 1-321/2, p. 7), zich zowel laten gevoelen ten aanzien van individuele beslissingen als ten aanzien van verordeningsbepalingen.

Niettemin heeft de wetgever, bij het tot stand brengen van het in B.5 vermelde billijke evenwicht, ermee rekening kunnen houden dat de kans op onevenredige gevolgen van een vernietiging groter is wanneer het een verordeningsbepaling betreft die per definitie een onbepaald aantal personen als rechtsadessaat heeft.

B.7. Zonder zich uit te spreken over de grondwettigheid van een andere optie, zoals die welke de wetgever heeft overwogen tijdens de in B.2.3 aangehaalde parlementaire

voorbereiding, stelt het Hof vast dat het niet zonder redelijke verantwoording is de mogelijkheid van een handhaving van de gevolgen te beperken tot verordeningsbepalingen ».

B.50.3. In de voormelde arresten, die in antwoord op prejudiciële vragen werden gewezen, beperkte het Hof telkens zijn onderzoek tot de hypothese waarin geen enkel element van het geschil onder het toepassingsgebied van het recht van de Europese Unie valt.

Het Hof diende in die arresten bijgevolg geen rekening te houden met de beperkingen die uit dat recht kunnen voortvloeien inzake de handhaving van de gevolgen van nationale normen die dienen te worden vernietigd of buiten toepassing te worden gelaten omdat zij in strijd zijn met dat recht van de Europese Unie.

B.50.4. Volgens het Hof van Justitie kan het handhaven van de gevolgen worden belemmerd door het Unierecht. Uit een arrest van 8 september 2010 blijkt met name dat een tijdelijke opschorting van het effect dat een rechtstreeks toepasselijke regel van het Unierecht op het daarmee strijdige nationale recht heeft, namelijk de terzijdestelling daarvan, enkel door het Hof van Justitie zou kunnen worden toegestaan; enkel het Hof van Justitie kan de voorwaarden voor een dergelijke opschorting vaststellen (HvJ, grote kamer, 8 september 2010, C-409/06, *Winner Wetten*, punt 67).

Dezelfde verplichting geldt eveneens wanneer de Raad van State heeft verklaard dat de vernietiging van verordeningsbepalingen pas op een later tijdstip uitwerking heeft. Een tijdelijke opschorting van het effect dat een rechtstreeks toepasselijke regel van het Unierecht op het daarmee strijdige nationale recht heeft, namelijk de terzijdestelling daarvan, zou enkel door het Hof van Justitie kunnen worden toegestaan.

B.50.5. Bij een arrest van 28 februari 2012 heeft het Hof van Justitie weliswaar gesteld dat het handhaven van de gevolgen van een nationale handeling die wegens schending van het Europees recht vernietigd is met het Europees recht bestaanbaar is, maar het heeft daaraan restrictieve voorwaarden verbonden. Het Hof van Justitie staat een dergelijke handhaving van gevolgen toe als de rechter geconfronteerd wordt met « het bestaan van een dwingende overweging van bescherming van het milieu » (HvJ, grote kamer, 28 februari 2012, C-41/11, *Inter-Environnement Wallonie*, punt 58). Het Hof van Justitie verklaarde vervolgens voor recht :

« Wanneer bij een nationale rechterlijke instantie op basis van haar nationale recht beroep wordt ingesteld tot nietigverklaring van een nationale handeling die een ‘ plan ’ of ‘ programma ’ is in de zin van richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma’s, en deze instantie constateert dat een dergelijk ‘ plan ’ of ‘ programma ’ is vastgesteld zonder inachtneming van de in deze richtlijn neergelegde verplichting om vooraf een milieubeoordeling uit te voeren, dient zij alle in haar nationale recht beschikbare algemene en bijzondere maatregelen te treffen om het verzuim van een dergelijke beoordeling te herstellen, met inbegrip van de eventuele opschorting of nietigverklaring van het bestreden ‘ plan ’ of ‘ programma ’. Gelet op de specifieke omstandigheden van het hoofdgeding zal het de verwijzende rechterlijke instantie evenwel bij uitzondering toegestaan zijn een nationaal voorschrift toe te passen op grond waarvan zij bepaalde gevolgen van een nietigverklaarde nationale handeling kan handhaven wanneer :

- met deze nationale handeling naar behoren uitvoering wordt gegeven aan richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen;

- de vaststelling en inwerkingtreding van de nieuwe nationale handeling die het actieprogramma in de zin van artikel 5 van die richtlijn bevat, de uit de nietigverklaring van de bestreden handeling voortvloeiende nadelige gevolgen voor het milieu niet kunnen voorkomen;

- de nietigverklaring van deze bestreden handeling tot gevolg zou hebben dat er met betrekking tot de uitvoering van richtlijn 91/676 een voor het milieu nadeliger rechtsvacuüm ontstaat, in die zin dat deze nietigverklaring zou resulteren in een lager niveau van bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen en aldus zou indruisen tegen de wezenlijke doelstelling van deze richtlijn; en

- een uitzonderlijke handhaving van de gevolgen van een dergelijke handeling slechts de periode betreft die absoluut noodzakelijk is om de maatregelen vast te stellen waarmee de vastgestelde onregelmatigheid kan worden verholpen ».

B.50.6. Nu artikel 14^{ter}, zoals gewijzigd bij de bestreden bepaling, gelet op de erin vervatte voorwaarden, dient te worden geïnterpreteerd op een wijze die verenigbaar is met het Unierecht, zoals uitgelegd door het Hof van Justitie, staat het zowel aan het Hof als aan de Raad van State en elke andere rechter die bepaling conform het Unierecht uit te leggen (HvJ, 13 november 1990, C-106/89, *Marleasing*, punt 8). Enerzijds, volgt daaruit dat de Raad van State, indien hij een handeling of een reglement nietig verklaart wegens schending van het Unierecht, het voormelde artikel 14^{ter} in beginsel niet kan toepassen, tenzij de in het voormelde arrest van 28 februari 2012 van het Hof van Justitie vermelde voorwaarden zijn vervuld. Anderzijds, dienen de andere rechtscolleges, indien de Raad van State een handeling of een reglement nietig verklaart wegens schending van een andere norm dan een norm van

het Unierecht en het voormelde artikel 14^{ter} toepast, in voorkomend geval een met het Unierecht strijdige nationale handeling buiten toepassing te laten, ongeacht het arrest van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waarin is verklaard dat die ongrondwettig geachte nationale handeling haar bindende kracht op een later tijdstip zal verliezen (zie, *mutatis mutandis*, HvJ, 19 november 2009, C-314/08, *Filipiak*, punt 85).

B.51. Onder voorbehoud van de interpretatie vermeld in B.50.6 is het middel niet gegrond.

Ten aanzien van de termijnverlenging (artikelen 6, 8, 10, 2°, en 13 van de bestreden wet)

B.52. De verzoekende partijen in de zaak nr. 5962 vragen de vernietiging van de artikelen 6, 8, 10, 2°, en 13 van de bestreden wet. Zij voeren aan dat die bepalingen de artikelen 10, 11, 13 en 23 van de Grondwet schenden, al dan niet in samenhang gelezen met algemene rechtsbeginselen en met internationaalrechtelijke bepalingen, doordat zij in termijnen voorzien die niet verlengbaar zijn, ook niet wanneer zij aanvangen of verstrijken tijdens de gerechtelijke vakantie.

B.53. Artikel 17, § 7, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals vervangen bij artikel 6 van de bestreden wet, bepaalt :

« Ten aanzien van de verzoekende partij geldt een vermoeden van afstand van geding indien de verzoekende partij, nadat de vordering tot schorsing van een akte of een reglement of de vordering tot het bevelen van voorlopige maatregelen afgewezen is, geen verzoek tot voortzetting van de procedure indient binnen een termijn van dertig dagen te rekenen van de kennisgeving van het arrest ».

Artikel 21, laatste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals vervangen bij artikel 8 van de bestreden wet, bepaalt :

« Ten aanzien van de verzoekende partij geldt een vermoeden van afstand van geding wanneer zij geen verzoek tot voortzetting van de procedure indient, binnen een termijn van dertig dagen die ingaat met de kennisgeving van het verslag van de auditeur of van de mededeling dat toepassing werd gemaakt van artikel 30, § 1, derde lid, en waarin de verwerping of onontvankelijkheid van het beroep wordt voorgesteld ».

Artikel 30, § 1, tweede lid, eerste zin, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals vervangen bij artikel 10, 2°, van de bestreden wet, bepaalt :

«Het koninklijk besluit bedoeld in het eerste lid bepaalt onder meer de verjaringstermijnen voor de indiening van de aanvragen en beroepen bedoeld in de artikelen 11 en 14, waarbij deze termijnen ten minste zestig dagen moeten bedragen ».

In zoverre het betrekking heeft op artikel 13 van de bestreden wet, dient het middel niet te worden onderzocht aangezien het niet tot een ruimere vernietiging van die bepaling kan leiden dan degene waartoe in B.14 is beslist.

B.54. Bij zijn arrest nr. 143/2002 van 9 oktober 2002 heeft het Hof als volgt geoordeeld over het toenmalige artikel 17, § 4^{ter}, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State :

« B.2. De prejudiciële vraag betreft artikel 17, § 4^{ter}, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, dat luidt :

‘ Ten aanzien van de verzoekende partij geldt een vermoeden van afstand van geding wanneer de verzoekende partij, nadat de vordering tot schorsing van een akte of een reglement afgewezen is, geen verzoek tot voortzetting van de rechtspleging indient binnen een termijn van dertig dagen die ingaat met de kennisgeving van het arrest. ’

B.3. Uit de feiten van het geding en uit de formulering van de prejudiciële vraag blijkt dat de verwijzende rechter wenst te vernemen of de in het geding zijnde bepaling de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 23 en 160 van de Grondwet, schendt door het feit dat, wanneer de in die bepaling voorgeschreven termijn van dertig dagen om een verzoek tot voortzetting van de rechtspleging in te dienen aanvangt en verstrijkt tijdens de gerechtelijke vakantie, hij niet wordt verlengd tot de vijftiende dag van het nieuwe gerechtelijke jaar, overeenkomstig het bepaalde in artikel 50, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek.

B.4. Het verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van personen dat voortvloeit uit de toepassing van verschillende procedureregels in verschillende omstandigheden, houdt op zich geen discriminatie in. Van discriminatie zou slechts sprake kunnen zijn, indien het verschil in behandeling dat voortvloeit uit de toepassing van die procedureregels een onevenredige beperking van de rechten van de daarbij betrokken personen met zich zou meebrengen.

B.5.1. In het arrest nr. 88/98 van 15 juli 1998 oordeelde het Hof, ten aanzien van de in artikel 17, § 4^{ter}, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State vervatte maatregel, dat, hoe zwaar ook het gevolg van de niet-naleving van de termijn die geldt voor de indiening van een verzoek tot voortzetting van de rechtspleging voor een verzoekende partij moge zijn, een dergelijke maatregel niet kennelijk onevenredig is ten aanzien van de door de wetgever nagestreefde doelstelling, die erin bestaat de duur van de rechtspleging in te korten en de verzoekende partij ertoe aan te zetten de procedure niet onnodig te rekken, gelet op het

algemeen rechtsbeginsel dat de gestrengheid van de wet in geval van overmacht of van onoverwinnelijke dwaling kan worden gemilderd, beginsel waarvan de betrokken wet niet is afgeweken (zie punt 6 van voormeld arrest).

Uitgaande van die voormelde dubbele doelstelling en rekening houdend met de regeling van de termijnen eigen aan de procedure voor de Raad van State en met de specifieke aard van het schorsings- en annulatiecontentieux, kan het evenmin als onevenredig worden beschouwd dat die termijn van dertig dagen niet verlengbaar is overeenkomstig de regel bepaald in artikel 50, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek. De verplichting om binnen de termijn van dertig dagen na kennisgeving van het arrest, een procedurestuk in te dienen, waarvan de inhoud zich kan beperken tot de loutere bevestiging dat de verzoekende partij in haar vordering volhardt, is een vormvoorschrift dat, ten aanzien van de voormelde doelstellingen, geen onevenredige last teweeg kan brengen, zelfs al dient dit te gebeuren tijdens de gerechtelijke vakantie.

B.5.2. Het gegeven dat de termijn van vijfenveertig dagen bepaald in artikel 17, § 4, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, waarbinnen de voorzitter van de kamer of de staatsraad die hij aanwijst uitspraak moet doen over de vordering tot schorsing, slechts een termijn van orde is, alsmede het feit dat de verzoekende partijen keuze van woonplaats hebben gedaan bij hun advocaat, zijn niet van die aard dat zij afbreuk kunnen doen aan hetgeen voorafgaat.

B.6. De toetsing van de in het geding zijnde bepaling aan de artikelen 10 en 11, in samenhang gelezen met de artikelen 23 en 160, van de Grondwet zou te dezen niet tot een andere conclusie kunnen leiden dan de toetsing van die bepaling aan het grondwettelijk beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie op zich.

B.7. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord ».

B.55. Het Hof heeft zich bij zijn arrest nr. 98/2014 van 30 juni 2014 als volgt uitgesproken over een soortgelijke bepaling van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening :

« B.10.2. Een vervaltermijn van vijftien dagen, die ingaat de dag na de dag van de betekening van het schorsingsarrest, verplicht de betrokken partijen een heel actieve houding aan te nemen gedurende de procedure voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Niettegenstaande aan die partijen enkel een formeel verzoek tot voortzetting wordt gevraagd, zonder inhoudelijke standpunten, zou een dermate korte vervaltermijn afbreuk kunnen doen aan de rechten van de verdediging indien hij hen niet in staat stelt op bevredigende wijze overleg te plegen met hun advocaat; hij vormt in elk geval geen relevante maatregel in het licht van het door de decreetgever nagestreefde doel, aangezien de korte duur van de termijn de partijen ertoe kan brengen steeds een verzoek tot voortzetting in te dienen, waardoor het nut van de ‘ hakbijl ’-procedure verdwijnt ».

B.56. De thans bestreden bepalingen voorzien evenwel in een termijn van dertig of zestig dagen, zodat niet op onevenredige wijze afbreuk wordt gedaan aan het recht op toegang tot de rechter.

Het middel is niet gegrond.

Ten aanzien van het rolrecht (artikel 10, 2° en 7°, van de bestreden wet)

B.57. De verzoekende partijen in de zaak nr. 5965 vragen de vernietiging van artikel 10, 2° en 7°, van de bestreden wet. Zij voeren aan dat die bepaling de artikelen 10, 11, 170 en 172 van de Grondwet schendt, in samenhang gelezen met artikel 11 van de richtlijn 2011/92/EU en met het evenredigheidsbeginsel.

B.58. Artikel 30, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals vervangen bij artikel 10, 2°, van de bestreden wet, bepaalt :

« Het koninklijk besluit bedoeld in het eerste lid bepaalt onder meer de verjaringstermijnen voor de indiening van de aanvragen en beroepen bedoeld in de artikelen 11 en 14, waarbij deze termijnen ten minste zestig dagen moeten bedragen; het bepaalt de voorwaarden voor de uitoefening van de tussenkomsten, verzetten en derdenverzetten, alsook van de beroepen tot herziening; het bepaalt een bedrag boven hetwelk er geen enkele dwangsom kan worden verbeurd; het bepaalt de toewijzing van de middelen die toegekend worden aan het begrotingsfonds bedoeld in artikel 36, § 5; het bepaalt het tarief van de kosten, uitgaven en rechten, waarbij deze rechten een bedrag van 225 euro niet mogen overschrijden; het voorziet in het verlenen van het voordeel van de juridische tweedelijnsbijstand aan de onvermogenden; het bepaalt de nadere regels om de kosten, uitgaven en rechten te voldoen; het bepaalt de gevallen waarin de partijen of hun advocaten gezamenlijk kunnen besluiten dat de zaak niet in openbare terechtzitting moet worden behandeld ».

Artikel 10, 7°, van de bestreden wet heft artikel 30, § 5, eerste tot derde lid en vijfde lid, en §§ 6 tot 9, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State op. De verzoekende partijen vragen de vernietiging van die opheffingsbepaling om, indien het Hof artikel 10, 2°, van de bestreden wet zou vernietigen, een lacune in de wetgeving te vermijden.

B.59.1. De verzoekende partijen voeren aan (1) dat het rolrecht een belasting is, waarvan de regeling niet aan de Koning kan worden gedelegeerd, (2) dat het verschil in betalingswijze door de publiekrechtelijke rechtspersonen en de andere verzoekers discriminerend is en (3) dat het doen betalen van het rolrecht door elke individuele verzoeker, in geval van een gezamenlijk verzoekschrift, de procedure buitensporig kostbaar zou maken.

B.59.2. Bij zijn arrest nr. 124/2006 van 28 juli 2006 heeft het Hof geoordeeld dat het in artikel 30, § 1, tweede lid, bedoelde recht, dat een belasting vormt, eveneens een element van de rechtspleging is en dat het een voorwaarde kan zijn voor het inleiden of voortzetten van die rechtspleging. Het Hof heeft vervolgens geoordeeld :

« B.9. De wetgever heeft geoordeeld aan de Koning de bevoegdheid te moeten opdragen om de rechtspleging te bepalen die voor de afdeling administratie van de Raad van State dient te worden gevolgd (artikel 30, § 1, eerste lid, van de op 12 januari 1973 gecoördineerde wetten), alsook de bevoegdheid om ‘ het tarief der kosten en uitgaven, alsmede de rechten van zegel en registratie ’ te bepalen (artikel 30, § 1, tweede lid, derde zin).

Die laatste machtiging lijkt niet verenigbaar met artikel 170, § 1, van de Grondwet, vermits zij betrekking heeft op de essentiële elementen van een belasting.

B.10.1. Artikel 160, eerste lid, van de Grondwet bepaalt evenwel :

‘ 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 ’.

B.10.2. De tweede zin van die bepaling strekt ertoe de bevoegdheidsverdeling te handhaven tussen de wetgever en de uitvoerende macht, zoals zij was bepaald in de gecoördineerde wetten op de Raad van State die van kracht waren op het ogenblik dat, op 29 juni 1993, artikel 160 van de Grondwet werd bekendgemaakt. Hij bevestigt dat het de wetgever toekomt de fundamentele voorschriften van de rechtspleging voor de afdeling administratie van de Raad van State te bepalen, en dat het de Koning toekomt de procedureregeling uit te werken (*Parl. St.*, Kamer, 1992-1993, nr. 831/1, pp. 2-3, 4; *ibid.*, nr. 831/3, p. 3).

Bij die grondwetsherziening werd erop gewezen dat de omstandigheid dat, sinds de oprichting van de Raad van State, de rechtspleging door de Koning werd geregeld, geen afbreuk had gedaan aan de rechten van de rechtzoekenden (*ibid.*, nr. 831/3, pp. 4 en 7).

De tweede zin van de voormelde grondwetsbepaling heeft betrekking op de aangelegenheden die door de Koning mochten worden geregeld krachtens de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals zij destijds van kracht waren (*ibid.*, nr. 831/3, pp. 5 en 7; *Parl. St.*, Senaat, B.Z. 1991-1992, nr. 100-48/2°, p. 3).

De Grondwetgever heeft bijgevolg de grondwettigheid vastgesteld van de machtiging aan de Koning krachtens welke artikel 70, § 1, 2°, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948, zoals het destijds van kracht was, werd aangenomen.

Het Hof is niet bevoegd om zich uit te spreken over een optie van de Grondwetgever.

B.10.3. Daaruit volgt dat de machtiging die aan de Koning is verleend bij de derde zin van artikel 30, § 1, tweede lid, van de op 12 januari 1973 gecoördineerde wetten, artikel 160, eerste lid, van de Grondwet als rechtsgrond heeft en zij zou derhalve de artikelen 10, 11 en 170 van de Grondwet niet kunnen schenden ».

B.59.3. Het voormelde arrest had weliswaar betrekking op een vroegere versie van artikel 30, § 1, tweede lid, waarin de verschuldigde belasting de « rechten van zegel en registratie » betrof, maar die belasting valt samen met de belasting bedoeld in dezelfde bepaling, zoals vervangen bij artikel 10, 2°, van de bestreden wet, die in de parlementaire voorbereiding als een rolrecht is beschouwd (*Parl. St.*, Senaat, 2012-2013, nr. 5-2277/1, p. 22).

Om dezelfde redenen als in het voormelde arrest uiteengezet, heeft artikel 30, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals vervangen bij artikel 10, 2°, van de bestreden wet, artikel 160 van de Grondwet als rechtsgrond en kan de machtiging die aan de Koning is verleend bij de vijfde en zevende zin van dat tweede lid de artikelen 10, 11, 170 en 172 niet schenden.

B.59.4. De overige grieven van de verzoekende partijen vloeien niet voort uit de bestreden bepalingen maar in voorkomend geval uit de tenuitvoerlegging daarvan.

B.60. Het middel is niet gegrond.

Ten aanzien van de rechtsplegingsvergoeding (artikel 11 van de bestreden wet)

B.61. De verzoekende partijen in de zaken nrs. 5959, 5960, 5962, 5965, 6017 en 6020 vragen de vernietiging van artikel 11 van de bestreden wet. Zij voeren aan dat die bepaling de artikelen 10, 11, 13, 23 en 27 van de Grondwet schendt, al dan niet in samenhang gelezen met andere grondwetsbepalingen, met algemene rechtsbeginselen en met internationaalrechtelijke bepalingen.

Aangezien de aangevoerde middelen tegen de bestreden bepaling nauw met elkaar verbonden zijn, dienen zij samen te worden onderzocht. De erin vervatte grieven komen samengevat neer op de schending van :

- het gelijkheidsbeginsel, (1) doordat verzoekende en verwerende partijen gelijk worden behandeld, terwijl zij zich in wezenlijk verschillende situaties zouden bevinden, (2) doordat partijen die geen beroep doen op een advocaat niet in aanmerking komen voor de rechtsplegingsvergoeding, (3) doordat verzoekende partijen verschillend worden behandeld naargelang de verwerende overheid, die in het gelijk is gesteld, met of zonder bijstand van een advocaat is opgetreden, (4) doordat rechtspersonen niet het voordeel van de juridische tweedelijnsbijstand, en bijgevolg evenmin het voordeel van de beperking van de rechtsplegingsvergoeding ten laste van een partij die juridische tweedelijnsbijstand geniet, kunnen genieten, (5) doordat verzoekende partijen verschillend worden behandeld naargelang de Raad van State de bestreden norm vernietigt dan wel de bestuurlijke lus toepast en (6) doordat de bestreden bepaling geen rekening houdt met de verschillende draagkracht van de verzoekende partijen en de verwerende overheden, (7) noch met de situatie van verzoekende partijen die geen aanspraak maken op juridische tweedelijnsbijstand doch niet over de financiële middelen beschikken om een advocaat te betalen;

- het recht op toegang tot de rechter, doordat het risico om de rechtsplegingsvergoeding te moeten betalen een bijkomende drempel vormt om een bestuurshandeling te bestrijden en de procedures in milieuzaken buitensporig kostbaar maakt, waardoor tevens afbreuk zou worden gedaan aan de waarborgen vervat in het Verdrag van Aarhus en het Unierecht, aan de *standstill*-verplichting die voortvloeit uit artikel 23 van de Grondwet en aan het eigendomsrecht;

- de vrijheid van vereniging, doordat verenigingen worden beperkt in hun keuze om zonder bijstand van een advocaat in rechte treden;

- de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten, doordat de rechtsplegingsvergoeding enkel geldt in geval van bijstand door een advocaat;

- het wettigheidsbeginsel, doordat de Koning wordt gemachtigd om de draagwijdte van het begrip « onvermogenden » te bepalen;

- de in de artikelen 144 en 160 van de Grondwet verankerde bevoegdheid van de gewone hoven en rechtbanken en van de Raad van State.

De grief van de verzoekende partij in de zaak nr. 6020 is niet alleen gericht tegen artikel 11, maar ook tegen het reeds vermelde artikel 10 van de bestreden wet, in zoverre het de Koning machtiging verleent om in het verlenen van het voordeel van de juridische tweedelijnsbijstand aan de onvermogenden te voorzien.

B.62. Artikel 11 van de bestreden wet voert een regeling in die de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in staat stelt om aan de in het gelijk gestelde partij een rechtsplegingsvergoeding toe te kennen. Het voegt in de gecoördineerde wetten op de Raad van State een artikel 30/1 in, dat bepaalt :

« § 1. De afdeling bestuursrechtspraak kan een rechtsplegingsvergoeding toekennen, die een forfaitaire tegemoetkoming is in de kosten en honoraria van de advocaat van de in het gelijk gestelde partij.

Na het advies ingewonnen te hebben van de Orde van Vlaamse Balies en van de ‘ Ordre des barreaux francophones et germanophone ’ bepaalt de Koning bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad de basisbedragen en de minimale en maximale bedragen van de rechtsplegingsvergoeding, afhankelijk van onder meer de aard van de zaak en het belang van het geschil.

§ 2. De afdeling bestuursrechtspraak kan, bij met bijzondere redenen omklede beslissing, de vergoeding verlagen of verhogen, zonder echter de door de Koning voorziene maximale en minimale bedragen te overschrijden. In haar beoordeling houdt ze rekening met :

1° de financiële draagkracht van de in het ongelijk gestelde partij, om het bedrag van de vergoeding te verlagen;

2° de complexiteit van de zaak;

3° de kennelijk onredelijke aard van de situatie.

Indien de in het ongelijk gestelde partij juridische tweedelijnsbijstand geniet, wordt de rechtsplegingsvergoeding vastgelegd op het door de Koning bepaalde minimale bedrag, behalve in geval van een kennelijk onredelijke situatie. Wat dit betreft, omkleedt de afdeling bestuursrechtspraak haar beslissing tot vermindering of verhoging met bijzondere redenen.

Wanneer meer partijen de rechtsplegingsvergoeding ten laste van een of meer in het ongelijk gestelde partijen genieten, is het bedrag ervan maximaal het dubbel van de maximale rechtsplegingsvergoeding waarop de begunstigde die gerechtigd is om de hoogste vergoeding te eisen, aanspraak kan maken. Ze wordt door de afdeling bestuursrechtspraak tussen de partijen verdeeld.

Geen partij kan boven het bedrag van de rechtsplegingsvergoeding worden aangesproken tot betaling van een vergoeding voor de tussenkomst van de advocaat van een andere partij. De tussenkomende partijen kunnen niet worden gehouden tot de betaling van deze rechtsplegingsvergoeding of ervan genieten ».

B.63. Met het invoeren van de rechtsplegingsvergoeding streefde de wetgever een dubbele doelstelling na: enerzijds, een einde maken aan de verplichting, voor de rechtsonderhorigen, om een nieuwe procedure op te starten voor de burgerlijke rechter op grond van artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek teneinde een vergoeding te verkrijgen voor de door hen gemaakte advocatenkosten en, anderzijds, het beheer van de openbare financiën verbeteren door te vermijden dat overheden de kosten van twee verschillende procedures voor twee verschillende rechtscolleges moeten dragen bij de betwisting, door een rechtsonderhorige, van een zelfde bestuurshandeling :

« Momenteel moet de verzoeker, die voor de Raad van State in het gelijk gesteld wordt, een rechtsvordering instellen voor de gewone rechtscolleges teneinde de verhaalbaarheid van de advocatenhonoraria te verkrijgen, behoudens minnelijke overeenkomst met de tegenpartij. [...]

Het lijkt echter tegenstrijdig met het principe inzake goed bestuur om aan een rechtsonderhorige een nieuwe gerechtelijke procedure op te leggen wanneer de procedure voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State voor die partij met succes beëindigd werd. Bovendien worden de openbare overheden blootgesteld aan een dubbele vergoeding, enerzijds voor de procedure voor de Raad van State en anderzijds voor de daaropvolgende procedure voor de justitiële rechter, wat afbreuk doet aan een goed beheer van de openbare financiën » (*Parl. St.*, Senaat, 2012-2013, nr. 5-2277/1, p. 24).

Uit de parlementaire voorbereiding van de bestreden bepaling blijkt eveneens dat het nieuwe artikel 30/1 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State daarenboven is geïnspireerd op de rechtsplegingsvergoeding zoals die thans van toepassing is in procedures voor de burgerlijke rechter en strafrechter. De bedoeling van de wetgever was te opteren voor een systeem dat tegemoetkomt aan de rechtspraak van het Hof. De verschillen tussen het systeem van rechtsplegingsvergoeding voor, enerzijds, de burgerlijke rechter en strafrechter en, anderzijds, de Raad van State worden verklaard door de specifieke eigenschappen van een procedure voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State :

« De voorgestelde bepaling strekt ertoe een gelijkaardig systeem te voorzien als het systeem vastgesteld door het Gerechtelijk Wetboek, waarbij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State de mogelijkheid heeft om zelf uitspraak te doen over de verhaalbaarheid van de advocatenhonoraria. De verhaalbaarheid moet ten goede komen van de partijen die in het gelijk werden gesteld in het geschil, beperkt tot de eisende en verwerende partijen. [...] »

Net zoals voor artikel 1022 van het Gerechtelijk Wetboek zijn er criteria voorzien in het nieuwe artikel 30/1 van de gecoördineerde wetten, om een vermindering of verhoging van de toe te kennen basisbedragen te rechtvaardigen, binnen de grenzen van de minimum- en maximumbedragen die bij koninklijk besluit dienen te worden voorzien. Deze criteria zijn voldoende ruim om de criteria te omvatten die in de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie in het daglicht worden gezet (arrest van 11 april 2013, C-260/11, *Edwards en Pallikaropoulos*) » (*Parl. St.*, Senaat, 2012-2013, nr. 5-2277/1, pp. 24-25).

B.64.1. Bij zijn arrest nr. 48/2015 van 30 april 2015 heeft het Hof een beroep tot vernietiging van de bestreden bepaling, waarin deels dezelfde grieven als in de onderhavige beroepen werden aangevoerd, verworpen.

B.64.2. Met betrekking tot de aangevoerde schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet oordeelde het Hof bij zijn arrest nr. 48/2015 als volgt :

« B.11.1. Allereerst menen de verzoekende partijen dat, gelet op het arrest nr. 96/2012 van 15 juli 2012, een regeling waarbij een overheid aanspraak kan maken op een rechtsplegingsvergoeding strijdig zou zijn met het gelijkheidsbeginsel. Het Hof zou bij dat arrest immers hebben geoordeeld dat het verantwoord was dat de overheid de terugbetaling van de kosten en erelonen van haar advocaat ten laste van de verzoekende partij wier beroep door de Raad van State is verworpen, niet kan verkrijgen.

B.11.2. Daarnaast zou, volgens de verzoekende partijen, de bestreden bepaling het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie schenden, in zoverre zij niet soortgelijk is aan de regeling van de artikelen 1017 tot 1019 van het Gerechtelijk Wetboek, voor wat betreft (1) het tarief van de kosten, uitgaven en rechten en de rechtsplegingsvergoeding, (2) het algemeen karakter van de rechtsplegingsvergoeding en (3) de collectieve vermenigvuldiging van de kosten.

B.11.3. Tot slot beweren de verzoekende partijen dat het gelijkheidsbeginsel zou zijn geschonden onder meer omdat de wetgever, in tegenstelling tot wat recent is bepaald met betrekking tot de dwangsom in de procedures voor de Raad van State, heeft nagelaten om te bepalen dat de geldboete voor een kennelijk onrechtmatig beroep voortaan aan de tegenpartij zou toekomen.

B.12.1. Bij zijn voormelde arrest nr. 96/2012 heeft het Hof geoordeeld dat de niet-verhaalbaarheid van advocatenkosten door de voor de Raad van State in het gelijk gestelde overheid niet ongrondwettig was, aangezien de overheid als steller van de bestreden

bestuurshandeling over alle nuttige informatie beschikt om die norm te verdedigen. Derhalve heeft het geoordeeld dat artikel 1022 van het Gerechtelijk Wetboek de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet schendt, in die zin geïnterpreteerd dat het niet van toepassing is op rechtsplegingen voor de Raad van State.

B.12.2. Uit dat arrest kan evenwel niet worden afgeleid dat de invoering, door de wetgever, van een stelsel voor de verhaalbaarheid van de kosten en erelonen van de advocaat voor de rechtsplegingen voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in strijd zou zijn met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

Het Hof oordeelde overigens in dat arrest dat het aan de wetgever toekomt te beoordelen of het opportuun is om voor de Raad van State een systeem van rechtsplegingsvergoeding in te voeren.

Hierbij dient, overeenkomstig de aanbeveling nr. R(81)7 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa betreffende het vergemakkelijken van de toegang tot het gerecht, behalve in bijzondere omstandigheden, de winnende partij in beginsel van de verliezende partij de vergoeding te verkrijgen van haar kosten - hieronder inbegrepen het honorarium van de advocaat -, die zij redelijkerwijze heeft gemaakt met betrekking tot de rechtspleging.

B.12.3. Indien de wetgever ervoor opteert een systeem van rechtsplegingvergoeding in te voeren voor de rechtsplegingen voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, komt het hem toe bij de uitwerking van een dergelijk systeem niet alleen rekening te houden met de verschillen tussen de rechtsplegingen voor de Raad van State en de rechtsplegingen voor de burgerlijke rechter, maar ook met de vele andere aanwezige en soms tegenstrijdige belangen en beginselen.

B.13.1. Voor wat betreft de mogelijke schending van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, in zoverre de bestreden regeling niet soortgelijk zou zijn aan de regeling van de artikelen 1017 tot 1019 van het Gerechtelijk Wetboek, vloeit voort uit de parlementaire voorbereiding vermeld in B.8.2 en B.8.3 dat artikel 11 van de wet van 20 januari 2014 tot doel heeft een systeem in te voeren dat soortgelijk is aan dat van artikel 1022 van het Gerechtelijk Wetboek, om de rechtzoekende te beschermen en om een dubbele vergoeding ten laste van de overheden te vermijden en aldus een goed beheer van de openbare financiën te bevorderen, waarbij de wetgever tevens rekening heeft gehouden met de essentiële verschillen in de onderscheiden procedures.

B.13.2.1.1. Voor wat betreft het verschil in behandeling tussen rechtzoekenden die partij zijn in een burgerlijke rechtspleging en diegenen die partij zijn in een rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, in het bijzonder voor wat het tarief van de kosten, de uitgaven en de rechten en de rechtsplegingsvergoeding betreft, dient te worden vastgesteld dat, overeenkomstig het bestreden artikel 30/1 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, enkel de rechtsplegingsvergoeding wordt ingevoerd in de procedure voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, zodat voormeld artikel geen weerslag heeft op de andere kosten, uitgaven en rechten.

Voor wat de rechtsplegingsvergoeding zelf betreft, wordt de Koning, ingevolge artikel 30/1, § 1, tweede lid, belast met het vaststellen van de 'basisbedragen en de minimale en maximale bedragen van de rechtsplegingsvergoeding, afhankelijk van onder meer de aard van de zaak en het belang van het geschil'. Derhalve zou de beweerdte discriminerende

behandeling, gesteld dat zij reëel is, niet rechtstreeks voortvloeien uit het bestreden artikel 11 van de wet van 20 januari 2014, maar uit het voormelde koninklijk besluit van 28 maart 2014.

B.13.2.1.2. Het Hof vermag niet de grondwettigheid van een koninklijk besluit noch die van een bestuurshandeling te beoordelen.

B.13.2.2.1. Voor wat betreft het verschil in behandeling tussen rechtzoekenden die partij zijn in een burgerlijke rechtspleging en diegenen die partij zijn in een rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, in het bijzonder voor wat het algemeen karakter van de rechtsplegingsvergoeding betreft, dient te worden vastgesteld dat de regeling van artikel 30/1 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State gebaseerd is op de algemene regeling van artikel 1022 van het Gerechtelijk Wetboek en inhoudt dat de in het ongelijk gestelde partij een forfaitair bepaalde rechtsplegingsvergoeding verschuldigd is, ook indien er geen sprake is van een tergend en roekeloos geding. De toekenning van een rechtsplegingsvergoeding, overeenkomstig artikel 1022 van het Gerechtelijk Wetboek, heeft een algemene draagwijdte en wordt slechts uitgesloten in de hypothese van artikel 1017, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek. Voormelde uitsluiting is evenwel niet overgenomen in artikel 30/1 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

De omstandigheid dat de wetgever, door de rechtsplegingsvergoeding in het objectieve contentieux in te voeren, niet heeft voorzien in een uitzondering die soortgelijk is aan die welke hij in het gerechtelijk recht in het leven heeft geroepen voor wat betreft het contentieux van de sociaal verzekerden, is niet van die aard dat aan de maatregel zijn redelijk karakter wordt ontnomen.

B.13.2.2.2. Met voormelde uitzondering in het gerechtelijk recht heeft de wetgever de kosteloosheid van procedures willen verzekeren voor sociaal verzekerden wier sociale rechten worden betwist (*Parl. St.*, Kamer, 2005-2006, DOC 51-2594/001, p. 63). Bij zijn arresten nrs. 200/2009 en 18/2010 heeft het Hof geoordeeld dat die uitzondering grondwettig was.

Bovendien laten de bewoordingen van artikel 30/1 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State toe om via een gemotiveerde beslissing, geen rechtsplegingsvergoeding dan wel het bedrag van de verschuldigde rechtsplegingsvergoeding te bepalen op een symbolisch bedrag indien de Raad van State van oordeel is dat het onredelijk zou zijn om de vergoeding te bepalen op het minimum dat door de Koning is bepaald. De afdeling bestuursrechtspraak is aldus bevoegd om de hoegrootheid van de rechtsplegingsvergoeding te moduleren, rekening houdend met de financiële draagkracht van de in het ongelijk gestelde partij, de complexiteit van de zaak en de kennelijk onredelijke aard van de situatie (artikel 30/1, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State). Er kan dus niet worden aangevoerd dat de afdeling bestuursrechtspraak te dezen zou beschikken over een algemene gebonden bevoegdheid, waardoor er geen ruimte zou zijn voor flexibiliteit.

B.13.2.3.1. Voor wat betreft het verschil in behandeling tussen de rechtzoekenden in de burgerlijke rechtspleging en diegenen in de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, in het bijzonder voor wat de collectieve verzoekschriften bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State betreft, die aanleiding zouden geven tot het betalen van zoveel malen de rechtsplegingsvergoeding als er verzoekende partijen zijn, dient te worden vastgesteld dat voormelde procedureregeling wordt teruggevonden in artikel 70, § 3, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

B.13.2.3.2. Zoals reeds vermeld in B.13.2.1.2 vermag het Hof niet de grondwettigheid van een besluit van de Regent, noch de grondwettigheid van een bestuurshandeling te beoordelen.

B.14.1. De vaststelling dat de advocatenkosten van een verzoekende partij en die van de overheid verschillend zijn, omdat die kosten voor de overheid niet noodzakelijk zouden zijn, ontnemt aan de bestreden regeling niet haar redelijk karakter. Immers, de mogelijke kostprijs van een jurisdictionele procedure kan zowel de beslissing beïnvloeden om een beroep tot nietigverklaring of een vordering tot schorsing in te stellen als de beslissing om zich tegen een dergelijk beroep of een dergelijke vordering te verweren. De financiële situatie van de verschillende procespartijen kan in dezelfde mate door het honorarium en de kosten van een advocaat worden bezwaard.

Bovendien wordt de rechtsplegingsvergoeding toegekend aan de in het gelijk gestelde partij, ongeacht of die de verzoekende dan wel de verwerende partij is. Met de rechtsplegingsvergoeding wordt dus een gelijke behandeling van de verzoekende en verwerende partijen ingesteld, gelet op de soortgelijke verzwarende van hun financiële situatie. Voor het overige staat het niet aan het Hof te oordelen over het noodzakelijke karakter van de advocatenkosten die zijn gemaakt door een overheid die als tegenpartij voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State optreedt.

B.14.2. Ten slotte wordt het storten van de dwangsom, voor de helft aan de verzoekende partij en voor de helft in het Fonds voor het beheer van de dwangsommen, geregeld in artikel 36, § 5, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en wordt in artikel 37, zesde lid, van dezelfde wetten voorzien in het storten van de geldboete wegens kennelijk onrechtmatig beroep in dat laatste Fonds. De kwestie van de verhaalbaarheid van de erelonen van een advocaat, die in de bestreden bepaling is geregeld, is vreemd aan zowel de aangelegenheid van de dwangsom als die van de geldboete wegens onrechtmatig beroep.

B.15. Het eerste onderdeel van het enige middel is niet gegrond ».

B.64.3. Met betrekking tot de aangevoerde schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het recht op toegang tot de rechter, oordeelde het Hof bij zijn arrest nr. 48/2015 als volgt :

« B.18.1. Het recht op toegang tot een rechter is een algemeen rechtsbeginsel dat met inachtneming van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, van de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en van artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie aan eenieder moet worden gewaarborgd. Het vormt een wezenlijk aspect van het recht op een eerlijk proces en is fundamenteel in een rechtsstaat. Het recht om zich tot een rechter te wenden, heeft bovendien zowel betrekking op de vrijheid om in rechte op te treden als op de vrijheid om zich te verdedigen.

B.18.2. Het recht op toegang tot een rechter is evenwel niet absoluut. Het kan het voorwerp uitmaken van financiële beperkingen, voor zover die beperkingen geen afbreuk doen aan de essentie zelf van dat recht. De beperkingen van dat recht moeten redelijk evenredig zijn met het gewettigde doel dat zij nastreven (EHRM, *Stagno t. België*, 7 juli

2009, § 25). De reglementering dienaangaande moet de rechtszekerheid en de goede rechtsbedeling nastreven en mag dusdanig geen beperkingen opleveren die de rechtzoekende verhinderen de inhoud van zijn geschil voor de bevoegde rechter te brengen (EHRM, *Stagno t. België*, 7 juli 2009, § 25; *RTBF t. België*, 29 maart 2011, § 69).

B.19.1. Er kan worden aangenomen dat het invoeren van een rechtsplegingsvergoeding voor een financiële beperking zou kunnen zorgen in het recht op toegang tot de rechter, in het bijzonder voor de rechtzoekenden die geringe inkomsten genieten.

De wetgever heeft evenwel erover gewaakt het recht op toegang tot de rechter voor alle rechtzoekenden veilig te stellen.

B.19.2. De wetgever heeft immers ervoor gekozen de verhaalbaarheid strikt te omlijnen, door de stijging van het bedrag van de rechtsplegingsvergoedingen te beperken en aan de rechter een beoordelingsbevoegdheid toe te kennen waardoor hij het bedrag kan aanpassen, onder de door de Koning vastgestelde perken, teneinde rekening te houden met bijzondere omstandigheden en met name met de financiële draagkracht van de in het ongelijk gestelde partij. De regeling maakt het dus mogelijk de gevolgen van de verhaalbaarheid te beperken voor de partij die het proces verliest en niet over aanzienlijke financiële middelen beschikt.

Verder is de rechtsplegingsvergoeding geen integrale, maar een forfaitaire vergoeding, en heeft de Raad van State, net zoals de gewone rechtscolleges, de mogelijkheid om in bepaalde gevallen binnen de door het koninklijk besluit bepaalde marges, van het basisbedrag af te wijken, en zelfs een symbolisch bedrag toe te kennen indien het onredelijk zou zijn om de minimumvergoeding toe te kennen (*Parl. St.*, Senaat, 2012-2013, nr. 5-2277/1, p. 25).

B.20. Het tweede onderdeel van het enige middel is niet gegrond ».

B.64.4. Met betrekking tot de aangevoerde schending van artikel 23 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het Verdrag van Aarhus en met de richtlijn 2011/92/EU, oordeelde het Hof bij zijn arrest nr. 48/2015 als volgt :

« B.22. Artikel 23 van de Grondwet impliceert inzake het recht op juridische bijstand een *standstill*-verplichting, die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau in aanzienlijke mate vermindert zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang. Dienaangaande dient te worden opgemerkt dat artikel 23 van de Grondwet geenszins de wetgever verbiedt een regeling inzake de rechtsplegingsvergoeding in te stellen.

B.23.1. Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft geoordeeld dat de doelstelling van het Verdrag van Aarhus en de richtlijn 2011/92/EU erin bestaat de rechtzoekende een ruime toegang tot de rechter te verlenen (HvJ, 15 oktober 2009, C-263/08, *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening*, punt 45; 16 juli 2009, C-427/07, *Commissie t. Ierland*, punt 82; 12 mei 2011, C-115/09, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen e.V.*, punt 39; 11 april 2013, C-260/11, *Edwards e.a.*, punt 31; 13 februari 2014, C-530/11, *Commissie t. Verenigd Koninkrijk*, punt 44). Het vermijden van buitensporige kosten draagt bij tot de verwezenlijking van die toegang tot de rechter.

B.23.2. Het buitensporig kostbare karakter van een procedure moet worden beoordeeld rekening houdend met alle kosten die de betrokken partij draagt (HvJ, 16 juli 2009, C-427/07, *Commissie t. Ierland*, punt 92; 11 april 2013, C-260/11, *Edwards e.a.*, punten 27 en 28).

B.23.3. Volgens het Hof van Justitie dient een nationale rechter, wanneer hij wil bepalen of een procedure al dan niet buitensporige kosten met zich meebrengt, rekening te houden met zowel objectieve als subjectieve elementen :

‘ 38. Derhalve moet, wat de middelen betreft waarmee het doel kan worden bereikt om een niet buitensporig kostbare doeltreffende voorziening in rechte op het gebied van het milieurecht te verzekeren, rekening worden gehouden met alle relevante bepalingen van het nationale recht, [...]’.

39. Voorts moet de nationale rechter die over de kosten moet beslissen, [...], de naleving van dit vereiste verzekeren, rekening houdend met zowel het belang van de persoon die zijn rechten wil verdedigen als het algemeen belang verband houdend met de bescherming van het milieu.

40. Deze beoordeling mag derhalve niet uitsluitend op de economische situatie van de betrokkene zijn gebaseerd, maar moet ook op een objectieve analyse van het bedrag van de kosten berusten. Dit geldt te meer daar [...] particulieren en verenigingen van nature een actieve rol moeten spelen bij de bescherming van het milieu. In zoverre mogen de kosten van een procedure in bepaalde gevallen niet objectief gezien kennelijk onredelijk zijn. Derhalve mogen de kosten van een procedure de financiële mogelijkheden van de betrokkene niet te boven gaan, noch in ieder geval objectief gezien kennelijk onredelijk zijn.

41. Wat de analyse van de economische situatie van de betrokkene betreft, mag de door de nationale rechter te verrichten beoordeling niet uitsluitend op de geschatte financiële mogelijkheden van een “gemiddelde” verzoeker zijn gebaseerd, aangezien dergelijke gegevens slechts weinig met de situatie van de betrokkene kunnen te maken hebben.

42. Voorts kan de rechter rekening houden met de situatie van de betrokken partijen, de redelijke kans van slagen van de verzoeker, het belang dat voor de verzoeker en voor de bescherming van het milieu op het spel staat, de complexiteit van het toepasselijke recht en van de toepasselijke procedure en het eventueel rokeloze karakter van de verschillende beroepstadia (zie naar analogie arrest van 22 december 2010, *DEB*, C-279/09, *Jurispr.* blz. I-13849, punt 61).

[...]

45. Het vereiste dat een gerechtelijke procedure niet buitensporig kostbaar is, mag door een nationale rechter derhalve niet anders worden beoordeeld al naargelang hij uitspraak doet na een procedure in eerste aanleg, een hoger beroep of een tweede hoger beroep » (HvJ, 11 april 2013, C-260/11, *Edwards e.a.*, punten 38-42 en 45). ’

Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie dient te worden afgeleid dat de controle of bepaalde kosten al dan niet buitensporig zijn niet louter subjectief mag zijn, dat het bevoegde rechtcollege rekening dient te houden met de economische situatie van de betrokkene, en rekening kan houden met de redelijke kans van slagen van de verzoeker, het belang dat voor de verzoeker en voor de bescherming van het milieu op het spel staat, de complexiteit van het

toepasselijke recht en van de toepasselijke procedure en het eventueel roekeloze karakter van de verschillende beroepsstadia (HvJ, 11 april 2013, C-260/11, *Edwards e.a.*, punten 38-42 en 45; 13 februari 2014, C-530/11, *Commissie t. Verenigd Koninkrijk*, punten 46-51).

B.24.1. Allereerst dient te worden opgemerkt dat de rechtsplegingsvergoeding een forfaitaire vergoeding is voor de kosten en honoraria van de advocaat van de in het gelijk gestelde partij, en geen integrale vergoeding voor de kosten van de in het gelijk gestelde partij.

Zoals is vermeld in B.12.2, behoort het tot de beoordelingsbevoegdheid van de wetgever om, teneinde een regeling van verhaalbaarheid van de kosten en erelonen van advocaten op te zetten, de formule te kiezen die hem het meest opportuun lijkt, gelet op de vele aanwezige, soms tegenstrijdige belangen en beginselen.

B.24.2. Daarnaast wordt in het koninklijk besluit van 28 maart 2014 betreffende de rechtsplegingsvergoeding bedoeld in artikel 30/1 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, het basisbedrag samen met de maximale en minimale bedragen van de rechtsplegingsvergoeding bepaald. De afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft, bij het toekennen van de rechtsplegingsvergoeding, tevens de mogelijkheid af te wijken van het in het koninklijk besluit vastgestelde basisbedrag, zolang zij de maximale en minimale bedragen niet overschrijdt en daarnaast rekening houdt met de financiële draagkracht van de in het ongelijk gestelde partij, de complexiteit van de zaak en de kennelijke onredelijke aard van de situatie. Verder heeft de afdeling bestuursrechtspraak de mogelijkheid om af te wijken van het door de Koning bepaalde minimale bedrag, wanneer een persoon die juridische tweedelijnsbijstand geniet zich in een kennelijk onredelijke situatie bevindt. De regeling maakt het dus mogelijk de gevolgen van de verhaalbaarheid te beperken voor de partij die het proces verliest en niet over aanzienlijke financiële middelen beschikt.

B.24.3. De procedure voor het toekennen van een rechtsplegingsvergoeding voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State voldoet aldus aan de door het Hof van Justitie gestelde voorwaarden.

De door het bestreden artikel 11 van de wet van 20 januari 2014 ingevoerde regeling van rechtsplegingsvergoeding kan derhalve niet als « buitensporige kosten » worden beschouwd.

B.25. Het derde onderdeel van het enige middel is niet gegrond ».

B.65.1. De grieven van de verzoekende partijen in de thans onderzochte zaken vallen in ruime mate samen met de grieven die bij het arrest nr. 48/2015 zijn verworpen.

B.65.2. Wanneer een verzoeker zonder bijstand van een advocaat optreedt voor de Raad van State, ongeacht of hij voor juridische tweedelijnsbijstand in aanmerking komt of niet, ziet hij vrijwillig af van de mogelijkheid om een rechtsplegingsvergoeding te ontvangen indien hij in het gelijk wordt gesteld. Hij behoudt vanzelfsprekend het recht om bij de justitiële rechter, op grond van artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek, een vergoeding van de door hem geleden schade te vorderen. Rekening houdend met de beoordelingsvrijheid waarover de

wetgever ter zake beschikt, heeft de bestreden bepaling geen onevenredige gevolgen en doet zij, voor zover zij het eigendomsrecht, de vrijheid van vestiging, het vrij verrichten van diensten en de vrijheid van vereniging zou kunnen beperken, evenmin op onevenredige wijze afbreuk aan die rechten en vrijheden.

B.65.3. Evenzo kan de vaststelling dat de verwerende overheid in sommige gevallen verkiest zonder bijstand van een advocaat op te treden voor de Raad van State, ertoe leiden dat de verzoekende partij in die gevallen, wanneer de overheid in het gelijk wordt gesteld, geen rechtsplegingsvergoeding zal dienen te betalen. Die vaststelling heeft evenmin onevenredige gevolgen voor de rechtzoekende en kan de bestreden maatregel derhalve zijn redelijke verantwoording niet ontnemen.

B.65.4. In zoverre de verzoekende partijen in de zaak nr. 5962 ten slotte aanvoeren dat de bestreden wet het voordeel van de juridische tweedelijnsbijstand, alsook het voordeel van de beperking van de rechtsplegingsvergoeding ten laste van een partij die juridische tweedelijnsbijstand geniet, voorbehoudt aan onvermogene natuurlijke personen en onvermogene rechtspersonen daarvan uitsluit, mist het middel grondslag. Dat verschil in behandeling vloeit niet voort uit de bestreden bepalingen, maar uit het koninklijk besluit dat die bepalingen ten uitvoer legt. De machtiging daartoe, die artikel 160, eerste lid, van de Grondwet als grondslag heeft (zie het hiervoor aangehaalde arrest nr. 124/2006 van 28 juli 2006), is niet in strijd met die grondwetsbepaling, aangezien zij de Koning slechts toestaat een regeling nader uit te werken waarvan de beginselen door de wetgever zijn vastgesteld. De voormelde grondwetsbepaling staat evenmin als artikel 144 van de Grondwet, waarop de verzoekende partijen in de zaak nr. 5965 zich beroepen, aan de bestreden regeling in de weg. Op grond van artikel 144 van de Grondwet kan de wet, volgens de door haar bepaalde regels, de Raad van State machtigen om te beslissen over de burgerrechtelijke gevolgen van haar beslissingen.

B.66. De middelen zijn niet gegrond.

Om die redenen,

het Hof

- vernietigt artikel 13 van de wet van 20 januari 2014 houdende hervorming van de bevoegdheid, de procedureregeling en de organisatie van de Raad van State;

- onder voorbehoud van de interpretaties vermeld in B.44.3, B.44.5, B.44.6 en B.50.6, verwerpt de beroepen voor het overige.

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 16 juli 2015.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

A. Alen