

| |
|---|
| Rolnummers 6880 en 6893 |
| Arrest nr. 46/2019 van 14 maart 2019 |

A R R E S T

In zake : de beroepen tot vernietiging van de artikelen 133 en 151 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 8 december 2017 houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving, ingesteld door de vzw « Aktiekomitee Red de Voorkempen » en anderen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters A. Alen en F. Daoût, en de rechters L. Lavrysen, J.-P. Snappe, E. Derycke, P. Nihoul en T. Giet, 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*

Bij verzoekschriften die aan het Hof zijn toegezonden bij op 23 maart 2018 en 3 april 2018 ter post aangetekende brieven en ter griffie zijn ingekomen op 26 maart 2018 en 4 april 2018, zijn beroepen tot vernietiging ingesteld van de artikelen 133 en 151 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 8 december 2017 houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 20 december 2017, tweede editie) door de vzw « Aktiekomitee Red de Voorkempen », H.B., A.D., D.M., J.C., A.M., J.S., G. V.L., D.B. en P.M., bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P. Vande Castele, advocaat bij de balie te Antwerpen.

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 6880 en 6893 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

De Vlaamse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. B. Martel en Mr. K. Caluwaert, advocaten bij de balie te Brussel, heeft een memorie ingediend, de verzoekende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend en de Vlaamse Regering heeft ook een memorie van wederantwoord ingediend.

Bij beschikking van 19 december 2018 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 16 januari 2019 en de zaken in beraad zullen worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, zijn de zaken op 16 januari 2019 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

A.1.1. De verzoekschriften in beide zaken werden ingediend door dezelfde verzoekende partijen, en zijn identiek, behoudens de uiteenzetting met betrekking tot het belang, die de verzoekende partijen toevoegden in het verzoekschrift in de zaak nr. 6893.

A.1.2. De Vlaamse Regering betwist het belang van de verzoekende partijen niet.

A.2.1. De Vlaamse Regering betwist de ontvankelijkheid van het enige middel, in zoverre de onbestaanbaarheid van de bestreden bepalingen met de artikelen 13, 159, 160 en 161 van de Grondwet, niet wordt uiteengezet. Wat de artikelen 159, 160 en 161 betreft, kan niet zomaar worden aangenomen dat zij het recht op toegang tot een rechter bevestigen. Daarnaast moet volgens de Regering de draagwijdte van het beroep worden beperkt tot de artikelen 133, 2°, en 151, 3°, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 8 december

2017 houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving (hierna : het decreet van 8 december 2017), aangezien tegen de rest van de bestreden bepalingen geen duidelijke grieven worden aangevoerd.

A.2.2. De verzoekende partijen stellen dat het middel wel degelijk ontvankelijk is, wat betreft de aangevoerde schending van de artikelen 13, 159, 160 en 161 van de Grondwet, aangezien die bepalingen het recht op toegang tot een rechter bevestigen. De verzoekende partijen benadrukken dat het beroep gericht is tegen de bestreden bepalingen in hun geheel, omdat beide bepalingen een algemene inleidende zin bevatten die griefhoudend is.

Ten gronde

A.3.1. Het enige middel is afgeleid uit de schending, door de artikelen 133 en 151 van het decreet van 8 december 2017, van de artikelen 10, 11, 13 en 23 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 159, 160 en 161 van de Grondwet, de artikelen 6, 13 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, het algemeen redelijkheidsbeginsel en de algemene beginselen van recht van toegang tot een rechter, rechtszekerheid, rechtsstaat, wettigheid en zorgvuldigheid, de artikelen 1, 3, 6 en 9 van het van het Verdrag van 25 juni 1998 betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (hierna : « Verdrag van Aarhus »), en de artikelen 4, 6, 9 en 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.

A.3.2. De verzoekende partijen voeren aan dat de bestreden bepalingen het recht op toegang tot een rechter schenden, doordat zij de toegang tot de administratieve en gerechtelijke beroepsprocedures afhankelijk maken van het indienen van een gemotiveerd bezwaar tijdens het openbaar onderzoek. Daarbij verwijzen de verzoekende partijen naar de adviezen van de afdeling wetgeving van de Raad van State. De bestreden bepalingen verhinderen dat belanghebbenden de materiële en formele regelmatigheid van de betrokken beslissingen aanvechten, door te eisen dat zij een gemotiveerd bezwaar indienen tijdens het openbaar onderzoek, terwijl de regelmatigheid van de eindbeslissing pas achteraf kan worden beoordeeld. Bovendien kunnen belanghebbenden op het moment van het openbaar onderzoek nog geen kennis nemen van de eventuele vereiste adviezen.

Volgens de verzoekende partijen schenden de bestreden bepalingen eveneens artikel 23 van de Grondwet, doordat zij een aanzienlijke beperking van de rechtsbescherming inzake leefmilieu met zich meebrengen. De redenen die door de decreetgever worden aangehaald ter verantwoording van de bestreden bepalingen zijn niet overtuigend. Het aantal beroepen zal volgens de verzoekende partijen niet afnemen, aangezien de bestreden bepalingen zullen leiden tot meer beroepen waarin de ontvankelijkheid ter discussie staat.

A.3.3. De Vlaamse Regering antwoordt dat de bestreden bepalingen de toegang tot de rechter niet op onredelijke wijze beperken, aangezien het aan iedere belanghebbende vrij staat een gemotiveerd bezwaar, standpunt of opmerking in te dienen, en hiervoor geen specifieke deskundigheid vereist is. Uit het gebrek aan opmerkingen van de afdeling wetgeving van de Raad van State met betrekking tot artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus, volgt dat de afdeling wetgeving op dat vlak geen probleem zag. Daarnaast blijkt uit recente rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie dat de vereiste om vooraf een bezwaar in te dienen, het recht op toegang niet schendt, maar integendeel bijdraagt aan een doelmatige besluitvorming. De bestreden bepalingen dienen het algemeen belang doordat zij leiden tot een meer zorgvuldige besluitvorming en de inachtneming van de beginselen van behoorlijk burgerschap. Bovendien werd in voldoende uitzonderingen voorzien. De bestreden bepalingen verhinderen tot slot niet dat de betrokken vergunningsbeslissingen aan een volwaardige rechterlijke controle worden onderworpen, inclusief wat betreft middelen van openbare orde. Volgens de Vlaamse Regering is er dan ook geen sprake van een aanzienlijke achteruitgang in de rechtsbescherming.

In ondergeschikte orde moet een eventuele vernietiging op basis van artikel 9, lid 2, van het Verdrag van Aarhus beperkt worden tot de toepassing van de bestreden bepalingen in besluiten die onder het toepassingsgebied van die bepaling vallen.

Ten aanzien van het verzoek om een prejudiciële vraag te stellen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie

A.4.1. Gezien de onduidelijkheid in de rechtspraak, vragen de verzoekende partijen aan het Hof om de volgende prejudiciële vraag te stellen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie :

« Laten enerzijds artikel 9 van het Verdrag van Aarhus van 25 juni 1998 (betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot een rechter inzake milieuaangelegenheden) en anderzijds artikel 11 van de Richtlijn 2011/92/EU (van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffect-beoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten), beiden telkenmale afzonderlijk beschouwd en in samenhang genomen met de artikelen 6, 13 en 14 van het Europees Verdrag voor de bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en [het] artikel 47 van het Handvest van de Grondrechten, toe dat respectievelijk een Verdragspartij of een Lidstaat een regeling instelt zoals bepaald in de artikelen 133 en 151 van het Vlaams decreet van 8 december 2017 houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving (*Belgisch Staatsblad* 20 december 2017), inzonderheid de decretale bepaling dat ‘ Als de aanvraag overeenkomstig de gewone vergunningsprocedure behandeld is, kan het betrokken publiek alleen beroep instellen als hij tijdens het openbaar onderzoek een gemotiveerd standpunt, opmerking of bezwaar heeft ingediend tenzij aan een van de volgende voorwaarden is voldaan : (...) ’ ? ».

A.4.2. Volgens de Vlaamse Regering is er geen twijfel mogelijk over de toepassing van het recht van de Europese Unie, en is het bijgevolg niet nodig om de voorgestelde prejudiciële vraag te stellen.

Ten aanzien van de handhaving van de gevolgen van de bestreden bepalingen

A.5. In haar memorie van wederantwoord vraagt de Vlaamse Regering in ondergeschikte orde dat in geval van een eventuele vernietiging, de gevolgen van de bestreden bepalingen worden gehandhaafd voor het verleden, om de rechtszekerheid te waarborgen, inzonderheid voor de vergunninghouders die reeds handelingen hebben gesteld ter uitvoering van vergunningen die nu buiten toepassing kunnen worden gelaten door de administratieve en burgerlijke rechtbanken.

- B -

Ten aanzien van de bestreden bepalingen

B.1.1. Het decreet van het Vlaamse Gewest van 8 december 2017 « houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving » (hierna : het decreet van 8 december 2017) brengt een aantal wijzigingen aan in het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning (hierna : het Omgevingsvergunningsdecreet), waarbij onder andere een beperking van de toegang tot het beroep tegen vergunningsbeslissingen tot personen die tijdens het openbaar onderzoek bezwaar hebben ingediend, wordt ingevoerd (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2016-2017, nr. 1149/1, pp. 3-4).

B.1.2. Krachtens artikel 53 van het Omgevingsvergunningsdecreet kunnen leden van het betrokken publiek een administratief beroep instellen tegen uitdrukkelijke of stilzwijgende beslissingen over een vergunningsaanvraag, genomen in eerste administratieve aanleg.

Artikel 2, eerste alinea, 1°, van het Omgevingsvergunningsdecreet definieert het betrokken publiek als volgt :

« [Elke] natuurlijke persoon of rechtspersoon alsook elke vereniging, organisatie of groep met rechtspersoonlijkheid die gevolgen ondervindt of waarschijnlijk ondervindt van of belanghebbende is bij de besluitvorming over de afgifte of bijstelling van een omgevingsvergunning of van vergunningsvoorwaarden waarbij niet-gouvernementele organisaties die zich voor milieubescherming inzetten, geacht worden belanghebbende te zijn ».

B.1.3. Artikel 133, 2°, van het decreet van 8 december 2017 wijzigt artikel 53 van het Omgevingsvergunningsdecreet en voorziet in een nieuwe ontvankelijkheidsvoorwaarde voor het administratief beroep in het kader van de gewone vergunningsprocedure. Wanneer een aanvraag in eerste administratieve aanleg overeenkomstig de gewone vergunningsprocedure werd behandeld, kunnen leden van het betrokken publiek enkel een administratief beroep instellen wanneer zij tijdens het openbaar onderzoek een gemotiveerd standpunt, opmerking of bezwaar hebben ingediend, behoudens enkele uitzonderingen. Het aldus gewijzigde artikel 53 luidt :

« Het beroep kan worden ingesteld door :

1° de vergunningsaanvrager, de vergunninghouder of de exploitant;

2° het betrokken publiek;

3° de leidend ambtenaar van de adviesinstanties of bij zijn afwezigheid zijn gemachtigde als de adviesinstantie tijdig advies heeft verstrekt of als aan hem ten onrechte niet om advies werd verzocht;

4° het college van burgemeester en schepenen als het tijdig advies heeft verstrekt of als het ten onrechte niet om advies werd verzocht;

5° ...;

6° de leidend ambtenaar van het Departement Omgeving of, bij zijn afwezigheid, zijn gemachtigde;

7° de leidend ambtenaar van het Agentschap Innoveren en Ondernemen of bij zijn afwezigheid zijn gemachtigde, als het project vergunningsplichtige kleinhandelsactiviteiten omvat;

8° de leidend ambtenaar van het agentschap, bevoegd voor natuur en bos, of, bij zijn afwezigheid, zijn gemachtigde als het project vergunningsplichtige wijzigingen van de vegetatie omvat.

Als de aanvraag in eerste administratieve aanleg overeenkomstig de gewone vergunningsprocedure behandeld is, kan het betrokken publiek alleen een beroep instellen als hij tijdens het openbaar onderzoek een gemotiveerd standpunt, opmerking of bezwaar heeft ingediend, tenzij aan een van de volgende voorwaarden is voldaan :

1° het beroep is ingegeven door een wijziging aan de vergunningsaanvraag, aangebracht na het openbaar onderzoek;

2° het beroep is ingegeven door :

a) een bijzondere milieuvoorwaarde, opgelegd in de bestreden vergunning, wat betreft de exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteit;

b) een andere voorwaarde, opgelegd in de bestreden vergunning, die geen betrekking heeft op de exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteit;

3° het betrokken publiek toont aan dat hij door specifieke omstandigheden in de onmogelijkheid was om een standpunt, opmerking of bezwaar in te dienen tijdens het openbaar onderzoek ».

B.1.4. Krachtens artikel 105 van het Omgevingsvergunningsdecreet kunnen de leden van het betrokken publiek eveneens een uitdrukkelijke of stilzwijgende beslissing betreffende een omgevingsvergunning, genomen in laatste administratieve aanleg, aanvechten bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen, tenzij hun kan worden verweten dat zij een voor hen nadelige vergunningsbeslissing niet hebben bestreden door middel van het daartoe openstaande georganiseerd administratief beroep bij de bevoegde overheid.

B.1.5. Artikel 151, 3°, van het decreet van 8 december 2017 wijzigt artikel 105 van het Omgevingsvergunningsdecreet en voorziet in dezelfde bijkomende ontvankelijkheidsvoorwaarde als artikel 133, 2°, van het decreet van 8 december 2017, maar dan voor het beroep bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

Het aldus gewijzigde artikel 105 bepaalt :

« § 1. De uitdrukkelijke of stilzwijgende beslissing betreffende een omgevingsvergunning, genomen in laatste administratieve aanleg, of de aktename of de niet-aktename van een melding, vermeld in artikel 111, kan bestreden worden bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen, vermeld in titel IV, hoofdstuk VIII, van de VCRO.

§ 2. Het beroep kan worden ingesteld door :

1° de vergunningsaanvrager, de vergunninghouder, de exploitant of de persoon die de melding heeft verricht;

2° het betrokken publiek;

3° de leidend ambtenaar van de adviesinstanties, vermeld in artikel 24 of in artikel 42 of bij zijn afwezigheid zijn gemachtigde, als die instantie tijdig advies heeft verstrekt of als aan hem ten onrechte niet om advies werd verzocht;

4° het college van burgemeester en schepenen als het tijdig advies heeft verstrekt of als het ten onrechte niet om advies werd verzocht;

5° ...;

6° de leidend ambtenaar van het Departement Omgeving of, bij zijn afwezigheid, zijn gemachtigde;

7° de leidend ambtenaar van het Agentschap Innoveren en Ondernemen of bij zijn afwezigheid zijn gemachtigde, als het project vergunningsplichtige kleinhandelsactiviteiten omvat;

8° de leidend ambtenaar van het agentschap, bevoegd voor natuur en bos, of, bij zijn afwezigheid, zijn gemachtigde als het project vergunningsplichtige wijzigingen van de vegetatie omvat.

De persoon aan wie kan worden verweten dat hij een voor hem nadelige vergunningsbeslissing niet heeft bestreden door middel van het daartoe openstaande georganiseerd administratief beroep bij de bevoegde overheid, vermeld in artikel 52, wordt geacht te hebben verzaakt aan zijn recht om zich tot de Raad voor Vergunningsbetwistingen te wenden.

Als de aanvraag overeenkomstig de gewone vergunningsprocedure behandeld is, kan het betrokken publiek alleen een beroep instellen als hij tijdens het openbaar onderzoek een gemotiveerd standpunt, opmerking of bezwaar heeft ingediend, tenzij aan een van de volgende voorwaarden is voldaan :

1° het beroep is ingegeven door een wijziging aan de vergunningsaanvraag, aangebracht na het openbaar onderzoek;

2° het beroep is ingegeven door :

a) een bijzondere milieuvoorwaarde, opgelegd in de bestreden vergunning, in het geval van een omgevingsvergunning voor de exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteit;

b) een voorwaarde, opgelegd in de bestreden vergunning, in het geval van een andere omgevingsvergunning, dan de vergunning vermeld in punt a);

3° het betrokken publiek toont aan dat hij door specifieke omstandigheden in de onmogelijkheid was om een standpunt, opmerking of bezwaar in te dienen tijdens het openbaar onderzoek.

De bevoegde overheid, vermeld in artikel 15, die nagelaten heeft een uitdrukkelijke beslissing te nemen in eerste administratieve aanleg, wordt geacht te hebben verzaakt aan zijn recht om zich tot de Raad voor Vergunningsbetwistingen te wenden, behoudens overmacht.

§ 3. Het beroep wordt op straffe van onontvankelijkheid ingesteld binnen een vervaltermijn van vijfenveertig dagen die ingaat :

1° de dag na de datum van de betekening, voor die personen of instanties aan wie de beslissing betekend wordt;

2° de dag na de eerste dag van de aanplakking van de beslissing in de overige gevallen.

§ 4. Elk van de personen, vermeld in paragraaf 2, eerste lid, kan in de zaak tussenkomen ».

B.1.6. De bestreden bepalingen hebben tot gevolg dat de leden van het betrokken publiek in beginsel enkel toegang hebben tot het administratief beroep en het beroep bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen, indien zij deelnamen aan het openbaar onderzoek, middels het indienen van een gemotiveerd standpunt, opmerking of bezwaar.

B.1.7. Uit de parlementaire voorbereiding van de bestreden bepalingen blijkt dat de decreetgever meerdere doelstellingen nastreefde :

« Met de voorwaarde dat een standpunt, opmerking of bezwaar moet zijn ingediend alvorens men administratief beroep kan aantekenen, worden volgende doelstellingen of principes nagestreefd :

1. een doelmatige besluitvorming : in dit kader is het van belang dat gegevens, argumenten en bewijs in een zo vroeg mogelijk stadium van de procedure naar voren worden gebracht;

2. de beginselen van behoorlijk burgerschap : deze houden onder meer in dat wie nalaat zijn rechten (tijdig) te doen gelden, bezwaarlijk later met goed gevolg een schending van die rechten kan aanklagen;

3. een snellere rechtszekerheid : het aantal administratieve beroepen - en bijgevolg ook het aantal beroepen voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen - zal dalen. De vergunninghouder bekomt bij gebrek aan bezwaren bijgevolg sneller rechtszekerheid.

4. een uniformisering met de procedurele trechter die is voorzien t.a.v. de procedure voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Immers, om een ontvankelijk beroep bij de RvVb in te stellen, is momenteel vereist dat de verzoeker het administratief beroep heeft uitgeput. Ook ten aanzien van de toegang tot de RvVb wordt dus voorzien in een procedurele trechter. Wie geen administratief beroep heeft ingesteld, kan geen beroep voor de RvVb inleiden. De vereiste dat bezwaar moet zijn ingediend om administratief beroep aan te tekenen, sluit hierbij aan, in een vroegere fase van de vergunningsprocedure » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2016-2017, nr. 1149/1, pp. 147-148).

B.1.8. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt eveneens dat de afdeling wetgeving van de Raad van State van oordeel was dat de bestreden bepalingen de inspraakmogelijkheid, geboden door de organisatie van een openbaar onderzoek, omvormen tot een inspraakplicht en zodoende de kern van het recht op toegang tot een rechter aantasten (*ibid.*, p. 416).

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

Wat betreft de omvang van de beroepen

B.2.1. Volgens de Vlaamse Regering moet de draagwijdte van de beroepen worden beperkt tot de artikelen 133, 2°, en 151, 3°, van het decreet van 8 december 2017, omdat tegen de overige bestreden bepalingen geen duidelijke grieven worden aangevoerd.

B.2.2. Uit de formulering van de verzoekschriften blijkt dat de kritiek van de verzoekende partijen uitsluitend is gericht tegen de artikelen 133, 2°, en 151, 3°, van het decreet van 8 december 2017, zodat het Hof zijn onderzoek daartoe beperkt.

B.3.1. De Vlaamse Regering betwist de ontvankelijkheid van het enige middel in beide zaken, in zoverre niet wordt uiteengezet waarom de bestreden bepalingen onbestaanbaar zijn met de artikelen 13, 159, 160 en 161 van de Grondwet.

B.3.2. Om te voldoen aan de vereisten van artikel 6 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, moeten de middelen van het verzoekschrift te kennen geven welke van de regels waarvan het Hof de naleving waarborgt, zouden zijn geschonden, alsook welke de bepalingen zijn die deze regels zouden schenden, en uiteenzetten in welk opzicht die regels door de bedoelde bepalingen zouden zijn geschonden.

B.3.3. Hoewel de uiteenzetting van het enige middel, dat identiek is in beide zaken, het niet mogelijk maakt om na te gaan in welk opzicht de artikelen 159, 160 en 161 van de Grondwet zouden zijn geschonden kan uit de verzoekschriften worden afgeleid dat de verzoekende partijen een schending van de artikelen 10, 11 en 13 van de Grondwet aanvoeren. De Vlaamse Regering heeft overigens in haar memorie en in haar memorie van wederantwoord op deze grief geantwoord en daardoor aangetoond dat zij de draagwijdte ervan heeft begrepen.

B.3.4. Het enige middel, in zoverre het is afgeleid uit de schending van de artikelen 159, 160 en 161 van de Grondwet, is niet ontvankelijk.

Ten gronde

B.4.1. Het enige middel in beide zaken is afgeleid uit een schending, door de bestreden bepalingen, van de artikelen 10, 11 en 13 van de Grondwet, doordat de toegang tot de Raad voor Vergunningsbetwistingen, zonder redelijke verantwoording zowel rechtstreeks als onrechtstreeks, door middel van de beperking van de toegang tot de administratieve beroepsprocedure, tot de leden van het betrokken publiek die tijdens het openbaar onderzoek een gemotiveerd standpunt, opmerking of bezwaar hebben ingediend, wordt beperkt.

B.4.2. Artikel 13 van de Grondwet bepaalt :

« Niemand kan tegen zijn wil worden afgetrokken van de rechter die de wet hem toekent ».

B.4.3. Artikel 13 van de Grondwet houdt een recht in op toegang tot de bevoegde rechter. Dat recht zou inhoudsloos zijn indien niet voldaan is aan de vereisten van het eerlijk proces dat onder meer wordt gewaarborgd in artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

B.4.4. De toegang tot de rechter kan worden onderworpen aan ontvankelijkheidsvoorwaarden. Die voorwaarden mogen de toegang tot de rechter niet dermate beperken dat afbreuk wordt gedaan aan de essentie zelf ervan. Dat zou het geval zijn wanneer een beperking niet redelijk evenredig met het gewettigde doel zou zijn.

De verenigbaarheid van een dergelijke beperking met het recht op toegang tot de rechter 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; 18 oktober 2016, *Miessen t. België*, § 64; 17 juli 2018, *Vermeulen t. België*, § 58).

B.5.1. Zoals is vermeld in B.1.7 vergelijkt de decreetgever de bijkomende ontvankelijkheidsvereiste van de beroepen waarin de bestreden bepalingen voorzien met het bestaande vereiste van de uitputting van het voorafgaand administratief beroep voor het instellen van een jurisdictioneel beroep. Er zijn echter belangrijke verschillen tussen het openbaar onderzoek, enerzijds, en het administratief beroep, anderzijds.

B.5.2. Het openbaar onderzoek biedt aan het betrokken publiek een mogelijkheid tot inspraak, die een waarborg biedt voor de vrijwaring van het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu en een goede ruimtelijke ordening (artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet).

In tegenstelling tot wat geldt in de fase van het administratief beroep tegen een beslissing genomen in eerste administratieve aanleg, alsook in tegenstelling tot het beroep bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen tegen een beslissing genomen in laatste administratieve aanleg, heeft het betrokken publiek, op het moment van het openbaar onderzoek, geen kennis van de beoordeling van de aanvraag door de vergunningverlenende overheid, noch van de inhoud van de eventueel vereiste adviezen, die tot doel hebben de vergunningverlenende overheid een stedenbouwkundige en milieutechnische onderbouwing te geven voor haar

beslissingen met betrekking tot concrete vergunningsaanvragen. Het openbaar onderzoek heeft enkel betrekking op de vergunningsaanvraag, en, krachtens artikel 24 van het besluit van de Vlaamse Regering van 27 november 2015 tot uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning (B.S. 23 februari 2016), moeten de vereiste adviezen enkel ter inzage worden gelegd indien ze reeds beschikbaar zijn op de dag vóór de begindatum van het openbaar onderzoek.

B.5.3. Inzake omgevingsrecht is het doorgaan van essentieel belang, zowel voor de aanvrager van de omgevingsvergunning als voor het betrokken publiek, dat hun niet de dienst wordt ontzegd die een gespecialiseerde overheid kan bieden door hun situatie *in concreto* te beoordelen.

Zoals is opgemerkt in de parlementaire voorbereiding, draagt de actieve participatie van het betrokken publiek tijdens het openbaar onderzoek bij aan een doelmatige besluitvorming, doordat de betrokken overheid zo snel mogelijk op de hoogte wordt gebracht van eventuele bezwaren en relevante gegevens (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2016-2017, nr. 1149/1, p. 147). De doelstelling om de vergunningverlenende overheid zo snel mogelijk van alle informatie te voorzien, verantwoordt echter niet dat de leden van het betrokken publiek verplicht worden om reeds een gemotiveerd standpunt, opmerking of bezwaar in te dienen op het ogenblik dat zij nog niet over alle relevante informatie beschikken, teneinde hun toegang tot het administratief en jurisdictioneel beroep te vrijwaren.

B.5.4. De bestreden bepalingen voorzien weliswaar in uitzonderingen voor het geval dat het beroep is ingegeven door een wijziging aan de vergunningsaanvraag, aangebracht na het openbaar onderzoek, wegens een in de bestreden vergunning opgelegde bijzondere milieuvoorwaarde, in het geval van een omgevingsvergunning voor de exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteit, of wegens een in de bestreden vergunning opgelegde voorwaarde, in het geval van een andere omgevingsvergunning, of indien kan worden aangetoond dat het betrokken publiek wegens specifieke omstandigheden in de onmogelijkheid was om een standpunt, opmerking of bezwaar in te dienen tijdens het openbaar onderzoek.

B.5.5. Die uitzonderingen waarborgen echter niet dat de leden van het betrokken publiek, die pas in het kader van de bekendmaking van de uitdrukkelijk gemotiveerde beslissing genomen in eerste of laatste administratieve aanleg gewezen worden op elementen van de aanvraag die voor hen nadelige gevolgen kunnen hebben, voldoende toegang hebben tot respectievelijk de administratieve beroepsprocedure en het beroep bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

Bovendien waarborgen die uitzonderingen evenmin de toegang tot de Raad voor Vergunningsbetwistingen voor de leden van het betrokken publiek die pas in het kader van de bekendmaking van de vergunningsbeslissing kennis krijgen van de schending van rechtsregels of algemene rechtsbeginselen die voor hen nadelige gevolgen kan hebben, en die tot de vernietiging van de beslissing kan leiden.

B.5.6. Het recht op toegang tot de rechter is een grondrecht dat met inachtneming van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet aan eenieder moet worden gewaarborgd. De beperking, in beginsel, van dat recht, voor de leden van het betrokken publiek, tot diegenen die in het kader van het openbaar onderzoek een gemotiveerd bezwaar, standpunt of opmerking hebben ingediend, is niet evenredig met de door de decreetgever nagestreefde doelstelling die in essentie erin bestaat de bestuurlijke geschillenbeslechting te stroomlijnen en te versnellen.

B.5.7. Het enige middel, in zoverre het is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11 en 13 van de Grondwet, is gegrond.

B.6. Daar de overige grieven niet tot een ruimere vernietiging kunnen leiden, dienen ze niet te worden onderzocht.

Ten aanzien van de handhaving van de gevolgen van de bestreden bepalingen

B.7.1. De Vlaamse Regering vraagt in ondergeschikte orde dat in geval van een eventuele vernietiging, de gevolgen van de bestreden bepalingen worden gehandhaafd voor het verleden, teneinde de rechtszekerheid te waarborgen.

B.7.2. De onderhavige vernietiging heeft slechts tot gevolg dat, met terugwerkende kracht, voor een specifieke categorie van vergunningsbeslissingen, alsnog een administratief beroep of een beroep bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen mogelijk is op basis van de vastgestelde ongrondwettigheid. Krachtens artikel 232 van het decreet van 8 december 2017 zijn de artikelen 133, 2°, en 151, 3°, van dat decreet van toepassing op aanvragen voor een omgevingsvergunning die worden ingediend vanaf de datum van inwerkingtreding van artikel 133, 2°, namelijk 30 december 2017. Enkel vergunningsbeslissingen genomen op basis van aanvragen ingediend vanaf 30 december 2017, waarvoor bovendien de beroepstermijn voor het beroep bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen, of in voorkomend geval de termijn van het administratief beroep, nog niet is verstreken, en beslissingen waarbij de bevoegde overheid het administratief beroep onontvankelijk verklaarde op basis van de eerste bestreden bepaling en waartegen de beroepstermijn nog niet is verstreken, komen alsnog in aanmerking voor een administratief of jurisdictioneel beroep. Aangezien het in al die gevallen gaat om beslissingen die nog niet definitief zijn, is de vernietiging van de bestreden bepalingen niet van dien aard dat zij de rechtszekerheid in het gedrang brengt.

B.7.3. Het verzoek om de gevolgen van de vernietigde bepalingen te handhaven, wordt verworpen.

Om die redenen,

het Hof

vernietigt de artikelen 133, 2°, en 151, 3°, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 8 december 2017 houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving.

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 14 maart 2019.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

A. Alen