

Geschäftsverzeichnissnr. 7427

Entscheid Nr. 115/2021  
vom 16. September 2021

ENTSCHEIDSAUSZUG

---

*In Sachen:* Vorabentscheidungsfrage in Bezug auf Artikel 4.3.1 § 1 Absatz 1 Nr. 1 Buchstabe *c*) des Flämischen Raumordnungskodex, so wie Nr. 1 durch Artikel 58 Nr. 1 des Dekrets der Flämischen Region vom 8. Dezember 2017 « zur Abänderung verschiedener Bestimmungen in Sachen Raumordnung, Umwelt und Umgebung » ersetzt wurde, gestellt vom Rat für Genehmigungsstreitsachen.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten L. Lavrysen und P. Nihoul, den Richtern J.-P. Moerman, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache, T. Detienne und D. Pieters, und dem emeritierten Präsidenten F. Daoût und der emeritierten Richterin T. Merckx-Van Goey gemäß Artikel 60*bis* des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des Präsidenten L. Lavrysen,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

\*

\* \*

### I. *Gegenstand der Vorabentscheidungsfrage und Verfahren*

In seinem Entscheid vom 29. Juli 2020, dessen Ausfertigung am 11. August 2020 in der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, hat der Rat für Genehmigungsstreitsachen folgende Vorabentscheidungsfrage gestellt:

« Verstößt Artikel 4.3.1 § 1 [Absatz 1] Nr. 1 Buchstabe c) des Flämischen Raumordnungskodex, abgeändert durch Artikel 58 Nr. 1 des Dekrets vom 8. Dezember 2017 zur Abänderung verschiedener Bestimmungen in Sachen Raumordnung, Umwelt und Umgebung, in der zum Zeitpunkt des Erlasses des angefochtenen Beschlusses geltenden Fassung, gegen die Artikel 10, 11 und 13 der Verfassung, indem einerseits dem Verordnungscharakter einer über 15 Jahre alten Parzellierung auf diskriminierende Weise Abbruch getan wird, nicht aber dem Verordnungscharakter von Parzellierungen, die nicht über 15 Jahre alt sind, wodurch Eigentümer einer Parzelle innerhalb einer über 15 Jahre alten Parzellierung anders behandelt werden als Eigentümer einer Parzelle innerhalb einer Parzellierung, die nicht über 15 Jahre alt ist, ohne dass es für diesen Behandlungsunterschied eine vernünftige und objektive Rechtfertigung gibt, und andererseits eine beträchtliche Verringerung des bestehenden Schutzmaßes im Bereich der Umwelt ermöglicht wird, und zwar ohne konkrete und vernünftige Rechtfertigung aus einem zwingenden Grund des Allgemeininteresses, wobei durch diese Bestimmung Verordnungsbestimmungen, die nicht nur die Käufer und die Gemeinden schützen, sondern auch das Allgemeininteresse durch die Gewährleistung einer guten Raumordnung wahren sollen, ohne aufgehoben zu werden, zuungunsten von Rechtsunterworfenen außer Kraft gesetzt werden, die sich wegen des Schutzes ihres Lebensraums auf die Vorschriften dieser Parzellierung – mit Verordnungscharakter – berufen wollen? ».

(...)

### III. *Rechtliche Würdigung*

(...)

B.1. Artikel 4.3.1 § 1 Absatz 1 Nr. 1 des Flämischen Raumordnungskodex vom 15. Mai 2009, so wie Nr. 1 durch Artikel 58 Nr. 1 des Dekrets der Flämischen Region vom 8. Dezember 2017 « zur Abänderung verschiedener Bestimmungen in Sachen Raumordnung, Umwelt und Umgebung » (nachstehend: Dekret vom 8. Dezember 2017) ersetzt wurde, bestimmt:

« Un permis est refusé :

1° lorsque la demande s'avère incompatible avec :

a) les prescriptions urbanistiques, s'il n'y a pas été dérogé valablement;

b) les prescriptions de lotissement en matière de voirie et d'espaces verts publics ;

c) d'autres prescriptions de lotissement que celles visées sous b), si le lotissement n'est pas vieux de plus de 15 ans au moment de l'introduction de la demande de permis, et s'il n'a pas été dérogé valablement aux prescriptions de lotissement ;

d) un bon aménagement du territoire ».

B.2. Der Gerichtshof wird gefragt, ob Artikel 4.3.1 § 1 Absatz 1 Nr. 1 Buchstabe c) des Flämischen Raumordnungskodex in der am 9. Mai 2019 (Datum der vor dem vorlegenden Rechtsprechungsorgan angefochtenen Entscheidung) geltenden Fassung mit den Artikeln 10, 11 und 23 der Verfassung vereinbar ist.

In Bezug auf die Artikel 10 und 11 der Verfassung wird der Gerichtshof gefragt, zu prüfen, ob die in Rede stehende Bestimmung einen diskriminierenden Behandlungsunterschied zwischen Eigentümern einer Parzelle innerhalb einer Parzellierung in Abhängigkeit davon, ob die Parzellierung über 15 Jahre alt ist oder nicht, ins Leben ruft.

In Bezug auf Artikel 23 der Verfassung wird der Gerichtshof gefragt, zu prüfen, ob die in Rede stehende Bestimmung mit der in dieser Verfassungsbestimmung geregelten Stillhalteverpflichtung vereinbar ist, weil sich Rechtsunterworfenen zum Schutz ihres Lebensraums nicht mehr auf Parzellierungsvorschriften bezüglich Parzellierungen, die älter als 15 Jahre seien, berufen könnten.

#### *In Bezug auf die Zulässigkeit der Intervention*

B.3. Die Flämische Regierung stellt das Interesse der intervenierenden Partei in Abrede.

B.4.1. Artikel 87 § 1 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof bestimmt:

« Wenn der Verfassungsgerichtshof Vorabentscheidungen zu den in Artikel 26 erwähnten Fragen trifft, kann jede Person, die ein Interesse nachweist, binnen einer Frist von dreißig Tagen nach der in Artikel 74 vorgeschriebenen Veröffentlichung einen Schriftsatz an den Verfassungsgerichtshof richten. Sie wird dadurch als Partei des Rechtsstreits angesehen ».

B.4.2. Personen, die einen ausreichenden Beweis für die unmittelbaren Auswirkungen liefern, die die Antwort des Gerichtshofes auf eine Vorabentscheidungsfrage auf ihre persönliche Situation haben kann, weisen somit ein Interesse an einer Intervention bei dem Gerichtshof nach.

B.5. Die intervenierende Partei begründet ihr Interesse so, dass sie darauf hinweist, dass sie in einen Rechtsstreit verwickelt sei, der mit dem vor dem vorlegenden Rechtsprechungsorgan anhängigen Rechtsstreit vergleichbar sei. Sie führt aus, dass sie als Eigentümer und Bewohner einer Wohnung in Zuienkerke, eine administrative Beschwerde beim Ständigen Ausschuss des Provinzialrats von West-Flandern gegen eine Entscheidung eingereicht habe, durch die dem Eigentümer einer angrenzenden Parzelle eine Umgebungsgenehmigung für den Umbau und den Ausbau einer bestehenden Wohnung erteilt worden sei. Sie weist darauf hin, dass der Ständige Ausschuss, nachdem von ihm festgestellt worden sei, dass der betreffende Genehmigungsantrag von den Vorschriften der Parzellierungsgenehmigung abweiche, die in Rede stehende Bestimmung angewandt habe und die beantragte Genehmigung erteilt habe. Sie trägt auch vor, dass sie gegen die vorerwähnte Entscheidung des Ständigen Ausschuss gerichtliche Rechtsbehelfe beim Rat für Genehmigungsstreitsachen eingereicht habe.

B.6.1. Da die betreffende Entscheidung des Ständigen Ausschuss des Provinzialrats von West-Flandern unter anderem auf der in Rede stehenden Bestimmung beruht und da die intervenierende Partei gegen diese Entscheidung gerichtliche Rechtsbehelfe beim Rat für Genehmigungsstreitsachen eingereicht hat, liegt bei dieser Partei ein ausreichendes Interesse an ihrer Intervention vor. Der Umstand, dass, wie die Flämische Regierung anführt, der Ständige Ausschuss des Provinzialrats von West-Flandern die in Rede stehende Bestimmung beim Erlass seiner Entscheidung nicht richtig angewandt habe, lässt das Interesse der intervenierenden Partei unberührt.

B.6.2. Die Einrede wird abgewiesen.

B.7.1. Die Flämische Regierung führt ebenfalls an, dass der Interventionsschriftsatz unzulässig sei, sofern die intervenierende Partei die in der Vorabentscheidungsfrage erwähnten Referenznormen auf die Artikel 2, 3 Absatz 9, 6, 7, 8 und 9 Absätze 2 bis 4 des Übereinkommens von Aarhus vom 25. Juni 1998 über den Zugang zu Informationen, die

Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, die Artikel 1, 6, 8, 9 und 11 der Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 « über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten » und die Grundsätze der Rechtssicherheit und des berechtigten Vertrauens ausweite.

B.7.2. Es obliegt nicht den Parteien, den Inhalt der dem Gerichtshof gestellten Vorabentscheidungsfrage zu ändern. Der Gerichtshof beschränkt daher seine Prüfung auf die Kontrolle der fraglichen Bestimmung anhand der Artikel 10, 11 und 23 der Verfassung.

### *Zur Hauptsache*

B.8. Die in Rede stehende Bestimmung ist Bestandteil von Kapitel III (« Beurteilungsgrundlagen ») von Titel IV (« Genehmigungsrichtlinien ») des Flämischen Raumordnungskodex und bezieht sich insbesondere auf die Parzellierungsvorschriften, die in einer Parzellierungsgenehmigung enthalten sind, als Beurteilungsgrundlage bei der Behandlung von Anträgen auf Erteilung einer Genehmigung für die Vornahme städtebaulicher Handlungen.

Eine Genehmigung für die Parzellierung von Grundstücken soll einerseits Rechte und Verpflichtungen für die Käufer von Parzellen und die Gemeinden ins Leben rufen und andererseits die gute Raumordnung mittels Raumordnungs- und Bebauungsvorschriften mit Verordnungscharakter garantieren. Durch eine Parzellierungsgenehmigung sollen daher sowohl private Interessen als auch das Allgemeininteresse gewahrt werden.

B.9.1. Nach der in Rede stehenden Bestimmung kann eine Genehmigung für die Vornahme städtebaulicher Handlungen verweigert werden, wenn das Beantragte unvereinbar ist mit « anderen als den unter Buchstabe *b*) erwähnten Parzellierungsvorschriften, sofern die Parzellierung zum Zeitpunkt der Einreichung des Genehmigungsantrags nicht älter als 15 Jahre ist und sofern von diesen Parzellierungsvorschriften nicht auf wirksame Weise abgewichen wurde ».

Die « unter Buchstabe *b*) erwähnten Parzellierungsvorschriften » betreffen die Vorschriften über Straßen und Wege sowie öffentliche Grünflächen.

B.9.2. Die in Rede stehende Bestimmung führt dazu, dass Parzellierungsvorschriften bezüglich Parzellierungen, die zum Zeitpunkt der Einreichung des Genehmigungsantrags älter als 15 Jahre sind, keinen Ablehnungsgrund für die beantragte Genehmigung mehr darstellen, außer es geht um Vorschriften über Straßen und Wege sowie öffentliche Grünflächen.

B.9.3. Nach den Vorarbeiten hat diese Bestimmung allerdings nicht zur Folge, dass die Parzellierungsvorschriften bezüglich Parzellierungen, die älter als 15 Jahre sind, aus dem Rechtsverkehr verschwinden. In den Vorarbeiten heißt es:

« Ceci ne signifie pas que les prescriptions relatives à des lotissements qui datent de plus de 15 ans ‘ disparaissent ’. Elles existent toujours, et ceux qui s’y conforment continueront de bénéficier des avantages procéduraux qui en découlent. Ainsi, une demande de permis d’urbanisme qui est conforme aux prescriptions de lotissement ne devra pas faire l’objet d’une enquête publique » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2016-2017, Nr. 1149/1, S. 15).

B.9.4. Die in der in Rede stehenden Bestimmung erwähnte Frist von 15 Jahren wird berechnet ab dem Datum der Erteilung der ursprünglichen Parzellierungsgenehmigung in letzter administrativer Instanz. Wenn die Genehmigung die verschiedenen Phasen des Parzellierungsprojekts ausdrücklich nennt, wird die Frist je Phase berechnet. Für die zweite Phase und die weiteren Phasen wird die Frist dementsprechend ab dem Beginndatum der betreffenden Phase berechnet (Artikel 4.3.1 § 1 letzter Absatz des Flämischen Raumordnungskodex).

B.10.1. Da sich der Verordnungscharakter von Parzellierungsvorschriften aus dekretalen Bestimmungen ergibt, kann der Dekretgeber diesen Verordnungscharakter grundsätzlich modulieren, indem er beispielsweise Bedingungen festlegt, unter denen eine Genehmigungsbehörde von den Vorschriften abweichen kann. So enthält Kapitel IV (« Abweichungen von städtebaulichen Vorschriften ») von Titel IV (« Genehmigungsrichtlinien ») des Flämischen Raumordnungskodex mehrere Bestimmungen, nach denen die Genehmigungsbehörde unter den darin erwähnten Bedingungen von städtebaulichen Vorschriften und Parzellierungsvorschriften abweichen kann.

Obwohl die in Rede stehende Bestimmung keine Abweichungsregelung vorsieht, sondern die Aufhebung eines Ablehnungsgrundes für eine Genehmigung, kann diese Bestimmung ebenfalls als eine Modulation des Verordnungscharakters von Parzellierungsvorschriften eingestuft werden.

B.10.2. Wenn der Dekretgeber den Verordnungscharakter von Parzellierungsvorschriften moduliert, muss er unter anderem den in den Artikeln 10 und 11 der Verfassung garantierten Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung beachten.

B.11. Der Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung schließt nicht aus, dass ein Behandlungsunterschied zwischen Kategorien von Personen eingeführt wird, soweit dieser Unterschied auf einem objektiven Kriterium beruht und in angemessener Weise gerechtfertigt ist.

Das Vorliegen einer solchen Rechtfertigung ist im Hinblick auf Zweck und Folgen der beanstandeten Maßnahme sowie auf die Art der einschlägigen Grundsätze zu beurteilen; es wird gegen den Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung verstoßen, wenn feststeht, dass die eingesetzten Mittel in keinem angemessenen Verhältnis zum verfolgten Zweck stehen.

B.12. Die in Rede stehende Bestimmung ruft einen Behandlungsunterschied zwischen Eigentümern einer Parzelle innerhalb einer Parzellierung in Abhängigkeit davon ins Leben, ob die Parzellierung zum Zeitpunkt der Einreichung des Genehmigungsantrags für die Vornahme städtebaulicher Handlungen über 15 Jahre alt ist oder nicht. Während die Parzellierungsvorschriften bezüglich einer Parzellierung, die nicht älter als 15 Jahre ist, grundsätzlich als Ablehnungsgrund für einen Genehmigungsantrag, der mit diesen Vorschriften nicht vereinbar ist, gelten, ist das vorbehaltlich der Vorschriften über Straßen und Wege sowie öffentliche Grünflächen bei den Vorschriften einer Parzellierung, die älter als 15 Jahre ist, nicht der Fall.

B.13. Im Gegensatz zum Vorbringen der Flämischen Regierung sind die vorerwähnten Kategorien von Personen im Lichte der in Rede stehenden Maßnahme ausreichend vergleichbar. Beide Kategorien von Personen sind nämlich Eigentümer einer Parzelle innerhalb einer Parzellierung, für die eine Genehmigung für die Parzellierung von Grundstücken erteilt wurde, deren Bestandteil verordnungsrechtliche Vorschriften sind.

B.14. Der fragliche Behandlungsunterschied beruht auf einem objektiven Kriterium, nämlich dem Kriterium des Alters der Parzellierung zum Zeitpunkt der Einreichung eines Genehmigungsantrags.

B.15.1. Den Vorarbeiten lässt sich entnehmen, dass die in Rede stehende Bestimmung Bestandteil einer Vielzahl von Maßnahmen ist, mit denen der Dekretgeber die Raumnutzung optimieren wollte. Diese Maßnahmen wurden in der Begründung zum Entwurf, der zum Dekret vom 8. Dezember 2017 geführt hat, wie folgt zusammengefasst:

« Le présent décret vise à apporter les modifications suivantes dans le Code flamand de l'aménagement du territoire :

[...]

2. une extension des possibilités d'optimisation du rendement spatial :

a. simplification de la procédure de modification de lotissements à la demande du ou des propriétaire(s);

b. simplification de la procédure de révision et de suppression de lotissements à l'initiative de la commune;

c. suppression des prescriptions relatives à des lotissements datant de plus de 15 ans comme motif de refus de demandes de permis d'urbanisme;

d. instauration d'une procédure simplifiée de modification de prescriptions d'aménagement désuètes prévues dans les plans généraux et particuliers d'aménagement et dans les plans d'exécution spatiaux communaux datant de plus de 15 ans » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2016-2017, Nr. 1149/1, S. 3).

Im Laufe der Vorarbeiten zum betreffenden Dekretentwurf wurde über einen Abänderungsantrag (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2016-2017, Nr. 1149/3, SS. 25-29) noch eine fünfte Maßnahme hinzugefügt, nämlich die Möglichkeit für die Genehmigungsbehörde, bei der Erteilung einer Genehmigung von den städtebaulichen Vorschriften eines Sonderbebauungsplans abzuweichen, sofern dieser Plan zum Zeitpunkt der Einreichung des Antrags älter als 15 Jahre ist.

B.15.2. In Bezug auf die bezweckte Optimierung der Raumnutzung heißt es in den Vorarbeiten:

« L'accord de gouvernement flamand place l'optimisation du rendement spatial de l'espace bâti existant au premier plan dans la recherche d'espace pour les habitations via la densification, la rénovation et la réutilisation.

‘ L'espace est rare en Flandre. En raison de la croissance démographique attendue et de la tendance à l'éclatement des ménages, la demande en entités de logement supplémentaires continuera d'augmenter. Le vieillissement et l'inclusion de personnes nécessitant des soins dans notre société constituent également des défis pour l'aménagement du territoire. D'ici 2020, on estime que 93 000 logements supplémentaires seront nécessaires. Nous augmenterons le rendement spatial de l'espace bâti existant. En misant sur la densification, la rénovation et la revalorisation aux endroits où c'est possible, nous pourrions faire face à une part importante de la demande supplémentaire en logements.

Les petits projets de comblement s'intégreront dans cette ambition. Ce sont des logements compacts qui permettent un aménagement spatial de qualité. Occuper un nouvel espace ne sera possible qu'à proximité des noyaux bâtis afin que l'altération de l'espace ouvert reste limitée. La proximité du travail, des services et des noyaux résidentiels contribuera, en imbrication intelligente, à une organisation durable de l'espace et limitera le nombre de déplacements. L'accessibilité, l'espace pour les équipements de base, mais aussi un espace ouvert suffisant pour stimuler les mouvements et les contacts sociaux, l'imbrication des fonctions (commerce, logement, loisirs, travail, etc.) et la mixité sociale sont importants pour créer un environnement viable et agréable pour tous les groupes d'âge et pour organiser les soins dans l'environnement immédiat. En raison de l'espace limité dont nous disposons en Flandre, de l'évolution démographique et de la composition des ménages, de nouvelles formes de logement apparaissent, comme l'habitat groupé ou co-housing.’ [Accord de gouvernement du Gouvernement flamand 2014 – 2019, p. 58.]

La note d'orientation politique 2014-2019 en matière d'environnement aussi souligne que l'espace est un bien limité, qui doit être traité avec attention. La formation de la métropole flamande (1), le renforcement de la cohésion des réseaux spatiaux (2) et l'approche intégrée et spécifique aux zones (3) sont fondés sur des valeurs de développement spatial : une utilisation méticuleuse de l'espace, une optimisation du rendement spatial du bâti et un renforcement de la résilience spatiale. L'obtention d'un degré plus élevé de qualité spatiale constitue un fil rouge dans cette optique.

La Commission européenne souhaite ramener l'utilisation d'espaces supplémentaires à zéro à l'horizon 2050 (principe du ‘ zero landtake ’). En réfléchissant d'ores et déjà à la mesure dans laquelle cet objectif peut être concrétisé sur son territoire, la Flandre anticipe sur la politique européenne.

Le but est de promouvoir des formes d'optimisation du rendement spatial : intensification de l'utilisation de l'espace, imbrication de différentes fonctions, réutilisation de constructions et autorisation temporaire de l'utilisation de l'espace.

[...]

Ceci permettra une utilisation à caractère plus social dans notre espace déjà utilisé, ce qui réduira la nécessité de rogner sur l'espace ouvert.

L'augmentation du rendement spatial n'est pas une bonne idée partout. Dans les villes et les centres de villages bien équipés, c'est une évidence. Il y a lieu d'éviter d'optimiser le rendement spatial dans les habitations dispersées ou alignées le long des routes. Il va de soi que le schéma de structure d'aménagement communal peut donner des indications à ce sujet » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2016-2017, Nr. 1149/1, SS. 11-13).

B.15.3. Bezüglich der fraglichen Bestimmung heißt es in den Vorarbeiten:

« L'article 4.3.1 du Code flamand de l'aménagement du territoire expose les critères d'évaluation pour l'octroi de permis. Cet article énumère les motifs de refus.

De manière logique, cet article mentionne, parmi les motifs de refus, les prescriptions prévues par les règlements, les plans d'aménagement et les plans d'exécution spatiaux (ces prescriptions sont rassemblées sous le terme de ' prescriptions urbanistiques ').

Les prescriptions de lotissement aussi constituent, depuis 1962, un motif de refus de demandes de permis.

Nous allons maintenant fondamentalement changer d'approche, pour les raisons mentionnées plus haut. À l'avenir, seules les prescriptions relatives à des lotissements datant de moins de 15 ans constitueront un motif de refus.

[...]

La nouvelle réglementation ne s'applique pas aux prescriptions de lotissement qui portent sur la voirie et les espaces verts publics. Ces prescriptions, qu'elles datent de plus de 15 ans ou non, constituent toujours un motif de refus. Une révision suivant les procédures idoines est toutefois bien entendu possible.

À cette simplification s'applique la même considération sur le rapport au rendement spatial que pour les points précédents. La simplification est également utile pour des interventions qui n'ont pas d'incidence sur le rendement spatial.

Le rendement spatial est par contre inclus comme critère d'évaluation dans la politique de permis, dans le cadre du contrôle au regard du bon aménagement du territoire. Ainsi qu'il ressort du texte proposé pour modification de l'article 4.3.1, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire, le contrôle quant au rapport avec le rendement spatial doit être effectué en fonction de la zone. Le rendement spatial ne peut être augmenté que dans les endroits où cela se justifie » (ebenda, SS. 15-16).

« Les visions et les conceptions de l'aménagement du territoire évoluent avec le temps. Alors que des parcelles de 700 à 1 000 m<sup>2</sup> étaient considérées comme normales dans un lotissement des années 1960 ou 1970, une telle considération est devenue impensable aujourd'hui. Alors que les anciens bâtiments industriels s'étalaient sur un seul et même étage, on recherche aujourd'hui des espaces en hauteur (par exemple, une tour pour le stockage de

marchandises). À l'inverse, il existe des situations où, dans le passé, on prévoyait une trop grande densité ou une offre excessive d'immeubles à appartements. Dans de tels cas, il doit être possible de rompre avec les tendances du passé » (ebenda, S. 96).

B.16.1. Aus den angeführten Vorarbeiten ergibt sich, dass der Dekretgeber unter Zugrundelegung der Feststellung, dass « Raum in Flandern [...] knapp [ist] », mit der Vielzahl der in B.15.1 aufgezählten Maßnahmen eine fundamentale Trendwende im Rahmen der « Suche nach Wohnraum » vollziehen wollte, und zwar mittels einer Optimierung der Raumnutzung. Die Optimierung der Raumnutzung hinsichtlich der bestehenden bebauten Flächen soll insbesondere verhindern, dass im Rahmen der vorerwähnten Suche offene Flächen in Anspruch genommen werden müssen.

Aus den Vorarbeiten ergibt sich auch, dass der Dekretgeber festgestellt hat, dass Parzellierungsgenehmigungen in Bezug auf ältere Parzellierungen oft auf überholten « Sichtweisen und Vorstellungen bezüglich der Raumordnung » beruhen, die der verfolgten Zielsetzung der Optimierung der Raumnutzung widersprechen. Aus diesem Grund hat er es für angebracht gehalten, vorzusehen, dass Parzellierungsvorschriften bezüglich Parzellierungen, die zum Zeitpunkt der Einreichung des Genehmigungsantrags älter als 15 Jahre sind, als solche keinen Ablehnungsgrund mehr für die beantragte Genehmigung darstellen, außer wenn es um Vorschriften über Straßen und Wege sowie öffentliche Grünflächen geht. Obwohl die in Rede stehende Bestimmung hauptsächlich auf der Zielsetzung beruht, eine Optimierung der Raumnutzung zu erreichen, wollte der Dekretgeber die Anwendung dieser Bestimmung auch für « Eingriffe, die hinsichtlich der Raumnutzung neutral sind », ermöglichen. In diesem Zusammenhang wird in den Vorarbeiten unter anderem auf Restriktionen hinsichtlich der Materialnutzung, überholter ästhetischer Vorschriften und Vorschriften zu Gartenkonstruktionen verwiesen, die in Parzellierungsgenehmigungen für ältere Parzellierungen enthalten sind (ebenda, S. 92).

B.16.2. Die vom Dekretgeber verfolgten Ziele sind legitim. In der Annahme, dass Parzellierungsvorschriften bezüglich älterer Parzellierungen die Realisierung neuerer politischer Sichtweisen zur Raumordnung erschweren können, ist das Unterscheidungskriterium, das in der in Rede stehenden Bestimmung vorgesehen ist, im Lichte dieser Ziele grundsätzlich auch sachdienlich.

B.16.3. Wenn sich der Dekretgeber dafür entscheidet, einen Unterschied zwischen älteren und aktuelleren Parzellierungen ins Leben zu rufen, muss er die unterschiedlichen Situationen notwendigerweise in Kategorien fassen, die nur annäherungsweise mit der Wirklichkeit übereinstimmen. Ein entsprechendes Vorgehen ist an sich nicht mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung unvereinbar.

Vorliegend hat der Dekretgeber die Frist von 15 Jahren wie folgt begründet:

« Premièrement, le délai de 15 ans correspond au délai dans lequel, dans les lotissements avec réalisation de voirie (les lotissements les plus complexes), deux tiers de toutes les parcelles doivent être vendues (régime d'expiration). À ce moment, une bonne part du lotissement est généralement déjà construite et il existe donc un cadre pour évaluer le bon aménagement du territoire. Quand le lotissement est en grande partie réalisé, les nouvelles demandes portent très souvent sur des transformations, des adaptations à de nouvelles exigences de confort, des évolutions dans l'utilisation des matériaux... Il existe donc des éléments objectifs pour étayer la distinction. Deuxièmement, des dérogations sont déjà possibles en deçà du délai de 15 ans (article 4.4.1 du Code flamand de l'aménagement du territoire). La différence de traitement est proportionnée » (ebenda, S. 93).

Bei der Entscheidung für die Frist hat der Dekretgeber folglich die Regelung über das Erlöschen einer Umgebungsgenehmigung für die Parzellierung von Grundstücken im Sinne von Artikel 102 § 2 Absatz 1 Nr. 3 des Dekrets vom 25. April 2014 « über die Umgebungsgenehmigung » (nachstehend: Dekret vom 25. April 2014) berücksichtigt. Nach dieser Bestimmung erlischt eine Umgebungsgenehmigung für die Parzellierung von Grundstücken, bei der neue Straßen und Wege gebaut werden oder der Verlauf bestehender Gemeindewege abgeändert, erweitert oder aufgehoben wird, von Rechts wegen, wenn innerhalb einer Frist von 15 Jahren nach Erteilung der endgültigen Umgebungsgenehmigung der Verkauf nicht registriert wurde, keine Vermietung für einen Zeitraum von mehr als 9 Jahren stattgefunden hat oder keine Erbpacht beziehungsweise kein Erbbaurecht hinsichtlich mindestens zwei Dritteln der Parzellen bestellt wurde. Dieses Erlöschen gilt nur hinsichtlich des nicht bebauten, verkauften, vermieteten oder einer Erbpacht beziehungsweise einem Erbbaurecht unterworfenen Teils der Parzellierung (Artikel 102 § 4 des Dekrets vom 25. April 2014). Der Dekretgeber ist davon ausgegangen, dass Parzellierungen aufgrund der vorerwähnten Regelung in der Regel größtenteils nach Ablauf der Frist von 15 Jahren durchgeführt worden sind, wodurch auf dem Grundstück ein Rahmen geschaffen wurde, mit dem ein Genehmigungsantrag nach Artikel 4.3.1 § 1 Absatz 1 Nr. 1 Buchstabe d) der

Flämischen Raumordnung auf seine Vereinbarkeit mit einer guten Raumordnung geprüft werden kann.

B.16.4. Angesichts vorstehender Ausführungen und unter Berücksichtigung des Umstands, dass die unterschiedlichen Situationen vorliegend in Kategorien gefasst werden müssen, die nur annäherungsweise mit der Wirklichkeit übereinstimmen, ist die Entscheidung des Dekretgebers für eine Frist von 15 Jahren nicht sachlich ungerechtfertigt und lässt diese Frist die Sachdienlichkeit des ins Leben gerufenen Behandlungsunterschieds vor dem Hintergrund der verfolgten Ziele unberührt.

B.17.1. Wie in B.9.3 erwähnt wurde, führt die in Rede stehende Bestimmung nicht dazu, dass die Vorschriften bezüglich Parzellierungen, die älter als 15 Jahre sind, aus dem Rechtsverkehr verschwinden. Die Vorschriften über Straßen und Wege sowie öffentliche Grünflächen behalten in allen Fällen ihren Verordnungscharakter.

B.17.2. Ein Genehmigungsantrag, der mit den Parzellierungsvorschriften unvereinbar ist, die gemäß der in Rede stehenden Bestimmung nicht als Ablehnungsgrund gelten, muss weiterhin anhand anderer städtebaulicher Vorschriften, einschließlich der verordnungsrechtlichen Vorschriften, die in räumlichen Ausführungsplänen, Raumordnungsplänen und städtebaulichen Verordnungen enthalten sind, und anhand der guten Raumordnung geprüft werden.

Nach Artikel 4.3.1 § 2 des Flämischen Raumordnungskodex wird die Vereinbarkeit mit einer guten Raumordnung unter Berücksichtigung der in diesem Artikel genannten Grundsätze beurteilt. So muss das Beantragte anhand der Schwerpunkte und Kriterien beurteilt werden, die sich auf die funktionale Eingliederungsfähigkeit, die Auswirkungen auf die Mobilität, die Größenordnung, die Raumnutzung und die Bebauungsdichte, visuell-gestaltende Elemente, kulturhistorische Aspekte und das Bodenrelief sowie auf Aspekte der Belästigung, die Gesundheit, die Nutznießung und die Sicherheit im Allgemeinen beziehen (Artikel 4.3.1 § 2 Absatz 1 Nr. 1). Bei der Beurteilung des Beantragten muss die Genehmigungsbehörde die bestehende Umgebungssituation berücksichtigen, wobei politisch gewünschte Entwicklungen und der Beitrag des Beantragten zur Optimierung der Raumnutzung berücksichtigt werden können (Artikel 4.3.1 § 2 Absatz 1 Nr. 2).

Durch Artikel 102 des Dekret vom 26. April 2019 « zur Festlegung verschiedener Bestimmungen in Sachen Umgebung, Natur und Landwirtschaft » (nachstehend: Dekret vom 26. April 2019) wurde in Artikel 4.3.1 § 2 Absatz 1 Nr. 3 des Flämischen Raumordnungskodex eine Bestimmung eingefügt, nach der die Genehmigungsbehörde im Rahmen der Prüfung eines Genehmigungsantrags auf seine Vereinbarkeit mit der guten Raumordnung durch eine mit Gründen versehene Entscheidung entscheiden kann, dass bestimmte Vorschriften bezüglich Parzellierungen, die älter als 15 Jahre sind, immer noch den Kriterien guter Raumordnung entsprechen. Diese Befugnis kann unter anderem angewandt werden, wenn die Genehmigungsbehörde feststellt, dass bestimmte Parzellierungsvorschriften bezüglich Parzellierungen, die älter als 15 Jahre sind, im Laufe der Jahre in der Absicht abgeändert wurden, sie an die aktuellen Sichtweisen zur Raumordnung anzupassen. Obwohl Artikel 102 des Dekrets vom 26. April 2019 erst am 29. Juni 2019 in Kraft getreten ist, lässt sich den Vorarbeiten zu diesem Dekret entnehmen, dass der Dekretgeber der Ansicht war, dass die Genehmigungsbehörde auch vor Inkrafttreten dieser Bestimmung im Rahmen der Beurteilung der Vereinbarkeit des Beantragten mit der guten Raumordnung entscheiden konnte, dass bestimmte Vorschriften bezüglich Parzellierungen, die älter als 15 Jahre sind, immer noch den Kriterien guter Raumordnung entsprechen, und dass die ausdrückliche Aufnahme dieser Möglichkeit in den Flämischen Raumordnungskodex auf der Absicht beruhte, jede Unklarheit in dieser Hinsicht zu beseitigen (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2018-2019, Nr. 1875/5, S. 4).

B.17.3. Wenn ein Genehmigungsantrag gestellt wird, der mit den Parzellierungsvorschriften vereinbar ist, muss grundsätzlich keine öffentliche Befragung organisiert werden, da ein solcher Antrag nach Artikel 13 Absatz 1 Nr. 1 Buchstabe *a*) des Erlasses der Flämischen Regierung vom 27. November 2015 « zur Ausführung des Dekrets vom 25. April 2014 über die Umgebungsgenehmigung » (nachstehend: Erlass vom 27. November 2015) im Rahmen des vereinfachten Genehmigungsverfahrens im Sinne der Artikel 37 ff. des Dekrets vom 25. April 2014 behandelt wird.

Wenn ein Genehmigungsantrag mit den Parzellierungsvorschriften unvereinbar ist, muss demgegenüber eine öffentliche Befragung organisiert werden, da das vereinfachte Genehmigungsverfahren in diesem Fall keine Anwendung findet (Artikel 13 Absatz 1 Nr. 1 Buchstabe *b*) Ziffer 7) des Erlasses vom 27. November 2015).

B.17.4. Da ein mit den Parzellierungsvorschriften unvereinbarer Genehmigungsantrag Gegenstand einer öffentlichen Befragung sein muss und da ein solcher Antrag immer noch anhand anderer städtebaulicher Vorschriften und der Grundsätze guter Raumordnung geprüft werden muss, sind die Folgen der in Rede stehenden Maßnahme hinsichtlich der vom Dekretgeber verfolgten Ziele nicht unverhältnismäßig.

B.18. Die fragliche Bestimmung ist vereinbar mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung.

B.19. Es muss untersucht werden, ob die in Rede stehende Bestimmung mit der in Artikel 23 der Verfassung geregelten Stillhalteverpflichtung vereinbar ist, weil sich Rechtsunterworfenen zum Schutz ihres Lebensraums nicht mehr auf Parzellierungsvorschriften bezüglich Parzellierungen, die älter als 15 Jahre sind, berufen können, außer es geht um Vorschriften über Straßen und Wege sowie öffentliche Grünflächen.

B.20.1. Artikel 23 Absätze 1, 2 und 3 Nr. 4 der Verfassung bestimmt:

« Jeder hat das Recht, ein menschenwürdiges Leben zu führen.

Zu diesem Zweck gewährleistet das Gesetz, das Dekret oder die in Artikel 134 erwähnte Regel unter Berücksichtigung der entsprechenden Verpflichtungen die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte und bestimmt die Bedingungen für ihre Ausübung.

Diese Rechte umfassen insbesondere:

[...]

4. das Recht auf den Schutz einer gesunden Umwelt ».

B.20.2. Artikel 23 der Verfassung enthält eine Stillhalteverpflichtung, die dem entgegensteht, dass der zuständige Gesetzgeber das durch die anwendbaren Rechtsvorschriften gebotene Schutzmaß erheblich verringert, ohne dass es hierfür Gründe gibt, die mit dem Allgemeininteresse zusammenhängen.

B.21. Nicht jede Maßnahme in Bezug auf Städtebau und Raumordnung hat *ipso facto* Auswirkungen auf das Recht auf eine gesunde Umwelt im Sinne von Artikel 23 Absatz 3 Nr. 4 der Verfassung. Im vorliegenden Fall kann jedoch angenommen werden, dass die fragliche Bestimmung, die sich auf die Beurteilung von Genehmigungsanträgen bezüglich innerhalb

einer Parzellierung vorgenommener städtebaulicher Handlungen bezieht, die sich auf die Anwohner auswirken könnten, eine Tragweite hat, die zumindest teilweise im Anwendungsbereich von Artikel 23 Absatz 3 Nr. 4 der Verfassung liegt.

B.22.1. Obwohl die in Rede stehende Bestimmung dazu führt, dass sich Rechtsunterworfenen zum Schutz ihres Lebensraums nicht mehr unmittelbar auf bestimmte Parzellierungsvorschriften bezüglich Parzellierungen, die älter als 15 Jahre sind, berufen können, verfügen sie hinsichtlich eines Genehmigungsantrags über die Möglichkeit, ihre Standpunkte, Bemerkungen und Einwände im Rahmen einer öffentlichen Befragung vorzubringen, die, wie in B.17.3 erwähnt wurde, organisiert werden muss, wenn der Genehmigungsantrag mit den Parzellierungsvorschriften unvereinbar ist. Sie können ihre Einwände dabei unter anderem auf die in Artikel 4.3.1 § 2 des Flämischen Raumordnungskodex aufgezählten und in B.17.2 erwähnten Grundsätze einer guten Raumordnung stützen. Die öffentliche Befragung bietet der betroffenen Öffentlichkeit die Möglichkeit zur Mitsprache, die eine Garantie für die Gewährleistung des Rechts auf den Schutz einer gesunden Umwelt und auf eine gute Raumordnung darstellt. Ferner können die Interessehabenden die verfügbaren administrativen und gerichtlichen Rechtsbehelfe gegen die von ihnen beanstandeten Entscheidungen in Anspruch nehmen.

B.22.2. Parzellierungsgenehmigungen können unter anderem zum Zwecke ihrer Anpassung an die wechselnden Anforderungen des Allgemeininteresses unter bestimmten Voraussetzungen ganz oder teilweise abgeändert oder aufgehoben werden (Artikel 84 ff. und Artikel 97 des Dekrets vom 25. April 2014), sodass die Rechtsunterworfenen nicht auf rechtmäßige Weise darauf vertrauen können, dass die darin enthaltenen Vorschriften in Zukunft unverändert beibehalten werden. Eine Genehmigungsbehörde kann außerdem unter bestimmten Voraussetzungen von städtebaulichen Vorschriften und Parzellierungsvorschriften abweichen, auch wenn es um Parzellierungen geht, die nicht älter als 15 Jahre sind (Artikel 4.4.1 ff. des Flämischen Raumordnungskodex).

B.23. Aus Artikel 7*bis* der Verfassung ergibt sich außerdem, dass der Dekretgeber bei der Gewährleistung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte die Folgen seiner Politik für künftige Generationen berücksichtigen muss.

Aus den in B.15 erwähnten Vorarbeiten geht hervor, dass der Dekretgeber eine nachhaltige Entwicklung der offenen Flächen anstrebt und vermeiden möchte, dass unnötigerweise offene Flächen in Anspruch genommen werden müssen, um den künftigen Wohnraumbedarf zu decken.

Ohne dass es vorliegend erforderlich wäre, zu beurteilen, ob die in Rede stehende Bestimmung das Schutzniveau, das durch die anwendbaren Rechtsvorschriften geboten wird, gegebenenfalls erheblich herabsetzt, reicht es aus, festzustellen, dass die in Rede stehende Bestimmung durch ein Ziel des Allgemeininteresses sachlich gerechtfertigt ist, nämlich die Optimierung der Raumnutzung hinsichtlich der bestehenden bebauten Flächen und die Beibehaltung der offenen - unbebauten - Flächen.

B.24. Die fragliche Bestimmung ist vereinbar mit Artikel 23 der Verfassung.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

erkennt für Recht:

Artikel 4.3.1 § 1 Absatz 1 Nr. 1 Buchstabe *c*) des Flämischen Raumordnungskodex, so wie Nr. 1 durch Artikel 58 Nr. 1 des Dekrets der Flämischen Region vom 8. Dezember 2017 « zur Abänderung verschiedener Bestimmungen in Sachen Raumordnung, Umwelt und Umgebung » ersetzt wurde, verstößt nicht gegen die Artikel 10, 11 und 23 der Verfassung.

Erlassen in niederländischer und französischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 16. September 2021.

Der Kanzler,

Der Präsident,

(gez.) P.-Y. Dutilleux

(gez.) L. Lavrysen