

Rolnummers 5530 en 5531
Arrest nr. 114/2013 van 31 juli 2013

ARREST

In zake : de beroepen tot vernietiging van artikel 7.4.1/2 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, zoals ingevoegd bij artikel 35 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 11 mei 2012, ingesteld door de nv « Recover Energy » en door de gemeente Lebbeke.

Het Grondwettelijk Hof,

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

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de beroepen en rechtspleging

Bij verzoekschriften die aan het Hof zijn toegezonden bij op 6 december 2012 ter post aangetekende brieven en ter griffie zijn ingekomen op 7 december 2012, zijn beroepen tot vernietiging ingesteld van artikel 7.4.1/2 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, zoals ingevoegd bij artikel 35 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 11 mei 2012 houdende wijziging van diverse bepalingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en wijziging van de regelgeving wat de opheffing van het agentschap Ruimtelijke Ordening betreft (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 6 juni 2012), respectievelijk door de nv « Recover Energy », met zetel te 1910 Kampenhout, Leuvensesteenweg 51, en door de gemeente Lebbeke.

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 5530 en 5531 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

Memories zijn ingediend door :

- de Regie der Gebouwen, met zetel te 1060 Brussel, Gulden Vlieslaan 87;
- de stad Dendermonde;
- de provincie Oost-Vlaanderen;
- de nv « Uplace », de nv « Ushop », de nv « Uwork » en de nv « Ustay », allen met zetel te 1853 Strombeek-Bever, Kasteel van Bever, Boechoutlaan 221;
- de Vlaamse Regering.

De verzoekende partijen hebben memories van antwoord ingediend.

Memories van wederantwoord zijn ingediend door :

- de Regie der Gebouwen;
- de nv « Uplace », de nv « Ushop », de nv « Uwork » en de nv « Ustay »;
- de Vlaamse Regering.

Op de openbare terechtzitting van 27 juni 2013 :

- zijn verschenen :

. Mr. G. Verhelst, tevens *loco* Mr. P. Flamey, advocaten bij de balie te Antwerpen, voor de verzoekende partijen;

. Mr. J. Bouckaert, tevens *loco* Mr. D. D'Hooghe, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Regie der Gebouwen;

. Mr. K. De Roo, tevens *loco* Mr. P. De Smedt, advocaten bij de balie te Gent, voor de stad Dendermonde;

. K. Van Keymeulen, voor de provincie Oost-Vlaanderen;

. Mr. J. Bouckaert, tevens *loco* Mr. G. Schaiko en Mr. P. Vandenheede, advocaten bij de balie te Brussel, voor de nv « Uplace », de nv « Ushop », de nv « Uwork » en de nv « Ustay »;

. Mr. B. Martel *loco* Mr. P. Van Orshoven, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Vlaamse Regering;

- hebben de rechters-verslaggevers L. Lavrysen en T. Giet 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 het belang

A.1. De nv « Recover Energy », verzoekende partij in de zaak nr. 5530, is eigenaar van een bedrijfsterrein te Kampenhout-Sas. Zij heeft een aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning voor een afvalenergiecentrale ingediend, maar wordt geconfronteerd met de opmaak van een provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan dat in de stedenbouwkundige voorschriften voor de zones voor lokale en regionale bedrijvigheid afvalverwerkende activiteiten uitsluit. Het milieueffectrapport werd echter opgemaakt op basis van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 april 2008 betreffende het integratiespoor voor de milieueffectrapportage over een ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna : Integratiespoorbesluit), dat door de Raad van State ongrondwettig werd bevonden omdat het op discriminerende wijze de inspraakmogelijkheden van de belanghebbenden beperkt. De bestreden bepaling valideert die schending van het gelijkheidsbeginsel in de lopende en reeds afgeronde planningsprocessen.

De gemeente Lebbeke, verzoekende partij in de zaak nr. 5531, wordt eveneens geconfronteerd met een provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan, meer bepaald voor de aanleg van een weg die de leefbaarheid van de gemeente dreigt te hypothekeren. De bestreden bepaling verhindert de vaststelling van onwettigheid van dat plan, vaststelling waardoor de goede ruimtelijke ordening op het grondgebied van de gemeente kan worden gevrijwaard. Bovendien hebben de inwoners van de gemeente geen kans gekregen om hun opmerkingen mee te delen over de inhoudsafbakening van het milieueffectenonderzoek voorafgaand aan de vaststelling van het plan.

A.2. Volgens de Vlaamse Regering is de bestreden bepaling niet grievend voor de verzoekende partijen voor zover zij betrekking heeft op gewestelijke en gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen en zouden de beroepen tot vernietiging bijgevolg slechts ontvankelijk zijn in zoverre de bestreden bepaling betrekking heeft op provinciale ruimtelijke uitvoeringsplannen. Aangezien het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan waardoor de verzoekende partijen zich gegriefd voelen nog niet door de Raad van State werd vernietigd, zouden de beroepen tot vernietiging bovendien slechts ontvankelijk zijn in zoverre zij betrekking hebben op paragraaf 1 van de bestreden bepaling. De Vlaamse Regering verwijst wat dat laatste punt betreft naar het arrest nr. 9/2012.

Wat de zaak nr. 5531 betreft, ziet de Vlaamse Regering niet in welk nadeel de verzoekende partij, de gemeente Lebbeke, zou kunnen lijden door de geldigverklaring waarin de bestreden bepaling voorziet, aangezien die betrekking heeft op een ongelijke behandeling die haar inspraakmogelijkheid niet raakt. De kennisgeving van de relevante documenten aan de betrokken gemeenten is immers in elk geval gewaarborgd. Bovendien zou de gemeente zich niet op het belang van haar inwoners kunnen beroepen, aangezien dat afbreuk zou doen aan het vereiste persoonlijk en rechtstreeks karakter van het belang. De gemeente had het nadeel dat haar inwoners zouden hebben geleden overigens zelf kunnen vermijden, meer bepaald door een melding dat de relevante documenten ter inzage werden gelegd. Ook de andere tussenkomende partijen - de provincie Oost-Vlaanderen, de stad Dendermonde, de Regie der Gebouwen en de nv « Uplace » e.a. - zijn van mening dat de gemeente Lebbeke niet persoonlijk en rechtstreeks getroffen wordt door de gevalideerde inspraakregeling. Het loutere feit dat zij een op onwettige wijze tot stand gekomen provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan bij de Raad van State heeft aangevochten, zou niet volstaan aangezien de Raad van State het belang bij het middel onderzoekt en de gemeente geen belang heeft bij het middel dat op de gebrekkige inspraakregeling is gebaseerd.

Wat de zaak nr. 5530 betreft, voeren de Regie der Gebouwen en de nv « Uplace » e.a. aan dat het door de verzoekende partij gewraakte ruimtelijk uitvoeringsplan nog niet definitief werd vastgesteld en derhalve nog niet in werking is getreden, zodat de bestreden bepaling niet erop van toepassing is en het belang van de verzoekende partij niet verschilt van het belang dat eenieder heeft bij de handhaving van de wettigheid van de bestreden bepaling. Ook de provincie Oost-Vlaanderen betwist het belang van de verzoekende partij bij de gevalideerde inspraakregeling : de verzoekende partij zou veeleer problemen hebben met de resultaten en de inhoud van het onderzoek dan met de omvang ervan.

A.3. De verzoekende partij in de zaak nr. 5530 meent dat zij reeds tijdens de opmaak van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan « Bijzonder Economisch Knooppunt Kampenhout-Sas » over het vereiste belang beschikte om de bestreden bepaling aan te vechten. Bovendien werd het plan inmiddels goedgekeurd en bij uittreksel in het *Belgisch Staatsblad* gepubliceerd. Zij voert aan dat zij daartegen een beroep tot nietigverklaring zal indienen bij de Raad van State. In geval van vernietiging van de bestreden bepaling, zal de onwettigheid van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan moeten worden vastgesteld en kan de verzoekende partij de gevraagde vergunning verkrijgen.

De verzoekende partij in de zaak nr. 5531 preciseert dat zij zich als gemeente geconfronteerd ziet met de opmaak van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan « Secundaire verbindingsweg tussen Aalst en Lebbeke », vastgesteld op 20 juni 2012 en goedgekeurd door de Vlaamse minister van Ruimtelijke Ordening op 16 oktober 2012. Zij betwist dat het in haar macht lag om zelf in de bijkomende openbaarmakingsverplichtingen te voorzien.

A.4. Onder voorbehoud dat de verzoekende partij in de zaak nr. 5530 aantoont dat zij tijdig een beroep tot nietigverklaring van het desbetreffend provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan heeft ingediend bij de Raad van State, meent de Vlaamse Regering dat het beroep tot vernietiging onontvankelijk moet worden verklaard bij gebrek aan belang. De Regie der Gebouwen en de nv « Uplace » e.a. zijn dezelfde mening toegedaan.

Ten aanzien van het middel

A.5. Het enige middel in beide zaken is afgeleid uit de schending van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, gewaarborgd door de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, afzonderlijk en in samenhang gelezen met het rechtszekerheidsbeginsel, het onpartijdigheidsbeginsel en het *fair play*-beginsel als beginselen van behoorlijke wetgeving, met het recht op een eerlijk proces, gewaarborgd door artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met het grondwettelijk beginsel van de scheiding der machten en het verbod op inmenging in de rechterlijke functie, gewaarborgd door titel III van de Grondwet en in het bijzonder door artikel 40 van de Grondwet, en met artikel 16 van de Grondwet en artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

De verzoekende partijen voeren aan dat de bestreden bepaling ruimtelijke uitvoeringsplannen valideert die door een schending van het gelijkheidsbeginsel zijn aangetast, doordat zij zijn tot stand gekomen met toepassing van het Integratiespoorbesluit. De Raad van State heeft immers met gezag van gewijsde vastgesteld dat de daarin vervatte regeling een discriminatoir onderscheid doet ontstaan tussen twee categorieën van personen die bij de publieke consultatie over een zogenaamd plan-MER wenselijk te worden betrokken (Raad van State, 12 augustus 2011, nr. 214.791, *Peleman e.a.*). Dat onderscheid zou door de bestreden bepaling in het decreet worden overgenomen, wat niet alleen een schending van het gelijkheidsbeginsel tot gevolg heeft, maar ook aanleiding

geeft tot onzorgvuldige besluitvorming. De regeling van het openbaar onderzoek beoogt immers niet alleen de bestuurde in de besluitvorming te betrekken, maar ook een zorgvuldige besluitvorming te waarborgen. Het gaat om plannen die aan de (Europese) plan-MER-plicht onderworpen zijn en waarvan mag worden verondersteld dat zij aanzienlijke effecten kunnen hebben op mens en milieu. De validatie heeft dus niet louter betrekking op een vormgebrek, zoals het ontbreken van het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State, maar op een inhoudelijke aantasting van het inspraakrecht.

De bestreden bepaling zou verder afbreuk doen aan de rechtszekerheid van de verzoekende partijen, doordat het hen verhindert zich voor de rechter te beroepen op artikel 159 van de Grondwet ten aanzien van de plannen die middels de bestreden bepaling worden gevalideerd. Zij beïnvloedt tevens hangende rechtsgedingen en lopende planningsprocessen. Elke rechtsbescherming zou op die manier onmogelijk worden gemaakt, hetgeen eveneens een schending uitmaakt van het gelijkheidsbeginsel. Het gebrek aan inspraak, de onzorgvuldige besluitvorming en de aantasting van de rechtsbescherming zouden niet door « dwingende redenen van algemeen belang » worden verantwoord. De verzoekende partijen verwijzen in dat verband naar de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en van het Grondwettelijk Hof. Zij betwisten ten slotte de stelling dat het onbegonnen werk zou zijn om de onwettige ruimtelijke uitvoeringsplannen aan een normale opmaakprocedure te onderwerpen en ook het budgettaire argument biedt naar hun oordeel geen voldoende verantwoording voor de aantasting van het recht op gelijke behandeling, inspraak, zorgvuldige besluitvorming en rechtszekerheid.

A.6. De Vlaamse Regering werpt allereerst op dat nergens in het verzoekschrift wordt uiteengezet in welk opzicht de bestreden bepaling onverenigbaar zou zijn met artikel 16 van de Grondwet en artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, zodat het middel niet ontvankelijk zou zijn in zoverre de schending van die bepalingen wordt aangevoerd.

Van een schending van het gelijkheidsbeginsel, al dan niet in samenhang gelezen met het rechtszekerheidsbeginsel, is er volgens de Vlaamse Regering geen sprake, omdat de beïnvloeding van rechtsgedingen door (de retroactieve werking van) de bestreden bepaling redelijk verantwoord is. Die verantwoording vloeit enerzijds voort uit de draagwijdte van de bestreden bepaling - het ongewijzigd geldig verklaren van een administratieve rechtshandeling die door een louter externe onwettigheid is aangetast - en anderzijds uit de doelstelling van die geldigverklaring alsook de omstandigheden waarin en de motieven op grond waarvan daartoe door de decreetgever werd beslist. De bestreden bepaling zou voorzien in de validatie van ruimtelijke uitvoeringsplannen die niet als zodanig onwettig zijn, laat staan onwettig werden bevonden, maar alleen maar door de Raad van State vernietigd hadden kunnen worden vanwege een onwettigheid die in een andere rechtsnorm is gesitueerd, meer bepaald het Integratiespoorbesluit. Niet dat besluit wordt geldig verklaard, maar de met toepassing van dat besluit *in tempore non suspecto* opgemaakte ruimtelijke uitvoeringsplannen. Ook wordt de door de Raad van State vastgestelde discriminatie niet « grondwettig verklaard » door de bestreden bepaling. Zij verleent enkel een rechtsgrond aan de ruimtelijke uitvoeringsplannen die, minstens gedeeltelijk, met toepassing van het ongrondwettig geachte besluit tot stand zijn gekomen. De Vlaamse Regering voert verder aan dat de rechtsonderhorigen nog steeds een beroep kunnen doen op artikel 159 van de Grondwet, niet alleen om zijdelings de onwettigheid aan te tonen van andere besluiten waarin de door hen bestreden beslissingen rechtsgrond vinden, maar ook om zijdelings de onwettigheid aan te tonen van het Integratiespoorbesluit, zij het op andere gronden.

De Vlaamse Regering wijst vervolgens op de ruime beoordelingsvrijheid waarover de decreetgever op het stuk van de ruimtelijke planning en ordening beschikt en op de uitvoerige toelichting van de uitzonderlijke omstandigheden en dwingende motieven van algemeen belang in de parlementaire voorbereiding van de bestreden bepaling. Daaruit blijkt dat de wettelijke validatie zich opdrong vanuit het oogpunt van het noodzakelijk en spoedig herstel van de rechtszekerheid, enerzijds, en het vrijwaren van de continuïteit en de werkbaarheid van de planningsinstrumenten in de ruimtelijke ordening, anderzijds. Voorts heeft de decreetgever met de bestreden geldigverklaring ook de afdwingbare kracht en de rechtszekerheid hersteld of gevrijwaard van al de reeds verleende of nog te verlenen stedenbouwkundige en milieuvergunningen die hun rechtsgrond vinden in de ruimtelijke uitvoeringsplannen die met toepassing van het onwettig bevonden besluit tot stand zijn gekomen of, in bepaalde mate, nog tot stand zullen komen. In het licht van de doelstelling van de decreetgever om de rechtszekerheid zo spoedig mogelijk te herstellen, enerzijds, en gelet op zijn uitdrukkelijke afweging van het algemeen belang van de ruimtelijke ordening en de private belangen die gebaat zijn bij een gelijke rechtsbescherming, anderzijds, moet de wettelijke validatie volgens de Vlaamse Regering redelijk worden geacht. De verschillen in behandeling die daaruit voortvloeien, zouden door de grondwettige keuze voor de techniek van de wetgevende validatie worden verantwoord. Tot slot wordt nog gewezen op een aantal

precedenten waaruit zou blijken dat het procedé waarvan te dezen de grondwettigheid wordt betwist reeds herhaaldelijk door het Hof op zijn grondwettigheid werd getoetst en telkens grondwettig werd bevonden.

A.7. Volgens de provincie Oost-Vlaanderen moet de decreetgever zich verantwoorden voor het verschil in behandeling tussen personen die zich met toepassing van artikel 159 van de Grondwet op een schending van het gelijkheidsbeginsel door het Integratiespoorbesluit kunnen beroepen, enerzijds, en de personen die dat als gevolg van de bestreden bepaling niet meer kunnen, anderzijds. Het verschil in behandeling tussen personen die bij een publieke consultatie volgens het integratiespoor willen worden betrokken, enerzijds, en personen die bij een publieke consultatie volgens de algemene regeling willen worden betrokken, anderzijds, zou niet rechtstreeks aan de orde zijn. Dat laatste verschil wordt door de decreetgever precies erkend en ligt aan de basis van de bestreden validatiebepaling. Het bestaat erin dat volgens de regeling van het integratiespoor geen bericht in de krant of het gemeentelijk infoblad over de inzagemogelijkheden verschijnt en dat geen aanplakking op de gemeentelijke aanplakplaatsen dient te gebeuren. Ook als dat wel het geval is (algemene regeling) worden de belanghebbenden niet persoonlijk aangeschreven. Bovendien zou de groep belanghebbenden die met de bekendmaking van een publieke consultatie wordt beoogd, relatief beperkt zijn. Een publicatie op het internet zou een veel groter publiek kunnen bereiken en vergt ook minder moeite van de belanghebbenden dan het gaan bekijken van de gemeentelijke aanplakborden. Er zou bijgevolg geen sprake zijn van het ontbreken van volwaardige inspraakmogelijkheden wanneer het integratiespoor wordt gevolgd. *In concreto* blijken de gevolgen van het verschil in bekendmaking zeer beperkt of zelfs onbestaande. Voor het overige herhaalt de tussenkomenende partij een aantal argumenten uit de parlementaire voorbereiding ter ondersteuning van de bestreden bepaling.

A.8. De stad Dendermonde is van oordeel dat de bestreden bepaling, gelet op de doelstelling van rechtszekerheid, een redelijk verantwoorde maatregel is die er overigens niet aan in de weg staat dat een ruimtelijk uitvoeringsplan om reden van een andere onwettigheid kan worden aangevochten. De mogelijke onwettigheid van het Integratiespoorbesluit, die naar aanleiding van een vordering tot schorsing en een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State aan het licht is gekomen, zou niet tot gevolg kunnen hebben dat het Vlaams Parlement zich in de onmogelijkheid bevindt om de rechtsonzekerheid te verhelpen die uit die onwettigheid is ontstaan. Voor de dwingende motieven van algemeen belang verwijst de tussenkomenende partij naar de parlementaire voorbereiding van de bestreden bepaling. Daaruit blijkt met name dat de validatie betrekking zal hebben op meer dan vijftig gemeentelijke, provinciale en gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen. Het is niet vereist dat per individueel uitvoeringsplan de uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang worden uiteengezet. Het algemeen belang dat inherent is aan het ruimtelijk beleid zou volstaan als motivering. Ten slotte wordt opgemerkt dat de vermeende schending van het gelijkheidsbeginsel de fase vóór de opmaak van het milieueffectrapport en niet het reeds opgestelde plan-MER betreft. De keuze van de decreetgever om het overdoen van logge administratieve procedures te vermijden door middel van een validatie, zou een verantwoorde keuze zijn.

A.9. De Regie der Gebouwen en de nv « Uplace » e.a. betwisten allereerst de ontvankelijkheid van het middel in zoverre het Grondwettelijk Hof niet bevoegd is om rechtstreeks te toetsen aan sommige van de aangevoerde bepalingen en beginselen en in zoverre de verzoekende partijen niet uiteenzetten in welk opzicht aan sommige van de aangevoerde bepalingen en beginselen afbreuk zou zijn gedaan. Bovendien acht het Hof zich niet bevoegd om de formele onregelmatigheden te onderzoeken waardoor de administratieve rechtshandeling zou zijn aangetast vóór de bekrachtiging ervan, zelfs indien zij als schendingen van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet worden voorgesteld.

In ondergeschikte orde zijn de tussenkomenende partijen van oordeel dat het middel niet gegrond is. Zij wijzen erop dat het discriminerend karakter van het Integratiespoorbesluit pas in het arrest van de Raad van State van 10 september 2012 is komen vast te staan, zodat die onwettigheid op het moment van de goedkeuring van de bestreden bepaling niet bestond en dus niet kon worden bekrachtigd. De bestreden bepaling spreekt zich ook op geen enkele wijze uit over dat besluit. Niet de vermeende ongrondwettigheid van dat besluit is derhalve in het geding, maar de grondwettigheid van de bestreden bepaling. Die bepaling valideert de betrokken ruimtelijke uitvoeringsplannen op slechts één enkel rechtspunt, namelijk dat het werd opgemaakt met toepassing van het *prima facie* onwettig bevonden Integratiespoorbesluit. Het betreft een onwettigheid die losstaat van de interne geldigheid van de voormelde plannen. Het niet voldoen aan een meldingsplicht zou een externe onwettigheid zijn, die door de decreetgever werd gevalideerd.

De tussenkomenende partijen betogen dat er geen vergelijkbare categorieën worden aangevoerd (de grondslag, het toepassingsgebied, het verloop van de procedure en de finaliteit van het integratiespoor zouden verschillen van de algemene regeling), dat de bepaling een dwingend motief van algemeen belang nastreeft

(meer bepaald de rechtszekerheid, zoals uiteengezet in de parlementaire voorbereiding) en dat de maatregel evenredig is ten opzichte van die doelstelling (de validatie is beperkt in tijd en omvang). Om hun standpunt te ondersteunen, verwijzen zij naar de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Het zou ten slotte de verzoekende partijen noch het Hof toekomen hun beoordeling van de opportuniteit van de maatregel in de plaats te stellen van het oordeel van een democratisch verkozen decreetgever. Inzake ruimtelijke ordening beschikt de overheid immers over een ruime beoordelingsmarge en er zou niet zijn aangetoond dat de bestreden maatregel op een kennelijk verkeerde beoordeling berust of dat de decreetgever buiten de haar toegekende beoordelingsmarge is getreden.

- B -

B.1. De bestreden bepaling van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, zoals ingevoegd bij artikel 35 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 11 mei 2012 houdende wijziging van diverse bepalingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en wijziging van de regelgeving wat de opheffing van het agentschap Ruimtelijke Ordening betreft, luidt als volgt :

« Art. 7.4.1/2. § 1. De gewestelijke, provinciale en gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen worden geldig verklaard met ingang van de datum van inwerkingtreding ervan. De geldigverklaring is beperkt tot de schending van het gelijkheidsbeginsel, doordat het definitief vastgestelde plan tot stand gekomen is met toepassing van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 april 2008 betreffende het integratiespoor voor de milieueffectrapportage over een ruimtelijk uitvoeringsplan. Dat besluit zou een onverantwoorde ongelijke behandeling inhouden van personen die wensen betrokken te worden bij de publieke consultatie over de inhoudsafbakening van een plan-MER voor een ruimtelijk uitvoeringsplan dat wordt opgemaakt volgens de regels die gelden wanneer het integratiespoor wordt gevolgd, en de personen die wensen betrokken te worden bij de publieke consultatie over een plan-MER volgens de algemene regeling.

De geldigverklaring geldt voor gewestelijke, provinciale en gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen waarvoor de beslissing van de dienst Mer over de volledigheid van de nota voor publieke consultatie genomen werd vóór de inwerkingtreding van dit artikel.

De geldigverklaring geldt tot het tijdstip van de inwerkingtreding van een ruimtelijk uitvoeringsplan dat, voor het gebied waarop het betrekking heeft, het geldig verklaarde ruimtelijke uitvoeringsplan vervangt.

§ 2. De Vlaamse Regering is ertoe gemachtigd de besluiten houdende definitieve vaststelling van gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen die volgens een vernietigingsarrest van de Raad van State aangetast zijn door een schending, vermeld in § 1, voor de toekomst ongewijzigd vast te stellen voor de percelen waarop het arrest betrekking heeft.

De provincieraad is ertoe gemachtigd de besluiten houdende definitieve vaststelling van provinciale ruimtelijke uitvoeringsplannen die volgens een vernietigingsarrest van de Raad van State aangetast zijn door een schending, vermeld in § 1, voor de toekomst ongewijzigd vast te stellen voor de percelen waarop het arrest betrekking heeft. De Vlaamse Regering is er tevens toe gemachtigd deze besluiten opnieuw goed te keuren.

De gemeenteraad is ertoe gemachtigd de besluiten houdende definitieve vaststelling van gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen die volgens een vernietigingsarrest van de Raad van State aangetast zijn door een schending, vermeld in § 1, voor de toekomst ongewijzigd vast te stellen voor de percelen waarop het arrest betrekking heeft. De deputatie is er tevens toe gemachtigd deze besluiten opnieuw goed te keuren ».

Die bepaling vormt ook het onderwerp van een door de Raad van State aan het Hof voorgelegde prejudiciële vraag (zaak nr. 5479).

B.2. De bestreden bepaling beoogt de gewestelijke, provinciale en gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen (RUP) onvatbaar te maken voor de onwettigheid waardoor zij zijn aangetast, hetzij door die plannen geldig te verklaren (§ 1), hetzij door te machtigen die plannen ongewijzigd opnieuw vast te stellen wanneer zij reeds door de Raad van State zijn vernietigd (§ 2).

De onwettigheid waardoor de plannen zijn aangetast, betreft de gebrekkige mogelijkheid tot inspraak van de belanghebbenden bij de totstandkoming van de plannen, meer bepaald wanneer die inspraak plaatsvond met toepassing van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 april 2008 betreffende het integratiespoor voor de milieueffectrapportage over een ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna : Integratiespoorbesluit). Dat besluit voert een afzonderlijke regeling in die afwijkt van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007 betreffende de milieueffectrapportage over plannen en programma's (het zogenaamde « plan-MER »).

B.3. Bij zijn arrest van 12 augustus 2011 (nr. 214.791, *Peleman e.a.*) heeft de Raad van State het Integratiespoorbesluit onwettig bevonden en met toepassing van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing gelaten.

De Raad van State stelde allereerst vast dat het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (hierna : DABM) voor de opmaak van een plan-MER

« zowel volgens de algemene regeling als volgens een regeling vastgesteld voor het volgen van het integratiespoor aan de administratie eenzelfde verplichting oplegt, met name enerzijds ‘ de volledig verklaarde kennisgeving ’, d.i. de door de initiatiefnemer van het MER aan de administratie betekende nota met betrekking tot de reikwijdte, het detailleringsniveau en de aanpak van het plan-MER, respectievelijk ‘ de volledig verklaarde nota voor publieke consultatie ’, die eenzelfde inhoud heeft, ter beschikking te stellen van het publiek en anderzijds bij de bekendmaking ervan duidelijk aan te geven dat het publiek en de instanties over een termijn van dertig dagen beschikken om eventuele opmerkingen aan de administratie te bezorgen ».

Vervolgens merkte de Raad van State op dat de onderscheiden besluiten van de Vlaamse Regering evenwel een verschillende regeling van bekendmaking aan het publiek bevatten :

« In de algemene regeling wordt aan de bevoegde administratie de verplichting opgelegd via een bericht in ten minste één krant of in het gemeentelijk infoblad dat in de betrokken gemeente of gemeenten verspreid wordt, én door aanplakking op de aanplakplaatsen van de betrokken gemeente of gemeenten, te ‘ melden ’ dat de volledig verklaarde kennisgeving kan worden geraadpleegd op de aangegeven plaatsen, terwijl deze meldingsplicht niet wordt opgelegd in de voor het integratiespoor geldende regeling, en er in laatstgenoemde regeling wat betreft de kennisgeving aan het publiek mee wordt volstaan de betrokken nota voor publieke consultatie ter inzage te leggen op de aangegeven plaatsen ».

De Raad van State leidt daaruit af dat

« de mogelijkheid voor het publiek om kennis te nemen van enerzijds de bedoelde ‘ volledig verklaarde kennisgeving ’ in de algemene regeling en anderzijds van ‘ de volledig verklaarde nota voor publieke consultatie ’ in de regeling bepaald voor het integratiespoor op ongelijke wijze wordt geregeld, derwijze dat het publiek in de laatstgenoemde regeling op een ernstige wijze wordt beknot in zijn mogelijkheden om met betrekking tot deze nota binnen de voorziene termijn zijn opmerkingen en bezwaren te kunnen laten gelden. In tegenstelling overigens tot de overheden en instanties die met een aangetekende brief of via de elektronische post met ontvangstmelding ‘ op de hoogte worden gebracht van de publicaties op de websites ’, wordt het publiek in laatstgenoemd geval immers op geen enkele wijze op de hoogte gebracht van deze ‘ publicaties ’ ».

De Raad van State komt tot het besluit dat

« de rechtzoekenden die wensen betrokken te worden bij de publieke consultatie over de inhoudsafbakening van een plan-MER voor een RUP dat wordt opgemaakt volgens de regels die gelden wanneer het integratiespoor wordt gevolgd, en de rechtzoekenden die wensen betrokken te worden bij de publieke consultatie over een plan-MER volgens de algemene regeling, ongelijk worden behandeld, dat deze ongelijke behandeling volgt uit het verschil in de regelgeving vervat in de uitvoeringsbesluiten die zijn genomen op grond van dezelfde in het DABM opgelegde verplichtingen, en dat die ongelijke behandeling op het eerste gezicht

haar verantwoording niet vindt in de specificiteit van het integratiespoor zoals deze in het DABM is bepaald ».

Die vaststelling noopt de Raad van State ertoe

« het besluit van de Vlaamse regering van 18 april 2008 betreffende het integratiespoor voor de milieueffectrapportage over een ruimtelijk uitvoeringsplan, te dezen met toepassing van artikel 159 van de Grondwet in zoverre wegens niet overeenstemming met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet buiten toepassing te laten ».

In een later arrest - tevens het verwijzingsarrest in de zaak nr. 5479 - bevestigt de Raad van State het voormelde standpunt en voegt eraan toe :

« Argumenten zoals efficiëntie, snelheid, duurzaamheid en grotere bereikbaarheid voor het grote publiek van een publicatie op internet nemen niet weg dat de raadpleging door belanghebbenden van de website van de bevoegde overheid, van de dienst MER of op het gemeentehuis van de betrokken gemeenten in hoofde van die belanghebbenden de wetenschap veronderstellen dat de volledig verklaarde kennisgeving/nota voor publieke consultatie ter inzage is gelegd. De algemene regeling draagt bij tot die wetenschap doordat via een bericht in ten minste één krant of in het gemeentelijk infoblad dat in de betrokken gemeente of gemeenten verspreid wordt, én door aanplakking op de aanplakplaatsen van de betrokken gemeente of gemeenten, wordt gemeld dat de volledig verklaarde kennisgeving tegelijkertijd via de aangegeven kanalen kan worden geraadpleegd. De regeling vervat in het besluit van 18 april 2008 voorziet niet in een dergelijke melding dat de volledig verklaarde nota voor publieke consultatie ter inzage wordt gelegd door publicatie op de website van de bevoegde overheid, op de website van de dienst Mer en op het gemeentehuis » (RvSt, 10 september 2012, nr. 220.536, *Peleman e.a.*).

Ten aanzien van het belang van de verzoekende partijen

B.4.1. De Vlaamse Regering en de andere tussenkomenende partijen betwisten het belang van de verzoekende partijen bij de vernietiging van de bestreden bepaling.

B.4.2. De verzoekende partij in de zaak nr. 5530 is eigenaar van een bedrijfsterrein. Zij kan rechtstreeks en ongunstig worden geraakt door een bepaling die, op algemene wijze, de gewestelijke, provinciale en gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen beoogt onvatbaar te maken voor de onwettigheid waardoor zij zijn aangetast, meer bepaald doordat zij het buiten toepassing verklaren verhindert van een besluit dat strijdig is bevonden met de artikelen 10 en

11 van de Grondwet in zoverre het de mogelijkheid tot inspraak van de verzoekende partij bij de totstandkoming van de betrokken plannen op een ernstige wijze beknót.

B.4.3. De verzoekende partij in de zaak nr. 5531 is een gemeente. Zij wordt eveneens door de bestreden bepaling verhinderd om onwettige ruimtelijke uitvoeringsplannen aan te vechten op grond van de voormelde onwettigheid. De vraag of die onwettigheid de verzoekende partij een nadeel berokkent, betreft de relevantie van de krachtens artikel 159 van de Grondwet opgeworpen exceptie van onwettigheid en dient in voorkomend geval door de bevoegde rechter te worden beantwoord.

B.4.4. De verzoekende partijen doen derhalve blijken van het vereiste belang.

Ten aanzien van het middel

B.5. Het enige middel in beide zaken is afgeleid uit de schending van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, gewaarborgd door de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met andere grondwetsbepalingen, met verdragsbepalingen en met algemene rechtsbeginselen.

De verzoekende partijen voeren in essentie aan dat de decreetgever de door de Raad van State vastgestelde schending, door het Integratiespoorbesluit, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, heeft bestendigd en daardoor tevens de rechtsbescherming van een categorie van personen onmogelijk heeft gemaakt.

B.6. Zoals het Hof reeds herhaaldelijk heeft geoordeeld, kan het bestaan van een beroep bij de Raad van State niet verhinderen dat de onregelmatigheid waardoor de bestreden handeling is aangetast, zou kunnen worden verholpen, zelfs vóór de uitspraak over dat beroep (zie o.a. arrest nr. 166/2008 van 27 november 2008, B.13) en doet de vernietiging door de Raad van State van een bestuurshandeling ten gunste van de verzoekende partijen geen onaantastbaar recht ontstaan om voor altijd te worden vrijgesteld van de toepassing van het geheel of een deel van de bepalingen ervan die in een nieuwe bestuurshandeling zijn vervat, waarvan de grondwettigheid onbetwistbaar zou zijn (zie o.a. arrest nr. 55/2010 van 12 mei 2010, B.11).

Inzonderheid inzake ruimtelijke ordening heeft het Hof geoordeeld dat de vernietiging door de Raad van State van een besluit van een gemeenteraad houdende definitieve vaststelling van een bijzonder plan van aanleg ten gunste van de verzoekende partijen voor de Raad van State geen onaantastbaar recht doet ontstaan om voor altijd te zijn vrijgesteld van iedere regeling, door een bijzonder plan van aanleg of door een ander planningsinstrument, van de bestemming van de percelen waarvan zij eigenaar zijn of die zij exploiteren. Het gezag van gewijsde verhindert niet dat de aangelegenheid die door een door de Raad van State vernietigde akte was geregeld, het voorwerp uitmaakt van een nieuwe regeling, zonder evenwel definitieve rechterlijke beslissingen in het gedrang te kunnen brengen. Zo kan de decreetgever de rechtsgrond leveren die ontbrak bij de akten die door de Raad van State zijn vernietigd (arrest nr. 9/2012 van 25 januari 2012, B.13.3).

B.7. De voorliggende beroepen tot vernietiging bewijzen dat, hoewel het optreden van de decreetgever de verzoekende partijen verhindert om het door de Raad van State onwettig bevonden Integratiespoorbesluit buiten toepassing te doen laten in zoverre het de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt, dat optreden hun evenwel niet het recht ontzegt de ongrondwettigheid van het decreet waarmee wordt beoogd de gewestelijke, provinciale en gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen onvatbaar te maken voor de onwettigheid waardoor zij zijn aangetast, hetzij door die plannen geldig te verklaren (§ 1), hetzij door te machtigen die plannen ongewijzigd opnieuw vast te stellen wanneer zij reeds door de Raad van State zijn vernietigd (§ 2), aan het Hof voor te leggen. Doordat het Hof een gelijkwaardige toetsing aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet uitoefent, doet de bestreden bepaling geen verschil in behandeling inzake jurisdictionele waarborgen ontstaan.

B.8. Anders dan de Vlaamse Regering betoogt, betreft de bestreden bepaling geen validatie van een louter vormgebrek. De bestreden bepaling bestendigt het door de Raad van State vastgestelde verschil in behandeling, wat de mogelijkheid tot inspraak over de inhoudsafbakening van een plan-MER voor een ruimtelijk uitvoeringsplan betreft, naargelang de procedure van het Integratiespoorbesluit of de algemene procedure wordt gevolgd. De mogelijkheid tot inspraak betreffende ruimtelijke uitvoeringsplannen, waartoe de decreetgever zich met de goedkeuring van het Verdrag van Aarhus « betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden » heeft verbonden, betreft geen louter vormvereiste. Zij biedt een waarborg 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) en voor de duurzame ontwikkeling die de decreetgever dient na te streven (artikel 7*bis* van de Grondwet). De inspraakregeling dient de betrokkenen een effectieve mogelijkheid te bieden om hun opmerkingen en bezwaren kenbaar te maken zodat de bestuursorganen daarmee naar behoren rekening kunnen houden.

De bestendinging van het voormelde verschil in behandeling dient, zoals het verschil in behandeling zelf, bestaanbaar te zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.9. In de parlementaire voorbereiding wordt de bestreden bepaling als volgt verantwoord :

« Zonder het belang te willen minimaliseren van de verplichting om elke ongelijke behandeling te weren bij de totstandkoming van regelgeving, moet worden gesteld dat de [...] mogelijke nasleep van een door de Raad van State vastgestelde ongelijke behandeling niet in verhouding staat tot de door de Raad van State in het arrest van 12 augustus 2011 weerhouden ongelijke behandeling. Elk gemeentelijk, provinciaal of gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan en elke beslissing die steunt op een ruimtelijk uitvoeringsplan dat is tot stand gekomen na een procedure waarbij toepassing werd gemaakt van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 april 2008 betreffende het integratiespoor voor de milieueffectrapportage, kan, door middel van een beroep op artikel 159 van de Grondwet, in het geding worden gebracht.

De ruimtelijke ordening zoals ze is uitgetekend in de gemeentelijke, provinciale en gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen wordt door de beweerde onwettigheid van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 april 2008 betreffende het integratiespoor voor de milieueffectrapportage ernstig gehypothekeerd.

Een mogelijke manier om de ontstane rechtsonzekerheid te verhelpen, zou erin bestaan geen stedenbouwkundige vergunningen of milieuvergunningen meer te verlenen voor bouwwerken of bedrijven die mogelijk gemaakt werden door gemeentelijke, provinciale of gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen, in afwachting dat die plannen kunnen worden bevestigd na een volledige herneming van de goedkeuringsprocedure, ditmaal met toepassing van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007 betreffende milieueffectrapportage. De herneming van al die goedkeuringsprocedures waarin nochtans een milieueffectbeoordeling werd uitgevoerd, zou zeer tijdrovend zijn, zeer veel mankracht vergen en zeer hoge maatschappelijke kosten met zich meebrengen, terwijl de baten voor het leefmilieu onzeker zijn.

[...]

De enige manier om de rechtsonzekerheid zonder aanzienlijke vertraging en zonder al te hoge kosten te verhelpen, is een ingrijpen van de decreetgever. Deze regeling is verantwoord omdat de gevalideerde ongelijke behandeling niet opweegt tegen de ernstige en langdurige impact die de effectieve of potentiële nietigverklaring van bovenvermelde plannen, door het

cascade-effect ervan op de geldigheid van andere plannen en vergunningen, heeft op het beleid inzake Ruimtelijke Ordening, de openbare rust en het economische klimaat, en dat zowel vanuit het oogpunt van een behoorlijke overheidswerking als op het vlak van de rechtszekerheid van de burgers. Tevens wordt erop gewezen dat de regeling niet het ongedaan maken of de beïnvloeding van een werkzame rechtsbescherming tot doel heeft, en dat de invloed die ze daarop niettemin heeft, gezien de afbakening van haar toepassingsgebied, beperkt blijft.

De regeling in de eerste paragraaf is preventief. Door de geldigverklaring van de goedgekeurde en vastgestelde ruimtelijke uitvoeringsplannen wordt verhinderd dat in de toekomst nog een middel tot nietigverklaring of een exceptie van onwettigheid, op basis van artikel 159 van de Grondwet en ontleend aan de schending van het gelijkheidsbeginsel voortvloeiend uit de toepassing van het besluit van 18 april 2008 betreffende het integratiespoor voor de milieueffectrapportage, gegrond wordt verklaard. De validatie wordt daartoe beperkt. De Raad van State en de burgerlijke rechter blijven met andere woorden bevoegd om zich uit te spreken over elke andere onregelmatigheid die tegen een gemeentelijk, provinciaal of gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan wordt aangevoerd. Alleen de schending van het gelijkheidsbeginsel voortvloeiend uit de toepassing van het besluit van 18 april 2008 wordt afgedekt.

De tweede paragraaf van dit artikel is remediërend. De Vlaamse Regering, de provincieraad en de gemeenteraad worden bevoegd verklaard om een ruimtelijk uitvoeringsplan dat volgens een vernietigingsarrest van de Raad van State door het bedoelde vormgebrek is aangetast, voor de toekomst opnieuw ongewijzigd vast te stellen voor de percelen waarop het arrest betrekking heeft » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2011-2012, nr. 1494/1, pp. 19-20).

B.10. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat de bestreden bepaling werd aangenomen om de rechtsonzekerheid die het gevolg zou zijn van een arrest van de Raad van State weg te nemen en om het tijdverlies en de hoge kosten die het opnieuw goedkeuren van de ruimtelijke uitvoeringsplannen met zich zou meebrengen, te vermijden.

Die dwingende motieven van algemeen belang kunnen te dezen niet verantwoorden dat op discriminerende wijze afbreuk wordt gedaan aan de rechten van de betrokken belanghebbenden. Weliswaar vermag de decreetgever ruimtelijke uitvoeringsplannen onvatbaar te maken voor de onwettigheid waardoor zij zijn aangetast, hetzij door die plannen geldig te verklaren, hetzij door te machtigen die plannen ongewijzigd opnieuw vast te stellen wanneer zij reeds door de Raad van State zijn vernietigd, maar een dergelijke validatie kan, wanneer zij niet louter een vormgebrek betreft, slechts als uiterste redmiddel worden aangewend.

In het voorliggende geval wordt niet aangetoond dat het opnieuw goedkeuren, door de bevoegde overheden, van de ruimtelijke uitvoeringsplannen die op onwettige wijze tot stand zijn gekomen, nadat de betrokkenen een effectieve mogelijkheid werd geboden om hun opmerkingen en bezwaren kenbaar te maken over de inhoudsafbakening van een plan-MER voor een ruimtelijk uitvoeringsplan, of het voorzien in een afwijkende procedure, door de decreetgever, waarin dezelfde mogelijkheid voor de betrokken personen wordt gewaarborgd, onmogelijk of uiterst moeilijk zou zijn.

B.11. Zoals de Raad van State, stelt het Hof vast dat het verschil in behandeling van de categorieën van personen die aan de ene of de andere procedure zijn onderworpen niet redelijk kan worden verantwoord aangezien daardoor op onevenredige wijze afbreuk wordt gedaan aan de mogelijkheid tot inspraak van bepaalde belanghebbenden bij de totstandkoming van de betrokken ruimtelijke uitvoeringsplannen.

B.12. De bestreden bepaling schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Om die redenen,

het Hof

vernietigt artikel 7.4.1/2 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, ingevoegd bij artikel 35 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 11 mei 2012 houdende wijziging van diverse bepalingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en wijziging van de regelgeving wat de opheffing van het agentschap Ruimtelijke Ordening betreft.

Aldus uitgesproken in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op de openbare terechtzitting van 31 juli 2013.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt