

Rolnummer 6873
Arrest nr. 107/2018 van 19 juli 2018

A R R E S T

In zake : de vordering tot schorsing van de artikelen 68 en 69 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 8 december 2017 houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving, ingesteld door Philip Maes en anderen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters A. Alen en J. Spreutels, en de rechters J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, F. Daoût en R. Leysen, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter A. Alen,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de vordering en rechtspleging*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 19 maart 2018 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 20 maart 2018, is een vordering tot schorsing ingesteld van de artikelen 68 en 69 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 Philip Maes, Jörg Heuvelds, Johannes Van Den Assem en Robert Van Heyst, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. R. Tijs, advocaat bij de balie te Antwerpen.

Bij hetzelfde verzoekschrift vorderen de verzoekende partijen eveneens de vernietiging van dezelfde decreetsbepalingen.

Bij beschikking van 28 maart 2018 heeft het Hof de terechtzitting voor de debatten over de vordering tot schorsing bepaald op 25 april 2018, na de in artikel 76, § 4, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof bedoelde overheden te hebben uitgenodigd hun eventuele schriftelijke opmerkingen, in de vorm van een memorie, uiterlijk op 18 april 2018 in te dienen en een afschrift ervan binnen dezelfde termijn aan de verzoekende partijen over te zenden.

De Vlaamse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. B. Martel en Mr. K. Caluwaert, advocaten bij de balie te Brussel, heeft schriftelijke opmerkingen ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 25 april 2018 :

- zijn verschenen :

. Mr. R. Tijs en Mr. J. Maes, advocaat bij de balie te Antwerpen, voor de verzoekende partijen;

. Mr. B. Martel en Mr. K. Caluwaert, voor de Vlaamse Regering;

- hebben de rechters-verslaggevers E. Derycke en F. Daoût verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- is de zaak in beraad genomen.

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

II. *In rechte*

- A -

A.1. De verzoekende partijen vorderen de schorsing en de vernietiging van de artikelen 68 en 69 van het decreet van 8 december 2017 houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving (hierna : het decreet van 8 december 2017). Ingevolge de bestreden artikelen is het thans in ontginningsgebieden mogelijk om, naast de ontginning van primaire grondstoffen, de ontgonnen grondstoffen mechanisch te bewerken en te verrijken door menging met afbraakstoffen.

A.2. De verzoekende partijen zijn allen eigenaar en bewoner van percelen in de onmiddellijke omgeving van een ontginningsgebied voor zand te Brasschaat. De site maakte reeds het voorwerp uit van meerdere administratieve en gerechtelijke procedures, aangezien er talrijke niet-vergunde nevenactiviteiten werden uitgevoerd, die ernstige stofhinder, geluidshinder, geluidsoverlast, verkeershinder, lichthinder en visuele en esthetische hinder veroorzaakten. Ingevolge een vonnis van 23 mei 2017, naar aanleiding van een milieustakingsvordering, werd de onmiddellijke staking van de werkzaamheden, onder verbeurte van een dwangsom van 10 000 euro per dag, bevolen. Door de diverse juridische procedures slaagden de omwonenden erin de niet-bestemmingsconforme activiteiten, die de grootste hinder voor de buurtbewoners veroorzaakten, te beëindigen.

Met de aanneming van de thans bestreden artikelen van het decreet van 8 december 2017 worden de niet-bestemmingsconforme inrichtingen mogelijk in een ontginningsgebied, waardoor de exploitant voortaan de mogelijkheid zal hebben om een nieuwe aanvraag tot het verkrijgen van een omgevingsvergunning in te dienen, waardoor hij zal kunnen overgaan tot het exploiteren van dergelijke inrichtingen.

A.3. De Vlaamse Regering voert aan dat het ingediende schorsingsberoep gedeeltelijk onontvankelijk is wegens gebrek aan uiteenzetting van de middelen, dan wel bij gebrek aan grieven.

Wat betreft het gebrek aan uiteenzetting van de middelen, meent de Vlaamse Regering dat het eerste middel van de verzoekende partijen uitgaat van de vaststelling dat afwijkingen van de toegelaten activiteiten binnen een bepaalde bestemming op een gewestplan enkel tot stand kunnen komen door een wijziging van dat plan, in het kader waarvan is voorzien in de voorafgaande inspraak van het publiek. De verzoekende partijen beschouwen de bestreden regeling dus als een « plan » in de zin van artikel 7 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 »), maar leggen niet uit in welk opzicht de artikelen 6 en 8 van het Verdrag van Aarhus geschonden zouden zijn. Om die reden is het eerste middel minstens deels onontvankelijk bij gebrek aan uiteenzetting.

Wat betreft het gebrek aan uiteenzetting van de grieven, meent de Vlaamse Regering dat uit de omschrijving van het beroep en het beschikkend gedeelte van het verzoekschrift kan worden afgeleid dat het beroep strekt tot de schorsing en vernietiging van de artikelen 68 en 69 van het decreet van 8 december 2017. Echter, de verzoekende partijen voeren enkel grieven aan tegen de bestreden bepalingen « voor zover deze artikelen de mechanische bewerking van ontgonnen delfstoffen en de verrijking van de ontgonnen delfstoffen door menging met (extern aangevoerde) afbraakstoffen in de ontginningsgebieden mogelijk maken » en ontwikkelen geen grieven tegen de bestreden bepalingen in zoverre die erin voorzien dat de voormelde handelingen ook mogelijk worden gemaakt in een « gebied voor de winning van oppervlakedelfstoffen ». Het door de verzoekende partijen ingediende beroep is, volgens de Vlaamse Regering, slechts onvankelijk in zoverre de vernietiging wordt beoogd van de artikelen 68 en 69 van het bestreden decreet, in de mate waarin die bepalingen van toepassing zijn op de in de gewestplannen aangeduide ontginningsgebieden.

A.4.1. Als moeilijk te herstellen ernstig nadeel voeren de verzoekende partijen de onomkeerbare hinder en de permanente en voortdurende aantasting van hun leefomgeving aan.

Aangezien de exploitant thans de mogelijkheid heeft om een nieuwe aanvraag in te dienen tot het verkrijgen van een nieuwe omgevingsvergunning, kunnen de principieel niet-bestemmingsconforme handelingen opnieuw worden geëxploiteerd.

De artikelen 32, §§ 1 en 2, van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning bepalen dat de bevoegde vergunningverlenende overheid slechts over een maximale termijn van 180 dagen beschikt om

uitspraak te doen over de aangevraagde omgevingsvergunning. De doorlooptijd tussen het aanvragen en het verkrijgen van de vergunning is derhalve zeer beperkt, waardoor de verzoekende partijen met het reële risico worden geconfronteerd dat binnen dezelfde maximale termijn van 180 dagen alle handelingen, die via de procedure bij de Raad van State en de daaropvolgende milieustakingsvordering verplicht werden stopgezet, opnieuw zullen worden aanvatten. De stofhinder, de geluidshinder, verkeershinder, lichthinder en visuele hinder worden, met het verkrijgen en het uitvoeren van een omgevingsvergunning op basis van de bestreden artikelen, onmiddellijk opnieuw veroorzaakt.

Net vanwege de zeer korte termijn waarbinnen een exploitant een nieuwe vergunning kan verkrijgen voor die inrichtingen die in het recente verleden nochtans via rechterlijke weg werden verboden, kunnen de verzoekende partijen zich niet beperken tot het vorderen van de vernietiging van de bestreden artikelen. Het ernstige nadeel dat zij lijden indien enkel de vernietiging, zonder bijgaande schorsing, wordt gevraagd, kan immers niet meer worden hersteld aangezien het om een permanente en voortdurende aantasting van de leefomgeving van de verzoekende partijen gaat.

A.4.2. De Vlaamse Regering meent dat de verzoekende partijen geen moeilijk te herstellen ernstig nadeel lijden door de onmiddellijke toepassing van de bestreden bepalingen. Het nadeel waarop zij zich beroepen, vloeit immers niet rechtstreeks voort uit de bestreden bepalingen maar kan enkel het gevolg zijn van het verlenen van een nieuwe omgevingsvergunning aan de bvba « Hens Recycling » en de nv « Revabo », waartegen opgekomen kan worden bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

De loutere omstandigheid dat de bvba « Hens Recycling » en de nv « Revabo » op « zeer korte termijn » een nieuwe vergunningsaanvraag kunnen indienen, kan niet worden aanvaard als een moeilijk te herstellen ernstig nadeel. Dat nadeel is niet alleen louter hypothetisch, maar is bovendien geen rechtstreeks gevolg van de bestreden bepalingen. Ook de onomkeerbare hinder waarop de verzoekende partijen zich beroepen, vindt niet zijn oorsprong in de bestreden decretale bepalingen, maar, eventueel, in een latere vergunningsbeslissing op grond waarvan de exploitatie van de beweerde hinderlijke activiteiten wordt toegelaten. Derhalve kan de vermeende ernst van de beweerde hinder die uit een eventuele toekomstige vergunning zou voortvloeien, onmogelijk door het Hof nu worden beoordeeld.

Bovendien kan, volgens de Vlaamse Regering, niet worden aanvaard dat de vergunningsaanvrager door de toepassing van de bestreden bepalingen over een subjectief recht zou beschikken om de door de verzoekende partijen bestempelde « hinderlijke activiteiten » uit te oefenen. Een vergunningsaanvraag moet immers worden getoetst aan de geldende stedenbouwkundige voorschriften, en moet tevens in overeenstemming zijn met de goede ruimtelijke ordening en de milieunormen die van toepassing zijn op het project.

A.5.1. Als eerste middel voeren de verzoekende partijen een schending aan van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 6 tot 8 van het Verdrag van Aarhus. In zoverre de artikelen 68 en 69 van het decreet van 8 december 2017 bijkomende mogelijkheden binnen de gewestplanbestemming « ontginningsgebied » creëren, zonder dat die bijkomende mogelijkheden het voorwerp hebben uitgemaakt van een openbaar onderzoek en zonder dat de potentiële milieueffecten van die bijkomende mogelijkheden werden onderzocht, of zonder dat hierover adviezen werden ingewonnen of verleend, zouden de voormelde grondwets- en verdragsartikelen zijn geschonden. Immers, er zou een ongeoorloofd onderscheid worden ingevoerd tussen die personen, die in de buurt van een ontginningsgebied wonen en derhalve nooit inspraak hebben gehad in de totstandkoming van de nieuwe mogelijkheden, en alle overige burgers die in de buurt van gebieden met een andere gewestplanbestemming wonen en waarbij het creëren van bijkomende mogelijkheden binnen die gewestplanbestemmingen enkel kan geschieden door de aanname van een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, hetgeen steeds gekoppeld wordt aan het doorvoeren van een planmilieueffectenscreening, het houden van een openbaar onderzoek en het inwinnen van adviezen.

Teneinde af te wijken van de toegelaten mogelijkheden en activiteiten binnen een bepaalde bestemming op het gewestplan, diende men vroeger terug te vallen op een wijziging van het gewestplan, thans uitvoeringsplan. De aanname van een ruimtelijk uitvoeringsplan wordt strikt gereguleerd door de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna : « VCRO ») en vertrekt vanuit een geïntegreerd planningsproces, dat onder meer de opmaak van een scopingnota betreft, waaruit moet blijken of een planmilieueffectrapport moet worden opgemaakt. Vervolgens wordt een openbaar onderzoek georganiseerd en wordt advies ingewonnen van diverse instanties. De procedurele regels met betrekking tot de totstandkoming van een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan moeten niet alleen de overheid, die het planinitiatief neemt, maar ook de burgers de mogelijkheid bieden om de effecten van de voorliggende gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen op

afdoende wijze te beoordelen en in te schatten. Burgers die het niet eens zijn met de inhoud van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan krijgen de kans om bezwaar in te dienen.

De verzoekende partijen menen dat met de inwerkingtreding van de artikelen 68 en 69 van het decreet van 8 december 2017 eveneens bijkomende mogelijkheden binnen een bepaalde gewestplanbestemming, namelijk « ontginningsgebied » zijn gecreëerd. In tegenstelling tot de situatie waarbij een dergelijke voorgestelde aanpassing zou geschieden via de aanneming van een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, werd *in casu* geen openbaar onderzoek georganiseerd, werd geen kwaliteitsbeoordeling doorgevoerd en werden geen adviezen ingewonnen. Die adviezen en kwaliteitsbeoordeling zijn echter noodzakelijk, aangezien de inhoud van de bestreden artikelen geenszins als gedetailleerd kan worden beschouwd en de daadwerkelijke impact van de mechanische verwerking en verrijking van ontgonnen grondstoffen hierdoor niet concreet kon worden ingeschat.

Er is, volgens de verzoekende partijen, geen objectieve, noch pertinente reden voorhanden waarom de inspraakmogelijkheden van één welbepaalde categorie van burgers op die manier worden ingeperkt. Inspraakmogelijkheden worden op onevenredige wijze beperkt zonder dat hiervoor enige noodzaak voorhanden is of wordt aangehaald en zonder enige verwijzing naar één of ander dringend maatschappelijk belang.

A.5.2. Als tweede middel voeren de verzoekende partijen een schending aan van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 2 en 5 van de richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (hierna : « plan-m.e.r.-richtlijn ») en artikel 6 van de richtlijn 92/43/EG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (hierna : « Habitatrichtlijn »). Doordat de bestreden artikelen werden goedgekeurd zonder voorafgaande passende beoordeling en zonder enig onderzoek naar de negatieve milieueffecten van die bijkomende mogelijkheden in een ontginningsgebied, worden de voormelde grondwets- en richtlijnartikelen geschonden. De artikelen 2 en 5 van de plan-m.e.r.-richtlijn bepalen dat plannen en programma's dienen te worden onderworpen aan een passende milieubeoordeling, waarna een milieurapport dient te worden opgesteld waarin de mogelijke aanzienlijke milieueffecten van de uitvoering van het plan of programma alsmede van redelijke alternatieven, die rekening houden met het doel en de geografische werkingssfeer van het plan of programma, worden vastgesteld, beschreven en beoordeeld. Artikel 6 van de Habitatrichtlijn bepaalt dat elk plan of project dat, afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten gezien, significante gevolgen kan hebben voor een gebied, een passende beoordeling vereist, hierbij rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Het ontbreken van een dergelijke passende milieubeoordeling en bijbehorend milieurapport maakt een schending uit van de artikelen 2 en 5 van de plan-m.e.r.-richtlijn en van artikel 6 van de Habitatrichtlijn, hoewel de voormelde richtlijnen een rechtstreekse werking hebben.

Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft geoordeeld dat het loutere feit dat een dergelijke maatregel wordt vastgesteld door de wetgever, niet automatisch betekent dat de kwestieuze maatregel niet als plan of programma in de zin van artikel 2 van de plan-m.e.r.-richtlijn kan worden beschouwd. De loutere aanduiding van een plan of programma als een wet, decreet of ordonnantie volstaat niet om te ontsnappen aan de passende beoordeling en milieueffectenrapportage. *In casu* moet, volgens de verzoekende partijen, worden vastgesteld dat de thans aangevochten uitbreiding van de toegestane activiteiten binnen een ontginningsgebied als een plan of programma moet worden beschouwd. Die regeling vormt immers de basis waaraan toekomstige vergunningsaanvragen in het kader van de ruimtelijke ordening zullen moeten worden getoetst. De decreetgever heeft de passende beoordeling in de zin van artikel 6 van de Habitatrichtlijn willen omzeilen door het geheel te verwerken in een instrument met wetgevend karakter. De naam van het instrument is echter niet de doorslaggevende factor, wel de concrete gevolgen in de praktijk en de wenselijkheid of de noodzaak om die gevolgen *in concreto* te beoordelen.

Bij de totstandkoming van de bestreden artikelen ontbreekt een dergelijk onderzoek naar de mogelijke aanzienlijke milieueffecten van de uitvoering van het plan volledig. Opnieuw wordt elke vorm van inspraak en adviesverlening door gespecialiseerde instanties over het plan uitgesloten door een decreetgever die zonder aanwijsbare reden van hoger algemeen belang en op onevenredige wijze ingrijpt op de bestaande toestand.

Als gevolg van de bestreden bepalingen wordt een discriminerend onderscheid ingevoerd tussen diegenen die waarborgen van de plan-m.e.r.-richtlijn en de Habitatrichtlijn genieten, en diegenen die deze niet genieten.

A.5.3. Als derde middel voeren de verzoekende partijen een schending aan van artikel 23 van de Grondwet doordat de bestreden artikelen van het decreet van 8 december 2017 een aanzienlijke vermindering van het beschermingsniveau inzake leefmilieu zouden inhouden. Het uitsluiten van een inspraakmoment voor het publiek en het gebrek aan milieueffectenrapportage en een passende beoordeling bij de uitbreiding van de mogelijkheden in een ontginningsgebied, gecombineerd met de vaststelling dat de nieuw toegelaten activiteiten een duidelijk industrieel karakter hebben, geen verband tonen met het ontginningsgebied zelf en in elk geval de te realiseren nabestemming in het gedrang brengen, zorgen voor een procedurele en inhoudelijke aantasting van het voorgaande beschermingsniveau inzake leefmilieu dat niet in overeenstemming kan worden gebracht met het in artikel 23 van de Grondwet vervatte *standstill*-beginsel.

Naar analogie met het arrest nr. 137/2006 menen de verzoekende partijen dat alle procedurele beschermingsvormen vervallen, zonder dat de wetgever een andere vorm van garantie en/of bescherming biedt.

Volgens de verzoekende partijen zouden tevens vraagtekens moeten worden geplaatst bij de wenselijkheid en inpasbaarheid van de verwerking van extern aangevoerde afvalstoffen in de ontginningsgebieden, welke worden gekenmerkt door een reeds vooraf vastgestelde nabestemming. Het toelaten van industriële afvalverwerkingsactiviteiten in dergelijke gebieden bemoeilijkt op onevenredige wijze de uiteindelijk te bereiken nabestemming, zonder dat hiervoor een geldige reden voorhanden is.

A.6.1. Wat het eerste middel betreft, voert de Vlaamse Regering aan dat dit middel niet ernstig is. Het uitgangspunt van de verzoekende partijen dat « het creëren van bijkomende mogelijkheden binnen [...] gewestplanbepalingen enkel kan geschieden door [...] de aanname van een GRUP » is onjuist. Het is niet omdat de decreetgever in de VCRO heeft voorzien in een « geïntegreerd planningsproces » voor de aanname van een ruimtelijk uitvoeringsplan dat dit zou betekenen dat diezelfde decreetgever niet langer kan voorzien in een afwijkende decretale regeling. Volgens de Vlaamse Regering erkent ook het Hof dat het aan de decreetgever toekomt te bepalen in welke gevallen en onder welke voorwaarden bij de vergunningverlening afwijkingen van de stedenbouwkundige voorschriften kunnen worden toegestaan.

Ook kan de beperking van de procedurele en inhoudelijke waarborgen redelijk worden verantwoord. Immers, volgens de Vlaamse Regering streeft de bestreden regeling een legitieme doelstelling na, namelijk het duurzaam beheer van de beschikbare primaire delfstoffen en het duurzaam materialenbeheer, en is het toelaten van handelingen die nuttig zijn voor het mechanisch behandelen van de verrijking van delfstoffen in de ontginningsgebieden pertinent en redelijk verantwoord in het licht van die doelstelling. Om de duurzame ontwikkeling te waarborgen en ervoor te zorgen dat de beleidsdoelstelling van de Vlaamse Regering om de beschikbare voorraden primaire delfstoffen zuinig, doelmatig en optimaal aan te wenden, kan worden gerealiseerd, heeft de decreetgever, die in deze materie over een ruimte beoordelingsvrijheid beschikt, geoordeeld dat het noodzakelijk is het in de op de gewestplannen aangewezen ontginningsgebieden expliciet mogelijk te maken dat, naast de ontginning van primaire grondstoffen, ook kan worden overgegaan tot de mechanische bewerking van de ontgonnen delfstoffen en de verrijking van de ontgonnen delfstoffen door menging met afbraakstoffen in het kader van een duurzame materialenkringloop.

Daarnaast stelt de Vlaamse Regering vast dat de rechtsbescherming van de eigenaars niet op onevenredige wijze wordt beperkt. De bestreden regeling heeft niet tot doel een bepaald gewestplan of ruimtelijk uitvoeringsplan te herzien om de hoofdbestemming van een gebied te wijzigen, maar strekt ertoe binnen een welbepaalde gebiedsaanduiding te bepalen welke activiteiten er vanuit stedenbouwkundig oogpunt, naast de ontginning zelf, mogen plaatsvinden. De handelingen die zijn toegelaten in de betrokken gebieden werden bovendien op zo een wijze omschreven dat noch de hoofdbestemming van het gebied, noch de eventuele nabestemming ervan in het gedrang kan komen. De ontginning moet altijd de hoofdactiviteit blijven. Door de beperkte draagwijdte van de bestreden regeling, die op geen enkele wijze afbreuk doet aan de hoofdbestemming van het gebied, was het dan ook niet vereist om in specifieke inhoudelijke en procedurele waarborgen te voorzien die van toepassing zijn bij de aanname of de wijziging van een ruimtelijk uitvoeringsplan. Bovendien moet de vergunningverlenende overheid de procedurele waarborgen die verbonden zijn aan het onderzoek van een vergunningsaanvraag, waaronder het organiseren van een openbaar onderzoek en het doorlopen van een project-milieueffectrapportage, in acht nemen bij de beoordeling van een vergunningsaanvraag.

Ook de toetsing aan artikel 7 van het Verdrag van Aarhus leidt, volgens de Vlaamse Regering, niet tot een andere conclusie. Een decretale regeling die bij de vergunningverlening voorziet in een beperkte afwijking op de in de gewestplannen en ruimtelijke uitvoeringsplannen van toepassing zijnde stedenbouwkundige voorschriften van een welbepaalde gebiedsaanduiding kan niet worden beschouwd als een plan of een programma dat betrekking heeft op het milieu, in de zin van artikel 7 van het Verdrag van Aarhus. In ondergeschikte orde, meent de Vlaamse Regering dat er geen sprake kan zijn van een onevenredige beperking van de inspraakmogelijkheden. Uit de vaststelling dat de bestreden bepalingen niet uitdrukkelijk voorzien in een specifieke inspraakprocedure kan niet worden afgeleid dat de vergunningen die worden afgegeven zouden worden uitgesloten van elke mogelijkheid tot inspraak van het publiek. De uitreiking van een omgevingsvergunning blijft onderworpen aan verschillende belangrijke inspraakmogelijkheden, die toelaten dat een burger zijn stem kan laten horen in de vergunningsprocedure.

Het eerste middel is, volgens de Vlaamse Regering, ongegrond.

A.6.2. Wat het tweede middel betreft, meent de Vlaamse Regering dat de thans bestreden regeling geen plan is dat aanzienlijke milieueffecten kan hebben, zodat de bestreden bepalingen niet moeten worden getoetst aan de artikelen 2 en 5 van de plan-m.e.r.-richtlijn. Het is geen plan of programma in de zin van artikel 2 van de plan-m.e.r.-richtlijn, zodat geen plan-m.e.r. diende te worden opgemaakt. Bovendien dient te worden gekeken naar de context waarbinnen de betrokken regeling tot stand is gekomen en naar de waarschijnlijkheid dat de desbetreffende regeling aanzienlijke milieueffecten kan hebben. In die optiek is het, volgens de Vlaamse Regering, logisch dat geen milieueffectbeoordeling werd uitgevoerd. De toepassing van de bestreden bepalingen kan uit zichzelf geen aanzienlijke milieueffecten hebben. Een beoordeling of een project dat wordt vergund met toepassing van de bestreden bepalingen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben, kan enkel nuttig gebeuren indien het voorwerp ervan kan worden onderzocht op aanzienlijke milieueffecten, dit wil zeggen dat er duidelijkheid moet bestaan over de precieze draagwijdte van de vergunningsaanvraag en de activiteiten die binnen een welbepaalde zone van het betrokken gebied uitgeoefend zullen worden. Bijgevolg, voor zover de toelating van de uitoefening van bepaalde activiteiten binnen een ontginningsgebied aanzienlijke gevolgen voor het milieu kan hebben, dient dit op dat ogenblik beoordeeld te worden aan de hand van een project-m.e.r. Ontginningsactiviteiten zijn als een project aan te merken dat aan een milieueffectrapport is onderworpen.

Wat de vraag naar de overeenstemming van de bestreden bepalingen met artikel 6 van de Habitatrichtlijn betreft, merkt de Vlaamse Regering op dat, aangezien de bestreden regeling geen « plan of programma » uitmaakt, er derhalve geen passende beoordeling diende te gebeuren. De beoordeling of een project negatieve gevolgen kan hebben voor de beschermde habitats en soorten kan pas gebeuren indien de precieze draagwijdte ervan kan worden bepaald, dit wil zeggen dat het duidelijk moet zijn of het gaat om een project dat gelegen is in een speciale beschermingszone en voor welke activiteiten precies een vergunningsaanvraag wordt ingediend.

Aangezien de plan-m.e.r.-plicht niet van toepassing is op de bestreden bepalingen en de « milieueffectrapportage » en de « passende beoordeling » niet in het gedrang komen, kan er ook geen schending zijn van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, waardoor het tweede middel ongegrond is.

A.6.3. De Vlaamse Regering meent dat er geen sprake is van een « procedurele aantasting » van het beschermingsniveau. De bestreden regeling heeft een veel beperktere draagwijdte dan de regeling die werd aangevochten in het arrest nr. 137/2006. Zij heeft niet tot doel een bepaald gewestplan of ruimtelijk uitvoeringsplan te herzien, maar strekt louter ertoe binnen een bepaalde gebiedsaanduiding te bepalen welke activiteiten er vanuit stedenbouwkundig oogpunt, naast de ontginning zelf, mogen plaatsvinden. De bestreden regeling dient zo te worden opgevat dat de hoofdbestemming van het gebied, noch de eventuele nabestemming ervan, in het gedrang kan komen. De ontginning moet in elk geval de hoofdactiviteit blijven en de eventuele afwijkingen van de in de gewestplannen of ruimtelijke uitvoeringsplannen opgenomen stedenbouwkundige voorschriften zullen slechts marginaal kunnen zijn.

Ook de opmerking van de verzoekende partijen dat de « nieuw toegelaten activiteiten een duidelijk industrieel karakter hebben [...] en in alle geval de te realiseren nabestemming in het gedrang breng[en] » kan, volgens de Vlaamse Regering, niet worden gevolgd. De verzoekende partijen brengen geen enkel element aan dat daarop wijst. Er is geen enkele indicatie dat de bestreden bepalingen zouden beogen om activiteiten met « een duidelijk industrieel karakter » toe te laten, laat staan dat die activiteiten « geen verband houden met het ontginningsgebied zelf ».

In ondergeschikte orde voert de Vlaamse Regering aan dat de aanzienlijke achteruitgang van het beschermingsniveau verband houdt met redenen van algemeen belang. De bestreden regeling is immers ingegeven door motieven die verband houden met de bescherming van het leefmilieu, waardoor de bestreden artikelen tegemoetkomen aan de beleidsdoelstelling van de Vlaamse Regering om de beschikbare voorraden primaire delfstoffen zuinig, doelmatig en optimaal aan te wenden. De decreetgever, die in deze materie over een ruime beoordelingsvrijheid beschikt, kan bijgevolg, zonder het *standstill*-beginsel in artikel 23 van de Grondwet te schenden, oordelen dat het noodzakelijk is om het in de op de gewestplannen aangewezen ontginningsgebieden expliciet mogelijk te maken dat, naast de ontginning van primaire grondstoffen, ook kan worden overgegaan tot de mechanische bewerking van de ontgonnen delfstoffen en de verrijking van de ontgonnen delfstoffen door menging met afbraakstoffen in het kader van een duurzame materialenkringloop.

De Vlaamse Regering meent derhalve dat ook het derde middel ongegrond is.

- B -

Ten aanzien van de bestreden bepalingen

B.1.1. De artikelen 68 en 69 van het decreet van 8 december 2017 houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving (hierna : het decreet van 8 december 2017), bepalen :

« Art. 68. In titel IV, hoofdstuk IV, afdeling 1, van [de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening], gewijzigd bij de decreten van 16 juli 2010 en 11 mei 2012, wordt een onderafdeling 7/3 ingevoegd, die luidt als volgt :

‘ Onderafdeling 7/3. - Handelingen in ontginningsgebieden ’.

Art. 69. In dezelfde codex wordt in onderafdeling 7/3, ingevoegd bij artikel 68, een artikel 4.4.8/3 ingevoegd, dat luidt als volgt :

‘ Art. 4.4.8/3. In de op de gewestplannen aangewezen ontginningsgebieden en de gebieden die vallen onder de subcategorie van gebiedsaanduiding “ gebied voor de winning van oppervlakedelfstoffen ” zijn naast de ontginning van primaire grondstoffen ook volgende handelingen toegelaten, met inbegrip van de daartoe benodigde wegneembare constructies, voor zover de eventuele nabestemming van het gebied niet in het gedrang gebracht wordt :

1° de mechanische bewerking van de ontgonnen delfstoffen;

2° de verrijking van de ontgonnen delfstoffen door menging met afbraakstoffen in het kader van een duurzame materialenkringloop in de zin van artikel 3, 22°, van het decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen. ’ ».

B.1.2. Met de bestreden artikelen 68 en 69 van het decreet van 8 december 2017, die het resultaat zijn van de amendementen 24 en 25, beoogde de decreetgever de basisdoelstelling

inzake het beheer van oppervlaktedelfstoffen te bereiken, door « op een duurzame wijze te voorzien in de oppervlaktedelfstoffen die nodig zijn om aan de huidige en toekomstige maatschappelijke behoefte aan materialen te voldoen » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2016-2017, nr. 1149/3, p. 24) :

« Met dit voorstel wordt het mogelijk om ook in [ontginningsgebieden], naast de ontginning van de primaire grondstoffen ook over te gaan tot mechanische bewerking van de ontgonnen delfstoffen. Tijdelijke infrastructuur voor de ontginningsactiviteit en de mechanische behandeling van de ontgonnen delfstoffen is toegelaten. Die constructies dienen na ontginning te worden verwijderd.

In het kader van een duurzame materialenkringloop wordt ook de mogelijkheid geboden om deze handelingen te combineren met de verrijking van de ontgonnen delfstoffen door menging met afbraakstoffen (bijvoorbeeld het aanmaken van granulaten bestaande uit ter plaatse gewonnen delfstoffen en gerecycleerd bouw- en sloopafval). Machines, materialen en materieel die daartoe vereist zijn (bijvoorbeeld een breekinstallatie, een zeefinstallatie enzovoort) zijn inherent met dergelijke materialenkringloop verbonden. De ontginning moet de hoofdactiviteit blijven, het verrijken van de delfstof een nevenactiviteit » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2016-2017, *ibid.*, p. 24).

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

B.2. De Vlaamse Regering voert aan dat de ingediende vordering tot schorsing deels onontvankelijk is wegens gebrek aan uiteenzetting van de middelen, dan wel wegens gebrek aan grieven.

B.3.1. Volgens de Vlaamse Regering zou de onontvankelijkheid ingevolge het gebrek aan uiteenzetting van de middelen voortvloeien uit de vaststelling dat enkel artikel 7 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 ») van toepassing zou zijn, waarbij de verzoekende partijen niet uiteenzetten in welk opzicht de artikelen 6 en 8 geschonden zouden zijn.

B.3.2. Aangezien de verzoekende partijen hun eerste middel doen steunen op het gebrek aan inspraak bij de totstandkoming van de bestreden regeling, maar de kwestie van de mogelijke toepasbaarheid van de artikelen 6 tot 8 van het Verdrag van Aarhus op de bestreden regeling, met name de vraag of de bestreden regeling dient te worden beschouwd als een

« besluit over specifieke activiteiten » (artikel 6), een « plan, programma of beleid betrekking hebbende op het milieu » (artikel 7) of een « uitvoerende regeling en/of algemeen toepasselijk wettelijk bindend normatief instrument » (artikel 8) terzijde laten, hangt het onderzoek van de exceptie samen met de grond van de zaak.

B.3.3. Volgens de Vlaamse Regering zou de onontvankelijkheid ingevolge het gebrek aan grieven eveneens voortvloeien uit de vaststelling dat de verzoekende partijen enkel grieven ontwikkelen met betrekking tot de toegelaten activiteiten in ontginningsgebieden en niet met betrekking tot de toegelaten activiteiten in gebieden voor de winning van oppervlakedelfstoffen.

B.3.4. Hoewel uit de feiten, zoals uiteengezet door de verzoekende partijen, blijkt dat zij allen wonen in de omgeving van een gebied dat het voorwerp uitmaakt van een « ontginningsgebied » in een gewestplan en niet in de omgeving van een gebied dat het voorwerp uitmaakt van een « gebied voor de winning van oppervlakedelfstoffen » in een ruimtelijk uitvoeringsplan, zijn de grieven van de verzoekende partijen niet beperkt tot de « ontginningsgebieden ». De verzoekende partijen verzetten er zich immers tegen dat, ingevolge de bestreden bepalingen, bijkomende milieubelastende activiteiten die voorheen verboden waren, kunnen worden toegelaten in de desbetreffende gebieden.

B.3.5. De excepties worden verworpen.

Ten aanzien van de schorsingsvoorwaarden

B.4. Naar luid van artikel 20, 1^o, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof dient aan twee grondvoorwaarden te zijn voldaan opdat tot schorsing kan worden besloten :

- de middelen die worden aangevoerd moeten ernstig zijn;
- de onmiddellijke uitvoering van de bestreden maatregel moet een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kunnen berokkenen.

Ten aanzien van het moeilijk te herstellen ernstig nadeel

B.5. De schorsing van een wetsbepaling door het Hof moet het mogelijk maken te vermijden dat voor de verzoekende partijen een ernstig nadeel voortvloeit uit de onmiddellijke toepassing van de bestreden normen, nadeel dat niet of moeilijk zou kunnen worden hersteld in geval van een vernietiging van die normen.

B.6. Uit artikel 22 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 blijkt dat, om te voldoen aan de tweede voorwaarde van artikel 20, 1°, van die wet, de persoon die een vordering tot schorsing instelt, in zijn verzoekschrift concrete en precieze feiten moet uiteenzetten waaruit voldoende blijkt dat de onmiddellijke toepassing van de bepalingen waarvan hij de vernietiging vordert, hem een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen.

Die persoon moet met name het bestaan van het risico van een nadeel, de ernst ervan en het verband tussen dat risico en de toepassing van de bestreden bepalingen aantonen.

B.7.1. De verzoekende partijen voeren de onomkeerbare hinder en de permanente en voortdurende aantasting van hun leefomgeving aan.

Luidens artikel 32, §§ 1 en 2, van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning beschikt de bevoegde overheid slechts over een maximale termijn van 180 dagen om uitspraak te doen over een aanvraag van een omgevingsvergunning. Doordat de doorlooptijd tussen het aanvragen en het verkrijgen van de omgevingsvergunning zeer beperkt is, worden de verzoekende partijen met het reële risico geconfronteerd dat binnen dezelfde maximale termijn van 180 dagen alle handelingen, die via de procedure bij de Raad van State en de daaropvolgende milieustakingsvordering verplicht werden stopgezet, opnieuw zullen worden aangevat. De stofhinder, de geluidshinder, de verkeershinder, de lichthinder en de visuele hinder waarover de verzoekende partijen klagen, zouden onmiddellijk opnieuw kunnen worden veroorzaakt.

Net vanwege de zeer korte termijn waarbinnen de exploitant een nieuwe vergunning kan verkrijgen voor die inrichtingen die in het recente verleden via rechterlijke weg werden verboden, kunnen de verzoekende partijen zich niet beperken tot het vorderen van de

vernietiging van de bestreden artikelen. Het ernstige nadeel dat zij lijden indien enkel de vernietiging, zonder voorafgaande schorsing, wordt gevraagd, kan immers niet meer worden hersteld aangezien het om een voortdurende aantasting van de leefomgeving van de verzoekende partijen gaat.

B.7.2. De onmiddellijke uitvoering van de bestreden artikelen 68 en 69 van het decreet van 8 december 2017 laat binnen die korte termijn toe dat aan bepaalde exploitanten van ontginningsgebieden of gebieden voor de winning van oppervlakedelfstoffen een omgevingsvergunning wordt verleend waardoor zij niet alleen oppervlakedelfstoffen mogen onttrekken aan de bodem door middel van een bovengrondse exploitatie (artikel 2, 5°, van het decreet van 4 april 2003 betreffende de oppervlakedelfstoffen), maar tevens de mogelijkheid hebben om de ontgonnen delfstoffen mechanisch te bewerken en te verrijken door menging met afbraakstoffen.

De vaststelling van de Vlaamse Regering dat het nadeel waarop de verzoekende partijen zich beroepen niet rechtstreeks zou voortvloeien uit de bestreden bepalingen maar enkel uit de eventuele later te verlenen omgevingsvergunning, verandert hieraan niets. Rekening houdend met de diverse reeds gevoerde en hangende burgerlijke en administratieve procedures, waarbij de verzoekende partijen steeds verkregen hebben dat de door hen bestreden bijkomende activiteiten niet toelaatbaar zijn in ontginningsgebieden en gebieden voor de winning van oppervlakedelfstoffen, kan van de verzoekende partijen niet worden geëist dat zij, nadat een omgevingsvergunning is verleend, nieuwe juridische procedures moeten voeren om de vergunde bijkomende activiteiten te laten verbieden teneinde hun leefomgeving kunnen beschermen, en dat zij intussen een aantasting daarvan ondergaan.

B.7.3. De verzoekende partijen hebben immers reeds een milieustakingsvordering ingediend, die door de Rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen op 23 mei 2017 gegrond werd verklaard. Die laatste heeft de staking van de handelingen bevolen voor handelingen die een kennelijke inbreuk zijn of een ernstige bedreiging vormen voor een inbreuk op de wettelijke bepalingen inzake de bescherming van het leefmilieu. De onmiddellijke staking van de werkzaamheden werd bevolen onder verbeurte van een dwangsom van 10 000 euro per dag of begonnen dag.

B.7.4. Aangezien het nadeel voor de verzoekende partijen de onomkeerbare hinder en de voortdurende aantasting van hun leefomgeving is, en rekening houdend met de bevolen onmiddellijke staking onder verbeurte van een hoge dwangsom, dient het aangevoerde risico van een nadeel als ernstig en moeilijk te herstellen te worden beschouwd.

Wat het ernstige karakter van de middelen betreft

B.8. Het eerste middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 6 tot 8 van het Verdrag van Aarhus.

De verzoekende partijen bekritisieren het verschil in behandeling dat wordt ingevoerd tussen burgers, naargelang zij al dan niet in de buurt van een ontginningsgebied of een gebied voor de winning van oppervlaktedelfstoffen wonen. Burgers die in de buurt van een dergelijk gebied wonen, hebben nooit inspraak gehad in de nieuwe exploitatiemogelijkheden die decretaal zijn ingevoerd voor ontginningsgebieden en gebieden voor de winning van oppervlaktedelfstoffen, terwijl burgers die in de buurt van andere bestemmingsgebieden wonen, inspraak hebben wanneer nieuwe mogelijkheden zouden worden gecreëerd aangezien die creatie enkel toegestaan is door de aanneming van een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan.

B.9. Het ernstig middel mag niet worden verward met het gegrond middel.

Wil een middel als ernstig worden beschouwd in de zin van artikel 20, 1°, van de bijzondere wet op het Grondwettelijk Hof, volstaat het niet dat het kennelijk niet ongegrond is in de zin van artikel 72, maar moet het ook gegrond lijken na een eerste onderzoek van de gegevens waarover het Hof beschikt in dit stadium van de procedure.

B.10.1. Het in het middel uiteengezette verschil in behandeling berust op een objectief criterium, te weten de vaststelling of men al dan niet in de buurt van een bestemmingsgebied « ontginningsgebied » of « gebied voor de winning van oppervlaktedelfstoffen » woont. Enkel de burgers in de buurt van die gebieden hebben niet de mogelijkheid gehad hun recht op inspraak uit te oefenen, terwijl de mogelijkheid tot inspraak wel bestaat voor burgers die in de

buurt van een ander bestemmingsgebied wonen en terwijl die mogelijkheid tot inspraak hun een waarborg biedt voor de vrijwaring van het recht op bescherming van een gezond leefmilieu (artikel 23, derde lid, 4^o, van de Grondwet).

B.10.2. De decreetgever wenste met de bestreden artikelen 68 en 69 van het decreet van 8 december 2017 de duurzame ontwikkeling en de duurzame materialenkringloop te bevorderen in ontginningsgebieden en gebieden voor de winning van oppervlakedelfstoffen (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2016-2017, nr. 1149/3, p. 24). Die redengeving kan eveneens worden toegepast op andere bestemmingsgebieden aangezien ook in die andere bestemmingsgebieden de duurzame ontwikkeling en het creëren van een duurzame materialenkringloop het toestaan van bijkomende exploitatiemogelijkheden zou kunnen verantwoorden.

B.10.3. Door ofwel in een ontginningsgebied ofwel in een gebied voor de winning van oppervlakedelfstoffen het mechanisch bewerken van ontgonnen delfstoffen en het verrijken van ontgonnen delfstoffen toe te laten, houdt dit niet alleen een constante aanwezigheid van machines, materialen en materieel in (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, *ibid.*, p. 24), maar ook een constante aan- en afvoer van afvalstoffen, hetgeen een aanzienlijke weerslag op het milieu zal hebben, zelfs indien de verrijking van de delfstof een nevenactiviteit moet blijven.

Het bestemmingsgebied « ontginningsgebied » of « gebied voor de winning van oppervlakedelfstoffen » heeft slechts een tijdelijk karakter, aangezien na de stopzetting van de ontginningen de oorspronkelijke of toekomstige bestemming, die door de grondkleur op het plan is aangegeven, moet worden geëerbiedigd. Voorwaarden voor de sanering van de plaats moeten worden opgelegd opdat de aangegeven bestemming kan worden gerealiseerd (artikel 17.6.3, derde lid, van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen).

Bovendien kan de uitbreiding van exploitatiemogelijkheden van bestemmingsgebieden ook worden bereikt via de aanneming van een ruimtelijk uitvoeringsplan, waar inspraakmogelijkheden wel aanwezig zijn, zoals nader bepaald in hoofdstuk II (« Ruimtelijke uitvoeringsplannen ») in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

B.11. In het beperkte kader van het onderzoek waartoe het Hof vermag over te gaan bij de behandeling van de vordering tot schorsing, dient het middel dat is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet als ernstig te worden beschouwd in de zin van artikel 20, 1^o, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof. Bijgevolg dienen de overige middelen in dit stadium niet te worden onderzocht.

B.12. Daar is voldaan aan de twee in artikel 20, 1^o, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof voorgeschreven grondvoorwaarden om tot de schorsing te kunnen besluiten, dient deze te worden bevolen.

Om die redenen,

het Hof

schorst de artikelen 68 en 69 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 19 juli 2018.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

A. Alen