

Rechtsherstel van integratiespoor-RUP's

Drs. Jurgen Goossens, LL.M.

Vooreerst zal ik op beknopte wijze het wetgevend kader en de meest relevante arresten vermelden. De argumentatie van het Grondwettelijk Hof (arrest nr. 114/2013 van 31 juli 2013) voor de vernietiging van de legislatieve validatie in artikel 7.4.1/2 Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) zal wel met bijzondere aandacht worden geanalyseerd, aangezien een goed begrip van dit arrest cruciaal is om de vernietiging van een nieuw decretaal initiatief tot rechtsherstel te vermijden. Vervolgens zullen de belangrijkste elementen uit de voorbereidende documenten over de voorstellen van decreet 2246 en 2271 worden doorgelicht en worden enkele aanbevelingen geformuleerd.¹

I. Situering

A. Wetgevend kader

Het preventie- en integratiebeginsel vormen de grondslag voor effectbeoordelingen in het omgevingsrecht, zoals de milieueffectrapportage.² Een milieueffectrapportage is “de procedure die al dan niet leidt tot het opstellen en goedkeuren van een milieueffectrapport over een voorgenomen actie en in voorkomend geval tot het gebruik ervan als hulpmiddel bij de besluitvorming omtrent deze actie [...]” (art. 4.1.1, § I, 1° Decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, hierna verkort DABM). De alternatievenstudie en beoordeling van de milieueffecten vormen de belangrijkste aspecten van de milieueffectrapportage.

Titel IV DABM vormt de implementatie van de plan-MER-richtlijn 2001/42/EG. Samen vormen zij de rechtsbasis voor de milieueffectrapportage.

Een plan-MER-procedure omvat voornamelijk de volgende zeven fasen³:

- 1) Kennisgeving door de initiatiefnemer aan de dienst Mer;
- 2) Volledigverklaring van de kennisgeving door de dienst Mer;
- 3) **Publieke consultatie over de inhoudsafbakening van het plan-MER in het kennisgevingsdossier;**
- 4) Beslissing van de dienst Mer over:
 - de reikwijdte, het detailleringsniveau en de inhoudelijke aanpak van het plan MER;
 - de bijzondere richtlijnen voor het opstellen van het plan-MER;

¹ *Aanbevelingen en kritische gedachten zullen cursief en in het blauw worden weergegeven.*

² I. LARMUSEAU, P. DE SMEDT en B. ROELANDTS, *Vlaams Omgevingsrecht*, Groningen, Europa Law Publishing, 2010, 31.

³ Zie artt. 4.2.1 - 4.2.11 DABM.

- de aanstelling van de opstellers van het plan-MER.
- 5) Opmaak van het plan-MER;
- 6) Voorlegging van het plan-MER aan de dienst Mer;
- 7) Goedkeuring van het plan-MER door de dienst Mer (of mogelijks een verzoek tot heroverweging bij afkeuring).

Twee besluiten geven uitvoering aan Titel IV DABM:

- 1) Het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007 betreffende de milieueffectrapportage over plannen en programma's (**generieke spoor**);
- 2) Het besluit van de Vlaamse Regering van 18 april 2008 betreffende het **integratiespoor** voor de milieueffectrapportage over een **ruimtelijk uitvoeringsplan** (integratiespoorbesluit).

Voor de milieueffectrapportage inzake ruimtelijke uitvoeringsplannen voorziet het integratiespoorbesluit in een integratie tussen de procedure van de milieueffectrapportage en de procedure voor het opstellen van het voorontwerp van een ruimtelijke uitvoeringsplan (RUP). Er wordt interactie voorzien tussen beide procedures. Het is de bedoeling van het integratiespoorbesluit om een *betere bescherming van het leefmilieu* na te streven door de milieueffectrapportage vroeger te integreren in de voorbereiding van het opstellen van een RUP. De milieueffectbeoordeling maakt integraal deel uit van het RUP.

Hierna worden de rechtsnormen aangehaald die cruciaal zijn voor de problematiek inzake de ruimtelijke uitvoeringsplannen waarbij de publieke consultatie over de inhoudsafbakening van het plan-MER heeft plaatsgevonden volgens het Integratiespoorbesluit.

Art. 6 plan-MER-richtlijn is een omzetting van art. 7 van het Verdrag van Aarhus⁴ en omschrijft de vereiste raadpleging van het publiek bij een milieueffectrapportage:

“Artikel 6

Raadpleging

1. Het ontwerp-plan of ontwerp-programma en het overeenkomstig artikel 5 opgestelde milieuraapport worden voor de in lid 3 bedoelde instanties en voor het publiek beschikbaar gesteld.
2. *De in lid 3 bedoelde instanties en het in lid 4 bedoelde publiek wordt tijdig, daadwerkelijk en binnen een passend tijdschema de gelegenheid geboden om vóór de vaststelling, of vóór de onderwerping aan de wetgevingsprocedure van het plan of programma, hun mening te geven over het ontwerp-plan of -programma en het bijbehorende milieuraapport.*
3. De lidstaten wijzen de te raadplegen instanties aan, die wegens hun specifieke verantwoordelijkheden op milieugebied met de milieueffecten van de uitvoering van plannen en programma's te maken kunnen krijgen.
4. De lidstaten bepalen het publiek als bedoeld in lid 2, met inbegrip van het publiek dat door het besluitvormingsproces in het kader van deze richtlijn wordt of kan worden geraakt dan wel er belang

⁴ “Art. 7. *Inpraak betreffende plannen, programma's en beleid betrekking hebbende op het milieu.* Elke Partij treft passende praktische en/of andere voorzieningen voor inspraak voor het publiek gedurende de voorbereiding van plannen en programma's betrekking hebbende op het milieu, binnen een transparant en eerlijk kader, na het publiek de benodigde informatie te hebben verstrekt. In dit kader wordt artikel 6, derde, vierde en achtste lid toegepast. Het publiek dat kan inspreken wordt door de betreffende overheidsinstantie aangewezen met inachtneming van de doelstellingen van dit Verdrag. Voor zover passend spant elke Partij zich in om, bij de voorbereiding van beleid betrekking hebbende op het milieu mogelijkheden te scheppen voor inspraak.”

bij heeft, met inbegrip van de relevante niet-gouvernementele organisaties, zoals organisaties die milieubescherming bevorderen en andere betrokken organisaties.

5. De lidstaten stellen de nadere regels vast voor de informatie en de raadpleging van de instanties en het publiek.”⁵

Art. 6 plan-MER-richtlijn werd onder meer omgezet in nationaal recht door art. 4.2.8, §§ 3 en 5 DABM:

“§ 3. De administratie legt de volledig verklaarde kennisgeving onverwijld en op de volgende wijzen ter beschikking van het publiek:

1° overeenkomstig het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur;

2° bij de initiatiefnemer;

3° via de internetsite van de administratie.

De Vlaamse Regering kan nadere regels inzake de terinzagelegging vaststellen.”⁶

“§ 5. Bij de bekendmaking of bij het overmaken van het afschrift van de volledig verklaarde kennisgeving wordt duidelijk aangegeven dat het publiek en de instanties eventuele opmerkingen over het plan-MER binnen een termijn van dertig dagen respectievelijk vanaf de datum van de bekendmaking of vanaf de datum van ontvangst van het afschrift van de volledig verklaarde kennisgeving, aan de administratie kunnen bezorgen, behoudens verlenging van deze termijn, zoals vermeld in het tweede lid.

Als het plan of programma aanzienlijke effecten kan hebben voor mens of milieu in andere lidstaten van de Europese Unie, en/of in verdragspartijen bij het Verdrag, en/of in andere gewesten, of als de bevoegde autoriteiten van deze lidstaten, verdragspartijen en/of gewesten daarom verzoeken, maakt de administratie door betekening of tegen ontvangstbewijs het afschrift van de volledig verklaarde kennisgeving over aan de bevoegde autoriteiten van de betrokken lidstaten, verdragspartijen en/of gewesten. Bij het overmaken van het afschrift wordt duidelijk aangegeven dat zij eventuele opmerkingen over het plan-MER binnen een termijn van zestig dagen vanaf de ontvangst van het afschrift aan de administratie kunnen bezorgen.”

Ter uitvoering van art. 4.2.8, § 3 DABM worden de nadere regels inzake de terinzagelegging voor publieke consultatie van de volledig verklaarde kennisgeving geconcretiseerd door:

1) Art. 7 Besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007 betreffende de milieueffectrapportage over plannen en programma's (generieke spoor):

“Ter uitvoering van artikel 4.2.8, § 3, van het decreet zorgt de bevoegde administratie ervoor dat de volledig verklaarde kennisgeving door het publiek kan worden geraadpleegd. 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 volgende kanalen kan worden geraadpleegd :**

1° op de internetsite van de bevoegde administratie;

2° bij de initiatiefnemer, in voorkomend geval via diens internetsite;

3° bij de betrokken gemeente of gemeenten en in voorkomend geval op hun internetsite.”⁷

⁵ Eigen cursivering toegevoegd.

⁶ Eigen nadruk toegevoegd.

⁷ Eigen nadruk toegevoegd.

2) Art. 4, § 3 Integratiespoorbesluit van 18 april 2008 voor RUP's (integratiespoor):

“§ 3. De volledig verklaarde nota voor publieke consultatie van het plan-MER wordt door de dienst Mer ter inzage gelegd door publicatie op de website van de bevoegde overheid, op de website van de dienst Mer en op het gemeentehuis van elke gemeente waarvan het grondgebied door het op te maken RUP geheel of ten dele zal worden bestreken en van elke andere gemeente die aanzienlijke effecten kan ondervinden van het plan volgens de informatie, vermeld in § 1.”

*De terinzagelegging voor publieke consultatie van de volledig verklaarde kennisgeving, 1) op de website van de bevoegde overheid, 2) op de website van de dienst Mer en 3) op het gemeentehuis, wordt volgens het generieke spoor aangekondigd via een **bericht in ten minste één krant of in het gemeentelijk infoblad én door gemeentelijke aanplakking**. De terinzagelegging volgens het generieke spoor en het integratiespoor gebeuren op dezelfde plaatsen, maar het generieke spoor voorziet in een additionele bekendmaking die niet wordt voorzien in het integratiespoorbesluit. Art. 4.2.8, § 3 DABM vereist zelf geen publicatie via een bericht in ten minste één krant of in het gemeentelijk infoblad én door gemeentelijke aanplakking. Merk dus op dat het integratiespoor op zich voldoet aan de vereisten die art. 4.2.8, § 3 DABM oplegt.*

B. Raad van State (arrest Peleman e.a.) en legislatieve validatie in art. 7.4.1/2 VCRO

De Raad van State heeft in het zaak Peleman e.a.⁸ het Integratiespoorbesluit buiten toepassing gelaten via de exceptie van onwettigheid in art. 159 GW wegens schending van artt. 10 en 11 GW. De Raad was immers van oordeel dat:

“de rechtszoekenden 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 rechtszoekenden 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.”⁹

Daaropvolgend intervenieerde de Vlaamse decreetgever met een legislatieve validatie in art. 7.4.1/2 VCRO¹⁰:

⁸ Schorsingsprocedure: RvS 12 augustus 2011, nr. 214.791; vernietigingsprocedure: RvS 10 september 2012, nr. 220.536.

⁹ RvS 12 augustus 2011, nr. 214.791, Peleman e.a., ov. 6.18 en RvS 10 september 2012, nr. 220.536, Peleman e.a., ov. 6.22.

¹⁰ Art. 35 Vl. Decreet 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, BS 6 juni 2012.

“§ 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.”

Deze legislatieve validatie beoogt de gewestelijke, provinciale en gemeentelijke RUP's die tot stand zijn gekomen met toepassing van het Integratiespoorbesluit onvatbaar te maken voor de door de Raad van State (12 augustus 2011, nr. 214.791) vastgestelde onwettigheid, door (§ 1) die plannen geldig te verklaren of (§ 2) te machtigen die plannen ongewijzigd opnieuw vast te stellen wanneer zij reeds door de Raad van State zijn vernietigd.

In zijn tussenarrest van 10 september 2012 (nr. 220.536, Peleman e.a.) stelde de Raad van State een prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof, namelijk de vraag of de legislatieve validatie in 7.4.1/2 VCRO de artt. 10 en 11 GW schendt.

C. Rechtspraak Grondwettelijk Hof

Op 31 juli 2013 besliste het Grondwettelijk Hof in arrest nr. 114/2013 vervolgens tot de nietigverklaring van het ‘validatie’-artikel 7.4.1/2 VCRO. Deze beslissing geeft aanleiding tot

rechtsonzekerheid voor een 70-tal RUP's waarbij het integratiespoorbesluit werd gevolgd evenals voor alle vergunningen die werden/worden verleend op basis van die RUP's.

Art. 7.4.1/2 VCRO houdt een legislatieve validatie in van het door de Raad van State vastgestelde verschil in behandeling inzake 1) de inspraakmogelijkheid over de inhoudsafbakening van een plan-MER voor een RUP dat wordt opgemaakt volgens de procedure in het Integratiespoorbesluit en 2) de publieke consultatie over de inhoudsafbakening van een plan-MER volgens het generieke spoor. Het integratiespoor voorziet immers geen melding dat de volledig verklaarde nota voor publieke consultatie ter inzage ligt (op voor het overige identieke plaatsen als bij het generieke spoor).

*Het Grondwettelijk Hof besluit dat het in casu **niet** gaat over de **validatie** van een **louter vormgebrek**, waardoor het Hof besluit tot een strengere toetsing van de **legislatieve validatie van het verschil in behandeling**.* Het Hof hanteert hiervoor de volgende motivering (ov. B.8):

“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 7bis 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.”¹¹

*Volgens vaste rechtspraak aanvaardde het Grondwettelijk Hof **uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang** als verantwoording voor legislatieve validatie (zie bv. GwH 3 maart 2004, nr. 30/2004; GwH 19 april 2006, nr. 55/2006, ov. B.6; GwH 14 september 2006, nr. 139/2006, ov. B.12).* In de parlementaire voorbereiding van art. 7.4.1/2¹² heeft de decreetgever ter verantwoording van de legislatieve validatie er o.m. op gewezen dat elk gemeentelijk, provinciaal of gewestelijk RUP en elke beslissing die steunt op een RUP tot stand gekomen na een procedure volgens het Integratiespoorbesluit door een beroep op art. 159 van de Grondwet in het geding kan worden gebracht. De decreetgever argumenteerde dat deze rechtsonzekerheid de ruimtelijke ordening ernstig hypothekeert. Daarnaast zou het hernemen van de procedures voor het goedkeuren van RUP's volgens de decreetgever aanzienlijk tijdverlies en hoge kosten met zich meebrengen, zodat het decretale ingrijpen via validatie verantwoord is.

Hoewel het Grondwettelijk Hof de verantwoording van de validatie door de decreetgever erkent als **dwingende motieven van algemeen belang**, besluit het Hof (ov. B.10) dat zij in

¹¹ Eigen nadruk toegevoegd.

¹² Parl. St. Vlaams Parlement 2011-2012, nr. 1494/1, 19-20.

dit geval de ongelijke behandeling niet verantwoorden. *Het Hof ontwikkelt immers de volgende **nieuwe rechtspraak: de validatie van RUP's aangetast door een onwettigheid die niet louter een vormgebrek betreft, kan slechts als UITERSTE REDMIDDEL worden aangewend.** Hiermee verstrengt het Hof de toetsing van dergelijke legislatieve validaties aanzienlijk.*

Volgens het Hof (ov. B.10) wordt in het voorliggende geval “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.”¹³ *Het Hof opent hier wel de deur voor de decreetgever om mits redelijke verantwoording RUP's opnieuw goed te keuren of een afwijkende procedure in te voeren, indien een effectieve inspraakmogelijkheid wordt voorzien voor betrokkenen over de inhoudsafbakening van een plan-MER.*

Het Hof (ov. B.11) stelt, zoals de Raad van State, vast dat het verschil in behandeling van belanghebbenden bij inspraakprocedures volgens het generieke of integratiespoor niet redelijk verantwoord is, aangezien op onevenredige wijze afbreuk wordt gedaan aan de mogelijkheid tot inspraak bij de totstandkoming van RUP's.

Mijns inziens is de motivering van het Grondwettelijk Hof te summier en stelt het Hof zich (mogelijks te) formalistisch op. De waarborg van een effectieve mogelijkheid tot inspraak over een RUP vormt inderdaad geen loutere vormvereiste. Deze inhoudelijke waarborg vloeit voort uit art. 7 Verdrag van Aarhus en de omzetting ervan in art. 6 plan-MER-richtlijn. Art. 6 plan-MER-richtlijn (evenals art. 7 Verdrag van Aarhus) vereist evenwel slechts één raadpleging “vóór de vaststelling, of vóór de onderwerping aan de wetgevingsprocedure van het plan of programma [...] over het ontwerp-plan of -programma en het bijbehorende milieurapport.” De Vlaamse decreetgever voldoet op het eerste gezicht reeds aan deze verplichting door de publieke raadpleging na de goedkeuring van het plan-MER en vóór de definitieve vaststelling van het ruimtelijk uitvoeringsplan. Art. 4.2.11, §§ 1 en 3, 2° DABM voorziet in een openbaar onderzoek over het ontwerp van plan of programma samen met het plan-MER. Daarnaast bepaalt art. 7, eerste lid Integratiespoorbesluit dat het plan-MER met toepassing van het decreet Ruimtelijke Ordening¹⁴ een onderdeel is van het RUP en dat het plan-MER dezelfde procedure volgt als voor het RUP.

¹³ Eigen nadruk toegevoegd.

¹⁴ Het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en zijn wijzigingen werden vanaf 1 september 2009 gecoördineerd in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

Met de **consultatie van het publiek over de inhoudsafbakening van het plan-MER vóór de opmaak van het plan-MER** voert de Vlaamse decreetgever een tweede raadpleging in en introduceert zo een **additionele waarborg** ter bescherming van het leefmilieu, **die verder gaat dan de minimumvereisten voortvloeiende uit Europese en internationale verplichtingen o.b.v. het Verdrag van Aarhus en de plan-MER-richtlijn.*** Het Grondwettelijk Hof beroept zich evenwel op het mogelijk gebrek aan **effectieve inspraak bij de opmaak van RUP's waartoe de decreetgever zich met de goedkeuring van het Verdrag van Aarhus heeft verbonden.** Deze inspraak wordt evenwel reeds gewaarborgd door het tweede openbaar onderzoek over het ontwerp van RUP samen met het plan-MER.

* Toekomstgericht (mogelijks zelfs voor het hernemen van de procedure tot vaststelling van RUP's waarbij het integratiespoor werd gevolgd) zou het DABM bijgevolg kunnen worden gewijzigd in de zin dat slechts één openbaar onderzoek vereist is over het ontwerp van plan of programma samen met het plan-MER. Hiermee zou Vlaanderen op het eerste gezicht juridisch nog steeds voldoen aan zijn internationale en Europeesrechtelijke verplichtingen. Het mogelijks afschaffen van het openbaar onderzoek over de inhoudsafbakening van het plan-MER is een politieke opportuniteitsbeslissing. Men moet afwegen hoe belangrijk het is om in een vroeg stadium inspraak te organiseren over de alternatievenstudie en de studie van de milieueffecten.

Het Grondwettelijk Hof en de Raad van State gaan er zonder enige argumentatie of onderzoek van uit dat de afwezigheid van een bericht in ten minste één krant of in het gemeentelijk infoblad én door gemeentelijke aanplakking bij het integratiespoor (terwijl wel kennis kan worden genomen van het kennisgevingsdossier via de website van de bevoegde overheid, de website van de dienst Mer en op het gemeentehuis) op onevenredige wijze afbreuk doet aan de mogelijkheid tot inspraak bij de totstandkoming van RUP's.

De kans is evenwel reëel dat belanghebbenden die opmerkingen wensen te formuleren (in de 21^e eeuw) via de publicatie op websites en op het gemeentehuis wel degelijk op de hoogte waren van het openbaar onderzoek over de inhoudsafbakening van het plan-MER, a fortiori aangezien het in casu bij het integratiespoor gaat om **RUP's die vaak grote of gecontesteerde projecten mogelijk maken en de nodige aandacht met zich meebrengen.** De Raad van State en het Grondwettelijk Hof lijken hier echter geen rekening mee te houden. Zij hanteren **al te vaak een abstracte toetsing waarbij het doel van de norm niet voldoende in acht wordt genomen. Bij grote of betwiste projecten zijn belanghebbenden doorgaans op de hoogte en is het normdoel van de bekendmaking bereikt, zelfs zonder een officieel bericht in een krant of het gemeentelijk infoblad over de terinzagelegging.** Bij dergelijke projecten is de effectieve inspraak mogelijks zelfs groter, gelet op de media-aandacht en de oprichting van actiegroepen.

Natuurlijk zijn vormvereisten belangrijk en moeten belanghebbenden bijvoorbeeld op de hoogte worden gebracht van openbare onderzoeken. Vooraleer rechtscolleges evenwel

besluiten tot het sanctioneren van vormgebreken, zouden zij grondig moeten nagaan of het normdoel ondanks de schending van een vormvereiste al dan niet is bereikt. Indien het normdoel is bereikt en het op een formalistische wijze sanctioneren van een vormgebrek leidt tot onevenredige gevolgen, zouden rechtscolleges hier rekening mee moeten houden. De Raad van State kan slechts besluiten tot de vernietiging van administratieve rechtshandelingen “wegens overtreding van hetzij substantiële, hetzij op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen, overschrijding of afwending van macht” (art. 14, §1 RvS-wet). Traditioneel stelt de Raad van State zich evenwel formalistisch en weinig oplossingsgericht op inzake het vaststellen dat de schending van een vormvereiste substantieel is.¹⁵

II. Voorstel van decreet (Dirk Van Mechelen e.a.), nr. 2246

In wat volgt, beperk ik mij voornamelijk tot (aanbevelingen inzake) het geamendeerde voorstel van decreet (voorstel van decreet nr. 2246/1, zoals geamendeerd in nr. 2246/3). Wanneer het advies van de Raad van State (nr. 2246/2) mijns inziens terecht heeft geleid tot amendementen (nr. 2246/3), ga ik hier in principe niet verder op in.

Het geamendeerde voorstel van decreet beoogt in art. 7.4.1/2 VCRO op de volgende wijze rechtsherstel te bewerkstelligen inzake de raadpleging van het publiek over de inhoudsafbakening van een plan-MER dat heeft plaatsgevonden volgens het Integratiespoorbesluit:

Het geamendeerde voorstel bepaalt dat de Vlaamse overheid, de deputatie of het college van burgemeester en schepenen maatregelen kan (“zo zij dat nodig achten”¹⁶) treffen opdat de publieke consultatie over de inhoudsafbakening van een plan-MER voor een RUP die heeft plaatsgevonden met toepassing van het Integratiespoorbesluit zou worden hernomen volgens het generieke spoor (art. 7.4.1/2, § 1).

Deze regeling geldt tevens voor door de rechter vernietigde of buiten toepassing gelaten RUP’s die tot stand zijn gekomen volgend het integratiespoor (art. 7.4.1/2, § 3).

Indien de dienst Mer na de publieke consultatie beslist dat er aanleiding is tot bijstelling van de reikwijdte, het detailleringsniveau en de inhoudelijke aanpak van het plan-MER, dan kan de procedure voor het opstellen van het plan-Mer het RUP worden voortgezet, rekening houdend met de beslissing tot bijstelling (art. 7.4.1/2, § 2).

¹⁵ *De Hervormingswet Raad van State (Wet van 20 januari 2014 houdende de bevoegdheid, de procedureregeling en de organisatie van de Raad van State, BS 3 februari 2014, ed. 1, 9067, erratum) tracht via de invoering van enkele nieuwe rechtstechnieken, zoals de bestuurlijke lus en de wettelijke bekrachtiging van de vereiste van het belang bij het middel, een meer oplossingsgerichte en minder formalistische rechtspraak na te streven. Het zal evenwel in belangrijke mate afhangen van de houding van de staatsraden bij de Raad van State of de Hervormingswet wel degelijk een substantiële bijdrage zal leveren tot de evolutie naar een oplossingsgerichte, meer definitieve geschillenbeslechting. Het is mijns inziens opmerkelijk dat de traditioneel strikte, formalistische houding van de Raad van State ‘in de naam van de rechtsbescherming van de burger tegen de overheid’ in bepaalde gevallen leidt tot legislatieve validaties, die ontegensprekelijk een inperking inhouden van de rechtsbescherming van de burger tegen de overheid. Zo leidt de rechtspraak van de Raad van State (weliswaar indirect) tot een minder effectieve bescherming van de burger tegen de overheid...*

¹⁶ Nr. 2246/1, p. 2.

Indien er evenwel geen aanleiding is tot bijstelling, dan kan het RUP meteen opnieuw definitief worden vastgesteld (art. 7.4.1/2, § 2).

Amendement nr. 2 (nr. 2246/3, p. 3) heeft na advies van de Raad van State (nr. 2246/2) er toe geleid dat het voorstel van decreet niet enkel van toepassing is op RUP's die op de datum van inwerkingtreding van het voorgestelde decreet reeds tot stand zijn gekomen, maar tevens op RUP's die op dat ogenblik nog niet tot stand zijn gekomen en waarbij de raadpleging van het publiek over de inhoudsafbakening van het plan-MER reeds heeft plaatsgevonden overeenkomstig het Integratiespoorbesluit.

Het geamendeerde voorstel van decreet wordt best nog aangepast aan het recentste advies van de Raad van State (nr. 2246/4) via het vervangen van “(opnieuw)” in art. 7.4.1/2, § 2, tweede lid door “, in voorkomend geval opnieuw,”.

Met het oog op het verzekeren van de rechtszekerheid is het mijns inziens beter om de Vlaamse overheid, de deputatie of het college van burgemeester en schepenen te verplichten om (volgens het generieke spoor) opnieuw een publieke consultatie te houden over de inhoudsafbakening van een plan-MER voor RUP's waarbij het integratiespoor werd gevolgd. Dit hoeft evenwel niet indien de eerste publieke consultatie over de inhoudsafbakening van een plan-MER voor een RUP heeft plaatsgevonden volgens het integratiespoor, maar er een vrijwillige bekendmaking volgens het generieke spoor is geweest inzake de publieke consultatie over inhoudsafbakening plan-MER (i.e. een bericht in ten minste één krant of in het gemeentelijk infoblad én door gemeentelijke aanplakking).

Indien de dienst Mer na de publieke consultatie beslist dat er aanleiding is tot bijstelling van de reikwijdte, het detailleringsniveau en de inhoudelijke aanpak van het plan-MER, dan verplicht men tevens de overheid best om de procedure voor het opstellen van het plan-Mer voort te zetten, rekening houdend met de beslissing tot bijstelling (art. 7.4.1/2, § 2). Indien er geen aanleiding is tot bijstelling, dan verplicht men de overheid best om het RUP opnieuw definitief vast te stellen (art. 7.4.1/2, § 2).

Het geamendeerde voorstel wordt dan ook best nog als volgt gewijzigd:

Artikel 1. Dit decreet regelt een gewestaangelegenheid.

Art. 2. Artikel 7.4.1/2 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, vernietigd bij arrest van het Grondwettelijk Hof nummer 114/2013 van 31 juli 2013, wordt opnieuw opgenomen met de volgende tekst:

“Artikel 7.4.1/2. §1. De Vlaamse Regering, de deputatie of het college van burgemeester en schepenen *treft kan* maatregelen *treffen* opdat de publieke consultatie over de inhoudsafbakening van een plan-MER voor een gewestelijk, provinciaal of gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan die heeft plaatsgevonden met toepassing van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 april 2008 betreffende het integratiespoor voor de milieueffectrapportage over een ruimtelijk uitvoeringsplan *en die niet voldoet aan de*

bekendmakingsvereisten van de algemene regeling in artikel 7 van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007 betreffende de milieueffectrapportage over plannen en programma's, wordt ~~zou worden~~ hernomen met inachtneming van de vormen, vermeld in artikel 4.2.8, §3 en §5, eerste lid van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en artikel 7 van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007 betreffende de milieueffectrapportage over plannen en programma's.

§2. Na beëindiging van de termijnen, vermeld in artikel 4.2.8, §5, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, neemt de administratie, vermeld in artikel 4.2.8, §6, eerste lid, van voormeld decreet van 5 april 1995, een beslissing over de vraag of de publieke consultatie aanleiding geeft tot een bijstelling van de reikwijdte, het detailleringsniveau en de inhoudelijke aanpak van het plan-MER. Die beslissing wordt bekendgemaakt op de wijze, vermeld in artikel 4.2.8, §7, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid.

Is er geen aanleiding tot bijstelling, dan *wordt kan* het ruimtelijk uitvoeringsplan meteen ~~(opnieuw)~~, *in voorkomend geval opnieuw*, definitief ~~worden~~ vastgesteld ~~en zo nodig worden goedgekeurd door de hogere overheid~~.

Is er wel aanleiding tot bijstelling, dan *wordt kan* de procedure voor het opstellen van het plan-MER en het ruimtelijk uitvoeringsplan ~~worden~~ voortgezet, rekening houdend met de beslissing tot bijstelling.

§3. De regelingen, vermeld in dit artikel, gelden tevens voor ruimtelijke uitvoeringsplannen die door de rechter werden vernietigd of buiten toepassing werden gelaten op grond van een 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.”.

De planinitierende overheid kan natuurlijk wel beslissen om af te zien van de vaststelling van een bepaald RUP.

Tenslotte kan nog worden opgemerkt dat – in tegenstelling tot het voorstel van de meerderheidspartijen (infra pp. 17-20) – geen tijdelijke legislatieve validatie wordt voorzien voor definitief vastgestelde RUP's inzake de inspraakmogelijkheid over de inhoudsafbakening van het plan-MER, die is verlopen volgens het integratiespoorbesluit, in afwachting van het herstel van de door de Raad van State vastgestelde ongelijke behandeling na een decretale procedure met nieuwe inspraakmogelijkheid. Het voorzien van een (tijdelijke) legislatieve validatie van RUP's ter vrijwaring van de rechtszekerheid is een politieke opportuniteitsbeslissing en kan enkel worden voorzien mits voldoende verantwoording dat de validatie het “uiterste redmiddel” is.

III. Voorstel van decreet (Wilfried Vandaele e.a.), nr. 2271

In wat volgt, beperk ik mij voornamelijk tot (aanbevelingen inzake) het geamendeerde voorstel van decreet (nr. 2271/3). Wanneer het advies van de Raad van State (nr. 2271/2) mijns inziens terecht heeft geleid tot amendementen (nr. 2271/3), ga ik hier in principe niet verder op in.

Het voorstel van decreet beoogt rechtsherstel te bewerkstelligen inzake de raadpleging van het publiek over de inhoudsafbakening van een plan-MER die heeft plaatsgevonden volgens het Integratiespoorbesluit door 1) een afwijkende procedure in te voeren die een effectieve inspraakmogelijkheid voorziet over de inhoudsafbakening van een plan-MER en 2) legislatieve validatie te voorzien indien dit het “uiterste redmiddel” is.

A. Algemene opmerkingen in advies van de Raad van State (nr. 2271/2)

In de algemene opmerkingen van het advies van de Raad van State (nr. 2271/2, p. 8) over het oorspronkelijke voorstel van decreet (nr. 2271/1) wordt opgemerkt dat “een raadpleging van het publiek [wordt voorzien] betreffende de inhoudsafbakening van het plan-MER, maar **[geen] aanvullende publieke raadpleging na de goedkeuring van het al dan niet aangepaste plan-MER en vóór de definitieve vaststelling van het ruimtelijk uitvoeringsplan of de eventuele bevestiging daarvan.** Dat betekent dat het publiek niet meer de gelegenheid heeft om opmerkingen te formuleren omtrent de wijze waarop het plan-MER **in het licht van de gewijzigde inhoudsafbakening** ervan opgesteld blijft of wordt en of daarmee al dan niet rekening wordt gehouden in het definitief vastgestelde ruimtelijk uitvoeringsplan.”¹⁷

De Raad van State vraagt zich af of het oorspronkelijke voorstel van decreet bijgevolg wel voldoet aan de vereisten inzake publiek consultatie in art. 6, lid 2 j° lid 4 van de plan-MER-richtlijn 2001/42/EG. Daarenboven argumenteert de Raad van State dat “in het licht van de eerbiediging van de grondwettelijke beginselen inzake gelijkheid en niet-discriminatie, een redelijke verantwoording [dient] te kunnen worden gegeven voor het verschil dat door het weglaten van de aanvullende raadpleging van het publiek in het voorstel van decreet ontstaat met de algemene regeling van de inspraak van het publiek bij de oorspronkelijke opmaak van een plan-MER.”¹⁸

Men hoeft evenwel niet uit te gaan van een (te) strikte opvatting van art. 6, lid 2 j° lid 4 van de plan-MER-richtlijn¹⁹, dat immers vaag is en een ruime appreciatiemarge laat voor de

¹⁷ Eigen onderlijning toegevoegd.

¹⁸ Eigen onderlijning toegevoegd.

¹⁹ Art. 6, lid 2: “De in lid 3 bedoelde instanties en het in lid 4 bedoelde publiek wordt tijdig, daadwerkelijk en binnen een passend tijdschema de gelegenheid geboden om vóór de vaststelling, of vóór de onderwerping aan de wetgevingsprocedure van het plan of programma, hun mening te geven over het ontwerp-plan of -programma en het bijbehorende milieuraapport.” Art. 6, lid 4: “De lidstaten bepalen het publiek als bedoeld in lid 2, met inbegrip

lidstaten. *Na de nieuwe inspraakmogelijkheid over de inhoudsafbakening van het plan-MER inzake definitief vastgestelde RUP's waarbij de milieueffectrapportage heeft plaatsgevonden volgens het integratiespoor hebben er immers reeds drie openbare onderzoeken plaatsgevonden: twee over de inhoudsafbakening van het plan-MER en één over het ontwerp van RUP samen met het plan-MER. Hoewel het gebrek aan bekendmaking van de eerste inspraakmogelijkheid over de inhoudsafbakening van het plan-MER in ten minste één krant of in het gemeentelijk infoblad én door gemeentelijke aanplakking volgens de Raad van State en het Grondwettelijk Hof een onverantwoorde ongelijke behandeling inhield, verliep het tweede openbaar onderzoek over de inhoudsafbakening van het plan-MER in principe volledig wettelijk.*

Daarenboven wordt met het openbaar onderzoek over het ontwerp van RUP samen met het plan-MER in de oorspronkelijke procedure op het eerste gezicht reeds voldaan aan de vereisten in art. 6, lid 2 j° lid 4 van de plan-MER-richtlijn. De minimumvereisten van de plan-MER-richtlijn lijken a fortiori vervuld, gelet op de organisatie van twee bijkomende openbare onderzoeken naar de inhoudsafbakening van het plan-MER (één maal met en één maal zonder bekendmaking in ten minste één krant of in het gemeentelijk infoblad én door gemeentelijke aanplakking). Aangezien het hier gaat om RUP's die vaak worden opgesteld voor grote, gecontesteerde projecten (vergezeld van redelijk wat media-aandacht en actiegroepen), is er vermoedelijk reeds veel kans op inspraak geweest. In het algemeen wordt in deze problematiek al te vaak abstractie gemaakt van de openbare onderzoeken die reeds hebben plaatsgevonden en het gegeven dat belanghebbenden bij projecten, zoals bv. de gevangenis in Dendermonde en het Stevin-project, hoogstwaarschijnlijk wel degelijk op de hoogte waren van de openbare onderzoeken.

*Daarnaast opent de Raad van State met zijn argumentatie zelf de deur naar het ontwikkelen van een **verantwoording** voor het verschil in behandeling, namelijk het weglaten van een aanvullende raadpleging van het publiek, voor belanghebbenden in het voorstel van decreet ten opzichte van de algemene inspraakregeling. De verantwoording voor het verschil in behandeling is hierboven net uiteengezet: **voor definitief vastgestelde RUP's waarbij de milieueffectrapportage heeft plaatsgevonden volgens het integratiespoor hebben na de nieuwe inspraakmogelijkheid over de inhoudsafbakening van het plan-MER reeds drie openbare onderzoeken plaatsgevonden.***

*Het is natuurlijk logisch dat na de goedkeuring door de dienst Mer van een **gewijzigd** plan-MER, een nieuw openbaar onderzoek volgt over “de wijze waarop het plan-MER in het licht van de gewijzigde inhoudsafbakening ervan opgesteld blijft of wordt en of daarmee al dan niet rekening wordt gehouden in het definitief vastgestelde ruimtelijk uitvoeringsplan.” (zie in*

van het publiek dat door het besluitvormingsproces in het kader van deze richtlijn wordt of kan worden geraakt dan wel er belang bij heeft, met inbegrip van de relevante niet-gouvernementele organisaties, zoals organisaties die milieubescherming bevorderen en andere betrokken organisaties.” (eigen nadruk toegevoegd)

die zin advies RvS nr. 2271/2, p. 8). De Raad van State spreekt zichzelf evenwel tegen door in de zin voorafgaand aan dit citaat te spreken over het “al dan niet aangepaste plan-MER”.

In art. 10, § 3 van het geamendeerde voorstel van decreet (nr. 2271/3) wordt terecht een nieuw openbaar onderzoek voorgeschreven over het ontwerp van RUP samen met het plan-MER na de goedkeuring door de dienst Mer van een **gewijzigd of aangevuld plan-MER**. In art. 10, §2 (nr. 2271/3) wordt evenwel ook dergelijk **nieuw openbaar onderzoek** voorgeschreven na de goedkeuring door de dienst Mer van een **ongewijzigd** plan-MER indien **opmerkingen** werden ingediend bij de nieuwe inspraakmogelijkheid over de inhoudsafbakening van het plan-MER. Indien de dienst Mer een **ongewijzigd** plan-MER goedkeurt na de nieuwe inspraakmogelijkheid over de inhoudsafbakening van het plan-MER waarbij **geen opmerkingen** werden ingediend, volgt **geen nieuw openbaar onderzoek** over het ontwerp van RUP samen met het plan-MER en wordt het RUP vanaf de datum van de inwerkingtreding ervan van rechtswege geacht te zijn opgesteld met inachtneming van het generieke spoor in art. 7 Besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007 betreffende de milieueffectrapportage over plannen en programma's (art. 10, § 1 - nr. 2271/3).

Indien de dienst Mer na de nieuwe inspraakmogelijkheid over de inhoudsafbakening van een plan-MER een ongewijzigd plan-MER goedkeurt, is het redelijk verantwoord om geen nieuw openbaar onderzoek voor te schrijven over het ontwerp van RUP samen met het ongewijzigde plan-MER. Dat laatste openbaar onderzoek heeft immers reeds plaatsgevonden voor het definitief vastgestelde RUP's waarbij de milieueffectrapportage heeft plaatsgevonden volgens het integratiespoor. De **keuze om al dan niet een nieuw openbaar onderzoek te organiseren over het ontwerp van RUP samen met het ongewijzigde plan-MER omwille van omzichtigheidsredenen is dan ook louter een politieke opportuniteitsbeslissing**. In elk geval zie ik geen reden om het al dan niet organiseren van een nieuw openbaar onderzoek over het ontwerp van RUP samen met het ongewijzigde plan-MER te laten afhangen van het gegeven dat er al dan niet opmerkingen zijn geformuleerd. De nieuwe opmerkingen hebben immers geen impact gehad, aangezien het plan-MER ongewijzigd is goedgekeurd.

B. Gedifferentieerd rechtsherstel in geamendeerd voorstel van decreet (nr. 2271/3)

1) Nog geen goedkeuring plan-MER

Het voorstel van decreet is niet van toepassing, indien het plan-MER nog niet is goedgekeurd door de dienst Mer en de plan-MER-procedure nog lopende is (20-tal toekomstige RUP's). In dit geval dient de overheid de plan-MER-procedure te herbeginnen volgens het generieke spoor, tenzij er een vrijwillige bekenmaking heeft plaatsgevonden van de terinzagelegging voor publieke consultatie van de volledig verklaarde kennisgeving volgens het generieke spoor (i.e. bericht in ten minste één krant of in het gemeentelijk infoblad én door gemeentelijke aanplakking). In het laatste geval is de door de Raad van State vastgestelde onwettigheid immers niet van toepassing.

2) Goedgekeurd plan-MER

2.1) RUP niet definitief vastgesteld

Artt. 3-7 van het geamendeerde voorstel van decreet betreffen RUP's opgesteld met toepassing van het integratiespoorbesluit waarbij het plan-MER reeds is goedgekeurd door de dienst Mer, maar het RUP zelf niet definitief is vastgesteld (20-tal RUP's). RUP's die door de Raad van State werden vernietigd, vallen ook onder deze regeling. RUP's die (enkel) werden geschorst door de Raad van State vallen slechts onder deze regeling, vanaf het moment dat zij worden ingetrokken of vernietigd.²⁰

Voor de RUP's die onder deze regeling vallen, wordt de mogelijkheid voorzien om de MER-procedure te heropenen, zodat een nieuwe inspraakmogelijkheid wordt georganiseerd over het goedgekeurde MER. Deze **heropening** is evenwel **niet vereist** voor RUP's die werden opgestart volgens het integratiespoor, maar waarvoor de aankondiging van de publieke consultatie over de inhoudsafbakening van het plan-MER op vrijwillige basis werd bekendgemaakt volgens het generieke spoor (i.e. bericht in ten minste één krant of in het gemeentelijk infoblad én gemeentelijke aanplakking) (art. 3). In dit geval is de door de Raad van State vastgestelde onwettigheid immers niet van toepassing.

Ingevolge art. 5 van het geamendeerde voorstel van decreet wordt een nieuw openbaar onderzoek georganiseerd over de “volledig verklaarde kennisgeving in de vorm van het goedgekeurde plan-MER” samen met het ontwerp van RUP, volgens de procedureregels die gelden voor het openbaar onderzoek over RUP's. Volgens die regels (artt. 2.2.7, §2, 2.2.10, §2, of 2.2.14, §2 VCRO) gebeurt de bekendmaking o.m. in het Belgisch Staatsblad, in ten minste drie dagbladen, via een bericht op de overheidswebsite en gemeentelijke aanplakking. Deze regels voldoen dus zeker aan de vereisten van het generiek spoor. De inspraak inzake het plan-MER is beperkt tot de inhoudsafbakening van het plan-MER.

Het vervolg van de procedure hangt af van de beslissing van de dienst Mer na het nieuw openbaar onderzoek:

1) goedkeuring van het ongewijzigde plan-MER:

De procedure verloopt verder volgens de VCRO (art. 7, § 1 geamendeerde voorstel van decreet).

2) goedkeuring van het gewijzigde of aangevulde plan-MER:

De planinitierende overheid kan de procedure tot vaststelling van het RUP of het deelplan hernemen volgens algemene regeling in de VCRO (art. 7, § 2 geamendeerde voorstel van decreet).

In de toelichting van de decreetgever (2271/3, p. 11) staat evenwel vermeld dat “een herneming van de procedure tot vaststelling van het RUP (inclusief een aanvullende raadpleging van het publiek en de adviesinstanties) noodzakelijk is indien het plan-MER werd

²⁰ Nr. 2271/3, p. 10.

gewijzigd of aangevuld naar aanleiding van de opmerkingen en bezwaren die tijdens het openbaar onderzoek werden uitgebracht (artikel 7, §2)”. De Raad van State (nr. 2271/4, p. 4) vraagt om deze discrepantie weg te werken. Ik raad dan ook aan om art. 7, § 2 van het geamendeerde voorstel van decreet als volgt te wijzigen:

“In geval van goedkeuring van een gewijzigd of aangevuld plan-MER overeenkomstig artikel 6, §3, *kan herneemt* de planinitieërende overheid *beslissen tot het hernemen van* de procedure tot vaststelling van het ruimtelijk uitvoeringsplan of het deelplan, volgens de toepasselijke bepalingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.”²¹

3) afkeuring van het gewijzigd of aangevuld plan-MER:

Tegen de beslissing tot afkeuring van het plan-MER kan de initiatiefnemer een gemotiveerd verzoek tot heroverweging indienen overeenkomstig de procedure in art. 4.2.10, §3 en art. 4.6.4 DABM (art. 6, § 4, derde lid geamendeerde voorstel van decreet). Bij afkeuring van het plan-MER door de dienst Mer vervalt het ontwerp van ruimtelijk uitvoeringsplan en kan desgewenst de procedure tot vaststelling van het ruimtelijk uitvoeringsplan hernomen worden volgens de toepasselijke bepalingen van de VCRO.

2.2) RUP definitief vastgesteld

Artt. 8-11 van het geamendeerde voorstel van decreet betreffen RUP's die definitief zijn vastgesteld en waarbij de planmilieueffectrapportage volgens het integratiespoor heeft plaatsgevonden, waarvoor opnieuw inspraak wordt georganiseerd via een ad-hoc-procedure (30-tal RUP's).

Voor de RUP's die onder deze regeling vallen, wordt een nieuwe inspraakmogelijkheid georganiseerd over het goedgekeurde MER. Deze **nieuwe inspraakmogelijkheid** is evenwel **niet vereist** voor definitief vastgestelde RUP's waarbij de planmilieueffectrapportage volgens het integratiespoor heeft plaatsgevonden, maar waarvoor de aankondiging van de publieke consultatie over de inhoudsafbakening van het plan-MER op vrijwillige basis werd bekendgemaakt volgens het generieke spoor (i.e. bericht in ten minste één krant of in het gemeentelijk infoblad én gemeentelijke aanplakking) (art. 8). In dit geval is de door de Raad van State vastgestelde onwettigheid immers niet van toepassing.

Ingevolge art. 9, §§1 en 2 van het geamendeerde voorstel van decreet wordt een nieuw openbaar onderzoek georganiseerd over de “volledig verklaarde kennisgeving in de vorm van het goedgekeurde plan-MER” (*in casu* niet samen met het ontwerp van RUP). De bekendmaking van het nieuw openbaar onderzoek gebeurt door een bericht in ten minste één krant of het gemeentelijk infoblad én door gemeentelijke aanplakking, zodat wordt voldaan aan de vereisten van het generiek spoor. De inspraak inzake het plan-MER is beperkt tot de inhoudsafbakening van het plan-MER.

²¹ *De planinitieërende overheid kan natuurlijk wel beslissen om af te zien van de vaststelling van een bepaald RUP.*

De nieuwe inspraakmogelijkheid wordt aangevuld met een tijdelijke legislatieve validatie van de definitief vastgestelde RUP's die onder art. 8 van het geamendeerde voorstel van decreet vallen (art. 11 geamendeerde voorstel van decreet) in afwachting van de reparatie van de RUP's na het doorlopen van de decretale ad-hoc-procedure met nieuwe inspraakmogelijkheid. De verantwoording van deze wettelijke validatie als “uiterste redmiddel” is cruciaal om de (nieuwe) toets van het Grondwettelijk Hof te doorstaan.

Het advies van de Raad van State (nr. 2271/2) over het initiële voorstel van decreet (nr. 2271/1) uitte de kritiek dat de tijdelijke geldigverklaring van de definitief vastgestelde RUP's inzake de inspraakprocedure geen louter vormgebrek betreft en dat dus een verantwoording als “uiterste redmiddel” moet worden aangevoerd. Volgens de Raad van State (nr. 2271/2, p. 11-12) is deze verantwoording evenwel niet voorhanden, aangezien er louter wordt verwezen naar de noodzaak om een einde te stellen aan de rechtsonzekerheid ten gevolge van arrest nr. 114/2013 van het Grondwettelijk Hof. Daarenboven doet de legislatieve validatie volgens de Raad van State tevens afbreuk aan het gezag van gewijsde van de arresten van de Raad van State.²² Volgens de Raad van State kan de validatie op die manier dan ook geen doorgang vinden.

De Raad van State (nr. 2271/2, p. 11) vraagt zich trouwens af “of rechtsonzekerheid niet precies dreigt te worden in de hand gewerkt wanneer, na een nieuw openbaar onderzoek met toepassing van artikel 10, § 2, van het voorstel [nr. 2271/1] [i.e. beslissing van de dienst Mer in geval van goedkeuring van een gewijzigd of aangevuld plan-MER dat er aanleiding is tot het hernemen van de procedure tot vaststelling het RUP of deelplan], de procedure tot vaststelling van het ruimtelijk uitvoeringsplan of deelplan wordt hernomen.”

Om de rechtsonzekerheid te beperken worden mijns inziens voorlopig best geen nieuwe vergunningen meer verleend op basis van definitief vastgestelde integratiespoor-RUP's tot de reparatie ervan na het doorlopen van de decretale procedure met nieuwe inspraakmogelijkheid²³, tenzij verder uitstel de realisatie van het doel van projecten kan/zal hypothekeren.

Als antwoord op het advies van de Raad van State nr. 2271/2 heeft de decreetgever (nr. 2271/3, p. 12-13) volgende verantwoording ontwikkeld:

²² Ik treed evenwel de weerlegging door de decreetgever (nr. 2271/3, p. 13) van deze argumentatie van de Raad van State, afdeling wetgeving bij.

²³ Contra 2271/3, p. 9: “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 de betrokken gemeentelijke, provinciale of gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen, in afwachting van de dag dat die plannen bevestigd zullen kunnen worden na een volledige herneming van de goedkeuringsprocedure, maar dit keer 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 opslorpen en zeer hoge maatschappelijke kosten met zich meebrengen.”

“In dat verband dient er in eerste instantie te worden op gewezen dat de tijdelijke geldigverklaring van de RUP’s voorzien in artikel 10, §3, van het voorstel van decreet, in geen enkel opzicht vergelijkbaar is met de decretale validatie die was geregeld in artikel 7.4.1/2, VCRO. Artikel 7.4.1/2, VCRO, voorzagt immers een decretale validatie voor alle integratiespoor-RUP’s, onbeperkt in de tijd en zonder dat de betrokkenen de kans kregen om hun opmerkingen en bezwaren kenbaar te maken over de inhoudsafbakening van het plan-MER. Het voorliggende voorstel daarentegen voorziet wel degelijk in een effectieve mogelijkheid voor alle belanghebbenden om zich uit te spreken over de inhoudsafbakening van het plan-MER.

De tijdelijke geldigverklaring waarin artikel 10, §3, omwille van de rechtszekerheid voorziet, geldt bovendien enkel voor de specifieke categorie van definitief vastgestelde RUP’s zoals omschreven in artikel 8 en strekt er enkel toe om de heropening van de plan-MER procedure toe te laten. Daarenboven houdt deze geldigverklaring op te gelden van zodra het RUP is hersteld door toepassing van de ad-hocprocedure waarin het voorstel van decreet voorziet, met een maximumperiode van twee jaar vanaf de inwerkingtreding van het decreet.

Daarnaast moet er worden op gewezen dat het Grondwettelijk Hof in het arrest nr. 114/2013 van 31 juli 2013 uitdrukkelijk heeft gewezen op de mogelijkheid voor de decreetgever om te voorzien in een afwijkende procedure, om de onwettigheid waaraan met de bestreden validatie werd geredimeerd, te herstellen door het opnieuw goedkeuren 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.

Het voorliggende voorstel van decreet voorziet precies in dergelijke afwijkende procedure waarin aan de betrokkenen een effectieve mogelijkheid wordt geboden om hun opmerkingen en bezwaren kenbaar te maken over de inhoudsafbakening van een plan-MER voor een RUP. De tijdelijke geldigverklaring voorzien in artikel 10, §3, kadert enkel in deze vernieuwde inspraakmogelijkheid en is bijgevolg geenszins te vergelijken met de algemene decretale validatie cfr. artikel 7.4.1/2, VCRO, die niet beperkt was in de tijd en niet voorzagt in een nieuwe inspraakmogelijkheid.

De tijdelijke geldigverklaring dient in casu de rechtszekerheid en die kan uitsluitend met een tijdelijke validatie worden gewaarborgd. De inspraak wordt voor elk betrokken RUP opnieuw georganiseerd. Tegelijkertijd moet men vaststellen dat ondertussen voor de specifieke categorie van definitief vastgestelde RUP’s reeds vergunningen werden verleend en/of projecten werden opgestart. Ten gevolge van een mogelijke vernietiging van het RUP of aanvechting van de verleende vergunningen zouden burgers in hun terechte verwachtingen omtrent een vergund project zeer ernstig worden geschaad. De tijdelijke validatie moet aldus vermijden dat een periode van ernstige rechtsonzekerheid zou ontstaan in afwachting van het doorlopen van de herstelprocedure en is uitsluitend hierdoor ingegeven.

Meer nog, de veralgemeende voorlopige geldigverklaring is de enige mogelijkheid [en dus uiterste redmiddel] om te beletten dat de betrokken RUP’s tussen de inwerkingtreding van het decreet en de goedkeuring van het ongewijzigd plan-MER of, indien de overheid beslist tot herneming van de procedure tot vaststelling van het ruimtelijk uitvoeringsplan, tot de inwerkingtreding van het besluit tot definitieve vaststelling van het RUP, door de Raad van State vernietigd wordt of door elke andere rechter met toepassing van artikel 159 van de Grondwet (bijvoorbeeld in een procedure tegen de op dit RUP geënte stedenbouwkundige vergunning en/of milieuvergunning) buiten toepassing wordt gelaten. Indien slechts wordt voorzien in een afwijkende procedure met inspraak, zonder overbruggingstermijn om deze afwijkende procedure tot een goed einde te brengen, zou het organiseren van een dergelijke afwijkingsprocedure zinloos zijn. Immers zou het betrokken RUP in deze hypothese op elk ogenblik van de administratieve afwijkingsprocedure, dus hangende het organiseren van het inspraakmoment, (1) kunnen worden vernietigd indien tegen dat RUP een beroep tot nietigverklaring werd ingesteld of (2) buiten toepassing kunnen worden gelaten, bijvoorbeeld in een procedure tegen de stedenbouwkundige vergunning en/of milieuvergunning die hun grondslag vinden in het betrokken RUP. Deze werkwijze is onverenigbaar met de beginselen van rechtszekerheid en zorgvuldigheid die op de overheid rusten. Het enige, en dus uiterste redmiddel, om dit probleem te verhelpen is de tijdelijke geldigverklaring van de betrokken RUP’s.

Met de voorlopige geldigverklaring wordt een billijk evenwicht bereikt tussen het belang dat elke situatie die strijdig is met de Grondwet wordt verholpen (wettigheidsbeginsel) door het organiseren

van een nieuwe, afwijkende inspraakprocedure en de terechte bekommernis van de decreetgever dat, hangende de afwijkende procedure, de bestaande toestanden en gewekte verwachtingen niet meer in het gedrang kunnen worden gebracht (rechtszekerheidsbeginsel). Indien de niet-gemoduleerde organisatie van een afwijkende procedure al een voordeel kan hebben, weegt dat voordeel niet op tegen de verstoring die de door de Raad van State vastgestelde ongrondwettigheid van het Integratiespoorbesluit hangende de afwijkingsprocedure voor de rechtsorde met zich zou meebrengen.”²⁴

Mijns inziens is de motivering voor deze tijdelijke legislatieve validatie als “uiterste redmiddel” nog onvoldoende uitgewerkt. Tijdelijke legislatieve validatie als “uiterste redmiddel” kan bijkomend worden verantwoord indien de tijdsfactor van een nieuwe consultatie de realisatie van het doel van projecten kan of zal hypothekeren. Zo kan een legislatieve validatie het uiterste redmiddel zijn om te voldoen aan bepaalde juridische verplichtingen, zoals het halen van de Europeesrechtelijke **Horizon 2020 doelstellingen inzake hernieuwbare energie**. Indien bijvoorbeeld het uitstel van de realisatie van het **Stevin-project** door het gebrek aan een hoogspanningsverbinding leidt tot een moeilijk te herstellen ernstig probleem bij de bouw van een windmolenpark dat noodzakelijk is om te voldoen aan Europeesrechtelijke verplichtingen, is legislatieve validatie het uiterste redmiddel. Indien bijvoorbeeld het **uitstel van de bouw van nieuwe gevangenissen** (bv. in Dendermonde) leidt tot een **acuut tekort aan gevangenisplaatsen** en bijgevolg het doel van de realisatie van het project in het gedrang komt, vormt legislatieve validatie het uiterste redmiddel.

Indien het uitstellen van een project tot financiële moeilijkheden leidt/kan leiden van de projectontwikkelaars en andere betrokken personen (bijvoorbeeld wanneer het project reeds gedeeltelijk gestart is), kan de tijdsfactor van een nieuwe consultatie tevens een bijkomende verantwoording zijn voor een tijdelijke legislatieve validatie als uiterste redmiddel. Er dient natuurlijk rekening mee te worden gehouden dat projectontwikkelaars bij een tijdelijke legislatieve validatie en het verderzetten van het project het risico lopen dat het RUP na de organisatie van een nieuwe inspraakmogelijkheid alsnog wordt gewijzigd. Dit valt natuurlijk onder hun eigen verantwoordelijkheid

Desgevallend heeft het Grondwettelijk Hof het laatste woord over de grondwettigheid van de legislatieve validatie. Een goede verantwoording van de validatie als “uiterste redmiddel” is dus cruciaal.

Het valt niet uit te sluiten dat bij het behouden van de tijdelijke legislatieve validatie in art. 11 van het geamendeerde voorstel van decreet en het volgen van bovenstaande redenering, de grondwettigheid van de validatie RUP per RUP kan verschillen. Bij het ene RUP kan de validatie het uiterste redmiddel zijn, bij een ander RUP eventueel niet. Hoewel dit een aanzienlijk onderzoek zou verrichten door het Grondwettelijk Hof, zou het Hof theoretisch de

²⁴ Eigen nadruk toegevoegd.

grondwettigheid van de validatie RUP per RUP kunnen onderzoeken en mogelijks tot een oordeel over de grondwettigheid kunnen komen dat verschilt per RUP.²⁵

*Een op het eerste gezicht omslachtige oplossing, die mijns inziens evenwel meer rechtszekerheid met zich meebrengt en dus dient te worden overwogen, bestaat uit het **vervangen van de algemene, tijdelijke validatie van alle integratiespoor-RUP's door een afzonderlijke, specifieke validatie in aparte decretale artikelen van elk integratiespoor-RUP.** Dit heeft als grote voordeel dat een mogelijke aanvechting van de nieuwe, tijdelijke legislatieve validatie(s) bij het Grondwettelijk Hof niet hoeft te leiden tot de vernietiging van de validatie van alle integratiespoor-RUP's.*

Het vervolg van de procedure hangt af van de beslissing van de dienst Mer na het nieuw openbaar onderzoek over de inhoudsafbakening van het plan-MER:

1) **geen opmerkingen** tijdens het nieuwe openbaar onderzoek over het plan-MER en een goedkeuring van het ongewijzigd plan-MER:

Het RUP wordt van rechtswege geacht te zijn opgesteld met inachtneming van art. 7 van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007 betreffende de milieueffectenrapportage over plannen en programma's (generieke spoor), zodat de onwettigheid van het RUP vervalt (art. 10, § 1 geamendeerde voorstel van decreet).

2) **wel opmerkingen** tijdens het nieuwe openbaar onderzoek over het plan-MER en een goedkeuring van het ongewijzigd plan-MER:

Er wordt voorzien in een **aanvullende raadpleging** over het ontwerp van RUP samen met (het gebruik van) het ongewijzigde plan-MER volgens de vereisten in art. 4.2.11, §1 DABM (art. 10, § 2 geamendeerde voorstel van decreet). Indien de aanvullende raadpleging geen aanleiding geeft tot een wijziging van het RUP, wordt het RUP van rechtswege geacht te zijn opgesteld met inachtneming van art. 7 van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007 betreffende de milieueffectenrapportage over plannen en programma's (generieke spoor).

*Indien de dienst Mer na de nieuwe inspraakmogelijkheid over de inhoudsafbakening van een plan-MER een ongewijzigd plan-MER goedkeurt, is het mijns inziens redelijk verantwoord om geen nieuw openbaar onderzoek voor te schrijven over het ontwerp van RUP samen met het ongewijzigde plan-MER. Dat laatste openbaar onderzoek heeft immers reeds plaatsgevonden voor het definitief vastgestelde RUP's waarbij de milieueffectrapportage heeft plaatsgevonden volgens het integratiespoor. De **keuze om al dan niet een nieuw openbaar onderzoek te organiseren over het ontwerp van RUP samen met het ongewijzigde plan-MER omwille van omzichtigheidsredenen is dan ook louter een politieke opportuniteitsbeslissing.** In elk geval zie ik geen reden om het al dan niet organiseren van een nieuw openbaar onderzoek over het ontwerp van RUP samen met het ongewijzigde plan-MER*

²⁵ De kans lijkt mij evenwel klein dat het Grondwettelijk Hof tot dergelijk onderzoek zal overgaan bij een mogelijke aanvechting van de nieuwe tijdelijke legislatieve validatie.

*te laten afhangen van het gegeven dat er al dan niet opmerkingen zijn geformuleerd. De nieuwe opmerkingen hebben immers geen impact gehad, aangezien het plan-MER ongewijzigd is goedgekeurd.*²⁶

3) goedkeuring van een gewijzigd of aangevuld plan-MER na het nieuwe openbaar onderzoek over het plan-MER:

Indien het gewijzigde of aangevulde plan-MER geen aanleiding geeft tot een wijziging van het RUP of het deelplan, wordt **een aanvullende raadpleging** over het ontwerp van RUP samen met (het gebruik van) het gewijzigde of aangevulde plan-MER voorzien volgens de vereisten in art. 4.2.11, §1 DABM (art. 10, § 3 geamendeerde voorstel van decreet). Indien de aanvullende raadpleging geen aanleiding geeft tot een wijziging van het RUP, wordt het RUP van rechtswege geacht te zijn opgesteld met inachtneming van art. 7 van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007 betreffende de milieueffectenrapportage over plannen en programma's (generieke spoor).

Indien bij de pistes 2) en 3) aanleiding is voor de wijziging van het RUP of het deelplan, kan de overheid de procedure tot vaststelling van het RUP of het deelplan hernemen volgens de toepasselijke bepalingen in het VCRO (art. 10, § 4 geamendeerde voorstel van decreet).

Mijns inziens zou de overheid in dergelijk geval beter verplicht worden om de procedure tot vaststelling van het RUP of het deelplan hernemen, tenzij de planinitierende overheid wenst af te zien van het RUP.

4) afkeuring plan-MER na het nieuwe openbaar onderzoek over het plan-MER:

Tegen de beslissing tot afkeuring van het plan-MER kan de initiatiefnemer een gemotiveerd verzoek tot heroverweging indienen overeenkomstig de procedure in art. 4.2.10, §3 en art. 4.6.4 DABM (art. 9, § 5, tweede lid geamendeerde voorstel van decreet). Bij afkeuring van het plan-MER door de dienst Mer vervalt het ontwerp van ruimtelijk uitvoeringsplan en kan desgewenst de procedure tot vaststelling van het ruimtelijk uitvoeringsplan hernomen worden volgens de toepasselijke bepalingen van de VCRO.

²⁶ *Supra* p. 13-14.