



stuk **2271** (2013-2014) – Nr. 6
ingediend op 2 april 2014 (2013-2014)

Voorstel van decreet

van de heren Wilfried Vandaele, Lode Ceysens en Bart Martens,
de dames Tine Eerlingen en Tinne Rombouts
en de heren Jurgen Vanlerberghe en Robrecht Bothuyne

houdende het rechtsherstel van ruimtelijke
uitvoeringsplannen waarvan
de planmilieueffectrapportage werd opgesteld
met toepassing van het besluit van de Vlaamse Regering
van 18 april 2008 betreffende het integratiespoor
voor de milieueffectrapportage
over een ruimtelijk uitvoeringsplan

Voorstel van decreet

van de heren Dirk Van Mechelen en Bart Tommelein
en de dames Gwenny De Vroe en Mercedes Van Volcem

houdende legislatieve validatie van artikel 7.4.1/2
van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening

Hoorzitting

Verslag

namens de Commissie voor Leefmilieu, Natuur,
Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed
uitgebracht door mevrouw Mercedes Van Volcem

Samenstelling van de commissie:

Voorzitter: de heer Bart Martens.

Vaste leden:

de heren Robrecht Bothuyne, Lode Ceyskens, de dames Tinne Rombouts, Valerie Taeldeman;
mevrouw Agnes Bruyninckx-Vandenhoudt, de heer Pieter Huybrechts, mevrouw Marleen Van den Eynde;
de dames Gwenny De Vroe, Mercedes Van Volcem;
de heren Bart Martens, Jurgen Vanlerberghe;
mevrouw Tine Eerlingen, de heer Wilfried Vandaele;
de heer Ivan Sabbe;
de heer Hermes Sanctorum.

Plaatsvervangers:

de dames Karin Brouwers, Veerle Heeren, de heren Johan Sauwens, Jan Verfaillie;
mevrouw Katleen Martens, de heren Wim Van Dijck, Wim Wienen;
de heren Karlos Callens, Dirk Van Mechelen;
de heer Steve D'Hulster, mevrouw Michèle Hostekint;
de heren Piet De Bruyn, Marius Meremans;
de heer Boudewijn Bouckaert;
de heer Dirk Peeters.

Stukken in het dossier:

- 2271** (2013-2014) – Nr. 1: Voorstel van decreet
– Nr. 2: Advies van de Raad van State
– Nr. 3: Amendement
– Nr. 4: Advies van de Raad van State
– Nr. 5: Amendementen
- 2246** (2013-2014) – Nr. 1: Voorstel van decreet
– Nr. 2: Advies van de Raad van State
– Nr. 3: Amendement
– Nr. 4: Advies van de Raad van State

INHOUD

I. Uiteenzetting van de sprekers.....	4
1. Jürgen Vanpraet, prof. dr. Universiteit Antwerpen	4
1.1. Inleiding.....	4
1.2. Recht op inspraak van de burger.....	4
1.3. Recht op toegang tot de rechter	4
1.4. Korte schets van de kern van het juridisch probleem.....	6
1.5. Drie essentiële principes	7
1.5.1. Gelijkheidsbeginsel.....	7
1.5.2. Doorwerking van inspraak doorheen de besluitvormingsketen	8
1.5.3. Toegang tot de rechter	9
1.6. Besluit	10
2. Jürgen Goossens, doctoraal onderzoeker Universiteit Gent.....	11
2.1. Wetgevend kader.....	11
2.2. Historiek van het vernietigingsarrest.....	12
2.3. Enkele bedenkingen	12
2.4. De voorstellen van decreet nr. 2246 en nr. 2271	13
2.4.1. Voorstel van decreet nr. 2246	13
2.4.2. Voorstel van decreet nr. 2271	14
II. Vraagstelling en discussie	17
Gebruikte afkortingen	25
Bijlage: zie dossierpagina op www.vlaamsparlement.be	

De Commissie voor Leefmilieu, Natuur, Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed hield op 11 maart 2014 een hoorzitting over het voorstel van decreet houdende het rechtsherstel van ruimtelijke uitvoeringsplannen waarvan de planmilieueffectrapportage werd opgesteld met toepassing van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 april 2008 betreffende het integratiespoor voor de milieueffectrapportage over een ruimtelijk uitvoeringsplan (*Parl. St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2271/1) en het voorstel van decreet houdende legislatieve validatie van artikel 7.4.1/2 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (*Parl. St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2246/1).

Achtereenvolgens gaven de heer Jürgen Vanpraet, prof. dr. Universiteit Antwerpen, en de heer Jurgen Goossens, doctoraal onderzoeker Universiteit Gent, eerst hun uiteenzetting. Nadien volgden de vragen van de leden en de bespreking.

De tekst van de heer Jurgen Goossens die ter voorbereiding van de hoorzitting aan de leden werd bezorgd is terug te vinden op de [dossierpagina](#) van dit stuk op www.vlaams-parlement.be.

I. UITEENZETTING VAN DE SPREKERS

1. Jürgen Vanpraet, prof. dr. Universiteit Antwerpen

1.1. *Inleiding*

De heer *Jürgen Vanpraet*, prof. dr. Universiteit Antwerpen, stelt dat gelet op het beperkte tijdsbestek dat hem werd toegemeten, hij de ruime historiek van de voorstellen van decreet niet terug in herinnering zal brengen. De problematiek is deze commissie voldoende gekend. Hij beperkt zich dan ook tot het geven van enkele krachtlijnen die voor ogen gehouden moeten worden bij het zoeken naar een decretale oplossing voor het probleem, waarbij hij niet al te diep ingaat op de juridische-techniciteit van de zaak.

Meer in het bijzonder benadert hij de twee voorliggende voorstellen van decreet vanuit twee perspectieven, met name het recht op inspraak van de burger bij het milieu-besluitvormingsproces en ten tweede, misschien op het eerste gezicht minder evident, het recht op toegang tot de rechter in milieu-aangelegenheden.

1.2. *Recht op inspraak van de burger*

De benadering vanuit het recht op inspraak van de burger is logisch. De Raad van State is immers van oordeel dat de inspraak van het publiek omtrent de inhoudsafbakening van een plan-MER voor een RUP dat aangenomen werd op grond van het integratiespoor, ongrondwettig is waardoor het besluit van de Vlaamse Regering omtrent het integratiespoor buiten toepassing gelaten moet worden.

1.3. *Recht op toegang tot de rechter*

De benadering van de problematiek vanuit het oogpunt van de toegang tot de rechter is op het eerste gezicht minder evident. De Raad van State diende zich in zijn schorsings- en vernietigingsarrest (214.791 van 12 augustus 2011 en 226.144 van 21 januari 2014) van het PRUP “Afbakening kleinstedelijk gebied Dendermonde” op dat punt immers niet uit te spreken. De Raad heeft evenmin bezwaren opgeworpen in die zin in zijn vier adviezen over de twee wetsvoorstellen en amendementen die het voorwerp uitmaken van bespreking in deze commissie.

Deze problematiek is desalniettemin uiterst belangrijk bij de beoordeling van de twee voorliggende voorstellen van decreet. Uiterst belangrijk, omdat elke decretale validatie potentiële problemen doet ontstaan op het vlak van de rechtsbescherming en de toegang tot de rechter. Decretale validatie is een techniek die vaak als een rode lap op een stier werkt. Decretale validaties zijn in het verleden vaak een multiplicator gebleken van nieuwe juridisch procedures voor de Raad van State, het Grondwettelijk Hof en zelfs het Europees Hof van Justitie. De voorbeelden zijn legio. Men denke maar aan de vele juridische betwistingen van de techniek van de decretale validatie omtrent het Deurganckdok-decreet, het Waalse decreet van 17 juli 2008 betreffende enkele vergunningen waarvoor er dringende redenen van algemeen belang bestaan (DAR-decreet – Décret d’Autorisations Régionales).

Validaties werken als een rode lap op een stier, omdat een validatie beoogt – minstens tot gevolg heeft – dat een onwettigheid juridisch ‘geïmmuniseerd’ wordt. Geïmmuniseerd omdat de onwettigheid ingevolge de validatie geen aanleiding meer kan geven tot een vernietiging van de administratieve rechtshandeling voor de Raad van State of een buiten toepassing verklaring door de hoven en rechtbanken. Doorgaans wordt er met decretale validatie dan ook – weze het vaak impliciet – geanticipeerd op het gevolg ervan, met name dat de Raad van State en de hoven en rechtbanken zich niet meer kunnen uitspreken over de (grond)wettigheid van de bekrachtigde besluiten. Via de legislatieve validatie wordt aldus beoogd om hangende of toekomstige rechtsgedingen te onttrekken aan de Raad van State en de hoven en rechtbanken, en wordt aldus beoogd de rechtsbescherming en het recht op toegang tot de rechter te beïnvloeden. Daar moet men zich terdege bewust van zijn.

De legislatieve validatie heeft overigens een ander gevolg vanuit het oogpunt van de toegang tot de rechter. Het leidt er eveneens toe dat het rechterlijk toezicht op de administratieve rechtshandeling inhoudelijk beperkt wordt. Het Grondwettelijk Hof beschikt immers niet over de bevoegdheid om een volwaardige rechterlijk toezicht door te voeren zoals de Raad van State en de hoven en rechtbanken dit kunnen doorvoeren. De bevoegdheid van het Hof is beperkt tot een toetsing van de legislatieve validatie aan de (grondwettelijke) bepalingen die tot haar bevoegdheid behoren, met name de bepalingen van titel II en de artikelen 170, 172 en 191 van de Grondwet, alsook de regels die de bevoegdheid regelen tussen de federale overheid en de gemeenschappen en gewesten. De Raad van State kan daarentegen administratieve rechtshandelingen toetsen aan elke hogere rechtsnorm, alsook aan beginselen van behoorlijk bestuur.

De heer Vanpraet verduidelijkt evenwel dat wanneer hij stelt dat decretale validaties werken als een rode lap op een stier, hij geen steen werpt naar de decreetgever die gebruik maakt van deze techniek. Integendeel. Het is zijn sterkste overtuiging dat de decreetgever via die validaties effectief beoogt het algemeen belang te vrijwaren en beoogt de nodige, zelfs broodnodige, rechtszekerheid te bieden voor bestemmingsplannen, veeleer dan dat het de ‘kwade’ boeman is die de ‘arme’ burger zijn inspraak en rechtsbescherming wil ontzeggen. Dit neemt niet weg dat men zich moet hoeden voor ondoordachte blindheid. Men mag zich niet terugtrekken in een egelstelling waarbij men blijft valideren omdat men van oordeel is dat de Raad van State ‘fout’ is in zijn al te formalistische benadering van het recht. Het debat ten gronde, met name “moet het recht op inspraak wel zo ruim opgevat worden?” en “moet elke onwettigheid, hoe klein ook, leiden tot onwettigheid van een beslissing?” is een uiterst interessant debat. Op federaal niveau werden recent ook met de aanpassing aan de wetgeving op de Raad van State overigens stappen gezet die een paradigmashift zouden kunnen inluiden op dat vlak.

Hoe interessant dit debat ten gronde ook moge zijn, eens men in concreet geval, zoals in deze, geconfronteerd wordt met een onwettigheid die de Raad van State vaststelt, kan men hier niet naast kijken. Dit is de essentie van de rechtstaat. Het is nu eenmaal een juridisch feit dat er de RUP's die aangenomen werden via het integratiespoor een grondwettigheidsprobleem doen rijzen. Het is nu eenmaal een juridisch feit dat het Grondwettelijk Hof een eerste validatiepoging heeft vernietigd. Hij stelt dat het dan ook binnen die context is dat zijn verdere uiteenzetting moet worden begrepen. De centrale vraag is: hoe kunnen we het best een duurzame en rechtzekerere oplossing bieden voor de voormelde RUP's?

1.4. Korte schets van de kern van het juridisch probleem

De kern van het probleem bestaat erin dat de Raad van State in zijn arrest Peleman (nr. 214.791) van 12 augustus 2011 vaststelde dat de publieke consultatie binnen het integratiespoor ongrondwettig is omdat het strijdig is met gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel. Belangrijk is om de exacte draagwijdte van dit arrest in herinnering te brengen. De Raad van State oordeelde dat rechtzoekenden die gebruik wensen te maken van het integratiespoor en rechtzoekenden die wensen betrokken te worden bij de publieke consultatie over een plan-MER volgens de algemene regeling waarbij er een ruimere publieke bekendmaking is van de inhoudsafbakening, ongelijk worden behandeld.

Deze vaststelling noopte de Raad van State er toe om het besluit van de Vlaamse regering van 18 april 2008 betreffende het integratiespoor voor de milieueffectrapportage over een ruimtelijk uitvoeringsplan, met toepassing van artikel 159 van de Grondwet wegens niet in overeenstemming met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, buiten toepassing te laten.

Interessant is ook wat de Raad van State niet gezegd heeft in dit arrest. De Raad van State heeft niet gezegd dat de inspraakmogelijkheid zoals die voorzien is in het integratiespoor op zich ongrondwettig is of strijdig is met het recht op inspraak zoals dat vervat zit in de Europese richtlijnen en het Verdrag van Aarhus. De Raad van State heeft enkel vastgesteld dat de ongelijkheid bestaat op het vlak van de inspraak met betrekking tot de inhoudsafbakening van het plan-MER tussen de reguliere procedure uit het DABM en het integratiespoor.

De spreker stelt dat deze ongelijkheid op twee manieren weggewerkt worden. Hetzij door A gelijk te stellen met B; hetzij door B gelijk te stellen met A. Concreet betekent dit dat de ongelijkheid die door de Raad van State werd aangekaart structureel op twee manieren kan weggewerkt worden. Hetzij door de inspraak over de inhoudsafbakening van het plan-MER altijd volgens de regels van de algemene regeling uit het DABM te organiseren, hetzij omgekeerd door de inspraakregeling over de inhoudsafbakening uit het plan-MER uit de generieke regeling uit het DABM aan te passen aan de regeling van het integratiespoor. De door de Raad van State aangekaarte ongelijkheid zou structureel dus via die weg hersteld kunnen worden. Dit betreft evenwel een keuze die de decreetgever zou kunnen maken voor de toekomst. Die keuze is volgens hem niet in strijd met de Plan-MER-richtlijn (richtlijn 2001/42 omtrent de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's) en het Verdrag van Aarhus.

Meer in het algemeen leert dit ons eigenlijk dat de publieke consultatie op het vlak van de inhoudsafbakening van de plan-MER in dewelke de Raad van State in het arrest-Peleman een ongelijkheid vastgesteld heeft tussen de algemene regeling en het integratiespoor, vanuit het oogpunt van Europees recht, zelfs niet eens nodig was. De spreker vindt dit een belangrijke vaststelling die aanzet tot nadenken met het oog op het toekomstig beleid.

Ten slotte geeft hij hierbij nog één bedenking. Of een dergelijke vorm van gold-plating, waarbij men inspraak op inspraak gaat organiseren, al dan niet wenselijk is, is een vraag

die uiteraard het juridische overstijgt en maatschappelijk van aard is. Afhankelijk van de prioriteiten die men stelt, zal men meer of minder belang hechten aan inspraak op het vlak van de bescherming van het leefmilieu en minder of meer belang aan andere aspecten van algemeen belang. Men moet er zich echter bewust van zijn dat als men een regel invoert die verder gaat dan het Europees recht oplegt, men deze later moeilijk – maar niet onmogelijk – kan terugschroeven. Artikel 23 van de Grondwet bevat immers een standstill-beginsel volgens dewelke maatregelen op het vlak van de bescherming van het leefmilieu niet aanzienlijk teruggeschroefd kunnen worden, zonder dat daar redenen van algemeen belang voor bestaan. Ingevolge dat beginsel ontstaat aldus een cliquet-systeem waarbij de maatregelen op het vlak van de bescherming van het leefmilieu, vastgepind worden op hun meest strenge niveau. Dit is een vaststelling. Of deze evolutie wenselijk is, is een andere – wederom eerder politiek-maatschappelijke – vraag. Ze verdient volgens de spreker evenwel opnieuw reflectie.

1.5. Drie essentiële principes

Bij de beoordeling van de voorliggende voorstellen moet men, zonder zich te verliezen in oeverloze techniciteiten, in essentie drie principes voor ogen houden, met name het gelijkheidsbeginsel, het recht op inspraak en het recht op toegang tot de rechter.

1.5.1. Gelijkheidsbeginsel

De Raad van State heeft in het arrest-Peleman (214.791 van 12 augustus 2011) vastgesteld dat het Integratiespoorbesluit strijdig is met het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel. De rechtzoekende in het kader van het integratiespoor werd volgens de Raad op ernstige wijze beknot in zijn mogelijkheden om met betrekking tot de inhoudsafbakening van het plan-MER binnen de voorziene termijn zijn opmerkingen en bezwaren te kunnen laten gelden in vergelijking met de rechtspositie van de rechtzoekende in het kader van de algemene regeling.

Dit heeft belangrijke gevolgen op het vlak van de gekozen oplossing voor de ongrondwettige RUP's. Het grondwettigheidsprobleem dat de Raad van State ertoe bracht het integratiespoor onwettig te bevinden in het arrest-Peleman, bestond net in het verschil in behandeling dat bestond tussen het integratiespoor en de algemene regeling. Met andere woorden, men moet er zich goed bewust van zijn dat zolang er een ongelijkheid blijft bestaan tussen de algemene regeling en de ad-hocoplossing voor het ongrondwettig bevonden integratiespoor, het onderscheid potentieel juridisch precair is vanuit het oogpunt van het gelijkheidsbeginsel en telkens een redelijke verantwoording zal gevonden moeten worden.

Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer voorzien wordt in een geïntegreerd openbaar onderzoek van de inhoudsafbakening van de plan-MER en het ontwerp van RUP (bij niet-definitief vastgestelde RUP's). Bij de algemene regeling gebeurt die inspraak op verschillende ogenblikken tijdens de procedure. Mogelijks kan de rechtvaardiging gevonden worden in het feit de integratie van de plan-MER-procedure in de RUP-procedure tot efficiëntiewinsten leidt. Zoals de spreker er eerder op wees lijkt het Europees recht een dergelijk integratie toe te laten en zelfs aan te moedigen. Maar men moet er zich dus wel bewust van zijn dat dergelijke ongelijke behandeling, hoe evident ze ook mag lijken, een potentieel risico inhoudt.

1.5.2. Doorwerking van inspraak doorheen de besluitvormingsketen

Algemeen

Inspraak is vanuit een juridisch oogpunt geen louter vormvoorschrift. Effectieve inspraak impliceert dat door de overheid rekening gehouden wordt met de opmerking bij de uiteindelijke besluitvorming. Effectieve inspraak impliceert met andere woorden dat het doorwerkt doorheen de besluitvormingsketen tot het aannemen van de uiteindelijke beslissing.

Hierbij moet de finaliteit van de inspraak voor ogen worden gehouden. Inspraak strekt ertoe het publiek in een vroeg stadium een reële mogelijkheid te geven om opmerkingen en meningen kenbaar te maken. Dit moet gebeuren op een ogenblik dat alle opties nog open zijn. Eenvoudig gesteld, de georganiseerde inspraak moet de besluitvorming kunnen beïnvloeden, zoniet is ze niet effectief.

Inspraak moet de betrokkenen effectief de mogelijkheid bieden om hun opmerkingen en bezwaren kenbaar te maken zodat de bestuursorganen daarmee naar behoren rekening kunnen houden (cf. GwH 31 juli 2013, 114/2013, B.8.). De bevoegde instantie moet de opmerkingen en meningen van het publiek bestuderen en zich naar behoren kwijten van haar taak het publiek te informeren over de besluiten die zijn genomen en de motivering daarvan, met inbegrip van informatie over de inspraakprocedure. Inspraak betekent dat de overheid de gegrondheid moet nagaan van bezwaren geformuleerd bij het openbaar onderzoek naar aanleiding van een uitvoeringsplan.

Het is ook om die reden dat de Raad van State in zijn advies nr. 54.708/1 van 6 januari 2014 grondwettigheidsbezwaren geuit had omtrent het initiële voorstel 2271/1. De Raad wees erop dat als enkel inspraak wordt georganiseerd over de inhoudsafbakening van het RUP, en daarna niet meer over het al dan niet aangepaste plan-MER, het publiek aldus niet meer de gelegenheid heeft gehad 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 uiteindelijke RUP. Of anders gesteld, de Raad was van oordeel dat de inspraak omtrent de inhoudsafbakening van het plan-MER, onvoldoende kon doorwerken in de uiteindelijke besluitvorming.

Toegepast op het wetsvoorstel nr. 2271

Niet-definitief vastgestelde RUP's

Als men artikel 7, §1, van het voorstel nr. 2271/3 over de niet-definitief vastgestelde RUP's vanuit dit opzicht bekijkt, komt men tot volgende vaststelling. De bepaling voorziet erin dat wanneer uit het geïntegreerde openbaar onderzoek over de inhoudsafbakening en het RUP tot het besluit gekomen wordt dat het plan-MER aangevuld of gewijzigd moet worden, de vaststellingsprocedure “kan” hernomen worden door de planinitiërende overheid. Gelet op het beginsel dat effectieve inspraak veronderstelt dat deze moet doorwerken tot in de uiteindelijke procedure, komt het de spreker voor dat de planinitiërende overheid in dat geval eigenlijk verplicht moet worden de vaststellingsprocedure te hernemen, rekening houdend met het gewijzigde plan-MER. Zoniet is de vaststellingsbeslissing gesteund op een later gewijzigd plan-MER dat de vaststellingsbeslissing niet kan onderschragen.

Definitief vastgestelde RUP's

Bij de definitief vastgestelde RUP's is de regeling van het voorstel nr. 2271/3 zo dat een nieuwe inspraak "kan" worden georganiseerd over de inhoudsafbakening van het plan-MER op een identieke wijze als in de algemene regeling.

Indien tijdens het openbaar onderzoek omtrent de inhoudsafbakening van het plan-MER geen bezwaren werden geuit (artikel 10, §1), is de situatie eenvoudig. Het RUP wordt geacht vanaf inwerkingtreding van rechtswege te zijn opgesteld. De inspraakketen werd aldus niet verbroken.

Indien er wel opmerkingen worden geuit over de inhoudsafbakening, voorziet het voorstel erin dat een nieuw aanvullend openbaar onderzoek wordt georganiseerd. Het voorstel onderscheidt daarbij twee hypothesen, naargelang het plan-MER al dan niet werd aangevuld en gewijzigd. In beide gevallen evenwel "kan" de overheid beslissen om het RUP niet te wijzigen en wordt het RUP geacht vanaf de inwerkingtreding ervan te zijn aangenomen met inachtneming van artikel 7 van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007 betreffende milieueffectenrapportage over plannen en programma's.

Hierbij moet er vanuit de zonet geschetste finaliteit van de inspraak opnieuw over gewaakt worden dat de inspraak effectief is. Daarmee bedoelt de spreker dat de inspraak de betrokkenen effectief de mogelijkheid moet bieden om –zoals het Grondwettelijk Hof het verwoordde in het arrest 114/2013 – "hun opmerkingen en bezwaren kenbaar te maken zodat de bestuursorganen daarmee naar behoren rekening kunnen houden". Dit veronderstelt dus dat de opmerkingen van het publiek tijdens het aanvullend openbaar onderzoek bestudeerd worden door de overheid en dat die desgevallend moet motiveren waarom ze niet gevolgd worden. Zoniet wordt de inspraakketen doorbroken en is deze niet effectief.

De planinitierende overheid zal er dus moeten over waken de opmerkingen uit het een aanvullend openbaar onderzoek, effectief en reëel te onderzoeken en deze desgevallend gemotiveerd te weerleggen. Zoniet, zal niet op afdoende wijze tegemoetgekomen worden aan de inspraakvereiste.

Of, anders gesteld, de mogelijkheid die aan de planinitierende overheid gegeven wordt om het RUP effectief opnieuw aan te passen moet meer zijn dan loutere windwadding. De beslissing moet noodgedwongen gepaard gaan met een nieuwe afweging van de overheid, rekening houdende met de opmerkingen gemaakt tijdens het openbaar onderzoek. Zoniet zou de inspraakketen, die doorwerkt tot in de besluitvorming, doorbroken worden en zou wellicht onvoldoende geantwoord worden op de juridische problematiek.

1.5.3. Toegang tot de rechter

Eens de overheid effectief in zijn besluitvorming afdoende rekening heeft gehouden met de inspraak uit het nieuw openbaar onderzoek, rijst de vraag welke beroepsmogelijkheden de rechtsonderhorige hiertegen heeft. Bij een normale procedure zal de administratieve rechter kunnen nagaan of de overheid voldoende rekening heeft gehouden met de bezwaren die geuit werden tijdens het onderzoek en deze op afdoende wijze heeft ontmoet in zijn beslissing. Gedacht wordt dan aan de beginselen van behoorlijk bestuur, het rechtszekerheidsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel alsook de materiële en formele motiveringsplicht die hier van toepassing zijn. Indien er onvoldoende rekening werd gehouden met de bevindingen van het openbaar onderzoek kan de administratieve rechter besluiten dat het gecorrumpéerd is en een substantieel vormvoorschrift is overschreden.

Het voorliggende voorstel nr. 2271/3 vormt een afwijking op die normale procedure. Doordat na de beslissing van de overheid om het RUP niet te wijzigen, ook al werden er bezwaren geuit tijdens het aanvullend openbaar onderzoek, het RUP vanaf de datum van

inwerkingtreding van rechtswege geacht wordt te zijn opgesteld met inachtneming van artikel 7 van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007, wordt de beslissing onttrokken aan het toezicht van de administratieve rechter.

De Raad van State zal zich met andere woorden niet kunnen uitspreken over de vraag of de planinitierende overheid in voldoende mate rekening heeft gehouden met de bezwaren die naar voor gekomen zijn tijdens het aanvullend openbaar onderzoek.

Dit doet vragen rijzen of het validatiedecreet niet wederom een nieuwe schending inhoudt van het gelijkheidsbeginsel doordat het het recht op toegang tot de rechter beperkt.

Burgers die tijdens het aanvullend openbaar onderzoek in het kader van de ad-hocprocedure bezwaren hebben geuit, kunnen immers geen beroep instellen bij de Raad van State wanneer de planinitierende overheid beslist om geen rekening te houden met de bezwaren, terwijl dit normaliter wel het geval is. De remediëring van de ongelijkheid op het vlak van de inspraak, doet aldus een nieuwe ongelijke behandeling ontstaan op het vlak van de toegang tot de rechter.

In dat verband kan gewezen worden op het arrest nr. 144/2012 van het Grondwettelijk Hof omtrent het DAR-decreet. Hierin stelde het Hof niet bevoegd te zijn “om een exhaustieve materiële en formele toetsing uit te voeren van de handelingen ter voorbereiding van de bekrachtiging of de aanneming van de in het geding zijnde vergunningen, zelfs aan de regels van internationaal en Europees recht die vervat zijn in het Verdrag van Aarhus of in de richtlijn 85/337/EEG.” Het Hof besloot dat de “de omvang van de toetsing door het Grondwettelijk Hof [...] bijgevolg niet kan worden gelijkgesteld met die van de toetsing door de Raad van State, zodat de bevoegdheid van het grondwettelijke rechtscollege zoals die voortvloeit uit de Grondwet en uit de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, niet volstaat om te voldoen aan de vereisten inzake rechterlijke toetsing, wanneer de projecten binnen de werkingssfeer van het Verdrag van Aarhus en van de richtlijn 85/337/EEG vallen.” Bijgevolg ging het Grondwettelijk Hof over tot het ongrondwettig bevinden van een aantal bepalingen uit het DAR-decreet.

1.6. Besluit

De heer Vanpraet stelt dat als men even doorheen de grote complexiteit, de vele regeltjes en de gevallen kijkt die zich kunnen voordoen, men moet vaststellen dat bij de remediëring van de ongrondwettigheid van de RUP's opgesteld op grond van het integratiespoor, drie essentiële zaken voor ogen moeten worden gehouden.

Ten eerste biedt een remediëring die de generieke regels volgt het minste risico vanuit het gelijkheidsbeginsel. Een afzonderlijk openbaar onderzoek over de inhoudsafbakening van het plan-MER en een aanvullend openbaar onderzoek over het ontwerp van RUP (samen met de plan-MER) is vanuit dat opzicht de meest veilige oplossing. Hoger werd evenwel aangegeven dat er goede argumenten aangereikt kunnen worden dat een integratie van de procedures mogelijk is. Het blijft evenwel een onzeker punt.

Ten tweede veronderstelt effectieve inspraak dat ze doorwerkt tot in de besluitvorming. Dit veronderstelt dat de overheid kennis neemt van de bezwaren, ze onderzoekt en er een standpunt over inneemt. Dit veronderstelt aldus dat de vaststelling van het RUP opnieuw dient te gebeuren.

Ten derde, effectieve inspraak werkt ook door op het vlak van de toegang tot de rechter. De burger die bezwaren indiende moet in de mogelijkheid zijn deze in rechte aan te vechten wanneer de overheid hier naar zijn oordeel niet, of niet afdoende, rekening

mee gehouden heeft. De overheid moet hierbij alle geldende beginselen respecteren zoals het zorgvuldigheidsbeginsel, de motiveringsverplichting, het rechtszekerheidsbeginsel enzovoort. Dit betekent concreet dat wanneer een nieuwe beslissing wordt genomen er, in plaats van te bepalen dat de beslissing met terugwerkende kracht geacht wordt geldig aangenomen te zijn, best een nieuwe proceduremogelijkheid bij de Raad van State wordt voorzien die desgevallend beperkt kan worden tot het onderzoek van de heroverweging door de beslissende overheid. Zoniet vreest de heer Vanpraet dat de regeling opnieuw voor het Grondwettelijk Hof in vraag zal worden gesteld.

Indien deze krachtlijnen niet gerespecteerd worden, wordt mogelijks niet afdoende gemedieerd aan het ongrondwettig bevonden integratiespoor, met alle gevolgen van dien voor de rechtszekerheid. Dit is de afweging die de decreetgever in deze moet maken. Welk risico wil men nemen in het zoeken naar een juridische deugdelijke oplossing? En hierbij aansluitend, weegt het tijdsvoordeel dat men boekt met de oplossing op tegen de risico's? Biedt de oplossing wel voldoende rechtszekerheid?

Het is ook de mate waarin die drie krachtlijnen gerespecteerd worden, die naar zijn aanvoelen zullen bepalen in welke mate de betrokken RUP's tijdelijk geldig verklaard kunnen worden in afwachting van het doorlopen van de procedure. In de mate dat de remediërende procedures effectief gelijkheid, inspraak en toegang tot de rechter waarborgen, zal het Grondwettelijk Hof sneller geneigd zijn de tijdelijke immunisering van de RUP's te aanvaarden. Het Hof zal in dat geval wellicht ook sneller geneigd zijn om te aanvaarden dat de decretale validatie gebruikt wordt als een 'ultiem redmiddel'. Het vormt in dat opzicht een redmiddel dat ertoe strekt gelijkheid, inspraak en toegang tot de rechter te waarborgen, veeleer dan dat het beoogt – minstens tot gevolg heeft – de rechtsbescherming aan te tasten. Het is bovendien tijdelijk van aard en inhoudelijk beperkt, wat zijn voordelen heeft op het vlak van de beoordeling van de redelijkheid en de proportionaliteit.

Hoewel de spreker een oprechte grote sympathie koestert voor de vastberadenheid waarmee deze commissie een duurzame en rechtszekere oplossing wil bieden voor het geschetste probleem, mag men de limieten van het juridisch speelveld waarin men zich bevindt niet uit het oog verliezen. Zoniet dreigt de vastberadenheid, een therapeutische hardnekkigheid te worden waarbij de remedie erger wordt dan de kwaal.

2. Jurgen Goossens, doctoraal onderzoeker Universiteit Gent

De heer *Jurgen Goossens* wenst vooreerst te verwijzen naar zijn schriftelijke nota. In de beperkte spreektijd die hem is toegemeten kan hij immers niet de nodige nuances aanbrenge-
gen of ingaan op alle details.

2.1. Wetgevend kader

Het preventie- en integratiebeginsel vormen de grondslag voor effectbeoordelingen in het omgevingsrecht, zoals de milieueffectrapportage. Van belang bij milieueffectrapportages is de Plan-MER-richtlijn (2001/42/EG) die omgezet is in titel IV van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (DABM). Hierbij moet ook artikel 7 van het Verdrag van Aarhus worden vermeld. Dit artikel is immers omgezet in artikel 6 van de Plan-MER-richtlijn, dat op haar beurt onder meer heeft geresulteerd in het voor de hier besproken problematiek van belang zijnde artikel 4.2.8, §3, DABM. Dit laatste artikel schrijft voor dat er een terinzagelegging moet zijn van de volledig verklaarde nota van het plan-MER voor publieke consultatie.

Titel IV van het DABM werd uitgevoerd door twee uitvoeringsbesluiten. Enerzijds het besluit van 12 oktober 2007 dat het generieke spoor inhoudt, en anderzijds het Integratie-

spoorbesluit van 18 april 2008 voor RUP's. In zowel artikel 7 van het generieke spoorbesluit als in artikel 4, §3, van het Integratiespoorbesluit wordt de terinzagelegging voorzien op de website van de bevoegde overheid, op de website van de dienst Mer als op het gemeentehuis. Bij het generieke spoor is er evenwel nog een additionele bekendmaking van deze terinzagelegging voorzien door een bericht in minimaal 1 krant of het gemeentelijk infoblad én door gemeentelijke aanplakking. De spreker benadrukt evenwel dat artikel 4, §3, van het Integratiespoorbesluit op zich volkomen voldoet aan de vereisten van artikel 4.2.8, §3, DABM.

2.2. Historiek van het vernietigingsarrest

De Raad van State (12 augustus 2011, nr. 214.791) heeft aanvankelijk in de schorsingsprocedure van de zaak-Peleman het Integratiespoorbesluit buiten toepassing gelaten wegens een onwettigheid, namelijk een schending van het gelijkheidsbeginsel. Vervolgens kwam er een legislatieve validatie in artikel 7.4.1/2, VCRO. Daarop heeft de Raad van State (10 september 2012, nr. 220.536) in de vernietigingsprocedure van de zaak-Peleman het Grondwettelijk Hof de prejudiciële vraag gesteld of die legislatieve validatie de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet schenden. Het Grondwettelijk Hof deed hierover uitspraak in zijn arrest van 31 juli 2013, nr. 114/2013 waarbij het de legislatieve validatie nietig verklaarde, hetgeen opnieuw tot rechtsonzekerheid leidde voor een 70-tal RUP's evenals voor alle vergunningen die werden/worden verleend op basis van die RUP's.

De heer Goossens stelt dat een goed begrip van dat arrest van belang is om na te gaan of een nieuw decretaal initiatief tot rechtsherstel de toets van het Hof zou kunnen doorstaan. Met de nietigverklaring bevestigt het Hof de door de Raad van State vastgestelde schending van het gelijkheidsbeginsel. De Raad vond dat er een verschil in behandeling inzake inspraakmogelijkheid over de inhoudsafbakening een plan-MER was, naargelang het integratiespoor voor een RUP, dan wel het generieke spoor werd gevolgd. De Raad van State en het Grondwettelijk Hof besloten dat er een gebrekkige mogelijkheid tot inspraak is van belanghebbenden bij de totstandkoming van RUP's volgens het integratiespoor omdat de bekendmaking onder meer in het gemeentelijk infoblad niet heeft plaatsgevonden. Het Hof stelde vervolgens dat de inspraakmogelijkheid bij een RUP een verplichting vormt op basis van het Verdrag van Aarhus, hetgeen geen loutere vormvereiste betreft, en dat de validatie dan ook geen louter vormgebrek betreft.

2.3. Enkele bedenkingen

Een wending in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof

De verantwoording van de validatie door de decreetgever was dat de ruimtelijke ordening ernstig wordt gehypothekeerd en dat het hernemen van de procedures zou leiden tot een aanzienlijk tijdverlies en hoge kosten. Het Hof heeft aanvaard dat deze verantwoording dwingende motieven van algemeen belang kunnen vormen maar dat ze in casu de validatie van de ongelijke behandeling niet verantwoorden. Traditioneel waren deze uitzonderlijke omstandigheden of dwingende redenen van algemeen belang echter wel voldoende (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). Het Hof ontwikkelt hier dus een nieuwe rechtspraak. De validatie van RUP's die zijn aangetast door een onwettigheid die niet louter een vormgebrek betreft, kunnen slechts de toets van het Hof doorstaan als de validatie het uiterste redmiddel is. Het betreft hier volgens de spreker dus een strengere toetsing van het Hof. Het Hof besluit dat in dit geval niet werd aangetoond dat het onmogelijk of uiterst moeilijk was voor de decreetgever om mits redelijke verantwoording plannen opnieuw te laten goedkeuren na een nieuwe, effectieve inspraakmogelijkheid voor betrokkenen over de inhoudsafbakening van het plan-MER of na een afwijkende procedure met dezelfde

inspraakwaarborgen. De heer Goossens merkt ter zijde op dat het Hof hier de deur opent voor de decreetgever om mits redelijke verantwoording een afwijkende procedure in te voeren die een nieuwe, effectieve inspraakmogelijkheid voorziet. In zijn arrest stelt het Hof ten slotte dat het verschil in behandeling niet redelijk is verantwoord, omdat er op onevenredige wijze afbreuk wordt gedaan aan de inspraakmogelijkheid van belanghebbenden bij de totstandkoming van integratiespoor-RUP's.

Summiere motivering en een formalistische houding van het Grondwettelijk Hof

Het Hof heeft hier volgens de heer Goossens een summiere motivering en een formalistische houding gehanteerd. Artikel 6 van de Plan-MER-richtlijn bepaalt dat één raadpleging moet plaatsvinden “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.” Artikel 4.2.11, §§1 en 3, 2°, DABM voorziet in een tweede publieke raadpleging na de goedkeuring van het plan-MER en vóór de definitieve vaststelling van het RUP, namelijk een openbaar onderzoek over het ontwerp van plan of programma samen met het plan-MER. Deze tweede publieke raadpleging voldoet op zich reeds aan de vereisten van de richtlijn. De consultatie van het publiek over de inhoudsafbakening van het plan-MER vóór de opmaak van het plan-MER vormt een bijkomende raadpleging en een additionele waarborg ter bescherming van het leefmilieu, die volgens de heer Goossens niet vereist is op basis van het Verdrag van Aarhus en de Plan-MER-richtlijn. In de toekomst zou het DABM kunnen gewijzigd worden in die zin dat er slechts één openbaar onderzoek over het ontwerp van plan of programma samen met het plan-MER wordt voorzien. Dit zou zelfs van toepassing kunnen worden gemaakt voor het hernemen van de procedures van de integratiespoor-RUP's. Het afschaffen van het openbaar onderzoek over de inhoudsafbakening van het plan-MER is uiteraard een politieke opportuniteitsbeslissing over het belang om in een vroeg stadium inspraak te organiseren over de studie van alternatieven en milieueffecten.

Het Grondwettelijk Hof en Raad van State hebben dus zonder argumentatie of onderzoek besloten dat de “afwezigheid van een bericht in ten minste één krant of in het gemeentelijk infoblad én door gemeentelijke aanplakking” bij het integratiespoor, op onevenredige wijze afbreuk aan doet aan de inspraakmogelijkheid bij de totstandkoming van integratiespoor-RUP's. In de feiten is er echter een reële kans dat belanghebbenden wel degelijk op de hoogte waren van het openbaar onderzoek over de inhoudsafbakening van het plan-MER. De integratiespoor-RUP's betreffen immers vaak grote of gecontesteerde projecten die de nodige media-aandacht kregen met bijhorende initiatieven en de oprichting van actiegroepen. Het Hof en de Raad voeren dus volgens de heer Goossens een te abstracte toetsing door waarbij het normdoel niet voldoende in acht wordt genomen. Hierbij merkt hij op dat de Raad administratieve handelingen kan vernietigen bij schending van “substantiële en op straffe van nietigheid voorgeschreven vormvereisten”. Schendingen van ‘substantiële’ vormvereisten worden in de praktijk evenwel gevonden in bijna elke vormvereiste, omdat de Raad zich te formalistisch en te weinig oplossingsgericht opstelt.

2.4. De voorstellen van decreet nr. 2246 en nr. 2271

2.4.1. Voorstel van decreet nr. 2246

Samengevat

Het geamendeerde voorstel nr. 2246/3 bepaalt dat de overheid een publieke consultatie over de inhoudsafbakening van het plan-MER ‘kan’ (“zo zij dat nodig achten”) hernemen volgens het generieke spoor voor – al dan niet definitief vastgestelde – RUP's tot stand gekomen via het integratiespoor (inclusief door de rechter vernietigde of buiten toepas-

sing gelaten RUP's). Vervolgens volgt er een beslissing van de dienst Mer. Deze dienst kan bepalen dat er aanleiding is tot bijstelling van het plan-MER. In dergelijk geval 'kan' de overheid de procedure voor het opstellen van het plan-MER en het RUP voortzetten. Als de dienst Mer het plan-MER ongewijzigd goedkeurt 'kan' de overheid het RUP meteen definitief vaststellen.

Aanbevelingen

De heer Goossens is van mening dat de termen 'kan' of 'kunnen' in een verplichting voor de overheid moeten worden omgezet om volgens het generieke spoor opnieuw een publieke consultatie te houden over de inhoudsafbakening van het plan-MER voor de RUP's waarbij het integratiespoor is gevolgd, tenzij er een vrijwillige bekendmaking volgens het generieke heeft plaatsgevonden. De nuance van de vrijwillige bekendmaking volgens het generieke spoor inzake de publieke consultatie over de inhoudsafbakening van het plan-MER is enkel in het voorstel van decreet nr. 2271 voorzien. Het is evenwel aangewezen het ook op te nemen in het voorstel nr. 2246.

Een ander belangrijk verschil tussen beide voorstellen is dat hier niet in een tijdelijke legislatieve validatie wordt voorzien van definitief vastgestelde integratiespoor-RUP's inzake de door de Raad van State vastgestelde onwettigheid, in afwachting van rechtsherstel na het doorlopen van een decretale procedure met nieuwe inspraakmogelijkheid. Dit is een politieke opportuniteitsbeslissing. Indien men toch zou beslissen om een dergelijke validatie te voorzien, is het belangrijk een voldoende verantwoording te ontwikkelen dat de validatie als 'uiterste redmiddel' wordt gehanteerd.

2.4.2. Voorstel van decreet nr. 2271

Samengevat

Dit voorstel voorziet een afwijkende procedure met een effectieve inspraakmogelijkheid over de inhoudsafbakening van het plan-MER en bijkomend een legislatieve validatie indien dit het 'uiterste redmiddel' is.

Algemene opmerkingen van de Raad van State in het advies 2271/2

De Raad stelt dat het voorstel in een nieuwe raadpleging voorziet betreffende de inhoudsafbakening van een plan-MER, maar "[geen] aanvullende publieke raadpleging na 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.". Volgens de heer Goossens spreekt de Raad zichzelf hier tegen door enerzijds te spreken van een "al dan niet aangepast plan-MER" en anderzijds een "gewijzigde inhoudsafbakening". De Raad zou zich best beperken tot de situatie van een aangepast plan-MER met een gewijzigde inhoudsafbakening. Enkel in dat geval is er juridisch gezien nood aan een aanvullende publieke raadpleging.

De Raad van State vraagt zich af of er wel voldaan is aan de vereisten inzake publieke consultatie zoals bepaald in artikel 6, lid 2, j°, lid 4, richtlijn 2001/42/EG en stelt dat "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.". De heer Goossens stelt dat de Raad hier de deur opent

voor de decreetgever om een redelijke verantwoording te geven voor het verschil in behandeling.

Deze redelijke verantwoording is dan ook mogelijk stelt de heer Goossens. Immers, na een nieuwe inspraakmogelijkheid over de inhoudsafbakening van een plan-MER inzake definitief vastgestelde integratiespoor-RUP's hebben er 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. Artikel 6, lid 2, j°, lid 4, van de Plan-MER-richtlijn is zoals gesteld vaag en laat een ruime appreciatiemarge voor de lidstaten. De heer Goossens meent evenwel dat het openbaar onderzoek over het ontwerp van RUP samen met het plan-MER op zich reeds voldoet aan de minimumvereisten in artikel 6 van de Plan-MER-richtlijn. Men moet hierbij rekening houden, zoals reeds gesteld, dat het vaak grote en gecontesteerde projecten betreft, zoals de gevangenis van Dendermonde en het Stevin-project, waarbij belanghebbenden hoogstwaarschijnlijk op de hoogte waren van de openbare onderzoeken.

Indien de dienst Mer na de nieuwe inspraakmogelijkheid over de inhoudsafbakening beslist tot goedkeuring van het ongewijzigd plan-MER lijkt het de spreker aldus redelijk verantwoord dat er geen nieuw openbaar onderzoek wordt gevoerd over het ontwerp RUP samen met het ongewijzigde plan-MER.

In het geamendeerde voorstel van decreet nr. 2271/3 wordt het al dan niet organiseren van een aanvullende raadpleging afhankelijk gemaakt van het al dan niet formuleren van opmerkingen tijdens de nieuwe raadpleging over de inhoudsafbakening van het plan-MER. De spreker meent evenwel dat dit onderscheid niet relevant is aangezien het formuleren van deze opmerkingen niet heeft geleid tot een andere beslissing en niet heeft geleid tot een wijziging van het plan-MER. Of er al dan niet een aanvullende raadpleging moet worden georganiseerd, is evenwel een politieke opportuniteitsbeslissing.

Geamendeerde voorstel van decreet nr. 2271/3

Het geamendeerde voorstel maakt een onderscheid naargelang een plan-MER al dan niet reeds is goedgekeurd. Als het plan-MER nog niet is goedgekeurd, is het decreet niet van toepassing en kan de plan-MER-procedure herbegonnen worden volgens het generieke spoor. De procedure hoeft evenwel niet hernomen te worden indien een vrijwillige bekendmaking volgens het generieke spoor heeft plaatsgevonden. Als het plan-MER reeds is goedgekeurd, maakt de decreetgever een verder onderscheid naargelang het RUP al dan niet definitief is vastgesteld (resp. de artikelen 3 tot en met 7 en artikelen 8 tot en met 11).

Het RUP is niet definitief vastgesteld

Wanneer bij een goedgekeurd plan-MER het RUP niet definitief is vastgesteld, voorziet de decreetgever opnieuw twee pistes. Ten eerste geen heropening van de plan-MER-procedure indien de bekendmaking op vrijwillige basis volgens het generieke spoor verliep. Ten tweede, er vindt wel een nieuw openbaar onderzoek plaats over het goedgekeurde plan-MER, samen met het openbaar onderzoek en de adviesverlening over het ontwerp van RUP en volgens de procedureregels die daarvoor gelden (artikelen 2.2.7, §2, 2.2.10, §2, of 2.2.14, §2, VCRO: bekendmaking o.m. in het Belgisch Staatsblad, in ten minste drie dagbladen, via een bericht op de overheidswebsite en gemeentelijke aanplakking). Deze procedureregels voldoen aan de vereisten van het generieke spoor. Tevens wordt hierbij bepaald dat de inspraak zich beperkt tot de inhoudsafbakening van het plan-MER.

De dienst Mer kan na het nieuw openbaar onderzoek vervolgens drie verschillende beslissingen nemen:

- de dienst Mer keurt een ongewijzigd plan-MER goed. De procedure verloopt dan verder volgens de bepalingen van de VCRO;
- indien de dienst Mer een gewijzigd of aangevuld plan-MER goedkeurt, voorziet de decreetgever dat de overheid de procedure tot vaststelling van het RUP ‘kan’ hernemen volgens de bepalingen van de VCRO. Zoals reeds gesteld, zou volgens de heer Goossens ook hier beter worden bepaald dat de overheid de procedure moet hernemen. In zijn toelichting (nr. 2271/3, p. 11) heeft de decreetgever overigens gesteld 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 gewijzigd of aangevuld naar aanleiding van de opmerkingen en bezwaren die tijdens het openbaar onderzoek werden uitgebracht (artikel 7, §2)”. Ook de Raad van State (nr. 2271/4, p. 4) vraagt om deze discrepantie weg te werken;
- de dienst Mer keurt een gewijzigd of aangevuld plan-MER af. De decreetgever voorziet in dat geval in de mogelijkheid om een gemotiveerd verzoek tot heroverweging in te dienen. Zo niet, vervalt het ontwerp van RUP en moet de procedure tot vaststelling van het RUP worden hernomen volgens de algemene bepalingen van de VCRO.

Er is een definitief RUP vastgesteld

Indien er een definitief vastgesteld RUP is, zijn er opnieuw twee mogelijkheden. Geen heropening van de plan-MER-procedure indien de bekendmaking op vrijwillige basis volgens het generieke spoor verliep. Ten tweede een nieuw openbaar onderzoek over het goedgekeurde plan-MER, en in dit geval niet samen met ontwerp RUP. Ook hier wordt bepaald dat de inspraak zich beperkt tot de inhoudsafbakening van het plan-MER. De decreetgever voorziet in dit geval wel in een tijdelijke legislatieve validatie van de definitief vastgestelde integratiespoor-RUP's in afwachting van het resultaat na de decretale ad-hocprocedure met nieuwe inspraakmogelijkheid. De vraag hierbij is of deze nieuwe validatie voldoet aan de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, dat desgevallend het laatste woord heeft in de beoordeling of het hier het ‘uiterste redmiddel’ betreft.

Het advies van de Raad van State bij het voorstel nr. 2271/1 stelt dat de tijdelijke legislatieve validatie van definitief vastgestelde integratiespoor-RUP's geen louter vormgebrek betreft en dat de decreetgever niet of niet voldoende verantwoordt dat dit het uiterste redmiddel is. De decreetgever verwees oorspronkelijk voornamelijk naar de noodzaak om de rechtsonzekerheid die werd gecreëerd door het arrest van het Grondwettelijk Hof te beëindigen. Op basis van die oorspronkelijke motivering kan het voorstel volgens de Raad van State geen doorgang vinden.

Met het oog op het beperken van de rechtsonzekerheid beveelt de heer Goossens tevens aan om voorlopig best geen nieuwe vergunningen te verlenen op basis van de integratiespoor-RUP's tot na het doorlopen van de decretale procedure met nieuwe inspraakmogelijkheid, tenzij verder uitstel de realisatie van het doel van projecten kan of zal hypothekeren.

Maar ook de nieuwe verantwoording van de legislatieve validatie als ‘uiterste redmiddel’ is volgens de spreker nog onvoldoende uitgewerkt in het geamendeerde voorstel (nr. 2271/3, p. 12-13). Hij stelt dat een tijdelijke legislatieve validatie als ‘uiterste redmiddel’ enkel kan worden verantwoord indien de tijdsfactor van een nieuwe consultatie de realisatie van het doel van projecten kan of zal hypothekeren. Door die tijdsfactor zou bijvoorbeeld het voldoen aan juridische verplichtingen, zoals de Horizon 2020-EU-doelstellingen inzake hernieuwbare energie, in het gedrang kunnen komen. Dit zou voor de realisatie van het

Stevin-project een motivering als uiterste redmiddel kunnen vormen. Ook de bouw van nieuwe gevangenissen (bv. in Dendermonde) voor het oplossen van een acuut tekort aan gevangenisplaatsen kan op deze wijze worden verantwoord. Indien het uitstellen van een project leidt of kan leiden tot financiële moeilijkheden voor projectontwikkelaars, bijvoorbeeld omdat het project reeds gedeeltelijk gestart is, kan de tijdsfactor van een nieuwe consultatie ook een verantwoording zijn voor de tijdelijke legislatieve validatie als uiterste redmiddel. Natuurlijk kan een nieuwe consultatie leiden tot een gewijzigd RUP, maar dit valt dan onder de verantwoordelijkheid van de vergunningsaanvrager.

De grondwettigheid van zo een tijdelijke decretale validatie kan dus theoretisch verschillen van RUP tot RUP: bij het ene RUP kan de validatie het uiterste redmiddel zijn, bij een ander RUP eventueel niet. De heer Goossens denkt dat het Grondwettelijk Hof geen onderzoek zal voeren naar de vraag of de tijdelijke legislatieve validatie van een ‘welbepaald’ RUP al dan niet doorgang kan vinden, ook al is dit niet uitgesloten. Hij stelt dan ook dat het een mogelijke piste is om de algemene, tijdelijke validatie van alle integratiespoor-RUP's te vervangen door een afzonderlijke, specifieke validatie van elk integratiespoor-RUP in aparte decretale artikelen. Dit heeft als voordeel dat er kan worden gespecificeerd en dat er een verschillende verantwoording kan zijn voor elk RUP. Het aanvechten van zo een nieuwe, tijdelijke legislatieve validatie bij het Grondwettelijk Hof hoeft dan niet te leiden tot de vernietiging van de validatie van alle integratiespoor-RUP's.

Vervolgens, nog steeds in de veronderstelling dat het RUP reeds definitief is vastgesteld, voorziet de decreetgever in twee situaties na de beslissing van de dienst Mer om een ongewijzigd plan-MER goed te keuren. Indien er geen opmerkingen worden geformuleerd en het plan-MER ongewijzigd wordt goedgekeurd, wordt het RUP van rechtswege geacht volgens het generieke spoor te zijn vastgesteld zodat de onwettigheid van het RUP vervalt. Indien er wel opmerkingen worden geformuleerd over het plan-MER en dit blijft ongewijzigd, voorziet de decreetgever toch in een aanvullende raadpleging over het RUP samen met het gebruik van het plan-MER. Zoals hij reeds eerder stelde, is de heer Goossens hier van oordeel dat dit een politieke opportuniteitsbeslissing betreft. Een dergelijke nieuwe raadpleging hoeft juridisch gezien niet te worden georganiseerd aangezien er over dat ongewijzigd plan-MER en het ontwerp van RUP reeds een openbaar onderzoek heeft plaatsgevonden. Het onderscheid dat het voorstel dus maakt tussen het feit of er al dan niet opmerkingen werden geformuleerd is niet relevant aangezien het leidt tot hetzelfde ongewijzigde plan-MER. De decreetgever voorziet daarentegen wel volkomen terecht in een aanvullende raadpleging over het RUP samen met het gebruik van het plan-MER indien de dienst Mer een gewijzigd of aangevuld plan-MER goedkeurt. Ter afsluiting stelt de spreker nog dat in de gevallen waar de aanvullende raadpleging aanleiding geeft tot het wijzigen van een RUP, het bepalen dat de overheid de procedure tot vaststelling van het RUP ‘kan’ hernemen ook hier beter zou worden geformuleerd als een verplichting, tenzij de overheid wenst af te zien van de vaststelling van het RUP.

II. VRAAGSTELLING EN DISCUSSIE

De heer *Wilfried Vandaele* stelt vast dat er discussie is over de woorden ‘kan’ en ‘moet’. Hij denkt dat het besluit van de heer Goossens overeenkomt met de bedoeling van de indieners van het voorstel van decreet nr. 2271. Vermits die opmerking herhaaldelijk terugkomt, kan het echter aangewezen zijn om toch een aanpassing door te voeren.

De heer *Lode Ceyskens* denkt, net als de sprekers, dat het beter zou zijn om voorlopig geen nieuwe vergunningen te verlenen op basis van integratiespoor-RUP's. Hij vraagt zich echter af of dat mogelijk is. Op het ogenblik dat er een vergunning wordt aangevraagd, ligt er namelijk een RUP voor. Is er voor de overheid dan wel een reden om de vergunning te weigeren?

Hoe moet men de term ‘laatste redmiddel’ interpreteren? Is dat het laatste juridische instrument waarover we nog beschikken? Of kunnen we die term ook formuleren vanuit overwegingen van tijdswinsten die moeten worden gegenereerd om belangrijke doelstellingen te halen?

Hij begrijpt dat de tijdelijke validatie moeilijk ligt. Het was echter de bedoeling om tijdelijke bescherming te bieden in de periode waarin de RUP's op de tocht staan. Hij houdt ook dat de tijdelijke validatie voor ieder RUP afzonderlijk zal moeten gemotiveerd worden. Moet het decreet dan een kapstok bieden of een basis vormen om naderhand voor ieder RUP afzonderlijk een tijdelijke validatie te doen, met een duidelijke definitie van het begrip laatste redmiddel? Op die vraag had hij graag een antwoord van de beide sprekers.

De heer *Hermes Sanctorum* stelt vast dat de heer Goossens de legislatieve validatie ziet als een laatste redmiddel, waarvoor een goede reden moet worden gegeven. Hij heeft de voorbeelden gegeven van de doelstellingen inzake hernieuwbare energie of van een acuut tekort aan gevangenisplaatsen. Staat de heer Vanpraet achter die redenering?

Mevrouw *Mercedes Van Volcem* heeft twijfels bij de argumentatie van de heer Goossens, waar hij de tijdelijke validatie voor ieder RUP afzonderlijk motiveert via het argument van het laatste redmiddel. Zij denkt dat de creatieve redenering van het uiterste redmiddel altijd aanvechtbaar zal zijn. Ze zal de toetsing aan de drie belangrijke principes, namelijk het gelijkheidsbeginsel, het recht op inspraak en het recht op toegang tot de rechter, niet doorstaan. Dat geldt ook voor het door de heer Goossens aangehaalde voorbeeld van een ontwikkelaar die al begonnen is met de uitvoering van de werken. Wat denkt de heer Vanpraet over deze juridische constructie? Zou het, gezien het belang van de rechtszekerheid voor de lopende RUP's, niet beter zijn als de meerderheid gewoon het voorstel van de oppositie zou overnemen, dat een positief advies krijgt van de Raad van State?

De heer *Wilfried Vandaele* merkt op dat de tijdelijke validatie het grote verschil is tussen het voorstel van de meerderheid en dat van Open Vld. De meerderheid heeft gekozen voor die oplossing om rechtszekerheid te bieden in de overgangsfase. Als men niet tot een oplossing komt, verdwijnt de validatie. Dat is dus geen oplossing op langere termijn. Hij ziet wel een verschil tussen de interpretatie van de heer Vanpraet en die van de heer Goossens. Daarom vraagt hij aan de heer Vanpraet of een tijdelijke validatie volgens hem ook in algemene zin mogelijk is als er voldaan is aan de drie vermelde criteria, namelijk inspraak, toegang tot de rechter en gelijkheid. In dat geval zou er dus niet voor elk RUP afzonderlijk een motivering nodig zijn.

Mevrouw *Mercedes Van Volcem* merkt op dat men het verschil in behandeling zou kunnen wegwerken door het DABM te veranderen.

De heer *Bart Martens*, voorzitter, antwoordt mevrouw Van Volcem dat dit nu al het geval is door het feit dat het Integratiespoorbesluit is ingetrokken.

Hij stelt verder dat de heer Goossens suggereert om voor elk RUP afzonderlijk te motiveren waarom het gaat om een uiterste redmiddel. Zou men de motivering niet kunnen laten uitwerken door het initiërende planniveau, op het moment dat ze het plan-MER als kennisgevingsdossier terug in openbaar onderzoek plaatst en dus eigenlijk het rechtsherstel aanvat?

Is de heer Goossens, net als de heer Vanpraet, van oordeel dat er een aparte beslissing zou moeten zijn rond het opnieuw vaststellen van het ongewijzigde RUP, als de dienst

Mer zegt dat er na de nieuwe kennisgevingsprocedure geen aanleiding is om het MER te herwerken? Met deze werkwijze zou men de toegang tot de Raad van State willen garanderen. De afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State zou dan namelijk een vollediger toetsing kunnen doen dan het Grondwettelijk Hof dat alleen kan toetsen aan een aantal beginselen in de Grondwet.

De heer Martens stelt dat volgens de heer Goossens er in Vlaanderen eigenlijk twee openbare onderzoeken zijn. Het openbaar onderzoek in het kader van de kennisgevingsprocedure over de inhoudsafbakening van het MER en vervolgens de mogelijkheid van derde belanghebbenden om zich ervan vergewissen of het MER al dan niet goed doorwerkt in het RUP. Dat gaat verder dan wat Europeesrechtelijk verplicht wordt door de Plan-MER-richtlijn en door het Verdrag van Aarhus. Hij stelt dat we beide openbare onderzoeken in elkaar zouden kunnen schuiven. De Vlaamse Regering heeft trouwens al een conceptnota in die zin goedgekeurd. Na de toelichting door de heer Vanpraet vraagt hij zich echter af of men daarmee geen afbreuk zou doen aan het standstillprincipe in artikel 23 van de Grondwet en aan het principe dat er in een zo vroeg mogelijk stadium van de besluitvorming inspraak moet worden geboden. Als men het MER in kennisgeving stelt op het ogenblik dat er al een ontwerp-RUP is waarin het voorkeursalternatief van het initiërende planniveau wordt uitgewerkt, heeft men dan nog wel de volheid van inspraakmogelijkheden?

De heer *Jurgen Goossens* bedoelt niet dat de decreetgever enkel de door hem nieuw ontwikkelde verantwoording moet hanteren. De decreetgever heeft namelijk al zijn best gedaan om de legislatieve validatie te verantwoorden. Daarbij heeft hij onder meer verwezen naar de rechtszekerheid. Het kan echter geen kwaad om deze nieuwe verantwoording daaraan toe te voegen. Het feit dat verder uitstel de realisatie van een belangrijke doelstelling kan hypothekeren, kan een bijkomende verantwoording zijn voor dat uiterste redmiddel.

Volgens hem is het beter om geen nieuwe vergunningen te verlenen op basis van integratiespoor-RUP's. De overheid kan zelf echter de exceptie van onwettigheid niet toepassen. Het is vooral de verantwoordelijkheid van de aanvrager om geen nieuwe vergunningen aan te vragen tot na het doorlopen van de reparatie in het decreet. Als die toch een nieuwe vergunning aanvraagt, dan neemt hij zelf het risico. Het is immers mogelijk dat het nieuw openbaar onderzoek over de inhoudsafbakening van het plan-MER kan leiden tot een gewijzigd RUP.

De heer *Jürgen Vanpraet* merkt op dat er geen recht op het verkrijgen van een stedenbouwkundige vergunning bestaat. De overheid beschikt overeen discretionaire bevoegdheid. Op basis hiervan zou een overheid kunnen overwegen tijdelijk geen vergunningen af te leveren, gezien de rechtsonzekerheid over de RUP's.

Er werd ook gevraagd naar de betekenis van de term 'laatste redmiddel'. Voor zijn antwoord op die vraag brengt hij de historie van de decretale validaties in het kader van infrastructuurprojecten in herinnering. De eerste casus was die van het Deurganckdok. Het Grondwettelijk Hof heeft toen toegelaten dat de decreetgever de beslissing ging valideren omwille van dringende redenen van algemeen belang. Na deze beslissing zijn de decreetgevers deze techniek op verschillende niveaus beginnen toepassen, zowel in Vlaanderen als in Wallonië, precies om de formalistische benadering van de rechtsbescherming door de Raad van State een halt toe te roepen en om enige rechtszekerheid te creëren voor bepaalde projecten. Dit was geen onverdeeld succes. Zo heeft het Europees Hof van Justitie omtrent het Waalse DAR-decreet geoordeeld dat het recht op toegang tot de rechter niet gerespecteerd wordt als er geen wettigheidsbeoordeling kan gebeuren over alle

aspecten van een beslissing. Het Europees Hof voegde hier nog aan toe dat elke rechter desnoods de gevalideerde beslissingen ambtshalve buiten toepassing moet laten. Dat is een toepassing van de Simmentahl-rechtspraak van 8 maart 1978. In de lijn hiervan lijkt het erop dat het Grondwettelijk Hof met het arrest 114/2013 de boodschap heeft willen geven dat men uiterst terughoudend moet omgaan met die validaties. Daarom spreekt het Hof volgens hem over een 'laatste redmiddel'. De realiteit is ook dat het Hof moeilijk kon voorhouden dat validaties onmogelijk zijn aangezien het de techniek destijds aanvaard heeft bij het Deurganckdokdecreet. Bovendien lijkt het Grondwettelijk Hof de mogelijkheid open te houden om te valideren voor het geval dat er zich een gelegenheid voordoet die een tijdelijke legislatieve validatie wel kan verantwoorden.

Hij verduidelijkt in welke context de tijdelijke legislatieve validatie volgens hem verdedigbaar is als laatste redmiddel. Als er bij lopende procedures of bij definitieve RUP's, vastgesteld wordt dat er een probleem is op het vlak van inspraak of van toegang tot de rechter, dan kan hij zich voorstellen dat het Grondwettelijk Hof de legislatieve validatie tijdelijk aanvaardt als ultiem redmiddel, op voorwaarde dat de decreetgever van plan is om in de toekomst voldoende inspraak en voldoende toegang tot de rechter te garanderen. Het geamendeerde voorstel 2271/3 gaat op bepaalde punten in die richting. Het voorziet dat de validatie beperkt is in de tijd, ten laatste tot op het ogenblik dat het RUP wordt vastgesteld en maximaal gedurende twee jaar. De validatie is ook inhoudelijk beperkt tot aspecten waarvan de ongrondwettigheid werd vastgesteld.

Hij betwijfelt of een afzonderlijke decretale validatie voor elk RUP een meerwaarde zou hebben. Het heeft een psychologisch en een juridisch nadeel. Het psychologische nadeel is dat decretale validaties werken als een rode lap op een stier. Verder zou deze werkwijze wellicht aanleiding geven tot een veelvoud aan procedures bij het Grondwettelijk Hof voor elke validatie afzonderlijk. Dat lijkt hem niet te stroken met de ratio legis van het arrest van het Grondwettelijk Hof. Dit is meteen ook een antwoord op de vraag van de heer Sanctorum.

Hij kan zich uiteraard niet uitspreken over de politieke opportuniteit van het ene of het andere voorstel van decreet. Op zich acht hij de tijdelijke validatie wel verdedigbaar, precies omdat de validatie bijdraagt tot het vinden van een duurzame oplossing voor problemen uit het verleden rond inspraak en toegang tot de rechter. Het bieden van rechtszekerheid via een tijdelijke validatie in afwachting van het herstel, draagt net bij tot de effectiviteit van de inspraak en de toegang tot de rechter.

Verder stelt hij dat op basis van het Europees recht er geen verplichting bestaat om twee openbare onderzoeken te houden. Meer nog, de Plan-MER-richtlijn 2001/42 laat net toe om beide openbare onderzoeken te integreren. Hij stelt ook vast dat de Plan-MER-richtlijn en het Verdrag van Aarhus soms anders geïnterpreteerd worden in Vlaanderen dan in andere EU-lidstaten, zoals in Nederland. Ook het standstillbeginsel inzake de bescherming van het leefmilieu is geen absoluut beginsel. Het is mogelijk om wijzigingen aan te brengen omwille van dwingende redenen van algemeen belang, maar het blijft een juridisch risico.

De heer *Hermes Sanctorum* zegt dat de heer Vanpraet hem verward heeft. Hij breekt de techniek van de decretale validatie af, maar in dit geval acht hij dit misschien toch aangewezen. De heer *Jürgen Vanpraet* geeft aan dat zijn uiteenzetting inderdaad twee dimensies omvat. Enerzijds is het zo dat dat een decretale validatie juridisch absoluut niet evident is en ook vaak werkt als een rode lap op een stier. Anderzijds zijn validaties juridisch niet volledig uitgesloten. Een validatie kan precies een kans bieden om fouten uit het verleden recht te zetten, op het vlak van inspraak en op het vlak van het recht op toegang tot de

rechter. Als de periode van twee jaar voor de validatie gebruikt wordt om die gebreken uit het verleden recht te zetten, dan zou ze mogelijks als een ultiem redmiddel kunnen worden beschouwd om de inspraak mogelijk te maken. Het kan echter niet de bedoeling zijn dat er opnieuw problemen ontstaan op het vlak van toegang tot de rechter. In dat geval zou er een reële kans zijn dat het Grondwettelijk Hof de validatie opnieuw vernietigt.

De heer *Jurgen Goossens* benadrukt dat hij alleen een aantal mogelijkheden heeft geformuleerd. Dat betekent echter nog niet dat hij ook aanbeveelt om die mogelijkheden toe te passen. Hij heeft onder meer gewezen op de mogelijkheid van een afzonderlijke validering voor elk RUP. Hij heeft die mogelijkheid echter nog niet verder uitgewerkt en hij wijst er op dat die zou kunnen leiden tot een multiplicatie van de juridische procedures voor het Grondwettelijk Hof. Dit risico moet worden afgewogen tegenover het risico dat een algemene tijdelijke legislatieve validatie bij mogelijke vernietiging door het Grondwettelijk Hof alle integratiespoor-RUP's op de helling zet.

Als de motivering voor elk RUP afzonderlijk wordt geformuleerd, dan is het inderdaad mogelijk om dit over te laten aan de overheid die betrokken is bij de opstelling van het RUP. Zij is immers beter in staat tot een opportuiniteitsoordeel.

De Plan-MER-richtlijn en het Verdrag van Aarhus vereisen inderdaad slechts één openbaar onderzoek. Een integratie van het openbaar onderzoek wordt Europeesrechtelijk zelfs aangemoedigd. Het is geen probleem om de dienst Mer meer verantwoordelijkheid te geven, want die kan buigen op een goede dossierkennis. De afschaffing van het openbaar onderzoek over de inhoudsafbakening van het plan-MER in het DABM hoeft niet te leiden tot onoverkomelijke problemen met het standstillbeginsel in artikel 23 van de Grondwet. Er kan een redelijke verantwoording worden ontwikkeld, op basis van motieven van algemeen belang. Toch blijft het opportuun om in een vroeg stadium inspraak te organiseren over milieu-effecten en over mogelijke alternatieven.

De belangrijkste beslissing die nu moet worden genomen betreft de tijdelijke legislatieve validatie. Het voorstel van de meerderheidspartijen heeft al een redelijke verantwoording ontwikkeld die wel nog kan worden aangevuld op basis van zijn suggesties. De kans is groter dat een dergelijke tijdelijke legislatieve validatie de toets van het Grondwettelijk Hof doorstaat, vooral gelet op het feit dat die legislatieve validatie inderdaad tijdelijk is en dat er nu wel een effectieve inspraakmogelijkheid wordt georganiseerd.

De heer *Lode Ceysens* heeft de indruk dat men geen andere keuze heeft dan de tijdelijke validatie, althans als men rechtsbescherming wil bieden. Dan moet men nog kiezen voor een gezamenlijke validatie of voor een validatie voor elk RUP afzonderlijk. De heer Vanpraet zegt dat de tijdelijke validatie alleen de toetsing van het Grondwettelijk Hof kan doorstaan als de inspraak en de toegang tot de rechter met het hernemen van de procedure voldoende gewaarborgd zijn en als aangetoond wordt dat dit het laatste redmiddel is voor de tussenperiode. Hij heeft de indruk dat dit minstens naar de geest overeenkomt met het voorstel van decreet van de meerderheid.

De opmerking van de heer Goossens dat een validatie voor elk RUP afzonderlijk kan leiden tot zeventig verschillende klachten bij het Grondwettelijk Hof lijkt de heer Ceysens eerder een statistische dan legistische overweging. Dan gaat men ervan uit dat er voor alle RUP's een klacht zal neergelegd worden tegen de validatie en dat men geen gebruik zal maken van de inspraak die mogelijk wordt door het hernemen van de procedure. De heer *Jurgen Goossens* denkt dat het voorstel van decreet een effectieve nieuwe inspraakmogelijkheid waarborgt, of men de validatie nu in een keer doorvoert of geval per geval. De validatie heeft daarnaast alleen betrekking op de door de Raad van State

vastgestelde onwettigheid. De burger kan dus nog altijd naar de rechter gaan tegen de integratiespoor-RUP's op basis van een andere onwettigheid.

De heer *Dirk Van Mechelen* stelt vast dat er op dit ogenblik een zeventigtal RUP's geblokkeerd zijn. Dat is een precaire situatie. Er zijn twee voorstellen van decreet ingediend om dat probleem te verhelpen en om een zo groot mogelijke rechtszekerheid te bieden. Als de politiek op dit ogenblik niet de juiste beslissing neemt, dan blijft het probleem nog maanden of jaren aanslepen.

Het advies van de Raad van State over de beide voorstellen van decreet is bekend. De beide groepen van initiatiefnemers hebben amendementen ingediend om tegemoet te komen aan de opmerkingen van de Raad van State. De Raad van State geeft eigenlijk de baan vrij voor de amendementen van Open Vld. Over het amendement van de meerderheid zegt de Raad van State eigenlijk dat het aan het Grondwettelijk Hof zal zijn om hierover in laatste instantie een oordeel te vellen. Houdt dit geen nieuw risico in?

Professor *Jürgen Vanpraet* speelt de bal terug. Deze commissie moet een opportuïteitsafweging maken. Ze moet de risico's en de voordelen van een legislatieve validatie afwegen. Een validatie biedt rechtszekerheid op bepaalde punten, maar er zijn onvermijdelijk ook juridische risico's aan verbonden.

De heer *Jurgen Goossens* denkt dat de Raad van State in zijn eerste advies over de decretale legislatieve validatie in het voorstel van decreet van de meerderheid de deur openzet voor het aanreiken van een betere verantwoording, die verder gaat dan het beëindigen van de rechtsonzekerheid. Hij denkt dat het mogelijk is om de toets van het Grondwettelijk Hof te doorstaan mits een betere verantwoording. Er is natuurlijk altijd een risico aan verbonden, gezien de scheiding der machten. Hij hoopt echter dat het Grondwettelijk Hof enige realiteitszin aan de dag legt.

De heer *Bart Martens*, voorzitter, vraagt welke risico's er zijn voor de vergunningen die werden afgeleverd op basis van de kaduke RUP's. Kunnen die aangevochten worden op basis van het vorderingsrecht als er geen tijdelijke legislatieve validatie komt? Kunnen de hoven en rechtbanken de exceptie van onwettigheid inroepen om activiteiten te laten stilleggen die plaats vinden op basis van de onwettig afgeleverde vergunningen? Dat is namelijk de reden waarom de meerderheid gekozen heeft voor de tijdelijke validatie.

De heer *Jurgen Goossens* bevestigt dat de Raad van State heeft vastgesteld dat het integratiespoor onwettig is. In het arrest-Peleman heeft de Raad het Integratiespoorbesluit dan ook buiten toepassing gelaten. Zonder tijdelijke decretale validatie kan inderdaad elke burger een schorsingsprocedure en een vernietigingsprocedure starten bij de Raad van State, kan hij zich in een geschil bij de burgerlijke rechter beroepen op de exceptie van onwettigheid van artikel 159 van de Grondwet en kan hij de vergunningen die werden verleend op basis van die integratiespoor RUP's aanvechten bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Zonder een tijdelijke decretale validatie zullen er de komende maanden nog vele procedures worden opgestart.

De heer *Bart Martens*, voorzitter, merkt op dat dit uiteindelijk het grote onderscheid is tussen de beide voorstellen van decreet. Open Vld heeft het over een voorstel tot legislatieve validatie, maar eigenlijk voorziet het voorstel van decreet van Open Vld in een rechtsherstelprocedure zonder de figuur van de legislatieve validatie in het leven te roepen. De meerderheid heeft geprobeerd om alles wat gebaseerd is op de kaduke RUP's tijdelijk geldig te verklaren in afwachting van het hernemen van de procedure van op het moment dat de problemen zijn vastgesteld door de Raad van State en het Grondwettelijk Hof.

De heer *Dirk Van Mechelen* verduidelijkt de chronologie van deze kwestie. Een eerdere Vlaamse Regering heeft het integratiespoor goedgekeurd in het kader van het versnellen van procedures. Dit werd ondersteund door het parlement. In het arrest-Peleman heeft de Raad van State het Integratiespoorbesluit echter buiten toepassing gelaten. De eerste legislatieve validatie is onderuit gehaald. Nu probeert men een tweede legislatieve validatie. In zijn eerste advies betwijfelt de Raad van State of de inspraakprocedure daardoor hersteld is. Over het voorstel van decreet van Open Vld heeft de Raad van State alleen geadviseerd om het woord legislatieve validatie te schrappen uit de titel. Het amendement van Open Vld ging in op die suggestie. In zijn tweede advies had de Raad van State geen opmerkingen meer. Nu rest er dus alleen nog het politieke debat welk risico we gaan nemen. Binnen het voorstel van decreet is er een risico op een nieuwe vernietiging. Hij verwacht niet dat het Grondwettelijk Hof zal anticiperen op maatschappelijke noden.

De heer *Bart Martens*, voorzitter, merkt op dat de validatie in het voorstel van decreet van de meerderheid tijdelijk van aard is en gericht op rechtsherstel. Ze is dus van een heel andere orde dan de generieke validatie die destijds in de codex werd ingeschreven, die niet werkte aan rechtsherstel. De heer *Wilfried Vandaele* sluit zich daarbij aan. Nu gaat het om een tijdelijke validatie, in afwachting van het opnieuw opstarten van de inspraakmogelijkheden.

De heer *Lode Ceysens* beseft dat de legislatieve validatie meer risico's inhoudt. Het voorstel van decreet van de meerderheid omvat een extra element, namelijk de tijdelijke legislatieve validatie die rechtsbescherming moet bieden voor de zeventig RUP's, in afwachting van het hernemen van de procedures. Dat zit niet in het voorstel van decreet van de meerderheid. Er moet inderdaad een politieke keuze worden gemaakt.

De heer *Dirk Van Mechelen* merkt op dat zijn fractie de verdienste heeft een voorstel van decreet te hebben ingediend om het probleem op te lossen. Dit voorstel van decreet heeft de Raad van State overleefd. De geschiedenis zal uitwijzen wie het bij het rechte eind had.

De heer *Bart Martens*, voorzitter, vraagt of de sprekers bepaalde amendementen kunnen suggereren op het voorstel van decreet van de meerderheid. Het voorstel van decreet zegt dat de procedure kan hernomen worden na een bijgestuurd MER. De beide sprekers hebben aangegeven dat kan hier moet vervangen worden door moet. De heer Vandaele heeft al gezegd dat dit ook de intentie is van de indieners van het voorstel van decreet. Hebben de sprekers nog andere suggesties? Professor Vanpraet stelde bijvoorbeeld dat men er moet voor zorgen dat er toegang tot de Raad van State mogelijk is voor een herbevestigd RUP. Kan dat worden geregeld met een soort van vaststellingsbesluit, waarbij het oude RUP na ongewijzigd MER wordt herbevestigd en waarbij het besluit zou openstaan voor schorsings- of vernietigingsverzoek bij de Raad van State?

De heer *Jürgen Vanpraet* preciseert dat het hier niet gaat over de tijdelijke validatie, maar over de validatie die komt na het hernemen van de procedure. Vanaf de datum van aanname wordt het besluit geacht gevalideerd te zijn. De heer *Bart Martens*, voorzitter, merkt nog op dat de heer Vanpraet een kanttekening had geplaatst bij de retroactieve werking. De heer *Jürgen Vanpraet* bevestigt dat er daar een mogelijk probleem is met de rechtsbescherming bij het voorliggend geamendeerde voorstel 2271/3 omdat de keten van inspraak moet kunnen doorwerken. Een mogelijke oplossing is dat er in dat geval een beroepsmogelijkheid wordt opengesteld bij de Raad van State, die eventueel beperkt blijft tot de aspecten die tot uiting worden gebracht in het kader van de inhoudsafbakening van het RUP en van de eventuele navolgende aanvullende openbare onderzoeken. Op dat punt ziet hij een mogelijk probleem.

De heer *Jurgen Goossens* merkt nog op dat er nu een onderscheid gemaakt wordt. Wanneer het plan-MER ongewijzigd wordt goedgekeurd omdat er geen opmerkingen kwamen uit het openbaar onderzoek, dan komt er geen aanvullende raadpleging van het publiek. Indien het plan-MER ongewijzigd wordt goedgekeurd maar er wel opmerkingen waren geformuleerd, dan komt er nog een aanvullende raadpleging over het ontwerp-RUP. Hij denkt dat deze aanvullende raadpleging in dat geval juridisch niet nodig is. Het openbaar onderzoek heeft immers reeds plaatsgevonden na de eerste goedkeuring van datzelfde ongewijzigde plan-MER. Het gaat dus om een politieke opportuniteitsbeslissing. Hij denkt dat men best dezelfde regeling treft, ofwel steeds een aanvullende raadpleging, los van de vraag of er opmerkingen kwamen bij het plan-MER, ofwel geen aanvullend onderzoek als het plan-MER ongewijzigd bleef.

Indien er toch wordt geopteerd voor een tijdelijke decretale validatie, dan heeft de overheid tot op een bepaalde hoogte een discretionaire bevoegdheid om, onder meer op basis van het voorzichtigheidsbeginsel, geen nieuwe vergunningen te verlenen. Personen die een vergunning willen aanvragen, springen daar best ook zelf voorzichtig mee om. Alleen bij uiterst belangrijke projecten die geen uitstel meer dulden, kunnen er nieuwe vergunningen worden verleend. Het voorstel van decreet voorziet in een nieuwe effectieve inspraakprocedure. Het is belangrijk om die procedure goed te laten verlopen. Dat mag niet beperkt blijven tot windowdressing. Hij hoopt dat de geschiedenis over twee jaar zal oordelen dat de fout is rechtgezet en dat er op alle werven opnieuw activiteit is.

Bart MARTENS,
voorzitter

Mercedes VAN VOLCEM,
verslaggever

Gebruikte afkortingen

DABM	decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid
EG	Europese Gemeenschap
EU	Europese Unie
MER	milieueffectrapport
PRUP	provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan
RUP	ruimtelijk uitvoeringsplan