



Vlaams
Parlement

stuk **2271** (2013-2014) – Nr. 3
ingediend op 28 januari 2014 (2013-2014)

Voorstel van decreet

van de heren Wilfried Vandaele, Lode Ceyskens 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

Amendement

Stukken in het dossier:
2271 (2013-2014) – Nr. 1: Voorstel van decreet
– Nr. 2: Advies van de Raad van State

verzendcode: LEE

AMENDEMENT Nr. 1

**voorgesteld door de heren Wilfried Vandaele, Lode Ceyskens en Bart Martens,
de dames Tine Eerlingen en Tinne Rombouts
en de heren Jurgen Vanlerberghe en Robrecht Bothuyne**

Voorstel van decreet

De tekst van het voorstel van decreet vervangen door wat volgt:

“Hoofdstuk 1. Inleidende bepalingen

Afdeling 1. Algemene bepaling

Artikel 1. Dit decreet regelt een gewestaangelegenheid.

Afdeling 2. Definities

Art. 2. In dit decreet wordt verstaan onder:

- 1° dienst, bevoegd voor milieueffectrapportage: de administratie, bedoeld in artikel 4.8.2, §1, eerste lid, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid;*
- 2° initiatiefnemer: de initiatiefnemer, vermeld in artikel 4.1.1, §1, 13°, a), van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid;*
- 3° het Integratiespoorbesluit: het besluit van de Vlaamse Regering van 18 april 2008 betreffende het integratiespoor voor de milieueffectrapportage over een ruimtelijk uitvoeringsplan;*
- 4° volledig verklaarde kennisgeving: de volledig verklaarde kennisgeving, vermeld in artikel 4.2.8, §3, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, die voor de toepassing van dit decreet geacht wordt de volledig verklaarde nota voor publieke consultatie te zijn, vermeld in artikel 4, §3, eerste lid, van het Integratiespoorbesluit;*
- 5° plan-MER: een milieueffectrapport over een plan of programma als bedoeld in artikel 4.1.1, §1, 7°, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid.*

Hoofdstuk 2. Ruimtelijke uitvoeringsplannen die niet definitief zijn vastgesteld

Art. 3. Dit hoofdstuk is van toepassing op ruimtelijke uitvoeringsplannen of delen ervan die niet definitief zijn vastgesteld en waarvoor de planmilieueffectrapportage werd opgestart met toepassing van het Integratiespoorbesluit, waarvoor de consultatie over de inhoudsafbakening van het plan-MER niet volgens de algemene regeling, vermeld in artikel 7 van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007 betreffende de milieueffectrapportage over plannen en programma's, heeft plaatsgevonden en waarvoor het plan-MER reeds werd goedgekeurd.

Art. 4. Voor zover in dit decreet geen andersluidende bepalingen werden opgenomen, gelden voor de vaststelling van ruimtelijke uitvoeringsplannen, vermeld in artikel 3, de toepasselijke procedureregels van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

Art. 5. Voor de gewestelijke, provinciale en gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen of delen ervan waarop dit hoofdstuk overeenkomstig artikel 3 van toepassing is, wordt door de planinitieërende overheid de volledig verklaarde kennisgeving in de vorm van het goedgekeurde plan-MER, samen met het ontwerp van ruimtelijk uitvoeringsplan, onderworpen aan het

openbaar onderzoek, vermeld in artikel 2.2.7, §2, 2.2.10, §2, of 2.2.14, §2, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, volgens de procedureregels die gelden voor het openbaar onderzoek over ruimtelijke uitvoeringsplannen.

De aankondiging van het openbaar onderzoek, vermeld in artikel 2.2.7, §2, 2.2.10, §2, of 2.2.14, §2, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, vermeldt dat de volledig verklaarde kennisgeving in de vorm van het goedgekeurde plan-MER tegelijkertijd via de volgende kanalen kan worden geraadpleegd:

- 1° op de internetsite van de dienst, bevoegd voor milieueffectrapportage;*
- 2° bij de initiatiefnemer, in voorkomend geval via diens internetsite;*
- 3° bij de gemeente of gemeenten waarop het ontwerp van ruimtelijk uitvoeringsplan aanzienlijke milieueffecten kan hebben en in voorkomend geval op haar of hun internetsite.*

Bij de aankondiging wordt duidelijk aangegeven dat het openbaar onderzoek betrekking heeft op het ontwerp van ruimtelijk uitvoeringsplan en op de volledig verklaarde kennisgeving in de vorm van het goedgekeurde plan-MER en dat de inspraakmogelijkheden met betrekking tot de volledig verklaarde kennisgeving in de vorm van het goedgekeurde plan-MER zijn beperkt tot de inhoudsafbakening van het plan-MER zoals bedoeld in artikel 4.2.8, §1, tweede lid, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid.

Art. 6. §1. De Vlaamse Regering of de bevoegde commissie voor Ruimtelijke Ordening bezorgt een afschrift van de opmerkingen en bezwaren die tijdens het openbaar onderzoek werden ingediend aan de dienst, bevoegd voor milieueffectrapportage.

§2. De dienst, bevoegd voor milieueffectrapportage, beschikt over een termijn van vijftig dagen na het ontvangen van de opmerkingen en bezwaren, vermeld in §1, om een beslissing te nemen over, in voorkomend geval:

- 1° de reikwijdte, het detailleringsniveau en de inhoudelijke aanpak van het plan-MER, met inbegrip van de methodologie, rekening houdend met de huidige stand van kennis en evaluatiemethoden, de inhoud en de precisiegraad van het plan, de vordering van het besluitvormingsproces en het feit dat sommige aspecten misschien beter in andere fasen van dat proces kunnen worden geëvalueerd om herhaling van de evaluatie te voorkomen;*
- 2° de bijzondere en aanvullende bijzondere richtlijnen voor het opstellen van het plan-MER;*
- 3° de goedkeuring van de voorgestelde opstellers van het plan-MER, vermeld in artikel 4.2.9 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid;*
- 4° de goedkeuring van het ongewijzigde plan-MER.*

§3. Ingeval het plan-MER werd gewijzigd of aangevuld, keurt de dienst, bevoegd voor milieueffectrapportage, binnen de vijftig dagen na indiening ervan, dat plan-MER goed of af.

§4. De dienst, bevoegd voor milieueffectrapportage, deelt onverwijld zijn beslissing mee aan de Vlaamse Regering of de bevoegde commissie voor Ruimtelijke Ordening, de initiatiefnemer en de geraadpleegde administraties, instanties, autoriteiten van lidstaten, verdragspartijen en/of gewesten.

In geval van afkeuring van het plan-MER geeft de dienst, bevoegd voor milieueffectrapportage, aan waar het plan-MER tekortschiet.

Tegen de beslissing tot afkeuring van het plan-MER kan de initiatiefnemer een gemotiveerd verzoek tot heroverweging indienen overeenkomstig de procedure vermeld in artikel 4.2.10, §3, en artikel 4.6.4 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid.

Art. 7. §1. De termijn van negentig dagen, vermeld in artikel 2.2.10, §5, of 2.2.14, §5, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en de termijn van honderdtachtig dagen, vermeld in artikel 2.2.7, §7, 2.2.10, §6, of 2.2.14, §6, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening beginnen pas te lopen de dag na de goedkeuring van het ongewijzigde plan-MER overeenkomstig artikel 6, §2, 4°.

§2. In geval van goedkeuring van een gewijzigd of aangevuld plan-MER overeenkomstig artikel 6, §3, kan de planinitieurende 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.

Hoofdstuk 3. Definitief vastgestelde ruimtelijke uitvoeringsplannen

Art. 8. Dit hoofdstuk is van toepassing op ruimtelijke uitvoeringsplannen of delen ervan die definitief zijn vastgesteld en waarvoor de planmilieueffectrapportage werd opgestart met toepassing van het Integratiespoorbesluit waarvoor de consultatie over de inhoudsafbakening van het plan-MER niet volgens de algemene regeling, vermeld in artikel 7 van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007 betreffende de milieueffectrapportage over plannen en programma's, heeft plaatsgevonden.

Art. 9. §1. Voor de gewestelijke, provinciale en gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen of delen ervan waarop dit hoofdstuk overeenkomstig artikel 8 van toepassing is, wordt door de overheid die het ruimtelijk uitvoeringsplan eerder definitief heeft vastgesteld, de volledig verklaarde kennisgeving in de vorm van het goedgekeurde plan-MER onverwijld en op de volgende wijzen ter beschikking gesteld van het publiek:

- 1° op de internetsite van de dienst, bevoegd voor milieueffectrapportage;*
- 2° bij de initiatiefnemer, in voorkomend geval via diens internetsite;*
- 3° bij de gemeente of gemeenten waarop het ontwerp van ruimtelijk uitvoeringsplan aanzienlijke milieueffecten kan hebben en in voorkomend geval op haar of hun internetsite.*

Het openbaar onderzoek wordt aangekondigd via een bericht in ten minste één krant of in het gemeentelijk infoblad dat in de betrokken gemeente of gemeenten verspreid wordt, en door aanplakking op de aanplakplaatsen van de betrokken gemeente of gemeenten. De inspraakmogelijkheden zijn beperkt tot de inhoudsafbakening van het plan-MER zoals bedoeld in artikel 4.2.8, §1, tweede lid, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid. Dat wordt expliciet vermeld bij de aankondiging van het openbaar onderzoek.

§2. Bij de aankondiging wordt duidelijk aangegeven dat het publiek eventuele opmerkingen over de volledig verklaarde kennisgeving in de vorm van het goedgekeurde plan-MER binnen een termijn van dertig dagen vanaf de datum van de bekendmaking, kan bezorgen aan de dienst, bevoegd voor milieueffectrapportage.

§3. Na beëindiging van de termijn, vermeld in paragraaf 2, beschikt de dienst, bevoegd voor milieueffectrapportage, over vijftendertig dagen om een beslissing te nemen over, in voorkomend geval:

- 1° de reikwijdte, het detailleringniveau en de inhoudelijke aanpak van het plan-MER, met inbegrip van de methodologie, rekening houdend met de huidige stand van kennis en evaluatiemethoden, de inhoud en de precisiegraad van het plan, de vordering van het besluitvormingsproces en het feit dat sommige aspecten misschien beter in andere fasen van dat proces kunnen worden geëvalueerd om herhaling van de evaluatie te voorkomen;*
- 2° de bijzondere en aanvullende bijzondere richtlijnen voor het opstellen van het plan-MER;*

- 3° de goedkeuring van de voorgestelde opstellers van het plan-MER, vermeld in artikel 4.2.9 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid;
- 4° de goedkeuring van het ongewijzigde plan-MER.

§4. Ingeval het plan-MER werd gewijzigd of aangevuld, keurt de dienst, bevoegd voor milieueffectrapportage, binnen de vijftig dagen na indiening ervan dat plan-MER goed of af.

In geval van afkeuring van het plan-MER geeft de dienst, bevoegd voor milieueffectrapportage, aan waar het plan-MER tekortschiet.

§5. De dienst, bevoegd voor milieueffectrapportage, deelt onverwijld zijn beslissing overeenkomstig paragraaf 3, 4°, of paragraaf 4 mee aan de overheid die het ruimtelijk uitvoeringsplan eerder definitief heeft vastgesteld en de initiatiefnemer.

Tegen de beslissing tot afkeuring van het plan-MER kan de initiatiefnemer een gemotiveerd verzoek tot heroverweging indienen overeenkomstig de procedure vermeld in artikel 4.2.10, §3, en artikel 4.6.4 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid.

Art. 10. §1. Ingeval er tijdens het openbaar onderzoek vermeld in artikel 9, §1, geen opmerkingen werden ingediend over de inhoudsafbakening van het plan-MER zoals bedoeld in artikel 4.2.8, §1, tweede lid, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, en het plan-MER ongewijzigd wordt goedgekeurd in toepassing van artikel 9, §3, wordt het ruimtelijk uitvoeringsplan of deelplan vanaf de datum van inwerkingtreding ervan van rechtswege geacht te zijn opgesteld met inachtneming van artikel 7 van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007 betreffende de milieueffectenrapportage over plannen en programma's.

§2. Ingeval er tijdens het openbaar onderzoek vermeld in artikel 9, §1, wel opmerkingen werden ingediend over de inhoudsafbakening van het plan-MER zoals bedoeld in artikel 4.2.8, §1, tweede lid, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en het plan-MER toch ongewijzigd wordt goedgekeurd in toepassing van artikel 9, §3, wordt het plan-MER samen met de beslissing vermeld in artikel 9, §3, door de overheid die het ruimtelijk uitvoeringsplan eerder heeft vastgesteld, ter beschikking gesteld van het publiek, met het oog op de raadpleging ervan die minstens zestig dagen duurt. Het openbaar onderzoek verloopt verder volgens de vereisten van artikel 4.2.11, §1, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid.

Indien de overheid die het ruimtelijk uitvoeringsplan eerder definitief heeft vastgesteld, beslist dat de inspraakreacties die werden ingediend naar aanleiding van het openbaar onderzoek vermeld in het eerste lid, geen aanleiding geven tot wijziging van het ruimtelijk uitvoeringsplan of het deelplan, wordt het ruimtelijk uitvoeringsplan of deelplan vanaf de datum van inwerkingtreding ervan van rechtswege geacht te zijn opgesteld met inachtneming van artikel 7 van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007 betreffende de milieueffectenrapportage over plannen en programma's.

§3. In geval van goedkeuring van een gewijzigd of aangevuld plan-MER kan de overheid die het ruimtelijk uitvoeringsplan eerder definitief heeft vastgesteld beslissen dat het gewijzigde plan-MER geen aanleiding geeft tot wijziging van het ruimtelijk uitvoeringsplan of het deelplan. In dat geval wordt deze beslissing samen met het plan-MER en de beslissing vermeld in artikel 9, §4, door deze overheid ter beschikking gesteld van het publiek, met het oog op de raadpleging ervan die minstens zestig dagen duurt. Het openbaar onderzoek verloopt verder

volgens de vereisten van artikel 4.2.11, §1, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid.

Indien de overheid die het ruimtelijk uitvoeringsplan eerder definitief heeft vastgesteld, beslist dat de inspraakreacties die werden ingediend naar aanleiding van het openbaar onderzoek vermeld in het eerste lid, geen aanleiding geven tot wijziging van het ruimtelijk uitvoeringsplan of het deelplan, wordt het ruimtelijk uitvoeringsplan of deelplan vanaf de datum van inwerkingtreding ervan van rechtswege geacht te zijn opgesteld met inachtneming van artikel 7 van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007 betreffende de milieueffectenrapportage over plannen en programma's.

§4. In de gevallen bedoeld in paragraaf 2 en paragraaf 3 kan de overheid die het ruimtelijk uitvoeringsplan eerder definitief heeft vastgesteld, 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.

Art. 11. De ruimtelijke uitvoeringsplannen, vermeld in artikel 8, worden geldig verklaard. Die geldigverklaring geldt tot het herstel van rechtswege krachtens artikel 10, §1, §2 of §3, of, indien de overheid beslist tot herneming van de procedure tot vaststelling van het ruimtelijk uitvoeringsplan krachtens artikel 10, §4, tot de inwerkingtreding van het besluit tot definitieve vaststelling van het RUP en voor een periode van maximaal twee jaar vanaf de inwerkingtreding van dit decreet.

De geldigverklaring is beperkt tot de schending van het gelijkheidsbeginsel, doordat het definitief vastgestelde ruimtelijk uitvoeringsplan tot stand gekomen is met toepassing van het Integratiespoorbesluit, voor zover dat besluit een onverantwoorde ongelijke behandeling heeft ingehouden van personen die betrokken wensen te worden bij de publieke consultatie over de inhoudsafbakening van een plan-MER voor een ruimtelijk uitvoeringsplan dat wordt opgesteld volgens de regels die gelden wanneer het integratiespoor wordt gevolgd, en de personen die betrokken wensen te worden bij de publieke consultatie over de inhoudsafbakening van een plan-MER volgens de algemene regeling.”.

VERANTWOORDING

Dit amendement wordt ingediend als integrale vervanging van het voorstel van decreet, vervat in *Parl. St. VI.Parl. 2013-14, nr. 2271/1*. De doorgevoerde wijzigingen hebben tot doel tegemoet te komen aan de opmerkingen, gemaakt door de Raad van State (*Parl. St. VI.Parl. 2013-14, nr. 2271/2*). De integrale vervanging verhoogt de leesbaarheid van het voorstel van decreet.

A. Algemene toelichting bij het amendement

1. Arrest nr. 114/2013 van 31 juli 2013 van het Grondwettelijk Hof

Bij arrest nr. 114/2013 van 31 juli 2013 vernietigt het Grondwettelijk Hof artikel 7.4.1/2 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO). Die bepaling luidde als volgt:

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

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

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

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

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

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

Het betreffende artikel 7.4.1/2, VCRO, bevatte een bijzondere validatie voor ruimtelijke uitvoeringsplannen (RUP's) die werden opgesteld met toepassing van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 april 2008 betreffende het integratiespoor voor de milieueffectrapportage over een ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna het Integratiespoorbesluit te noemen). Die bepaling strekte er meer bepaald toe de gewestelijke, provinciale en gemeentelijke RUP's onvatbaar te maken voor de onwettigheid waardoor zij zijn aangetast, hetzij door die plannen geldig te verklaren (§1), hetzij door te machtigen die plannen ongewijzigd opnieuw vast te stellen wanneer zij reeds door de Raad van State zijn vernietigd (§2).

De betrokken RUP's zijn aangetast door de onwettigheid dat zij destijds werden opgesteld met toepassing van het zogenaamde integratiespoor, zoals voorgeschreven bij het Integratiespoorbesluit. Dat besluit voert een afzonderlijke en specifieke regeling in die afwijkt van de algemene regeling voor het opstellen van een plan-MER, zoals die eerder werd vastgesteld bij het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007 betreffende de milieueffectrapportage over plannen en programma's. Meer in het bijzonder werd er in de algemene regeling vastgelegd dat over een “volledig verklaarde kennisgeving”, dat wil zeggen de door de initiatiefnemer van het MER aan de dienst, bevoegd voor milieueffectrapportage, betekende nota met betrekking tot de reikwijdte, het detailleringsniveau en de aanpak van het plan-MER, inspraak wordt georganiseerd, door die kennisgeving op een aantal plaatsen ter inzage te leggen en door bovendien ook nog te melden dat de volledig verklaarde kennisgeving kan worden geraadpleegd op de aangegeven plaatsen, via een bericht in ten minste één krant of in het gemeentelijk infoblad én door aanplakking op de aanplakplaatsen van de betrokken gemeente of gemeenten. In het integratiespoor werd er daarentegen enkel vastgelegd dat de “volledig verklaarde nota voor publieke consultatie”, die eenzelfde inhoud heeft als de voormelde “volledig verklaarde kennisgeving”, ter inzage wordt gelegd, zonder dat het feit van de terinzagelegging ook nog wordt gemeld in de geschreven pers en door aanplakking. De enige onwettigheid, die bovendien zuiver internrechtelijk is, en meteen de enige onwettigheid waarop de geldigverklaring voorgeschreven bij voormeld artikel 7.4.1/2, VCRO, betrekking had, betrof dus de schending van het (internrechtelijke) gelijkheidsbeginsel, die voortvloeide uit de afwezigheid van die melding dat de volledig verklaarde nota voor publieke consultatie ter inzage ligt op, voor het overige, identieke plaatsen als de volledig verklaarde kennisgeving.

Die verschillende regeling gaf, volgens de Raad van State, bij het opstellen van een RUP volgens het integratiespoor, aanleiding tot discriminatie op het vlak van de mogelijkheid tot inspraak van rechtzoekenden die betrokken wensen te worden bij de publieke consultatie over de inhoudsafbakening van een plan-MER, waardoor zowel het Integratiespoorbesluit als de met toepassing daarvan aangenomen RUP's en de op basis daarvan verleende vergunningen, aangetast zijn door een onwettigheid (RvS, nr. 214.791 van 12 augustus 2011, PELEMAN, en RvS, nr. 220.536 van 10 september 2012, PELEMAN).

Aangezien sedert 2008 een 70-tal RUP's werd opgestart met toepassing van het integratiespoor, dreigde die rechtspraak van de Raad van State te leiden tot grote rechtsonzekerheid.

Voormeld artikel 7.4.1/2, VCRO, strekte ertoe de betrokken RUP's (en, onrechtstreeks, de op basis daarvan verleende vergunningen), “onvatbaar te maken” voor, uitsluitend, die onwettigheid. Die bepaling werd echter bestreden voor het Grondwettelijk Hof en vernietigd bij arrest nr. 114/2013 van 31 juli 2013.

Het Grondwettelijk Hof is van oordeel dat het hier niet louter een vormgebrek betreft maar dat met de bestreden decretale validatie van de RUP's "op onevenredige wijze afbreuk wordt gedaan aan de mogelijkheid tot inspraak van bepaalde belanghebbenden bij de totstandkoming van de betrokken ruimtelijke uitvoeringsplannen".

De motieven die door de decreetgever werden opgegeven voor de decretale validatie (herstel van de rechtszekerheid, hoge kosten en tijdsverlies bij het hernemen van het planningsproces), worden door het Hof wel aanvaard als zijnde "dwingende motieven van algemeen belang", maar dat was niet voldoende om de vernietiging van de decretale validatie te vermijden. Nochtans werden die motieven door het Grondwettelijk Hof in eerdere dossiers wel aanvaard als voldoende verantwoording voor een decretale validatie (zie onder meer arrest nr. 9/2012 van 25 januari 2012).

De verklaring voor die wending in de rechtspraak moet worden gezocht in de omstandigheid dat het Hof van oordeel is dat de door de decreetgever gevalideerde onwettigheid geen louter vormgebrek is omdat zij een vermindering van de effectieve mogelijkheid tot inspraak impliceert. In dat geval vereist het Hof, voor het eerst, dat de validatie niet alleen op grond van dwingende motieven van algemeen belang gerechtvaardigd kan worden, maar dat zij bovendien slechts "als uiterste redmiddel" wordt aangewend, wat volgens het Hof in het voorliggende geval niet wordt aangetoond.

De belangrijkste overwegingen van het Grondwettelijk Hof luiden als volgt:

"B.8. Anders dan de Vlaamse Regering betoogt, betreft de bestreden bepaling geen validatie van een louter vormgebrek. De bestreden bepaling bestendigt het door de Raad van State vastgestelde verschil in behandeling, wat de mogelijkheid tot inspraak over de inhoudsafbakening van een plan-MER voor een ruimtelijk uitvoeringsplan betreft, naargelang de procedure van het Integratiespoorbesluit of de algemene procedure wordt gevolgd. De mogelijkheid tot inspraak betreffende ruimtelijke uitvoeringsplannen, waartoe de decreetgever zich met de goedkeuring van het Verdrag van Aarhus betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden heeft verbonden, betreft geen louter vormvereiste. Zij biedt een waarborg voor de vrijwaring van het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu en een goede ruimtelijke ordening (artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet) en voor de duurzame ontwikkeling die de decreetgever dient na te streven (artikel 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.

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

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

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

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

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

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

In het arrest nr. 114/2013 wijst het Grondwettelijk Hof er in dat verband immers op dat de onwettigheid waaraan met de bestreden validatie werd geredimeerd, ook zou kunnen worden hersteld door 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 te voorzien in een afwijkende procedure, door de decreetgever, waarin dezelfde mogelijkheid voor de betrokken personen wordt gewaarborgd.

Niettemin erkent het Hof met zoveel woorden ook dat een validatie wel degelijk mogelijk is wegens dwingende motieven van algemeen belang, ook en zelfs wanneer zij niet louter een vormgebrek betreft, althans voor zover de validatie voor de betrokken RUP's het "uiterste redmiddel" is, waaronder het geval moet worden begrepen dat het "onmogelijk of uiterst moeilijk" zou zijn om de betrokken RUP's opnieuw goed te keuren volgens een van de twee voormelde procedés waarin aan de betrokkenen een effectieve mogelijkheid werd geboden om hun opmerkingen en bezwaren kenbaar te maken over de inhoudsafbakening van een plan-MER.

Sedert 2008 werd een 70-tal RUP's opgestart met toepassing van het integratiespoor. Om de rechtsonzekerheid met betrekking tot die RUP's op te vangen, is een decretale regeling dringend noodzakelijk.

Immers, kon een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State tegen een besluit tot vaststelling of goedkeuring van een ruimtelijk uitvoeringsplan binnen de wettelijke termijn van zestig dagen worden ingediend, een exceptie van onwettigheid op grond van artikel 159 van de Grondwet kan onbepaald in de tijd worden aangevoerd. Via een exceptie van onwettigheid, ontleend aan de schending van het gelijkheidsbeginsel, volgend uit een verschil tussen twee uitvoeringsbesluiten, kan de burgerlijke of administratieve rechter aldus een ruimtelijk uitvoeringsplan, jaren na de vaststelling ervan, weigeren toe te passen.

De rechterlijke weigering om een ruimtelijk uitvoeringsplan toe te passen kan er bij de uitoefening van het rechterlijk toezicht op een verleende vergunning met rechtsgrond in dit ruimtelijk uitvoeringsplan toe leiden dat een stedenbouwkundige vergunning of een milieuvergunning wordt vernietigd door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, respectievelijk de Raad van State of dat door de gewone rechter een verbod wordt opgelegd om van de verleende vergunning gebruik te maken. Bovendien bepalen de ruimtelijke bestemmingen in sommige gevallen ook het toepassingsgebied van andere wettelijke verplichtingen, waaronder ook vergunningsplichten. Zie bijvoorbeeld artikel 13, §§4 en 5, van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu dat het ruimtelijk toepassingsgebied van de vergunningsplicht voor het wijzigen van vegetatie of van kleine landschapselementen bepaalt.

Elk gemeentelijk, provinciaal of gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan en elke beslissing die steunt op een ruimtelijk uitvoeringsplan dat tot stand is gekomen na een procedure waarbij sprake was van toepassing van het Integratiespoorbesluit, kan via een beroep op artikel 159 van de Grondwet in het geding worden gebracht.

De ruimtelijke ordening zoals ze uitgetekend is in de gemeentelijke, provinciale en gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen, wordt, door de onwettigheid van het Integratiespoorbesluit, ernstig gehypothekeerd.

Een mogelijke manier om de ontstane rechtsonzekerheid te verhelpen, zou erin bestaan geen stedenbouwkundige vergunningen of milieuvergunningen meer te verlenen voor bouwwerken of bedrijven die mogelijk gemaakt werden door 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 opsorpen en zeer hoge maatschappelijke kosten met zich meebrengen.

De enige manier om de rechtsonzekerheid zonder aanzienlijke vertraging en al te hoge kosten te verhelpen, is dus een nieuw ingrijpen van de decreetgever door te voorzien in een afwijkende procedure voor het opnieuw vaststellen en goedkeuren van de ruimtelijke uitvoeringsplannen die op onwettige wijze zijn tot stand 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.

Rekening houdend met de inhoud van voormeld arrest van het Grondwettelijk Hof wordt voorzien in een gedifferentieerde remediëring van de wettigheidsbezwaren die kleven aan de RUP's die werden opgestart met toepassing van het integratiespoor. Er wordt in een onderscheiden regeling voorzien voor drie categorieën van plannen naar aanleiding van de stand van het planningsproces:

1° Een eerste categorie van RUP's betreft de RUP's waarin het plan-MER nog niet werd goedgekeurd door de dienst Mer en waarin de plan-MER-procedure dus nog lopende is. Het betreft een 20-tal RUP's.

Aangezien het mogelijke tijdverlies in die gevallen veeleer beperkt zal zijn, kan de plan-MER-procedure nog worden hernomen volgens de algemene regeling. Daarvoor is geen specifieke regelgeving vereist. Het is immers voldoende dat de dienst Mer vraagt aan de initiatiefnemer om de procedure opnieuw op te starten volgens de algemene regeling. Indien en voor zover, als het ware op vrijwillige basis, de aankondiging van de publieke consultatie over de inhoudsafbakening van het plan-MER werd gemeld volgens het generieke spoor, via een bericht in ten minste één krant of in het gemeentelijk infoblad dat in de betrokken gemeente of gemeenten verspreid wordt, en door aanplakking op de aanplakplaatsen van de betrokken gemeente of gemeenten, is dat zelfs overbodig, aangezien het verschil in behandeling dat door de Raad van State discriminerend werd geacht, zich in dit geval niet heeft voorgedaan.

Na de beslissing over het plan-MER kan de procedure tot vaststelling van het ruimtelijk uitvoeringsplan volgens de toepasselijke bepalingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening gevolgd worden.

2° Een tweede categorie van RUP's betreft de RUP's die werden opgesteld met toepassing van het Integratiespoorbesluit, maar waarin het plan-MER wel reeds werd goedgekeurd door de dienst Mer, maar het RUP zelf niet definitief is vastgesteld. Het betreft een 20-tal RUP's.

De RUP's die door de Raad van State werden vernietigd, ressorteren ook onder die tweede categorie, aangezien de procedure voor die RUP's moet worden hernomen. RUP's die werden geschorst door de Raad van State, zijn niet uitvoerbaar maar bestaan juridisch nog. Zij kunnen pas volgens de regeling voor deze tweede categorie worden behandeld nadat het RUP werd ingetrokken of vernietigd.

Voor die RUP's voorziet hoofdstuk 2 van dit voorstel van decreet in de mogelijkheid tot heropening van de MER-procedure om het mogelijk te maken het goedgekeurde MER opnieuw in openbaar onderzoek te leggen. Om tijdverlies zoveel mogelijk te beperken, wordt bepaald dat het openbaar onderzoek over de inhoudsafbakening van het plan-MER samenvalt met het openbaar onderzoek en de adviesverlening over het RUP.

Deze heropening is niet vereist voor dossiers die werden opgestart volgens het integratiespoor, maar waarvoor op vrijwillige basis de aankondiging van de publieke consultatie over de inhoudsafbakening van het plan-MER werd bekendgemaakt volgens het generieke spoor (namelijk via een bericht in ten minste één krant of in het gemeentelijk infoblad dat in de betrokken gemeente of gemeenten verspreid wordt, en door aanplakking op de aanplakplaatsen van de betrokken gemeente of gemeenten). Voor die dossiers geldt immers niet het onwettigheidsgebrek.

3° Een derde categorie van RUP's betreft de RUP's die definitief zijn vastgesteld en waarvoor opnieuw inspraak kan worden georganiseerd door middel van een ad-hocprocedure. Het betreft een 30-tal RUP's.

Voor die RUP's bepaalt hoofdstuk 3, afdeling 2, van dit voorstel van decreet dat een nieuwe inspraak kan worden georganiseerd over de inhoudsafbakening van het plan-MER op identieke wijze als in de algemene regeling. Indien er geen inspraakreacties worden ingediend en het ongewijzigde plan-MER opnieuw wordt goedgekeurd door de dienst Mer, wordt het RUP van rechtswege geacht volgens het generieke spoor te zijn vastgesteld. Indien inspraakreacties werden ingediend en/of een bijstelling van het plan-MER noodzakelijk is, wordt een aanvullende raadpleging gehouden. Indiende overheid die het RUP eerder definitief heeft vastgesteld, oordeelt dat het RUP gewijzigd moet worden volgens de generieke regeling van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, zal de procedure voor het RUP worden hernomen. Indien die overheid van oordeel is dat het RUP niet moet worden gewijzigd, wordt het RUP van rechtswege (en dus ongewijzigd) geacht volgens het generieke spoor te zijn vastgesteld. Indien het plan-MER wordt afgekeurd, wordt de procedure tot vaststelling van het RUP hernomen volgens de generieke regeling van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

In afwachting van het doorlopen van deze ad-hocprocedure worden die RUP's tijdelijk geldig verklaard. De voorlopige geldigverklaring is nodig om verdere rechtsonzekerheid voor de eigenaars binnen het plangebied te voorkomen. De dreigende vernietiging en/of buitentoepassingverklaring van die RUP's brengt immers een aanzienlijke rechtsonzekerheid met zich mee, onder meer vanwege de vergunningen die reeds op basis van die RUP's werden verleend of nog moeten worden verleend.

Het doorlopen van de decretale inspraakprocedure zal, afhankelijk van het aantal inspraakreacties en de omstandigheid of deze inspraak noopt tot aanpassingen van het plan-MER, verscheidene maanden in beslag nemen. De voorlopige geldigverklaring is beperkt in de tijd en geldt lopende de herstelprocedure met een maximumtermijn van twee jaar vanaf de inwerkingtreding van dit decreet. Een termijn van twee jaar is in

verhouding tot de gebruikelijke gemiddelde duur om een ruimtelijk uitvoeringsplan vast te stellen (vanaf de inspraak over de inhoudsafbakening van het plan-MER) en werd enkel om die reden op twee jaar vastgesteld.

2. Advies 54.708/1 van 6 januari 2014 van de afdeling Wetgeving van de Raad van State

In het advies nr. 54.708/1 stelt de Raad van State dat de regeling die in de hoofdstukken 2 en 3 van het voorstel van decreet is vervat voorziet in een raadpleging van het publiek betreffende de inhoudsafbakening van het plan-MER, maar niet in een 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 volgens de Raad van State 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.

De Raad van State stelt daarbij de vraag of hiermee naar behoren wordt tegemoet gekomen aan de vereisten die in verband met de publieke consultatie over de plannen en programma's voortvloeien uit Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's.

Daarenboven stelt 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.

Om hieraan tegemoet te komen werd het voorstel van decreet aangepast.

Hoofdstuk 2 van het voorstel van decreet, met betrekking tot RUP's waarvoor het plan-MER wel reeds werd goedgekeurd maar het RUP zelf nog niet definitief is vastgesteld, voorziet in de heropening van de MER-procedure teneinde het publiek opnieuw de kans te geven om zich uit te spreken over de inhoudsafbakening van het plan-MER.

Om tijdverlies te beperken voorziet het voorstel van decreet dat het openbaar onderzoek over de inhoudsafbakening van het plan-MER samenvalt met het openbaar onderzoek en de adviesverlening over het RUP. Het publiek krijgt aldus de kans om zich in één beweging uit te spreken over de inhoudsafbakening van het plan-MER, de inhoud van het plan-MER en het ontwerp van RUP.

Om aan de opmerking van de Raad van State tegemoet te komen wordt artikel 7 van het voorstel van decreet aangepast in die zin 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).

Hoofdstuk 3 van het voorstel van decreet, met betrekking tot definitief vastgestelde RUP's, voorziet in de heropening van de MER-procedure teneinde het publiek opnieuw de kans te geven om zich uit te spreken over de inhoudsafbakening van het plan-MER.

Om ook voor deze categorie van RUP's tegemoet te komen aan de voormelde opmerking van de Raad van State, wordt artikel 10 van het voorstel van decreet aangepast in die zin dat een aanvullende raadpleging van het publiek noodzakelijk is indien er inspraakreacties werden ingediend met betrekking tot de inhoudsafbakening van het plan-MER en/of indien het plan-MER werd gewijzigd of aangevuld naar aanleiding van de opmerkingen en bezwaren die tijdens het openbaar onderzoek werden uitgebracht (artikel 10, §§2 en 3).

Enkel indien geen inspraakreacties werden ingediend met betrekking tot de inhoudsafbakening van het plan-MER, is een aanvullende raadpleging uiteraard niet vereist (artikel 10, §1).

Indien de overheid die het ruimtelijk uitvoeringsplan eerder definitief heeft vastgesteld, beslist dat de inspraakreacties die werden ingediend naar aanleiding van het aanvullend openbaar onderzoek, geen aanleiding geven tot wijziging van het ruimtelijk uitvoeringsplan of het deelplan, wordt het ruimtelijk uitvoeringsplan of deelplan vanaf de datum van inwerkingtreding ervan van rechtswege geacht te zijn opgesteld met inachtneming van artikel 7 van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007 betreffende de milieueffectenrapportage over plannen en programma's.

Indien de plannende overheid beslist dat de inspraakreacties wel aanleiding geven tot wijziging van het ruimtelijk uitvoeringsplan, kan deze 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 (artikel 10, §4).

Aan de overige artikelsgewijze opmerkingen van de afdeling Wetgeving van de Raad van State werd tegemoet gekomen. Het betreft eerder legistische opmerkingen die alle werden verwerkt in de tekst van het voorstel van decreet (met uitzondering van de opmerking bij artikel 10, §3: zie hierna).

De Raad van State stelt in haar advies de vraag naar de haalbaarheid van de tijdelijke geldigverklaring van de ruimtelijke uitvoeringsplannen waarin artikel 10, §3, van het voorstel (thans artikel 11) voorziet. De Raad van State verwijst in dat verband naar het arrest nr. 114/2013 van het Grondwettelijk Hof waarin wordt gesteld dat een decretale validatie als die bedoeld in het nietigverklaarde artikel 7.4.1/2, VCRO, slechts als uiterste redmiddel kan worden aangewend.

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, voorziet immers een decretale validatie voor alle integratiespoor-RUP's, onbepaald 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 geredieerd, 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 voorziet 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 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 admini-

stratieve 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.

De Raad van State was ook van oordeel dat de tijdelijke geldigverklaring afbreuk zou doen aan het gezag van gewijsde van de betrokken arresten van de Raad van State.

Op heden besloot de Raad van State nog in geen enkel arrest tot de daadwerkelijke vernietiging van een RUP op grond van het door de Raad van State in zijn tussenarrest nr. 220.536 van 10 september 2012 vastgestelde ongrondwettigheid van het Integratiespoorbesluit. Van een (absoluut) gezag van gewijsde met een erga omnes karakter – en a fortiori van het afbreuk doen aan dergelijk gezag van gewijsde – is dus geen sprake. Er is in dat kader ten andere op te merken dat de door de Raad van State in zijn schorsings- en tussenarrest vastgestelde ongrondwettigheid van het Integratiespoorbesluit werd uitgesproken met toepassing van de exceptie van onwettigheid ex artikel 159 van de Grondwet, zodat deze in principe enkel effecten inter partes resorteert.

Bovendien strookt de visie van de Raad van State, afdeling Wetgeving, niet met de vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, volgens dewelke het bestaan van een beroep bij de Raad van State niet verhindert dat de onregelmatigheid waardoor een bestreden administratieve rechtshandeling is aangetast, zou kunnen worden verholpen, zelfs hangende het geding. Zo oordeelde het Grondwettelijk Hof in het arrest nr. 114/2013 nog uitdrukkelijk:

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

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

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

B. Artikelsgewijze toelichting

Hoofdstuk 1. Inleidende bepalingen

Artikel 1

Dit artikel behoeft geen toelichting.

Artikel 2

Dit artikel bevat een aantal definities.

Hoofdstuk 2. Ruimtelijke uitvoeringsplannen die niet definitief zijn vastgesteld

Artikel 3 tot en met 6

Hoofdstuk 2 kan door de planinitieërende overheid worden toegepast op gewestelijke, provinciale en gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen of de deelplannen ervan die werden opgestart met toepassing van het integratiespoor voor de milieueffectrapportage over een ruimtelijk uitvoeringsplan en die niet definitief zijn vastgesteld maar waarvoor het plan-MER wel reeds werd goedgekeurd.

De RUP's die door de Raad van State werden vernietigd, ressorteren ook onder die tweede categorie, aangezien de procedure voor die RUP's moet worden hernomen. RUP's die werden geschorst door de Raad van State, zijn niet uitvoerbaar maar bestaan juridisch nog. Zij kunnen pas volgens deze regeling worden behandeld nadat het RUP werd ingetrokken of vernietigd.

Deze bepalingen voorzien in de heropening van de MER-procedure om het mogelijk te maken het goedgekeurde plan-MER opnieuw in openbaar onderzoek te brengen. Om tijdverlies zoveel mogelijk te beperken, bepaalt artikel 4 dat het openbaar onderzoek over het MER samenvalt met het openbaar onderzoek en de adviesverlening over het RUP volgens de procedureregels van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening. De bepalingen, vastgelegd in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening met betrekking tot het opstellen en het vaststellen van een RUP blijven daarnaast eveneens geldig; dat wordt bepaald in artikel 4.

De procedureregels van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening vereisen dat het openbaar onderzoek van de nota publieke consultatie ten minste in één krant of in het gemeentelijk infoblad dat in de betrokken gemeente of gemeenten wordt verspreid, en via aanplakking op de aanplakplaatsen van de betrokken gemeente of gemeenten wordt bekendgemaakt. Die procedureregels voldoen bijgevolg ook aan de bekendmakingsvereisten die zijn opgenomen in het besluit van 12 oktober 2007 betreffende de milieueffectrapportage over plannen en programma's.

Om het effectieve en actuele karakter van de inspraak te garanderen, wordt ervoor gekozen om het goedgekeurde plan-MER opnieuw aan inspraak te onderwerpen.

De heropening van de plan-MER-procedure is niet vereist voor dossiers die werden opgestart volgens het integratiespoor, maar waarvoor op vrijwillige basis de aankondiging van de publieke consultatie over de inhoudsafbakening van het plan-MER heeft plaatsgevonden volgens het generieke spoor (via een bericht in ten minste één krant of in het gemeentelijk infoblad dat in de betrokken gemeente of gemeenten verspreid wordt, en door aanplakking op de aanplakplaatsen van de betrokken gemeente of gemeenten). Op die RUP's is de onwettigheid ten gevolge van het arrest van het Grondwettelijk Hof immers niet van toepassing, aangezien de aankondiging van de publieke consultatie over de inhoudsafbakening van het plan-MER verliep conform het generieke spoor en bijgevolg niet kan worden gesteld dat hier op onevenredige wijze afbreuk werd gedaan aan de mogelijkheid tot inspraak.

Indien het openbaar onderzoek over het RUP reeds is aangekondigd of afgesloten op het ogenblik van de inwerkingtreding van dit decreet, moet de voorlopige vaststelling van het plan en het openbaar onderzoek worden hernomen zodat ook het plan-MER opnieuw wordt onderworpen aan inspraak.

Door die regeling wordt tegemoetgekomen aan de wettigheidsbezwaren in verband met het integratiespoor. De Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening voorziet immers in een aankondiging van het openbaar onderzoek over het ontwerp van ruimtelijk uitvoeringsplan door aanplakking in de gemeente(n), een bericht in het Belgisch Staatsblad en ten minste drie dagbladen en een bericht op de website van de overheid die bevoegd is voor het opstellen van het plan. Op die manier wordt voorzien in een bekendmaking die minstens even ruim is als de bekendmaking in verband met de inhoudsafbakening van het plan-MER, opgenomen in de algemene procedure.

Artikel 5 bepaalt dat de aankondiging van het openbaar onderzoek zoals geregeld in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening aanvullend vermeldt dat de volledig verklaarde kennisgeving in de vorm van het goedgekeurde plan-MER tegelijkertijd via de volgende kanalen kan worden geraadpleegd:

- 1° op de internetsite van de dienst, bevoegd voor milieueffectrapportage;
- 2° bij de initiatiefnemer, in voorkomend geval via diens internetsite;
- 3° bij de gemeente of gemeenten waarop het ontwerp van ruimtelijk uitvoeringsplan aanzienlijke milieueffecten kan hebben en in voorkomend geval op haar of hun internetsite.

Bij de bekendmaking moet duidelijk worden aangegeven dat het openbaar onderzoek betrekking heeft op het ontwerp van ruimtelijk uitvoeringsplan en op de volledig verklaarde kennisgeving in de vorm van het goedgekeurde plan-MER. De inspraakmogelijkheden die betrekking hebben op de volledig verklaarde kennisgeving in de vorm van het goedgekeurde plan-MER, zijn beperkt tot de inhoudsafbakening van het plan-MER. Dat wordt expliciet vermeld bij de aankondiging van het openbaar onderzoek.

De Vlaamse Regering of de bevoegde commissie voor Ruimtelijke Ordening bezorgt een afschrift van de opmerkingen en bezwaren die tijdens het openbaar onderzoek werden ingediend, aan de dienst Mer om de dienst in staat te stellen om bij zijn nieuwe beslissing over het plan-MER rekening te houden met de inspraakreacties.

Vervolgens beschikt de dienst Mer over een termijn van vijftig dagen na het einde van het openbaar onderzoek om een beslissing te nemen over, in voorkomend geval:

- 1° de reikwijdte, het detailleringniveau en de inhoudelijke aanpak van het plan-MER, met inbegrip van de methodologie, rekening houdend met de huidige stand van kennis en evaluatiemethoden, de inhoud en de precisiegraad van het plan of programma, de vordering van het besluitvormingsproces en het feit dat sommige aspecten misschien beter in andere fasen van dat proces kunnen worden geëvalueerd om herhaling van de evaluatie te voorkomen;
- 2° de bijzondere en aanvullende richtlijnen voor het opstellen van het plan-MER;
- 3° de goedkeuring van de voorgestelde opstellers van het plan-MER, vermeld in artikel 4.2.9 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid;
- 4° de goedkeuring van het ongewijzigde plan-MER.

Indien het plan-MER werd gewijzigd of aangevuld, keurt de dienst Mer het plan-MER goed of af binnen een termijn van vijftig dagen.

De dienst Mer deelt onverwijld zijn beslissing mee aan de Vlaamse Regering of de bevoegde commissie voor Ruimtelijke Ordening, de initiatiefnemer en de geraadpleegde administraties, instanties, autoriteiten van lidstaten, verdragspartijen en/of gewesten.

In geval van afkeuring van het plan-MER geeft de dienst Mer aan waar het plan-MER tekortschiet.

De beslissing van de dienst Mer komt in de plaats van de beslissing die genomen is op grond van het Integratiespoorbesluit.

Artikel 7

– In geval van afkeuring van het plan-MER door de dienst Mer vervalt het ontwerp van ruimtelijk uitvoeringsplan en kan, indien dat wenselijk is, de procedure tot vaststelling van het ruimtelijk uitvoeringsplan hernomen worden volgens de toepasselijke bepalingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

In dat geval moet het plan-MER namelijk worden aangepast, wat ook gevolgen kan hebben voor de inhoud van het ontwerp van RUP. Het is dan ook aanbevelenswaardig om in dergelijk geval de procedure voor vaststelling van het ruimtelijk uitvoeringsplan opnieuw op te starten. Daaraan gaat dan een plan-MER-procedure vooraf.

– Indien de dienst Mer het plan-MER ongewijzigd goedkeurt, kent de procedure tot vaststelling van het ruimtelijk uitvoeringsplan haar verder verloop volgens de regeling van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, met dien verstande dat de termijn van negentig dagen, vermeld in artikel 2.2.10, §5, of 2.2.14, §5, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (voor het advies van de bevoegde commissie voor Ruimtelijke Ordening), en de vervaltermijn van 180 dagen voor de definitieve vaststelling van het ruimtelijk uitvoeringsplan, vermeld in artikel 2.2.7, §7, 2.2.10, §6, of 2.2.14, §6, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, pas een aanvang neemt de dag na de dag waarop het plan-MER door de dienst Mer werd goedgekeurd (artikel 7, §1).

– Een herneming van de procedure tot vaststelling van het RUP (inclusief een aanvullende raadpleging van het publiek en de adviesinstanties) is noodzakelijk indien het plan-MER werd gewijzigd (artikel 7, §2).

Hoofdstuk 3. Definitief vastgestelde ruimtelijke uitvoeringsplannen

Artikel 8 tot en met 10

Er wordt voorzien in een afwijkende procedure, waarbij inspraak over de inhoudsafbakening van het plan-MER wordt georganiseerd op identieke wijze als in de algemene regeling. Die procedure kan enkel worden toegepast door de overheid die het ruimtelijk uitvoeringsplan of het deelplan eerder heeft vastgesteld.

In bepaalde gevallen is het mogelijk dat, niettegenstaande een vernietiging van een deel van een RUP, nog een deel van het RUP overblijft. Voor die deelplannen moet het mogelijk zijn die alsnog te repareren volgens de bepalingen van dit hoofdstuk.

Indien er een bekendmaking van de nota voor publieke consultatie volgens de bepalingen van het generieke spoor heeft plaatsgevonden, is dit hoofdstuk niet van toepassing aangezien er in voorkomend geval geen onwettigheid is.

Om het effectieve en actuele karakter van de inspraak te garanderen, wordt ervoor gekozen om het plan-MER opnieuw aan inspraak te onderwerpen.

Anders dan het geval is voor de RUP's die nog niet definitief werden vastgesteld, is het in deze gevallen niet wenselijk om dat onderzoek meteen mee betrekking te laten hebben op het ontwerp van RUP. De inspraakmogelijkheden zijn dan ook beperkt tot de inhoudsafbakening van de plan-MER. Dat wordt expliciet vermeld bij de aankondiging van het openbaar onderzoek.

Indien tijdens het openbaar onderzoek geen opmerkingen werden ingediend en het plan-MER opnieuw ongewijzigd wordt goedgekeurd door de dienst Mer, wordt het plan of het deelplan van rechtswege geacht volgens het generieke spoor te zijn vastgesteld en vervalt van rechtswege de onwettigheid die gold voor het plan (artikel 10, §1).

In navolging van het advies van de Raad van State voorziet artikel 10 dat een aanvullende raadpleging van het publiek noodzakelijk is indien er inspraakreacties werden ingediend met betrekking tot de inhoudsafbakening van het plan-MER en/of indien het plan-MER werd gewijzigd of aangevuld naar aanleiding van de opmerkingen en bezwaren die tijdens het openbaar onderzoek werden uitgebracht (artikel 10, §§2 en 3).

Indien de overheid die het ruimtelijk uitvoeringsplan eerder definitief heeft vastgesteld, beslist dat de inspraakreacties die werden ingediend naar aanleiding van het aanvullend openbaar onderzoek, geen aanleiding geven tot wijziging van het ruimtelijk uitvoeringsplan of het deelplan, wordt het ruimtelijk uitvoeringsplan of deelplan vanaf de datum van inwerkingtreding ervan van rechtswege geacht te zijn opgesteld met inachtneming van artikel 7 van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007 betreffende de milieueffectenrapportage over plannen en programma's.

Indien de plannende overheid beslist dat de inspraakreacties wel aanleiding geven tot wijziging van het ruimtelijk uitvoeringsplan, kan deze 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 (artikel 10, §4).

Artikel 11

De RUP's die reeds met toepassing van het integratiespoor tot stand zijn gekomen, zijn ten gevolge van arrest nr. 114/2013 van het Grondwettelijk Hof alleen nog niet on(grond)wettig bevonden. Zij blijven onverminderd deel uitmaken van het rechtsverkeer totdat zij door de Raad van State worden vernietigd en/of door de (gewone of administratieve) rechtscolleges buiten toepassing worden gelaten, met toepassing van artikel 159 van de Grondwet. Hetzelfde geldt voor de vergunningen die hun rechtsgrond vinden in de bedoelde RUP's.

De dreigende vernietiging en/of het buiten toepassing laten, brengt echter een aanzienlijke rechtsonzekerheid met zich mee, niet het minst vanwege de vergunningen die op basis van die onzekere RUP's vervolgens moeten worden verleend of reeds zijn verleend en die bijgevolg ook met vernietiging zijn bedreigd. Het doorlopen van de decretale inspraakprocedure zal, afhankelijk van het aantal ingediende bezwaren/opmerkingen en de omstandigheid of de inspraak al dan niet noopt tot aanpassingen, verscheidene maanden tijd vergen.

Om de rechtsonzekerheid die ten gevolge van het arrest nr. 114/2013 van het Grondwettelijk Hof opnieuw gerezen is voor de eigenaars binnen het plangebied, te herstellen, bepaalt artikel 11 dat de RUP's die met toepassing van het integratiespoor tot stand zijn gekomen, voorlopig geldig worden verklaard in afwachting van hun reparatie na het doorlopen van de decretale procedure met nieuwe inspraakmogelijkheid.

Deze voorlopige geldigverklaring houdt uitsluitend verband met het tot stand brengen van rechtsherstel door het organiseren van een nieuwe inspraakprocedure, die niet alleen aanzienlijke, daadwerkelijke en effectieve inspraak organiseert, maar dat bovendien doet op dezelfde manier als in de algemene regeling. De voorlopige geldigverklaring wordt dan ook beperkt in de tijd en geldt lopende de procedure, met een maximumtermijn van twee jaar vanaf de inwerkingtreding van dit decreet.

Net zoals de geldigverklaring die was voorgeschreven bij het inmiddels vernietigde artikel 7.4.1/2 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO), blijft die geldigverklaring ook beperkt tot een en dezelfde (zuiver internrechtelijke) onwettigheid, zodat die geldigverklaring niet belet dat tegen dit RUP andere gronden van beweerde onwettigheid worden aangevoerd, zowel op grond van andere verschillen in behandeling waarvan beweerd wordt dat zij discriminerend zouden zijn, als op grond van de schending van andere hogere rechtsnormen dan het gelijkheidsbeginsel.

In geval van afkeuring van het plan-MER vervalt het ruimtelijk uitvoeringsplan en kan de procedure tot vaststelling van het ruimtelijk uitvoeringsplan hernomen worden volgens de toepasselijke bepalingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening. Vanaf de datum van afkeuring van het plan-MER is de procedure krachtens artikel 9 en 10 bijgevolg beëindigd.

■