

## GRONDWETTELIJK HOF

[2018/205541]

## Uittreksel uit arrest nr. 144/2018 van 18 oktober 2018

Rolnummer 6873

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

Het Grondwettelijk Hof,  
samengesteld uit de voorzitters A. Alen en F. Daoût, en de rechters J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, R. Leysen en M. Pâques, bijgestaan door de griffier F. Meersschant, onder voorzitterschap van voorzitter A. Alen,  
wijst na beraad het volgende arrest :

I. *Onderwerp van het beroep en rechtspleging*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 19 maart 2018 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 20 maart 2018, is beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 68 en 69 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 8 december 2017 houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 20 december 2017, tweede editie) door Philip Maes, Jörg Heuvels, Johannes Van Den Assem en Robert Van Heyst, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. R. Tijs, advocaat bij de balie te Antwerpen.

Bij hetzelfde verzoekschrift vorderden de verzoekende partijen eveneens de schorsing van dezelfde decreetsbepalingen. Bij het arrest nr. 107/2018 van 19 juli 2018, bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 24 juli 2018, heeft het Hof die bepalingen geschorst.

(...)

II. *In rechte*

(...)

*Ten aanzien van de bestreden bepalingen*

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

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

' Onderafdeling 7/3. — Handelingen in ontginningsgebieden '.

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

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

1° de mechanische bewerking van de ontgonnen delfstoffen;

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

B.1.2. Met de bestreden artikelen 68 en 69 van het decreet van 8 december 2017, die het resultaat zijn van de amendementen 24 en 25, beoogde de decreetgever de basisdoelstelling inzake het beheer van oppervlaktedelfstoffen te bereiken, door « op een duurzame wijze te voorzien in de oppervlaktedelfstoffen die nodig zijn om aan de huidige en toekomstige maatschappelijke behoefte aan materialen te voldoen » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2016-2017, nr. 1149/3, p. 24) :

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

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

B.2. Het eerste middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 6 tot 8 van het Verdrag betreffende de toegang tot informatie, inspraak en besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (hierna : Verdrag van Aarhus).

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

B.3. De artikelen 6 tot 8 van het Verdrag van Aarhus bepalen :

« Artikel 6

Inspraak in besluiten over specifieke activiteiten

1. Elke Partij :

a) past de bepalingen van dit artikel toe ten aanzien van besluiten over het al dan niet toestaan van voorgestelde activiteiten vermeld in bijlage I;

b) past, in overeenstemming met haar nationale wetgeving, de bepalingen van dit artikel ook toe op besluiten over niet in bijlage I vermelde voorgestelde activiteiten die een aanzienlijk effect op het milieu kunnen hebben. Hiertoe bepalen de Partijen of een dergelijke voorgestelde activiteit onder deze bepalingen valt, en

c) kan, indien haar nationale wetgeving hierin voorziet, per geval besluiten de bepalingen van dit artikel niet toe te passen op voorgestelde activiteiten voor nationale defensiedoeleinden, indien die Partij meent dat een dergelijke toepassing op deze doeleinden van nadelige invloed zal zijn.

2. Het betrokken publiek wordt, bij openbare bekendmaking of, indien van toepassing, individueel, vroegtijdig in een milieubesluitvormingsprocedure, en op adequate, tijdige en doeltreffende wijze, geïnformeerd over onder meer :

a) de voorgestelde activiteit en de aanvraag waarover een besluit zal worden genomen;

b) de aard van mogelijke besluiten of het ontwerp-besluit;

c) de voor de besluitvorming verantwoordelijke overheidsinstantie;

d) de beoogde procedure, met inbegrip van, in de gevallen waarin deze informatie kan worden verstrekt :

i) de aanvraag van de procedure;

ii) de mogelijkheden voor inspraak van het publiek;

iii) de tijd en plaats van een beoogde openbare hoorzitting;

iv) een aanduiding van de overheidsinstantie waarvan relevante informatie kan worden verkregen en waarbij de relevante informatie voor het publiek ter inzage is gelegd;

v) een aanduiding van de betreffende overheidsinstantie of enig ander officieel lichaam waarbij opmerkingen of vragen kunnen worden ingediend en van het tijdschema voor het doorgeven van opmerkingen of vragen; en

vi) een aanduiding van welke voor de voorgestelde activiteit relevante milieu-informatie beschikbaar is; en

e) het feit dat de activiteit voorwerp is van een nationale of grensoverschrijdende milieueffectrapportage.

3. De inspraakprocedures omvatten redelijke termijnen voor de verschillende fasen, die voldoende tijd laten voor het informeren van het publiek in overeenstemming met het voorgaande tweede lid en voor het publiek om zich gedurende de milieu-besluitvorming doeltreffend voor te bereiden en deel te nemen.

4. Elke Partij voorziet in vroegtijdige inspraak, wanneer alle opties open zijn en doeltreffende inspraak kan plaatsvinden.

5. Elke Partij zou, indien van toepassing, potentiële aanvragers aan dienen te moedigen het betrokken publiek te identificeren, discussies aan te gaan en informatie te verstrekken betreffende de doelstellingen van hun aanvraag alvorens een vergunning aan te vragen.

6. Elke Partij stelt aan de bevoegde overheidsinstanties de eis dat zij het betrokken publiek voor inzage toegang verschaffen, op verzoek wanneer het nationale recht dit vereist, kosteloos en zodra deze beschikbaar wordt, tot alle informatie die relevant is voor de in dit artikel bedoelde besluitvorming die beschikbaar is ten tijde van de inspraakprocedure, onverminderd het recht van Partijen te weigeren bepaalde informatie bekend te maken in overstemming met het derde en vierde lid van artikel 4. De relevante informatie omvat ten minste, en onverminderd de bepalingen van artikel 4 :

a) een beschrijving van het terrein en de fysieke en technische kenmerken van de voorgestelde activiteit, met inbegrip van een prognose van de verwachte residuen en emissies;

b) een beschrijving van de belangrijkste effecten van de voorgestelde activiteit op het milieu;

c) een beschrijving van de beoogde maatregelen om de effecten, met inbegrip van emissies, te voorkomen en/of te verminderen;

d) een niet-technische samenvatting van het voorgaande;

e) een schets van de voornaamste door de aanvrager bestudeerde alternatieven, en

f) in overeenstemming met de nationale wetgeving, de voornaamste aan de overheidsinstantie uitgebrachte rapporten en adviezen op het tijdstip waarop het betrokken publiek dient te worden geïnformeerd in overeenstemming met het voorgaande tweede lid.

7. Inspraakprocedures bieden het publiek de mogelijkheid schriftelijk of, indien van toepassing, tijdens een hoorzitting of onderzoek met de verzoeker, alle opmerkingen, informatie, analyses of meningen naar voren te brengen die het relevant acht voor de voorgestelde activiteit.

8. Elke Partij waarborgt dat in het besluit naar behoren rekening wordt gehouden met het resultaat van de inspraak.

9. Elke Partij waarborgt dat, wanneer het besluit is genomen door de overheidsinstantie, het publiek terstond over het besluit wordt ingelicht in overeenstemming met de toepasselijke procedures. Elke Partij maakt de tekst van het besluit toegankelijk voor het publiek tezamen met de redenen en overwegingen waarop het besluit is gebaseerd.

10. Elke Partij waarborgt dat, wanneer een overheidsinstantie de voorwaarden voor het uitvoeren van een in het eerste lid bedoelde activiteit heroverweegt of aanpast, de bepalingen van de leden 2 tot en met 9 van dit artikel dienovereenkomstig worden toegepast, waar dit van toepassing is.

11. Elke Partij past, binnen het kader van haar nationale wetgeving, voor zover mogelijk en passend, bepalingen van dit artikel toe op besluiten over het al dan niet toestaan van de introductie in het milieu van genetisch gemodificeerde organismen.

Artikel 7

Inspraak betreffende plannen, programma's en beleid betrekking hebbende op het milieu

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

Artikel 8

Inspraak tijdens de voorbereiding van uitvoerende regelingen en/of algemeen toepasselijke wettelijk bindende normatieve instrumenten

Elke Partij tracht doeltreffende inspraak in een passend stadium te bevorderen, en terwijl opties nog openstaan, gedurende de voorbereiding door overheidsinstanties van uitvoerende regelingen en andere algemeen toepasselijke wettelijk bindende regels die een aanzienlijk effect kunnen hebben op het milieu. Hiertoe zouden de volgende stappen dienen te worden genomen :

- a) er zouden voor doeltreffende inspraak toereikende termijnen dienen te worden vastgesteld;
- b) ontwerp-regels zouden dienen te worden gepubliceerd of anderszins aan het publiek beschikbaar te worden gesteld; en
- c) het publiek zou in de gelegenheid dienen te worden gesteld opmerkingen te maken, rechtstreeks of via representatieve overlegorganen.

Met het resultaat van de inspraak wordt zoveel mogelijk rekening gehouden ».

B.4.1. Al die bepalingen bevatten verplichtingen tot inspraak van het publiek. Artikel 6 regelt de inspraak in besluiten over specifieke activiteiten, de artikelen 7 en 8 regelen de inspraak van het publiek bij respectievelijk plannen, programma's en beleid en regelgeving.

B.4.2. Wat betreft de mogelijke toepasbaarheid van artikel 6 van het Verdrag van Aarhus op de decretale wijziging van de toegelaten handelingen in het bestemmingsgebied « ontginningsgebied », moet worden vastgesteld dat het mechanisch bewerken van de ontgonnen delfstoffen en het verrijken van ontgonnen delfstoffen door menging van afbraakstoffen niet is opgenomen in bijlage I van het Verdrag van Aarhus. Evenwel dienen de bepalingen van artikel 6 ook te worden toegepast, in overeenstemming met de nationale wetgeving, op besluiten over niet in bijlage I vermelde voorgestelde activiteiten die een aanzienlijk effect op het milieu kunnen hebben (artikel 6, lid 1, b).

Wat de toepasbaarheid van artikel 7 van het Verdrag van Aarhus betreft, wordt in de « Aanbevelingen van Maastricht voor het bevorderen van daadwerkelijke inspraak in besluitvorming in milieuaangelegenheden » gepreciseerd dat hoewel artikel 7 zelf geen definitie bevat van de begrippen « plannen en programma's », een brede interpretatie aangewezen is, waardoor elke vorm van strategische beslissing wordt gevat, inzonderheid :

- « (a) die welke aan wetgevende, regelgevende of administratieve voorschriften is onderworpen;
- (b) die welke door een overheid wordt voorbereid en/of aangenomen of door een overheid wordt voorbereid met het oog op de aanneming, via een formele procedure, door een parlement of een regering;
- (c) die welke een georganiseerd en gecoördineerd systeem aangeeft dat :
  - (i) vaak op bindende wijze, het kader vaststelt voor bepaalde categorieën van specifieke activiteiten;
  - (ii) gewoonlijk niet volstaat om een individuele activiteit te verrichten zonder een individuele toelatingsbeslissing » (*ibid.*, p. 50) (eigen vertaling).

Ook het begrip « beleid » wordt in het Verdrag niet gedefinieerd, maar opnieuw wordt een brede interpretatie aangewezen geacht, waarmee elke strategische beslissing dat geen plan of programma is, wordt bedoeld (*ibid.* p. 51).

Wat de toepasbaarheid van artikel 8 van het Verdrag van Aarhus betreft, dient te worden opgemerkt dat als de nationale wetgeving niet voorziet in een publieke deelname aan de totstandkoming van wetgeving, het aangewezen is in een mechanisme of criteria te voorzien zodat kan worden geëvalueerd of een wet een aanzienlijke weerslag kan hebben op het milieu en dus onder het toepassingsgebied van artikel 8 van het Verdrag van Aarhus valt (*ibid.*, p. 56).

B.5.1. Het in het middel uiteengezette verschil in behandeling berust op een objectief criterium, te weten de vaststelling of men al dan niet in de buurt van een bestemmingsgebied « ontginningsgebied » of « gebied voor de winning van oppervlaktedelfstoffen » woont. Enkel de burgers in de buurt van die gebieden hebben niet de mogelijkheid gehad hun recht op inspraak uit te oefenen, terwijl de mogelijkheid tot inspraak wel bestaat voor burgers die in de buurt van een ander bestemmingsgebied wonen en terwijl die mogelijkheid tot inspraak hun een waarborg biedt voor de vrijwaring van het recht op bescherming van een gezond leefmilieu (artikel 23, derde lid, 4<sup>o</sup>, van de Grondwet).

B.5.2. De decreetgever wenste met de bestreden artikelen 68 en 69 van het decreet van 8 december 2017 de duurzame ontwikkeling en de duurzame materialenkringloop te bevorderen in ontginningsgebieden en gebieden voor de winning van oppervlaktedelfstoffen (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2016-2017, nr. 1149/3, p. 24). Die redenging kan eveneens worden toegepast op andere bestemmingsgebieden aangezien ook in die andere bestemmingsgebieden de duurzame ontwikkeling en het creëren van een duurzame materialenkringloop het toestaan van bijkomende exploitatiemogelijkheden zou kunnen verantwoorden.

B.5.3. Door ofwel in een ontginningsgebied ofwel in een gebied voor de winning van oppervlaktedelfstoffen het mechanisch bewerken van ontgonnen delfstoffen en het verrijken van ontgonnen delfstoffen toe te laten, houdt dit niet alleen een constante aanwezigheid van machines, materialen en materieel in (*ibid.*), maar ook een constante aan- en afvoer van afvalstoffen, hetgeen een aanzienlijke weerslag op het milieu zal hebben, zelfs indien de verrijking van de delfstof een nevenactiviteit moet blijven.

B.5.4. Weliswaar is erin voorzien dat, enerzijds, het bestemmingsgebied « ontginningsgebied » of « gebied voor de winning van oppervlaktedelfstoffen » slechts een tijdelijk karakter heeft, aangezien na de stopzetting van de ontginningen de oorspronkelijke of toekomstige bestemming, die door de grondkleur op het plan is aangegeven, moet worden geëerbiedigd, en dat, anderzijds, voorwaarden voor de sanering van de plaats moeten worden opgelegd opdat de aangegeven bestemming kan worden gerealiseerd (artikel 17.6.3, derde lid, van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen).

B.5.5. Echter, ondanks die waarborgen, heeft de door middel van de bestreden artikelen veroorzaakte aanzienlijke weerslag op het milieu voor de verzoekende partijen een dermate nadelig effect, dat niet kan worden aanvaard dat zij te dezen geen enkele inspraakmogelijkheid hadden.

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

B.6. Het eerste middel is gegrond.

B.7. Vermits het onderzoek van de andere middelen niet zou kunnen leiden tot een ruimere vernietiging, dienen zij niet te worden onderzocht.

Om die redenen,  
het Hof

vernietigt de artikelen 68 en 69 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 8 december 2017 houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving.

Aldus gewezen in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 18 oktober 2018.

De griffier,  
F. Meersschaut

De voorzitter,  
A. Alen