

HET RECHT OP INSPRAAK BIJ RUIMTELIJKE UITVOERINGSPLANNEN: VEREISTEN EN RECHTSGEVOLGEN VAN HET OPENBAAR ONDERZOEK



Pieter-Jan Defoort, *Advocaat LDR, erkend Ruimtelijk Planner*

I. INLEIDING

1 Deze bijdrage is een *spin-off* van een bijdrage die ik heb geschreven voor het referatenboek van de Postuniversitaire Cyclus Willy Delva 2021 over het transparantiebeginsel in het bestuursrecht, inzonderheid over het recht op inspraak bij omgevingsvergunningen¹.

Het begrip ‘transparantie’ komt op zich niet voor in de rechtspraak of in de rechtsleer over het omgevingsrecht, inzonderheid de ruimtelijke ordening, een zeldzaam arrest niet te na gesproken². Het transparantiebeginsel is in het Vlaamse bestuursrecht (voorlopig) geen zelfstandig beginsel van behoorlijk bestuur, maar een ‘metawaarde’ van het bestuursrecht, een beginsel van ‘goed bestuur’ of ‘good governance’. Het

transparantiebeginsel is een koepelbegrip voor alle verplichtingen die op de overheid rusten om de openbaarheid van haar handelen te verzekeren³. Het transparantiebeginsel weerspiegelt de idee van een open overheid, die de burger toelaat haar werk te observeren en te beoordelen, maar die ook actief communiceert en de inzichtelijkheid van de regelgeving en het overheidshandelen tracht te vergroten⁴.

In het omgevingsrecht, inzonderheid de ruimtelijke ordening, komen wel de algemeen aanvaarde beginselen van behoorlijk bestuur vaak aan bod. Die beginselen dragen in grote mate bij aan het verhogen van de transparantie, zoals het zorgvuldigheidsbeginsel, het motiveringsbeginsel, de hoorplicht, het rechtszekerheids- en het vertrouwensbeginsel ...

1 Te verschijnen in het voorjaar van 2022 met als titel van mijn bijdrage "Het recht op inspraak bij omgevingsvergunningen: vereisten en rechtsgevolgen van het openbaar onderzoek".

2 RvVb 20 juni 2017, nr. S-1617-0963, Van Mieghem. In deze zaak bleek dat de plannen uit het aanvraagdossier een aantal fouten bevatte. De deputatie en de aanvrager meenden dat de fouten konden worden verbeterd door een samenlezen van de plannen, de beschrijvende nota en het beroepsschrift. De RvVb was van oordeel dat er tijdens het openbaar onderzoek onvoldoende transparantie was voor derden, ook al was de vergunningverlenende overheid van oordeel dat zij op basis van alle stukken met voldoende kennis van zaken kon oordelen en niet werd misleid.

In een aantal arresten wordt het beginsel opgeworpen in de middelen samen met andere beginselen van behoorlijk bestuur, maar gaat de RvVb bij de beoordeling niet dieper in op het transparantiebeginsel, zie bv. RvVb 21 januari 2021, nr. A-2021-0538, Rosemont; RvVb 10 december 2020, nr. A-2021-0422, geanonimiseerd; RvVb 2 juni 2020, nr. A-1920-0894, vzw Amon; RvVb 13 november 2018, nr. A-1819-0288, Ghysens; RvVb 13 november 2018, nr. A-1819-0287, Bloeyaert; RvVb 23 mei 2012, nr. A-2012-0207, geanonimiseerd (geen belang bij het middel).

3 I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Algemeen bestuursrecht. Grondslagen en beginselen*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 416, nr. 909. Over het beginsel van ‘good governance’ (‘goed bestuur’) en de plaats van het transparantiebeginsel, zie daarin *ibid.*, 47-52, nrs. 72-83.

4 *Ibid.*, 51, nr. 81.

2 Ook de geschreven wetgeving van het omgevingsrecht bevat maatregelen om de transparantie van het overheidshandelen te verhogen. De meest kenmerkende maatregel in het omgevingsrecht in dit verband is het openbaar onderzoek, dat in tal van procedures in het Vlaamse omgevingsrecht is voorzien. Het instrument van het openbaar onderzoek werd al vroeg verankerd in de toenmalige Belgische wetgeving. In de oorspronkelijke Stedenbouwwet van 29 maart 1962⁵ werd een openbaar onderzoek voorzien voor de verschillende procedures van ruimtelijke planning (streekplannen, gewestplannen, algemene en bijzondere plannen van aanleg) en voor de ontgeningsplannen. Voor bouw- en verkavelingsvergunningen was aanvankelijk niet in een openbaar onderzoek voorzien. De Wijzigingswet van 22 december 1970 machtigde de Koning om te bepalen voor welke vergunningsaanvragen “speciale regelen van openbaarmaking” moesten worden nageleefd. Voor verkavelingsaanvragen met wegenis en voor verkavelingen die strijdig waren met bestaande erfdienstbaarheden voorzag de Wijzigingswet van 1970 de verplichting van een openbaar onderzoek in de Stedenbouwwet zelf. Het openbaar onderzoek voor stedenbouwkundige verordeningen werd pas in 2016 ingevoerd⁶.

Het recht op inspraak werd later supranationaal verankerd in diverse verdragen, zowel voor ruimtelijke planning als voor vergunningen, inzonderheid in de Project- en de Plan-MER-Richtlijnen en

in het Verdrag van Aarhus. De Vlaamse regelgeving is bijgevolg niet meer volledig vrij om te bepalen in welke gevallen en op welke manier inspraak in het omgevingsrecht wordt voorzien, maar moet voldoen aan de verdragsrechtelijke minimumvereisten.

3 Deze bijdrage behandelt het recht op inspraak in de procedure voor ruimtelijke uitvoeringsplannen (RUP). Voor een bespreking van het recht op inspraak bij omgevingsvergunningen verwijs ik naar mijn te verschijnen bijdrage in het referatenboek van de Postuniversitaire Cyclus Willy Delva 2021.

Een procedure voor een RUP onderscheidt zich van een procedure voor een omgevingsvergunning door het feit dat het initiatief exclusief uitgaat van de overheid. Bij een omgevingsvergunning is er sprake van een aanvraag die wordt ingediend door een particulier of een (private of publieke) rechtspersoon en vervolgens wordt beoordeeld door de vergunningverlenende overheid. Bij een vergunningprocedure kan het openbaar onderzoek worden beschouwd als de spil in de procedure die voor transparantie zorgt in de verschillende richtingen tussen aanvrager, bezwaarindiener en vergunningverlenende overheid.

Bij een RUP komt het initiatief van de plannende overheid en werkt het openbaar onderzoek slechts in twee richtingen, tussen de plannende overheid en de bezwaarindiener. Het openbaar onder-

zoek biedt in essentie de mogelijkheid voor derde-belanghebbenden om hun mening te geven over het ontwerp van RUP⁷. De inspraakreacties geven op hun beurt de kans aan de plannende overheid om het ontwerp-RUP bij te sturen. Het doel van de inspraakregeling is namelijk om de betrokkenen een effectieve mogelijkheid te bieden om hun opmerkingen en bezwaren kenbaar te maken, zodat de bestuursorganen daarmee naar behoren rekening kunnen houden⁸. De overheid dient bij haar eindbeslissing transparantie te bieden naar de bezwaarindiener door het bezwaar op een gemotiveerde manier te weerleggen en/of door het ontwerp-RUP aan te passen.

II. RECHTSBRONNEN

A. Het Verdrag van Aarhus

4 Het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden gesloten op 25 juni 1998 in Aarhus (hierna: Verdrag van Aarhus), bevat, zoals de titel aangeeft, drie pijlers: het recht op toegang tot milieu-informatie, het recht op inspraak bij besluitvorming met betrekking tot milieuaangelegenheden en het recht op toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden.

Het recht op inspraak voor ‘plannen, programma’s en beleid met betrekking tot het milieu’ is geregeld in artikel 7 van het Verdrag. Het Verdrag definieert deze begrippen niet. Het begrip ‘milieu(-informatie)’ is wel gedefinieerd in artikel 2.3 als de toestand van elementen van het milieu, zoals lucht en atmosfeer, water, bodem, land, landschappen en natuurgebieden, biologische diversiteit en componenten daarvan, met inbegrip van genetisch gemodificeerde organismen, en de interactie tussen deze elementen en de invloed daarvan op de toestand van de menselijke gezondheid

5 Wet 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw.

6 Art. 30-32 Decr.15 juli 2016 betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid en B.VI.Reg. 10 februari 2017 houdende regeling van het openbaar onderzoek over stedenbouwkundige verordeningen.

7 Een inspraakprocedure wordt georganiseerd om opinies in te winnen (Ch. LARSSSEN, “Het Verdrag van Aarhus en de Toepassing ervan in het Belgisch Recht – deel 2”, *TMR* 2005, 489, nr. 48; T. DE GENDT, “Het Verdrag van Aarhus in Vlaanderen: actieve openbaarheid van milieu-informatie, participatie van de burger aan milieubeleid en toegang tot de rechter in milieuzaken”, *MER* 2001, 283).

8 GwH 31 juli 2013, nr. 114/2013, overw. B.8.

en veiligheid, de menselijke levensomstandigheden, cultureel waardevolle gebieden en bouwwerken⁹. Uit de Implementatiegids bij het Verdrag kan worden afgeleid dat plannen en programma's over landgebruik van om het even welk administratief niveau onder het toepassingsgebied van artikel 7 vallen¹⁰. Dit betekent dat een RUP van elk van de drie planningsniveaus onder het toepassingsgebied van artikel 7 valt¹¹.

5 Artikel 7 van het Verdrag is een kort artikel in vergelijking met de gedetailleerde regeling uit artikel 6 voor 'specifieke activiteiten' dat in de Vlaamse context van toepassing is op omgevingsvergunningen.

Volgens artikel 7 treft elke verdragspartij 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. Het publiek dat kan inspreken, wordt door de betreffende overheidsinstantie aangewezen. Voor de organisatie van de inspraak gelden de volgende principes die gelden voor inspraak voor 'specifieke activiteiten' uit artikel 6, 3de, 4de en 8ste lid van het Verdrag¹².

1. Redelijke termijnen voor de verschillende fasen en voldoende tijd voor het informeren van het publiek om zich doeltreffend voor te bereiden en deel te nemen.
2. Vroegtijdige inspraak, wanneer alle opties open zijn en doeltreffende inspraak kan plaatsvinden.
3. In het uiteindelijke besluit moet naar behoren rekening worden gehouden met het resultaat van de inspraak.

B. De Plan-MER-Richtlijn

6 Artikel 6 van de Richtlijn 2001/42/EG van 27 juni 2001 van het Europees Parlement en de Raad 'betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's' (hierna: Plan-MER-Richtlijn) bevat de verplichtingen over de raadpleging van de milieueffectenbeoordeling¹³.

De *Guidance* van de Europese Commissie geeft mee dat de bepalingen van artikel 7 van het Verdrag van Aarhus zijn opgenomen in de door de Plan-MER-Richtlijn voorziene strategische milieubeoordeling, voor zover zij van toepassing zijn op plannen en programma's die onder de werkingssfeer van de richtlijn vallen¹⁴.

Artikel 6 van de Plan-MER-Richtlijn bepaalt dat het ontwerpplan en het opgestelde milieurapport voor de aangewezen adviesinstanties en voor het publiek beschikbaar worden gesteld. Zij moeten tijdig, daadwerkelijk en binnen een passend tijdschema de gelegenheid krijgen om vóór de vaststelling, of vóór de onderwerping aan de wetgevingsprocedure van het plan of het programma, hun mening geven over het ontwerpplan en het bijbehorende milieurapport. De lidstaten bepalen het publiek dat door het besluitvormingsproces wordt of kan worden geraakt dan wel er belang bij heeft, met inbegrip van de relevante niet-gouvernementele organisaties, zoals organisaties die milieubescherming bevorderen en andere betrokken organisaties. De lidstaten stellen de nadere regels vast voor de informatie en de raadpleging van de instanties en het publiek.

Merk op dat de Plan-MER-Richtlijn slechts één inspraakmoment vereist. De Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) voorziet twee inspraakmomenten, met name bij de startnota en bij het

9 T. DE GENDT, "Het Verdrag van Aarhus in Vlaanderen: actieve openbaarheid van milieu-informatie, participatie van de burger aan milieubeleid en toegang tot de rechter in milieuzaken", *MER* 2001, 383.

10 Implementatiegids Verdrag van Aarhus, p. 115 (Engelstalige versie), www.health.belgium.be/sites/default/files/uploads/fields/fpshealth_theme_file/14182505/Aarhus%20implementatiegids.pdf.

11 Zie in die zin GwH 17 september 2015, nr. 119/2015, overw. B.10. T. DE GENDT, "Het Verdrag van Aarhus in Vlaanderen: actieve openbaarheid van milieu-informatie, participatie van de burger aan milieubeleid en toegang tot de rechter in milieuzaken", *MER* 2001, 287. Ch. LARSENEN meent dat een (gewestelijk) RUP onder het toepassingsgebied van art. 8 valt (Ch. LARSENEN, "Het Verdrag van Aarhus en de Toepassing ervan in het Belgisch Recht – deel 2", *TMR* 2005, 498, nr. 84). Dit artikel regelt het recht op inspraak tijdens de voorbereiding van uitvoerende regelingen en/of algemeen toepasselijke wettelijk bindende normatieve instrumenten. LARSENEN gaat ervan uit dat art. 7 betrekking heeft op plannen en programma's die juridisch niet bindend zijn (*ibid.*, 491-492, nrs. 59-60). Dit standpunt is op het eerste gezicht eigenaardig, nu de auteur zelf ook de link legt met het begrip 'plannen en programma's' uit de plan-MER-Richtl. (*ibid.*, 491, nr. 59, inzonderheid met verwijzing naar vn. 122 en 123).

12 Over de verhouding tussen art. 6 en 7 Verdrag, zie T. DE GENDT, "Het Verdrag van Aarhus in Vlaanderen: actieve openbaarheid van milieu-informatie, participatie van de burger aan milieubeleid en toegang tot de rechter in milieuzaken", *MER* 2001, 284-285.

13 Over de Plan-MER-Richtlijn, zie H. SCHOUKENS, "Europese regels inzake milieueffectbeoordeling" in H. SCHOUKENS, J. DE MULDER en N. MOSKOFIDIS, *Handboek Milieueffectrapportagerecht*, Brugge, die Keure, 2016, 259-306.

14 Europese Commissie, *Uitvoering van Richtlijn 2001/42*, 40, punt 7.3, https://ec.europa.eu/environment/archives/eia/pdf/030923_sea_guidance_nl.pdf. Over de complexe gelaagdheid van het Verdrag van Aarhus en de doorwerking ervan in onze interne rechtsorde en de verhouding met het Europese Unierecht, zie J. VANHOENACKER, "Over de bestuurlijke lus en het Verdrag van Aarhus", *MER* 2015, 323-326; Ch. LARSENEN, "Het Verdrag van Aarhus en de Toepassing ervan in het Belgisch Recht – deel 1", *TMR* 2005, 244-245, nrs. 1-2.

voorlopig vastgestelde RUP, en gaat dus verder dan wat de Richtlijn oplegt¹⁵.

Volgens artikel 8 wordt bij de voorbereiding en vóór de vaststelling of de onderwerping aan de wetgevingsprocedure van het plan rekening gehouden met de meningen van de inspraak over het milieurapport (en met het resultaat van de grensoverschrijdende raadpleging uit art. 7)¹⁶.

Artikel 9 van de Plan-MER-Richtlijn voorziet in een verplichte informatie van het publiek over het definitieve besluit. De lidstaten zien erop toe dat, wanneer een plan wordt vastgesteld, de adviesinstanties en het publiek hiervan in kennis worden gesteld en dat het definitieve plan beschikbaar wordt gesteld, samen met een samenvattende verklaring hoe milieuoverwegingen in het plan werden geïntegreerd en hoe werd rekening gehouden met de inspraakreacties.

Volgens artikel 3.7 van de Plan-MER-Richtlijn zien de lidstaten zien erop toe dat de vaststelling dat het voorgenomen plan waarvoor geen plan-MER wordt verlangd, voor het publiek beschikbaar worden gesteld¹⁷.

7 De Plan-MER-Richtlijn voorziet dus een drievoudige transparantie voor het publiek. In de eerste plaats is er het beginsel van de actieve openbaarheid, die de overheid verplicht om informatie aan het publiek te verschaffen. In de tweede plaats is er de inspraak van het publiek in het besluitvormingsproces die zich situeert vóór de vaststelling van een plan. Ten slotte is er de doorwerking van deze inspraak in de besluitvorming¹⁸.

C. De Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO)

8 De Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) bepaalt de procedure

voor de opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP)¹⁹. De VCRO voorziet eerst een aantal algemene bepalingen die voor alle RUP's gelden, en vervolgens onderscheiden procedureregels voor de gewestelijke, de provinciale en de gemeentelijke RUP's. De drie procedures zijn in grote lijnen gelijk.

9 De procedure werd sterk hertekend door het Decreet van 1 juli 2016 tot wijziging van de regelgeving voor ruimtelijke uitvoeringsplannen teneinde de planmilieueffectrapportage en andere effectbeoordelingen in het planningsproces voor ruimtelijke uitvoeringsplannen te integreren door wijziging van diverse decreten (hierna: "Integratiedecreet van 1 juli 2016"). Sinds dit decreet werd de milieueffectenrapportage (hierna: m.e.r.) geïntegreerd in de RUP-procedure²⁰. Voorheen ging de m.e.r. steeds vooraf aan de RUP-procedure volgens de procedureregels uit het Decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (DABM), die van kracht blijven voor alle overige plannen en programma's. Nu zijn de procedurebepalingen van het DABM enkel nog relevant wanneer de VCRO uitdrukkelijk verwijst naar het DABM²¹. Let wel, de VCRO heeft alleen betrekking op de procedure. Het toepassingsgebied en de verplichting tot opmaak van een plan-MER-plicht op planniveau wordt nog steeds in het DABM geregeld²².

Het geïntegreerde planproces bestaat uit drie deelprocessen²³:

- het deelproces voor de opmaak van het RUP zelf;
- het deelproces voor de uitvoering van de onderbouwende effectbeoordelingen (vnl. plan-m.e.r., maar ook andere effectbeoordelingen, zoals passende beoordeling, MOBER ...);
- de participatie als deelproces: adviesinstanties, adviesraden en de bevolking.

15 De Raad van State is van oordeel dat ook de vroegere planprocedure in overeenstemming was met het Verdrag van Aarhus en met de Plan-MER-Richtlijn, zeker als het RUP gepaard ging met een MER. In dergelijke gevallen waren er ook twee inspraakmomenten: één over de kennisgeving van het MER en een openbaar onderzoek over het ontwerp RUP (RvS 19 november 2021, nr. 252.163, Monsieurs).

16 Zie ook de definitie van 'milieubeoordeling' in art. 2, b) Richtl. waarin de resultaten van de raadpleging als een onderdeel van de milieubeoordeling wordt beschouwd: "het opstellen van een milieurapport, het raadplegen, het rekening houden met het milieurapport en de resultaten van de raadpleging bij de besluitvorming, alsmede het verstrekken van informatie over het besluit, overeenkomstig de artikelen 4 tot en met 9."

17 Dit heeft betrekking op een beslissing over een plan voor een klein gebied op lokaal niveau of voor een kleine wijziging waarvan een plan-m.e.r.-screening uitwijst dat het plan geen aanzienlijke milieueffecten kan hebben (art. 3.5 plan-MER-Richtl.).

18 J. BOUCKAERT, B. SCHELSTRAETE en J. DUBRULLE, "Milieueffectbeoordeling in Vlaanderen (deel 1 plan-MER)", *T.Gem.* 2014, 77, nr. 10.

19 Titel II, Hoofdstuk II, art. 2.2.1-2.2.25 VCRO.

20 Over de achtergronden van het decreet en voor gedetailleerde besprekingen, zie P.-J. DEFOORT, "De integratie van de plan-M.E.R. in een RUP na het decreet van 1 juli 2016", *TROS* 2016, 205-233; P. DE SMEDT en M. STRUBBE, "Het Decreet van 1 juli 2016: op naar (een begin van) geïntegreerde omgevingsplanning?", *TMR* 2018, 4-24; Y. LOIX en C. SMEYERS, "De integratie van de behandeling en de beoordeling van effectbeoordelingen in het ruimtelijke planningsproces en de vergunningverlening: een nieuwe evolutie in de Vlaamse Omgevingsrecht", *MER* 2019, 102-116.

21 Zie inzonderheid art. 2.2.1, § 1, tweede en derde lid VCRO.

22 P. DE SMEDT en M. STRUBBE, "Het Decreet van 1 juli 2016: op naar (een begin van) geïntegreerde omgevingsplanning?", *TMR* 2018, 7.

Participatie wordt door de decreetgever gezien als een afzonderlijk ‘deelproces’ bij de totstandkoming van een RUP. De participatie bestaat niet enkel uit het raadplegen van de bevolking, maar ook van adviesinstanties en adviesraden. Deze bijdrage beperkt zich voornamelijk tot de publieke raadpleging.

10 De Raad van State en vervolgens het Grondwettelijk Hof hebben naar aanleiding van de saga rond het voorafgaande zogenaamde integratiespoor van een MER bij een RUP²⁴ duidelijk gemaakt dat

de inspraak geen loutere vormvereiste is, maar een waarborg voor de vrijwaring van het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu en een goede ruimtelijke ordening (art. 23, derde lid, 4° Gw.) en voor de duurzame ontwikkeling die de decreetgever dient na te streven (art. 7bis Gw.). 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 houden²⁵.

III. PROCEDURELE EN INHOUDELIJKE VEREISTEN VAN HET RECHT OP INSpraak

A. Aankondiging en duur van de inspraak

11 Zowel het Verdrag van Aarhus als de Plan-MER-Richtlijn vereisen een voldoende tijdige inspraak – dit is wanneer alle opties nog open zijn en nog een doeltreffende inspraak kan plaatsvinden –, en dat het publiek voldoende geïnformeerd is om doeltreffend zijn mening te kunnen geven.

De memorie van toelichting van het ontwerp van het Integratiedecreet benadrukt dat de vernieuwde en doorgedreven participatie in grote mate gebeurt in het kader van de tweede pijler van het Verdrag van Aarhus²⁶ en dat de integratie in overeenstemming is met de vereisten van de Plan-MER-Richtlijn²⁷.

De procedure van de VCRO voorziet een dubbele raadpleging van de bevolking. Er kan geen twijfel over bestaan dat hiermee wordt voldaan aan het Verdrag van Aarhus en de Plan-MER-Richtlijn, volgens dewelke één inspraakmoment volstaat²⁸.

1. Kennisgeving van de startnota, gevolgd door een scopingnota en een voorontwerp-RUP

12 Een eerste inspraakmoment gaat over de startnota. De startnota omvat elementen m.b.t. het RUP en elementen m.b.t. de milieueffectenbeoordeling²⁹. Wat dat laatste betreft, kan de startnota als processtap enerzijds zowat worden vergeleken met de kennisgeving van de plan-MER zoals opgenomen in het DABM of, in voorkomend geval, de plan-m.e.r.-screening. Anderzijds zullen in vele gevallen minder details gekend zijn dan bij een normale kennisgeving omdat het de bedoeling is

23 MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 687/1, 22.

24 Zie hierover MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 687/1, 5-6; H. SCHOUKENS, N. MOSKOFIDIS en J. DE MULDER, *Handboek Milieueffectrapportagerecht*, Brugge, die Keure, 2016, 531-548; J. BOUCKAERT, B. SCHELSTRAETE en J. DUBRULLE, “Milieueffectbeoordeling in Vlaanderen (deel 1 plan-MER)”, *T.Gem.* 2014, al. 2, 92-94; J. GOOSSENS en L. VANDENHENDE, “Rechtshersteldecreeet beoogt (opnieuw) integratiespoor-RUP’s te redden”, *RW* 2014-15, 1203-1223; H. SCHOUKENS, “De ondraaglijke lichtheid van milieueffectrapportage: einmal ist keinmal?”, *TROS* 2014, al. 76, (21-41) 36-39; B. VANDROMME, “De plannende overheden terug op het rechte (generieke) spoor gebracht. Of stoot de ezel zich tweemaal aan dezelfde steen? Even recapituleren”, *TROS* 2014, al. 75, 59-63.

25 GwH 31 juli 2013, nr. 114/2013, overw. B.8; RvS 12 augustus 2011, nr. 214.791; RvS 10 september 2012, nr. 220.536, Peleman e.a.

26 MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 687/1, 23.

27 MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 687/1, 10-11 en 28.

28 De Raad van State wees erop dat ook de vroegere procedure van vóór de geïntegreerde planprocedure in overeenstemming was met de Plan-MER-Richtlijn en het Verdrag van Aarhus, nu in het voorliggende geval hoe dan ook twee inspraakmomenten hadden plaatsgehad: één middels de terbeschikkinglegging van het publiek van de volledig verklaarde kennisgeving over de reikwijdte, het detailleringsniveau en de aanpak van het plan-MER op grond van art. 4.2.8, § 3 DABM, en één middels het openbaar onderzoek dat overeenkomstig het toegepast art. 2.2.7, § 2 VCRO binnen dertig dagen na de voorlopige vaststelling van het ontwerp van het gewestelijk RUP werd aangekondigd (RvS 30 maart 2021, nr. 250.252, Leclair; RvS 30 maart 2021, nr. 250.253, nv Matexi; RvS 19 november 2021, nr. 252.163, Monsieurs).

29 Voor de verplichte inhoud van de startnota, zie art. 2.2.4, § 2 VCRO. Wat de planelementen betreft, bevat de startnota o.a. 1° een beschrijving en een verduidelijking van de doelstellingen van het voorgenomen ruimtelijk uitvoeringsplan, 2° een afbakening van het gebied of de gebieden waarop het plan betrekking heeft, 3° een beknopte beschrijving van de alternatieven voor het ontwerpplan of voor onderdelen ervan, die de initiatiefnemer heeft overwogen, en een beknopte beschrijving van de voor- en nadelen van de verschillende alternatieven. Wat de milieueffectenbeoordeling betreft, bevat de startnota o.a. 6° de beschrijving van de te onderzoeken effecten en van de inhoudelijke aanpak van de effectbeoordelingen, met inbegrip van de methodologie, zoals bepaald door de wetgeving van de op te maken effectbeoordelingen en van andere onderzoeken die nodig zijn voor het plan. In voorkomend geval bevat de startnota ook een weergave van de redenen waarom geen planmilieueffectrapport moet worden opgemaakt (de beslissing van de bevoegde dienst over de plan-m.e.r.-screening gebeurt in de scopingnota, zie nr. 13) en 7° in voorkomend geval, relevante gegevens uit vorige effectbeoordelingen of uit de goedgekeurde rapporten die daaruit zijn voortgekomen.

om het publiek en de adviesinstanties zo vroeg mogelijk in het proces te raadplegen, wanneer alle opties nog open zijn zoals opgenomen in het Verdrag van Aarhus³⁰.

De plannende overheid informeert de bevolking van de betrokken gemeenten over de inhoud van de startnota, raadpleegt de bevolking over de startnota gedurende een termijn van 60 dagen, organiseert hierover ten minste één participatiemoment en maakt daarvan een verslag³¹. De start- en procesnota wordt gedurende de raadpleging over de startnota minstens bij de bevoegde overheid en op haar website, alsook bij de betrokken gemeenten ter beschikking gesteld³². De bevolking van de betrokken gemeenten wordt voor het begin van de raadpleging over de startnota geïnformeerd over de terbeschikkingstelling van de startnota door een aankondiging via aanplakking in de gemeente, een bericht in het Belgisch Staatsblad en een bericht op de website van de plannende overheid³³. De reacties worden uiterlijk de laatste dag van de termijn van de inspraak aan de Vlaamse Regering, de deputatie, respectievelijk het college van burgemeester en sche-

penen bezorgd. De wijze waarop reacties bezorgd kunnen worden, alsook de uiterste datum worden uitdrukkelijk vermeld in de informatie over de startnota³⁴. De memorie van toelichting verduidelijkt dat de doelstelling is om de raadpleging zo dicht mogelijk bij het betrokken publiek te laten gebeuren, bij voorkeur als een actieve vorm van overleg met de bevolking, eventueel aangevuld met specifiek actorenoverleg, infomarkten, workshops, hoorzittingen, internetfora enz. De bedoeling is dat de bevoegde overheid de inspraak maatgericht voor elk individueel RUP bepaalt. De coördinatie en sturing gebeurt door het planteam³⁵.

Het doel van dit (eerste) participatiemoment is om zoveel mogelijk informatie te verzamelen die kan worden meegenomen in het verder verloop van het planproces. Het heeft als omwonende geen zin om reeds bezwaren te uiten tegen het voorgenomen RUP. Een inspraakreactie moet erop gericht zijn om alternatieven aan te reiken, opmerkingen te maken omtrent de gehanteerde referentiesituatie (zowel juridisch als feitelijk), het ontbreken van bepaalde effectbeoordelingen, leemten in de

kennis ...³⁶ Naar analogie van de inspraak over de kennisgeving uit artikel 4.2.8, § 3 DABM verschilt de inspraakmogelijkheid over de startnota van het openbaar onderzoek over het ontwerp van een RUP. De publieke consultatie over de startnota verleent aan de rechtszoekende en de adviesinstanties de mogelijkheid om op een tijdige en zinvolle wijze over het aspect van de reikwijdte, het detailleringsniveau en de aanpak van het voorgenomen plan (-MER) opmerkingen te maken³⁷.

B Na de publieke consultatie over de startnota wordt een scopingnota opgemaakt.

De scopingnota bouwt voort op de startnota en bevat minstens dezelfde onderdelen als de startnota. De scopingnota bepaalt de te onderzoeken ruimtelijke aspecten en de effectbeoordelingen die moeten worden uitgevoerd, alsook de methode ervan. Bij de opmaak wordt rekening gehouden met de adviezen en het resultaat van de participatie. De diensten, bevoegd voor milieueffectrapportage en veiligheidsrapportage, integreren hun kwaliteitsbeoordeling over de inhoudsafbakening van het milieueffectenonderzoek in de scopingnota. De scopingnota is te vergelijken met de (vroegere) MER-richtlijnen.

De scopingnota is samen met de procesnota de leidraad voor het verdere verloop van het geïntegreerde planningsproces dat leidt tot de opmaak van het voorontwerp van ruimtelijk uitvoeringsplan. Als uit de scopingnota blijkt dat een milieueffectrapport of een ruimtelijk veiligheidsrapport opgemaakt moet worden, maakt de dienst, bevoegd voor milieueffectrapportage, respectievelijk de dienst bevoegd voor veiligheidsrapportage, voor het verdere verloop van het geïntegreerde planningsproces deel uit van het planteam in functie van de effectrapportage. Uiterlijk voor de voor-

30 MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 687/1, 46.

31 Art. 2.2.7, § 2, derde lid VCRO (gewestelijk RUP), art. 2.2.12, § 2, derde lid VCRO (provinciaal RUP), art. 2.2.18, § 2, derde lid VCRO (gemeentelijk RUP).

32 Art. 5, eerste lid B.VI.Reg. 17 februari 2017 betreffende het geïntegreerde planningsproces voor ruimtelijke uitvoeringsplannen, planmilieueffectrapportage, ruimtelijke veiligheidsrapportage en andere effectbeoordelingen (hierna: Integratiebesluit).

33 Art. 5, tweede lid Integratiebesluit. Voor de verplichte inhoud van de aankondiging, zie art. 5, derde lid Integratiebesluit.

34 Art. 2.2.7, § 2, vierde lid VCRO (gewestelijk RUP), art. 2.2.12, § 2, vierde lid VCRO (provinciaal RUP), art. 2.2.18, § 2, vierde lid VCRO (gemeentelijk RUP).

35 MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 687/1, 34. Ook LANCKSWERT pleit ervoor dat de plannende overheden gebruikmaken van innoverende, creatieve vormen van burgerparticipatie zoals internetconsultaties, digitale platforms, focusgroepen, terreinbezoeken, praatcafés enz. (E. LANCKSWERT, “De risico’s van het uithollen van de participatiemogelijkheden van burgers”, *T.Gem.* 2020, 124-125).

36 P. DE SMEDT en M. STRUBBE, “Het Decreet van 1 juli 2016: op naar (een begin van) geïntegreerde omgevingsplanning?”, *TMR* 2018, 12, nr. 27.

37 Vgl. RvS 30 maart 2021, nr. 250.252, Leclair; RvS 30 maart 2021, nr. 250.253, nv Matexi; RvS 30 maart 2021, nr. 250.254, nv Immobel.

lopige vaststelling van het ontwerp van ruimtelijk uitvoeringsplan wordt in de scopingnota door de dienst bevoegd voor milieueffectrapportage bepaald of een milieueffectrapport moet worden opgemaakt³⁸. De scopingnota kan tijdens het geïntegreerde planningsproces worden aangevuld. De aangevulde scopingnota wordt op dezelfde wijze gepubliceerd als de oorspronkelijke scopingnota³⁹, dit is met name op de website van de plannende overheid⁴⁰.

14 Vervolgens wordt een voorontwerp van RUP opgemaakt. Hierover worden adviezen ingewonnen, maar het voorontwerp wordt niet onderworpen aan een publieke consultatie⁴¹.

De plannende overheid kan beslissen om over het voorontwerp van RUP al dan niet een of meer plenaire vergaderingen te houden⁴². In tegenstelling tot de vroegere procedure is een plenaire vergadering niet meer verplicht, maar optioneel.

Vervolgens wordt het ontwerp van RUP voorlopig vastgesteld en samen met het ontwerp van de effectenbeoordelingen aan een openbaar onderzoek onderworpen⁴³ (zie verder randnrs. 17 e.v.).

15 Daar waar de startnota nog alle opties openlaat, maakt het (voor)ontwerp van RUP definitieve keuzes. Die keuzes kunnen verschillen van de startnota, o.a. op basis van suggesties en opmerkingen uit de inspraakreacties en de adviezen of op grond van eigen nieuwe inzichten. Bij wijzigingen is in principe geen nieuwe startnota met een nieuwe kennisgeving nodig, maar kan meteen een stap vooruit worden gezet met het voorontwerp van RUP en de scopingnota (onder voorbehoud van de bedenking in randnr. 16). De startnota situeert zich immers nog vóór de fase van ambtelijk vooroverleg uit de voormalige RUP-procedure, inzonderheid de adviesronde via de plenaire vergadering. Hierover oordeelde een vaste rechtspraak dat die fase van vooroverleg geen substantiële vormvereiste uitmaakte, ook al was dit ambtelijk vooroverleg geformaliseerd in het decreet⁴⁴. Hierover aanvaardde de rechtspraak dat wijzigingen aan het plan in de fase van het vooroverleg, die het begin van de formele besluitvorming voorafgingen, niet hoefden gebaseerd te zijn op adviezen of opmerkingen⁴⁵.

Die voorafgaande fase van het RUP is sinds de geïntegreerde planningsprocedure niet langer louter ambtelijk, maar werd uitgebreid met een nieuwe procedurestap, de startnota. Hieraan is een

publieke consultatie gekoppeld. Zoals gezegd, voorziet de geïntegreerde planningsprocedure met zijn twee inspraakmomenten meer dan wat vereist wordt door het Verdrag van Aarhus of de Plan-MER-Richtlijn. Het feit dat de startnota gepaard gaat met een publieke inspraak doet geen afbreuk aan het feit dat de startnota zich situeert in een fase die de formele besluitvorming en de formele keuzes voorafgaat. De plenaire vergadering – het ambtelijke vooroverleg – werd (optioneel) behouden in het geïntegreerde planningsproces en vindt plaats in de fase van het voorontwerp van het RUP, dus in de fase na de startnota⁴⁶. Wettigheidskritiek op de fase die de formele procedure voorafgaat, kon volgens de rechtspraak over de voormalige RUP-procedure niet leiden tot de nietigheid van het RUP⁴⁷.

Die rechtspraak was vrij logisch, nu niemands belangen in de voorfase van de startnota kunnen worden geschaad. De startnota maakt geen definitieve keuzes en over het ontwerp-RUP wordt een openbaar onderzoek georganiseerd waarbij het publiek bezwaren of opmerkingen kan indienen die een basis kunnen vormen om het ontwerp-RUP en het ontwerp-MER aan te passen (zie randnrs. 27 e.v.).

16 Het lijkt erop dat hierbij een voorbehoud moet worden gemaakt voor essentiële verschillen tussen de startnota en het ontwerp-RUP die betrekking hebben op de beschrijving van de te onderzoeken effecten en van de inhoudelijke aanpak van de effectbeoordelingen. Dit punt is zoals gezegd vergelijkbaar met de vroegere kennisgeving (zie hoger randnr. 12). Hierover bestaat er rechtspraak die stelt dat een fundamentele inhoudelijke wijziging van een MER ten opzichte van de kennisgeving, met bijvoorbeeld een volledig nieuw plandeel en een schrapping van een plandeel, een afbreuk doet aan de vereiste van een publieke consultatie over de

38 De beslissing dat er geen plan-MER of geen ruimtelijk veiligheidsrapport nodig is, komt overeen met de huidige 'screeningsbeslissing' (MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 687/1, 34).

39 Art. 2.2.4, § 3 VCRO.

40 Art. 2, 4^o B.VI.Reg. 17 februari 2017.

41 Art. 2.2.9, eerste lid, 2.2.14, eerste lid en 2.2.20, eerste lid VCRO.

42 Art. 2.2.8 en 2.2.9 VCRO (gewestelijk RUP), art. 2.2.13 en 2.2.14 VCRO (provinciaal RUP), art. 2.2.19 en 2.2.20 VCRO (gemeentelijk RUP).

43 Art. 2.2.10, 2.2.15 en 2.2.21 VCRO.

44 O.a. RvS 9 april 2004, nr. 130.212, nv Schelfout; RvS 7 april 2010, nr. 202.848, Naegels; RvS 13 september 2013, nr. 224.616, Bex; RvS 16 december 2014, nr. 229.557, Muls.

45 RvS 2 oktober 2015, nr. 232.410, nv Georges Dhollander.

46 Resp. art. 2.2.9, tweede lid, 2.2.14, derde lid VCRO en 2.2.20, tweede lid VCRO.

47 RvS 21 september 2015, nr. 232.254, vzw Red de Erpe- en Siezegemkouter; RvS 24 november 2017, nr. 239.960, Bontinck.

kennisgeving, die op zich de mogelijkheid biedt om op een tijdige en zinvolle wijze opmerkingen te maken over het aspect van de reikwijdte, het detailleringsniveau en de aanpak van het voorgenomen plan-MER⁴⁸.

De memorie van toelichting bij het Integratiedecreet van 1 juli 2016 gaat in dezelfde richting. Volgens de memorie is het in bepaalde planningsprocessen mogelijk dat de scope van het plan in de loop van het proces substantieel wijzigt (bv. nieuwe alternatieven die voorgesteld worden, een uitbreiding van het geografische RUP-gebied enz.). In dat geval moet worden nagegaan of er een (nieuwe) raadpleging georganiseerd moet worden over de scopingnota⁴⁹.

Ook uit artikel 2.2.4, § 3 VCRO blijkt dat de wijzigingen na de startnota niet al te fundamenteel mogen zijn wat betreft de milieueffecten, nu in deze bepaling staat dat de scopingnota voortbouwt op de

startnota, weliswaar rekening houdend met de adviezen en het resultaat van de participatie. Hieruit blijkt dat er zeker verschillen mogelijk zijn – zo niet, zou de adviesronde en de publieke consultatie dode letter blijven –, maar dat die verschillen niet tot een fundamenteel andere *scoping* mogen leiden dan wat de startnota voorspiegelde. Als dat het geval is, wordt het proces beter hernomen met een nieuwe start- of scopingnota die wordt onderworpen aan een nieuwe publieke consultatie en adviesronde.

2. Het openbaar onderzoek over het ontwerp-RUP

17 Een tweede inspraakmoment heeft betrekking op het ontwerp-RUP en ontwerp van de effectenbeoordelingsrapporten⁵⁰. De beide ontwerpen worden minstens in het Belgisch Staatsblad aangekondigd en 60 dagen ter inzage gelegd in het gemeentehuis van elke gemeente waarvan

het grondgebied door het ontwerp van ruimtelijk uitvoeringsplan of effectbeoordelingsrapporten geheel of gedeeltelijk wordt bestreken, en gepubliceerd op de website⁵¹.

Artikel 6, tweede lid van het Besluit van de Vlaamse Regering van 17 februari 2017 ‘betreffende het geïntegreerde planningsproces voor ruimtelijke uitvoeringsplannen, planmilieueffectrapportage, ruimtelijke veiligheidsrapportage en andere effectbeoordelingen’ (hierna: Integratiebesluit) bepaalt de (bijkomende) regels van bekendmaking van de inspraak voor het ontwerp-RUP en -MER. Het openbaar onderzoek wordt aangekondigd door aanplakking in de gemeente en door een bericht in het Belgisch Staatsblad, in minstens drie dagbladen en op de website van de plannende overheid.

Er is dus geen individuele kennisgeving van de eigenaars of zakelijke rechtshouders van onroerende goederen binnen het plangebied⁵².

18 Het openbaar onderzoek start uiterlijk op de dertigste dag nadat de aankondiging ervan in het Belgisch Staatsblad verschenen is. Die termijn is een termijn van orde⁵³.

De opmerkingen en de bezwaren worden uiterlijk de laatste dag van het openbaar onderzoek schriftelijk of digitaal aan de Vlaamse Regering, respectievelijk de provinciale of gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening bezorgd. De opmerkingen en de bezwaren kunnen ook uiterlijk de laatste dag van die termijn in het gemeentehuis worden afgegeven tegen ontvangstbewijs. De gemeente bezorgt in dat geval binnen tien dagen na het openbaar onderzoek de bezwaren en de opmerkingen aan de Vlaamse Regering, respectievelijk de provinciale of gemeentelijke commissie

48 RvS 12 mei 2017, nr. 238.181, vzw Natuurpunt Limburg.

49 *Parl.St.* Vl.Parl. 2015-16, nr. 687/1, 35.

50 De scopingnota kan besluiten dat een m.e.r.-*screening* volstaat als het RUP betrekking heeft op een klein gebied op lokaal niveau of een beperkte wijziging en als uit die screening blijkt dat het RUP geen significante negatieve milieueffecten teweegbrengt. In dit geval dient er geen MER te worden opgemaakt (art. 4.2.3, § 3 DABM). Een ontheffing kan worden gevraagd aan het Team MER als er reeds eerder een MER werd opgemaakt en een nieuw MER geen nieuwe elementen zou opleveren of als er een wetenschappelijke beoordeling of rapportage werd gemaakt dat vergelijkbaar is met een MER (art. 4.2.3, § 3bis DABM).

51 De regeling in de VCRO die bepaalt dat het openbaar onderzoek voor een RUP minstens wordt aangekondigd in het Belgisch Staatsblad en dat de Vlaamse Regering nadere regels voor het openbaar onderzoek vaststelt, schendt niet het *standstill*beginsel van art. 23 Gw., noch art. 10-11 ervan, gelet op de machtiging aan de Vlaamse Regering om aanvullende bekendmakingsregels op te stellen (GwH 17 september 2015, nr. 118/2015, overw. B.6-B.11).

52 Uit een arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens over het recht op toegang tot de rechter zou kunnen worden afgeleid dat het gebrek aan een individuele kennisgeving niet strijdig is met art. 6 EVRM. In deze zaak aanvaardde het EHRM dat de beroepstermijn tegen een vergunningsbeslissing begint te lopen vanaf de enkele bekendmaking op de website van de vergunningverlenende overheid (EHRM 16 februari 2021, nr. 10.01.07.06, *Stichting Landgoed Steenberg, Hermine van Veen, Walter Vendel en Andreas Bottema*). Hoewel deze uitspraak betrekking heeft op het recht op toegang tot de rechter en niet op het recht op inspraak, zou hieruit in het algemeen wel kunnen worden afgeleid dat de lidstaten een grote vrijheid hebben wat betreft de bekendmakingsregels in het omgevingsrecht.

53 Art. 2.2.10, § 3 VCRO (gewestelijk RUP), art. 2.2.15, § 3 VCRO (provinciaal RUP), art. 2.2.21, § 3 VCRO (gemeentelijk RUP).

voor ruimtelijke ordening. Met de opmerkingen en de bezwaren die te laat worden bezorgd, hoeft geen rekening te worden gehouden⁵⁴.

B. Welke documenten moeten ter inzage liggen tijdens het openbaar onderzoek?

19 Artikel 6, eerste lid van het Integratiebesluit bepaalt dat het ontwerp van ruimtelijk uitvoeringsplan en, in voorkomend geval, het ontwerp van de effectbeoordelingsrapporten gedurende het openbaar onderzoek ter beschikking worden gesteld bij de plannende overheid en op haar website en ook steeds bij de betrokken gemeenten.

De rechtspraak verduidelijkt dat werkzaamheden, voorbereidingen of studies die tot het ontwerp-gewestplan hebben geleid of waarvan het ontwerp-gewestplan het uiteindelijke resultaat is, niet ter inzage moeten worden gelegd⁵⁵.

Bij het openbaar onderzoek in een tweetalige gemeente waar de Bestuursstaalwet van kracht is, volstaat het niet om tijdens het openbaar onderzoek enkel een niet-technische samenvatting in het Nederlands ter inzage te leggen en het plan-MER zelf enkel in het Frans⁵⁶.

Volgens rechtspraak die betrekking had op de vroegere procedure is een beperkte samenvatting van de screeningsnota in de toelichtingsnota bij het GRUP ontoereikend om derde-belanghebbenden toe te laten hun recht op inspraak met kennis van zaken uit te oefenen⁵⁷. Zoals hoger gezegd, maakt de screeningsnota in de nieuwe procedure deel uit van de startnota, en wordt de startnota in een vroeger stadium al aan een aparte publieke raadpleging onderworpen. De scopingnota, die verder bouwt op de startnota en die desgevallend de zogenaamde screeningsbeslissing bevat (zie hoger randnr. 13) maakt formeel geen deel uit van het openbaar onderzoek, maar kan wel permanent worden geraadpleegd op de gemeentelijke website⁵⁸.

20 De schending van de modaliteiten inzake de organisatie van het openbaar onderzoek kan enkel worden ingeroepen door wie aantoonbaar dat hij door de betreffende schending is benadeeld. Verzoekende partijen die tijdig hun opmerkingen en bezwaren hebben doen gelden, hebben geen belang bij het middel over een gebrekkige terinzagelegging of andere modaliteiten van het openbaar onderzoek⁵⁹.

Een materiële vergissing in het dossier dat ter inzage ligt tast de wettigheid van het bestreden GRUP niet aan. Dit geldt zeker niet als de verzoekende partijen niet werden misleid, wat blijkt uit het feit dat ze effectief een bezwaar hebben ingediend en in dit bezwaar bovendien hebben gewezen op de materiële vergissing⁶⁰.

IV. RECHTSGEVOLGEN VAN HET OPENBAAR ONDERZOEK

21 Zowel het Verdrag van Aarhus als de Plan-MER-Richtlijn eisen dat in het uiteindelijke besluit naar behoren rekening moet worden gehouden met het resultaat van de inspraak. Artikel 9 van de Plan-MER-Richtlijn bepaalt bovendien dat het definitieve plan beschikbaar wordt gesteld, samen met een samenvattende verklaring hoe milieuoverwegingen in het plan werden geïntegreerd en hoe rekening werd gehouden met de inspraakreacties.

Die vereisten manifesteren zich nadrukkelijk in de Vlaamse rechtspraktijk van de RUP's:

- a) de rechtspraak waakt er nadrukkelijk over dat de inspraakreacties daadwerkelijk worden behandeld;
- b) de VCRO voorziet uitdrukkelijk in de mogelijkheid om een ontwerp-RUP aan te passen op basis van inspraakreacties uit het openbaar onderzoek of op basis van de uitgebrachte adviezen.

Beide elementen worden hier verder besproken.

54 Art. 2.2.10, § 4 VCRO (gewestelijk RUP), art. 2.2.15, § 4 VCRO (provinciaal RUP), art. 2.2.21, § 4 VCRO (gemeentelijk RUP).

55 O.a. RvS 17 februari 2009, nr. 190.578, TV Rekin e.a.; RvS 12 januari 2009, nr. 189.413, nv Drageta; RvS 3 juni 2010, nr. 204.647, nv De Jaegher; RvS 13 januari 2015, nr. 229.799, Vangheluwe; RvS 17 september 2012, nr. 220.608, Schreurs (nergens is bepaald dat een RUP een woonbehoefte studie dient te bevatten en dat dit deel moet uitmaken van het openbaar onderzoek).

56 RvS 17 juni 2020, nr. 247.806, cvba Huis van de Gerechtsdeurwaarders van het Gerechtelijk Arrondissement Brussel.

57 RvS 5 oktober 2018, nr. 242.538, Kerkfabriek OLVH Zevegem.

58 Art. 2, 4° B.VI.Reg. 17 februari 2017.

59 Bv. RvS 31 januari 2014, nr. 226.307, Van Looy; RvS 23 oktober 2013, nr. 225.221, bvba Medisch Kabinet Dr. Devleeschouwer; RvS 29 januari 2015, nr. 230.012, Meunier.

60 RvS 16 december 2014, nr. 229.557, Muls (i.v.m. de vermelding in het gemeenteraadsbesluit tot vaststelling van het ontwerp-RUP van "voorontwerp" i.p.v. "ontwerp").

A. Daadwerkelijke behandeling van de inspraakreacties

22 Het recht om een bezwaar in te dienen brengt de verplichting mee voor de overheid om de bezwaren te onderzoeken en te beantwoorden.

Voor gemeentelijke, respectievelijk provinciale RUP's komt die taak in de eerste instantie toe aan de Gecoro, respectievelijk Procoro. Als de adviescommissie een aantal bezwaren niet of onvoldoende heeft behandeld, kan de gemeenteraad, respectievelijk provincieraad een niet-toereikend advies aanvullen door zelf (bijkomend) bezwaren te behandelen⁶¹. Een nieuw advies van de adviescommissie is dan niet vereist⁶².

Dit neemt niet weg dat het gemotiveerd advies van de adviescommissie verplicht moet worden ingewonnen, ondanks de bepaling die stelt dat bij ontstentenis van advies aan de adviesvereiste mag worden voorbijgegaan. De opdracht die de adviescommissie t.a.v. het ontwerp moet vervullen, is fundamenteel. Zij heeft als opdracht de beslissende overheden ten gronde te informeren door o.a. de ingediende bezwaren te bespreken⁶³. Het advies van de adviescommissie is niet bindend voor de plannende overheid, maar die mag er niet zomaar aan voorbijgaan. De plannende overheid dient het advies bij haar besluitvorming te betrekken en, ingeval zij van het advies afwijkt, moet zij dit afdoende motiveren⁶⁴. Die motivering moet niet in

het besluit tot definitieve vaststelling opgenomen zijn, maar kan ook blijken uit het administratief dossier⁶⁵.

Voor gewestelijke RUP's is niet langer voorzien in een advies van de Vlacoro, maar worden de bezwaren rechtstreeks door de Vlaamse Regering behandeld⁶⁶.

23 Uit de verplichting om een openbaar onderzoek te organiseren volgt de verplichting om de ingediende bezwaren met gepaste zorgvuldigheid te onderzoeken en, wanneer ze niet worden gevolgd, om afdoende te laten begrijpen waarom dat niet het geval is⁶⁷. Indien een bezwaarindienaar op zijn bezwaar geen rechtstreeks antwoord krijgt, volstaat het dat hij dit antwoord vindt in een algemene stellingname die begrijpelijk op het bezwaar van toepassing is, hetzij in een antwoord op een bezwaar of een opmerking van een andere bezwaarindienaar of op een advies van een overheidsinstantie⁶⁸. De bezwarenbehandeling vormt één geheel en moet als dusdanig worden gelezen⁶⁹. Het niet- (of gebrekkig) behandelen van een bezwaar vormt een schending van de materiële motiveringsplicht en kan leiden tot de vernietiging van het RUP⁷⁰.

De adviesinstantie kan het voorbereidend standpunt van de ontwerper ter weerlegging van een bezwaar bijtreden en zich eigen maken. Een eigen motivering toevoegen is niet verplicht⁷¹. Als de adviescommissie de bezwaren afdoende heeft behandeld, volstaat het dat de gemeenteraad zich bij die beoordeling van de bezwaren aansluit⁷². Dit kan ook impliciet blijken uit de beslissing van de gemeenteraad, bijvoorbeeld door enerzijds te verwijzen naar de bezwarenbehandeling van de Gecoro en anderzijds een olijsting te geven van de bezwaren en adviezen die niet zijn weerlegd en die aanleiding geven tot aanpassing aan het RUP⁷³. Voor wat betreft de milieuaspecten, kan in bepaalde gevallen worden volstaan met een

61 O.a. RvS 19 januari 2010, nr. 199.650, Vertessen; RvS 23 april 2012, nr. 218.988, bvba All Sport; RvS 21 juni 2012, nr. 219.903, De Beleyr; RvS 3 juni 2014, nr. 227.613, nv Vanco; RvS 28 juni 2011, nr. 214.212, Lauwers, p 20-21; RvS 24 september 2012, nr. 220.701, Spaepen; RvS 16 mei 2014, nr. 227.424, Spaepen; RvS 25 oktober 2012, nr. 221.209, Hendrickx; zie ook RvS 3 januari 2012, nr. 217.097, Coen; RvS 11 december 2012, nr. 221.704, Goegebeur; RvS 15 januari 2014, nr. 226.086, vzw Greenplease; RvS 2 oktober 2015, nr. 232.410, nv Georges Dhollander; RvS 2 oktober 2015, nr. 232.408, bvba OZ België; RvS 7 februari 2017, nr. 237.295, Hermans.

62 RvS 24 november 2017, nr. 239.960, Bontinck.

63 RvS 23 april 2012, nr. 218.988, bvba All Sport; RvS 20 juni 2017, nr. 238.584, Claus.

64 RvS 9 juli 2013, nr. 224.313, Demuytere; RvS 10 februari 2015, nr. 230.151, Demuytere; RvS 15 juli 2014, 228.086, gemeente Sint-Pieters-Leeuw; RvS 24 januari 2017, nr. 237.124, bvba Van den Brouck-Sutter; RvS 20 juni 2013, nr. 223.990, Degrijse.

65 RvS 9 september 2009, nr. 195.839, bvba Sipi.

66 Art. 2.2.10, § 4 VCRO. Voor rechtspraak over de verplichting van de Vlacoro, zo niet, de Vlaamse Regering om de bezwaren te behandelen, zie o.a. RvS 17 maart 2010, nr. 2020.008, nv Amsto; RvS 7 april 2010, 202.849, De Baere; RvS 15 juni 2010, Decaigne, nr. 205.197; RvS 4 april 2011, nr. 212.394, nv Geysen Handelonderneming; RvS 21 juni 2012, nr. 219.903, De Beleyr.

67 RvS 2 maart 2018, nr. 240.880, nv Point Grafisch Atelier.

68 O.a. RvS 20 april 2021, nr. 250.341, Sazlik; RvS 20 april 2021, nr. 250.343, De Coene; RvS 21 juni 2016, nr. 235.171, nv Fagus Sylvatica; RvS 13 december 2016, nr. 236.740, nv Handelsondernemingen Succes; RvS 2 oktober 2013, nr. 224.939, nv Hodecom; RvS 15 januari 2014, nr. 226.086, vzw Greenplease; RvS 4 maart 2013, nr. 222.713, bvba Medisch Kabinet Dr. Devleeschouwer; RvS 27 januari 2011, nr. 210.760, bvba Antwerpse Vetcentrale Vada; RvS 6 juli 2007, nr. 173.287, bvba Pomphuis; RvS 4 november 2009, nr. 197.615, Verreckt.

69 RvS 22 december 2017, nr. 240.318, nv Koutercamping.

70 RvS 19 januari 2010, nr. 199.650, Vertessen; RvS 15 juni 2010, nr. 205.196, Verstraete; RvS 3 juni 2010, nr. 204.649, nv VFT Belgium.

71 RvS 17 november 2009, nr. 197.923, Jamoul en Swinnen; RvS 24 januari 2012, nr. 217.511, Vandeveld.

72 RvS 2 maart 2021, nr. 249.942, Voets.

verwijzing naar het antwoord van het Team MER⁷⁴.

Er bestaat geen verplichting voor de adviesinstantie om in te gaan op het verzoek van een bezwaarindiener om te worden gehoord⁷⁵.

Bezwaren die geen verband houden met de doeleinden van het ruimtelijke ordeningsrecht, behoeven geen inhoudelijk antwoord⁷⁶.

Er is ook geen verplichting om zich uit te spreken over een laattijdig en derhalve op een niet-regelmatige wijze ingediend bezwaarschrift⁷⁷.

24 Het openbaar onderzoek is een formaliteit van substantiële aard die door de decreetgever als waarborg voor de belanghebbende burgers en de besturen is ingesteld. Dit raakt niet de openbare orde maar is van dwingend recht. Overeenkomstig de regels van gemeen recht kan een verzoeker voor de Raad van State derhalve een gebrek in deze substantiële pleegvorm niet met goed gevolg inroepen indien het niet-nakomen ervan hem in zijn belangen niet heeft geschaad⁷⁸. Dit impliceert bijvoorbeeld dat een verzoekende partij zich niet in de plaats kan stellen van een derde-bezwaarindiener, die als enige geplaatst is om te oordelen of het gevolg dat aan zijn bezwaar is gegeven, hem voldoet⁷⁹. Dit impliceert ook dat een louter materiële vergissing in het advies van de Gecoro niet leidt tot de nietigheid van het RUP⁸⁰.

25 Artikel 7 van het Verdrag van Aarhus geeft de mogelijkheid aan de lidstaten om 'het publiek'⁸¹ aan te wijzen dat kan inspreken, met inachtneming van de doelstellingen van het Verdrag⁸². Er is dus geen verplichting vanuit het Verdrag van Aarhus om iedereen de kans te geven op inspraak. Inspraak zou bijvoorbeeld kunnen worden beperkt tot het 'betrokken publiek' in de zin van artikel 2.4 van het Verdrag⁸³.

De VCRO heeft geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om een selectie te maken van 'het publiek' dat kan inspreken tijdens het openbaar onderzoek⁸⁴.

Hoewel iedereen uit 'het publiek' kan inspreken, zal het niet-behandelen van een bezwaar door een lid uit het publiek die geen belanghebbende is, niet gesanctioneerd kunnen worden.

Eenzijds is de toegang tot de Raad van State om een RUP aan te vechten beperkt tot verzoekende partijen die een persoonlijk belang kunnen aantonen⁸⁵, zoals een eigenaar⁸⁶ of een mede-eigenaar⁸⁷

73 RvS 2 februari 2021, nr. 249.681, nv Partivast.

74 RvS 10 februari 2010, nr. 200.738, bvba Pomphuis.

75 RvS 12 november 2013, nr. 225.450, Clement; RvS 6 oktober 2015, nr. 232.435, De Ro.

76 RvS 5 februari 2016, nr. 233.745, bvba Maritim Containerdraining; RvS 5 februari 2016, nr. 233.747, Simons; RvS 11 oktober 2017, nr. 239.355, Lahaye; RvS 11 oktober 2017, nr. 239.356, bvba Kibeka; RvS 4 maart 2013, nr. 222.713, bvba Medisch Kabinet Dr. Devleeschouwer; RvS 4 november 2009, nr. 197.615, Verreckt; RvS 28 juni 2011, nr. 214.212, Lauwers.

77 Art. 2.2.10, § 4 VCRO (gewestelijk RUP), art. 2.2.15, § 4 VCRO (provinciaal RUP), art. 2.2.21, § 4 VCRO (gemeentelijk RUP); RvS 19 december 2012, nr. 221.824, Van Havre; RvS 29 juni 2011, nr. 214.262, Lukoil; X, "Antwoorden op een onontvankelijk bezwaar: (g)een bezigheidstherapie", *TOO* 2012, 190-191.

78 G. DEBERSAQUES en P.-J. DEFOORT, "Ruimtelijke Uitvoeringsplannen" in B. HUBEAU, W. VANDEVYVERE en G. DEBERSAQUES (eds.), *Handboek Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw*, Brugge, die Keure, 2010, 341, nr. 86, en de aldaar vermelde rechtspraak.

79 RvS 10 september 2019, nr. 245.397, Decorte; RvS 26 oktober 2010, nr. 208.437, Reusen; RvS 13 januari 2015, nr. 229.799, Vangheluwe; RvS 19 juni 2018, nr. 241.818, Eeckhout; RvS 25 november 2020, nr. 249.049, bvba Star Trading Company.

80 RvS 21 december 2009, nr. 199.166, nv Immo Kouters.

81 Volgens art. 2.4 Verdrag van Aarhus wordt onder 'het publiek' verstaan één of meer natuurlijke of rechtspersonen en, in overeenstemming met nationale wetgeving of praktijk, hun verenigingen, organisaties of groepen.

82 Zie hierover T. DE GENDT, "Het Verdrag van Aarhus in Vlaanderen: actieve openbaarheid van milieuginformatie, participatie van de burger aan milieubeleid en toegang tot de rechter in milieuzaken", *MER* 2001, 285-286.

83 Wordt onder 'het betrokken publiek' verstaan het publiek dat gevolgen ondervindt of waarschijnlijk ondervindt van of belanghebbende is bij milieubesluitvorming; voor de toepassing van deze omschrijving worden niet-gouvernementele organisaties die zich inzetten voor milieubescherming en voldoen aan de eisen van nationaal recht geacht belanghebbenden te zijn.

84 Vgl. C. LARSSEN, "Het Verdrag van Aarhus en de Toepassing ervan in het Belgisch Recht – deel", *TMR* 2005, 494-495, nr. 66.

85 De vraag of dit een schending is van het recht op toegang tot de rechter, zoals voorzien in art. 9 Verdrag van Aarhus komt verder in de tekst aan bod in randnrs. 43-45.

86 Vaste rechtspraak, bv. RvS 13 januari 2015, nr. 229.802, bvba Van der Auwera; RvS 13 januari 2015, nr. 229.803, Mariën; RvS 9 juni 2015, nr. 231.493, Jansen; RvS 27 oktober 2015, nr. 232.722, Mintjens; RvS 20 november 2015, nr. 232.999, Verbeeck; RvS 13 november 2015, nr. 232.900, Meskens; RvS 22 november 2016, nr. 236.497, Verhiest; RvS 14 maart 2017, nr. 237.639, bvba Vanderschrick-Kwekerij-Verpakking; RvS 11 oktober 2017, nr. 239.357, Verstappen; RvS 20 juni 2017, nr. 238.578, Marchand; RvS 20 juni 2017, nr. 238.579, nv Huyzentruyt Development & Investments; RvS 29 mei 2018, nr. 241.653, bvba Immo Roodhoofd.

87 RvS 4 november 2014, nr. 229.050, Sampermans; RvS 26 april 2016, nr. 234.537, Forgeur.

van een onroerend goed binnen het plangebied van een RUP, onmiddellijke omwonenden⁸⁸, een zakelijkerechtenhouder⁸⁹ of een gebruiker van gronden binnen het plangebied⁹⁰. Een commercieel belang kan volstaan⁹¹ evenals het feit dat verzoekende partijen aantonen geregeld in het plangebied te gaan wandelen⁹². In algemene zin stelt de Raad van State dat de belangenvereiste, mede in het licht van het Verdrag van Aarhus, met de nodige soepelheid moet worden beoordeeld. Iemand die zich tot doel heeft gesteld de eigenheid van zijn omgeving te behouden, heeft een voldoende belang om een gemeentelijk RUP aan te vechten dat voor gevolg kan hebben dat de druk toeneemt om in zijn omgeving meer meergezinswoningen te bouwen⁹³. Iemand die te ver van het plangebied woont om gevolgen te ondervinden van het RUP heeft geen voldoende belang⁹⁴.

Anderzijds heeft een verzoekende partij die wel een ontvankelijk beroep heeft ingesteld geen belang bij het middel in zoverre zij daarin aanvoert dat de bezwaren uitgaande van derden niet afdoende zijn weerlegd⁹⁵.

Dit alles betekent dat het niet-behandelen van een bezwaar ingediend door een lid van 'het publiek' die geen persoonlijk belang heeft om het RUP aan te vechten, niet kan leiden tot de vernietiging van het RUP door de Raad van State⁹⁶.

26 Omgekeerd is het logisch dat de mogelijkheid voor iedereen van het publiek om bezwaren of opmerkingen in te dienen, impliceert dat elk bezwaar of elke opmerking een aanleiding kan vormen om na het openbaar onderzoek het ontwerp-RUP aan te passen. Het feit dat een aanpassing gebeurt op grond van een

bezwaar van een niet-belanghebbende maakt die aanpassing op zich niet onwettig, ook al heeft een niet-belanghebbende achteraf geen toegang tot de Raad van State. Wel kunnen derde-belanghebbers in dergelijke gevallen betwisten dat de aanpassing een voldoende grond vindt in het (rechtmatig ingediende) bezwaar⁹⁷.

B. Aanpassing van het ontwerp-RUP na het openbaar onderzoek

1. Algemene principes volgens de RUP-procedure

a. Aanpassing van het RUP

27 Zoals gezegd, bepalen het Verdrag van Aarhus en de Plan-MER-Richtlijn dat bij de vaststelling van het besluit over het plan naar behoren rekening moet worden gehouden met het resultaat van de inspraak.

De VCRO houdt expliciet rekening met die vereisten zowel voor de effectenbeoordelingen als voor het eigenlijke RUP. Vooreerst beoordelen de bevoegde diensten voor milieueffectrapportage voorafgaandelijk aan de definitieve vaststelling van het RUP de kwaliteit van het planmilieueffectrapport, waarbij ze o.a. rekening houden met de tijdens het openbaar onderzoek geformuleerde adviezen, opmerkingen en bezwaren⁹⁸. Daarnaast kunnen bij de definitieve vaststelling van het plan ten opzichte van het voorlopig vastgestelde plan (alleen) wijzigingen worden aangebracht die gebaseerd zijn op of voortvloeien uit de adviezen, de opmerkingen en de bezwaren die tijdens het openbaar onderzoek geformuleerd zijn⁹⁹. De regeling is een decretale bevestiging van de rechtspraak van de (Nederlandstalige kamer van de) Raad van State met betrekking tot

88 RvS 24 januari 2012, nr. 217.510, Janssen, p. 4; RvS 16 december 2014, nr. 229.557; RvS 3 augustus 2012, nr. 220.410, Vandamme; RvS 22 januari 2013, nr. 222.168, Van Riet, p. 12; RvS 22 januari 2013, nr. 222.176, nv 't Hofke.

89 RvS 3 januari 2012, nr. 217.097, Coen; RvS 8 januari 2014, nr. 225.988, Vandebroek; RvS 15 januari 2014, nr. 226.086, vzw Greenplease; RvS 28 maart 2017, nr. 237.834, Van Huele; RvS nr. 240.302, 22 december 2017, nv Alcovil.

90 RvS 5 februari 2013, nr. 222.376, bvba Jadem Arabians.

91 RvS 17 september 2019, nr. 245.469, CVA Wereldhave Belgium.

92 RvS 21 juni 2012, nr. 219.903, De Beleyr; RvS 17 december 2019, nr. 246.405, Harth.

93 RvS 2 maart 2021, nr. 249.943, de Liedekerke.

94 RvS 21 juni 2012, nr. 219.903, De Beleyr; RvS 10 februari 2015, nr. 230.151, Demuytere; RvS 6 maart 2020, nr. 247.242, XXX.

95 RvS 20 juni 2013, nr. 223.990, Degrijse; RvS 2 december 2013, nr. 225.664, bvba Jadem Arabians; RvS 31 januari 2014, nr. 226.307, Van Looy; RvS 7 oktober 2014, nr. 228.670, Grossard; RvS 10 september 2019, nr. 245.397, Decorte. Zie ook de rechtspraak vermeld in randnr. 20 waarin de Raad van State oordeelt dat een verzoekende partij zich niet in de plaats kan stellen van een derde-bezwaarindienaar, die als enige geplaatst is om te oordelen of het gevolg dat aan zijn bezwaar is gegeven hem voldoet.

96 Zie ook verder randnrs. 43-45 i.v.m. de relatie tussen het recht om een bezwaar in te dienen en toegang tot de rechter.

97 Zie over de mogelijkheid tot aanpassen van het RUP na het openbaar onderzoek verder onder randnrs. 27 e.v.

98 Art. 2.2.10, § 5, tweede lid VCRO (gewestelijk RUP), art. 2.2.15, § 6, tweede lid VCRO (provinciaal RUP) en art. 2.2.21, § 6, tweede lid VCRO (gemeentelijk RUP).

99 Art. 2.2.10, § 5, derde lid VCRO (gewestelijk RUP), art. 2.2.15, § 6, derde lid VCRO (provinciaal RUP) en art. 2.2.21, § 6, derde lid VCRO (gemeentelijk RUP).

de vroegere gewestplanprocedure¹⁰⁰. LARSEN merkt op dat dit getuigt van een expliciete regeling om tegemoet te komen aan de vereiste uit het Verdrag van Aarhus teneinde rekening te houden met de resultaten van de inspraak¹⁰¹.

28 De regel die aanpassingen mogelijk maakt in het licht van de resultaten van het openbaar onderzoek werkt beperkend, in die zin dat de plannende overheid, eens de formele besluitvormingsprocedure is gestart, niet langer vrij is om eender welke wijziging ten aanzien van het voorlopig vastgestelde ontwerp van ruimtelijk uitvoeringsplan door te voeren. Na de voorlopige vaststelling kan het ontwerp enkel nog worden gewijzigd als

de wijzigingen gebaseerd zijn op voortvloeiende uit de tijdens het openbaar onderzoek geformuleerde bezwaren en opmerkingen of de adviezen, uitgebracht door de aangeduide diensten en overheden, of het advies van de adviescommissie¹⁰².

29 De definitieve vaststelling van het plan kan geen betrekking hebben op delen van het grondgebied die niet opgenomen zijn in het voorlopig vastgestelde plan¹⁰³. Dit is vanuit de principes van inspraak een logische beperking. Het verruimen van het plangebied vereist immers een nieuw openbaar onderzoek¹⁰⁴.

Omgekeerd is de uitsluiting van een planonderdeel bij de definitieve vaststelling van het RUP niet principieel uitgesloten, maar is dit te beschouwen als een wijziging van het ontwerp-RUP en dit is bijgevolg enkel mogelijk op grond van een bezwaar of een opmerking of een advies¹⁰⁵.

30 In de rechtspraak zijn heel wat voorbeelden te vinden van de mogelijkheden en de beperkingen van de regeling.

De toevoeging van een overdruk “bouwvrij gebied” op basis van een bezwaar is mogelijk¹⁰⁶. Een tegemoetkoming aan een bezwaar dat slechts in subsidiaire orde wordt aangevoerd, kan volstaan¹⁰⁷.

Anderzijds is een advies dat werd uitgebracht in het kader van de plenaire vergadering over het voorontwerp van het RUP geen advies over het door de gemeenteraad ter openbaar onderzoek voorgelegd ontwerp en dit is dus niet dienend¹⁰⁸. Als een bezwaarindienaar zijn bezwaarschrift intrekt, kan dit niet meer dienen als basis voor een wijziging van het ontwerp van RUP¹⁰⁹. Een bestemmingswijziging bij de definitieve vaststelling van het RUP mag niet enkel zijn gesteund op een “bedenking en suggestie” uit het openbaar onderzoek maar moet voortvloeien uit een “bezwaar”¹¹⁰.

31 Het behoort tot de discretionaire bevoegdheid van de betrokken administratieve overheid om een ontwerp-RUP al dan niet aan te passen aan de bezwaren geformuleerd tijdens het openbaar onderzoek en/of aan het advies van een adviserende overheid¹¹¹. Het feit dat een verruiming van het plangebied een nieuw openbaar onderzoek vereist, en dat dit in deze fase van het planningsproces niet mogelijk wordt bevonden, kan een voldoende argument zijn om niet in te gaan op een bezwaar¹¹².

100 G. DEBERSAQUES en P.-J. DEFOORT, “Ruimtelijke Uitvoeringsplannen” in B. HUBEAU, W. VAN-DEVYVERE en G. DEBERSAQUES (eds.), *Handboek Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw*, Brugge, die Keure, 2010, 353, nr. 106, en de in vn. 471 vermelde rechtspraak; R. VEKEMAN, *Ruimtelijke ordening en stedenbouw. Planologie, verordeningen en vergunningen*, Mechelen, Kluwer, 2004, 81-82; nr. 88. Zie over die vroegere rechtspraak D. VERHOEVEN, “Bestemmingswijzigingen tijdens de goedkeuringsprocedure van plannen van aanleg: naar meer tegenspraak in openbare onderzoeken?”, noot onder RvS 15 juni 2006, nr. 160.169, *TROS* 2007, 165-173.

101 Ch. LARSEN, “Het Verdrag van Aarhus en de Toepassing ervan in het Belgisch Recht – deel 2”, *TMR* 2005, 499, nr. 87.

102 RvS 2 december 2009, nr. 198.435, nv Horcon e.a.; RvS 22 september 2011, nr. 215.287, Sente; RvS 19 april 2010, nr. 203.053, Het Beschermcomité van de 51ste Scoutsgroep St Mauritius; RvS 19 mei 2017, nr. 238.269, nv AG Real Estate.

103 Art. 2.2.10, § 5, vierde lid VCRO (gewestelijk RUP), art. 2.2.15, § 6, vierde lid VCRO (provinciaal RUP) en art. 2.2.21, § 6, vierde lid VCRO (gemeentelijk RUP).

104 RvS 23 april 2012, nr. 218.988, bvba All Sport.

105 RvS 19 mei 2017, nr. 238.269, nv AG Real Estate, noot M. ROOSEMONT en O. COOPMAN, “Grenzen aan de beslissingsbevoegdheid van de overheid na het openbaar onderzoek over een RUP nogmaals scherpgesteld”, *TROS* 2017, 208-214.

106 RvS 24 juni 2011, nr. 214.173, Demarez.

107 RvS 10 maart 2015, nr. 230.454, nv Fun Belgium.

108 RvS 4 november 2014, nr. 229.033, Herremans.

109 RvS 3 augustus 2012, nr. 220.410, Vandamme.

110 RvS 15 juni 2010, Debryne, nr. 205.195. Dit arrest is opmerkelijk streng, nu de regeling het niet enkel mogelijk maakt om wijzigingen te steunen op ‘bezwaren’, maar ook op ‘opmerkingen’ uit het openbaar onderzoek. De grens tussen een ‘opmerking’ en een ‘bedenking of suggestie’ is m.i. flinterdun. In een ander arrest aanvaardt de Raad van State trouwens wel een aanpassing waarbij de plannende overheid heeft “gevolg gegeven aan een suggestie uit het advies van Ruimte Vlaanderen” (RvS 8 april 2020, nr. 247.376, Altruye).

111 RvS 17 maart 2010, nr. 202.010, nv Vas.

112 RvS 23 april 2012, nr. 218.988, bvba All Sport.

32 Een wijziging moet in de lijn liggen van het bezwaar waarop de wijziging is gebaseerd. Een verduidelijking van het initiële bestemmingsvoorschrift door een aanvulling ervan vormt een wijziging op grond van het bezwaar waarbij de onduidelijkheid van de stedenbouwkundige voorschriften werd aangeklaagd¹¹³.

Omgekeerd vindt een uitbreiding van een buffer ten opzichte van het ontwerp van RUP geen steun in een bezwaar dat gericht was tegen de buffer omdat dit het uitzicht op het landschap belemmert¹¹⁴. Adviezen en bezwaren die enkel het ‘behoud’ van de bestaande kleinhandel, kantoren, diensten en recreatie voorstaan, zijn niet dienstig voor een wijziging die ook nieuwe dergelijke activiteiten toelaat¹¹⁵.

33 Een wijziging na het openbaar onderzoek op basis van adviezen moet voldoende zorgvuldig worden verantwoord, als de adviezen niet in detail bepalen hoever de wijziging moet gaan¹¹⁶.

Het loutere feit dat nog tijdens de gemeenteraad, bij de definitieve vaststelling, wijzigingen aan het plan werden aangebracht, toont op zich niet aan dat het bestreden besluit onzorgvuldig zou zijn tot stand gekomen¹¹⁷. Een aanpassing aan het grafisch plan ten gevolge van het advies van de adviescommissie zonder (overvloedige) verantwoording in het definitieve vaststellingsbesluit doet niets af aan de wettigheid ervan¹¹⁸. Het is niet vereist dat het besluit tot definitieve vaststelling van het RUP een expliciete vermelding bevat van de wijzigingen ten opzichte van het ontwerp¹¹⁹.

34 Na een wijziging op basis van een advies of een bezwaar is een nieuw openbaar onderzoek in principe niet nodig¹²⁰. Hetzelfde geldt voor een nieuw advies van de adviescommissie¹²¹, en al zeker niet voor een aanpassing die voortvloeit uit een stellingname van de adviescommissie¹²².

35 Wanneer evenwel essentiële wijzigingen worden doorgevoerd, moeten deze wel aan een nieuw openbaar onderzoek en adviesronde worden onderworpen, zelfs wanneer deze het gevolg zijn van bezwaren, opmerkingen of adviezen¹²³.

Een verzoekende partij bij de Raad van State moet wel een belang kunnen aantonen bij een middel dat opwerpt dat een nieuw openbaar onderzoek had moeten plaatsvinden na een aanpassing van het ontwerp-RUP. Dit is niet het geval als de aanpassing tegemoetkomt aan een bezwaar dat werd ingediend door de verzoekende partij¹²⁴.

Het is aan de verzoekende partij om aan te tonen of aannemelijk te maken dat aanpassingen aan het RUP als substantiële wijzigingen van het ontwerp-RUP dienen te worden begrepen, zodat het ontwerp-RUP een nieuw openbaar onderzoek en adviesronde vereist. De loutere vaststelling dat een aantal wijzigingen werden doorgevoerd ten opzichte van de voorlopig vastgestelde stedenbouwkundige voorschriften volstaat daartoe niet, evenmin als het algemene betoog dat de wijzigingen betrekking hebben op “cruciale voorschriften (...)” en de algemene bewering dat het “geen kleine wijzigingen, doch steeds fundamentele aanpassingen” betreft¹²⁵. Een aanvulling van de toelichtingsnota op basis van bezwaren uit het openbaar onderzoek is geen essentiële wijziging van het definitieve RUP ten opzichte van het ontwerp dat een nieuw openbaar onderzoek vereist¹²⁶. Hetzelfde geldt voor de wijziging van de stedenbouwkundige voorschriften van facultatief ondergronds parkeren naar verplicht ondergronds parkeren op basis van het wettelijk vereiste advies van de instantie bevoegd voor onroerend erfgoed¹²⁷. Het toevoegen van een woonbehoeftestudie om tegemoet te komen aan

113 RvS 5 februari 2016, nr. 233.745, bvba Maritim Containerdraining.

114 RvS 4 november 2014, nr. 229.033, Herremans.

115 RvS 15 juni 2010, nr. 205.243, nv Mulder Natural Foods.

116 RvS 13 december 2016, nr. 236.740, nv Handelondernemingen Succes (i.v.m. een vermindering van de maximale brutoverkoopsovervlakte op basis van de adviezen van zowel provincie, Ruimte Vlaanderen als de Gecoro. De plannende overheid liet evenwel na de hoegrootheid van de vermindering te verantwoorden).

117 RvS 28 juni 2011, nr. 214.212, Lauwers.

118 RvS 21 december 2009, nr. 199.166, nv Immo Kouters.

119 RvS 4 november 2014, nr. 229.033, Herremans.

120 RvS 8 april 2020, nr. 247.376, Altruye; RvS 20 maart 2012, nr. 218.550, De Wispelaere (i.v.m. een schrapping van beperkte plandelen en het hieraan verbonden stedenbouwkundig voorschrift uit het ontwerpplan na het openbaar onderzoek. Dit arrest had geen betrekking op een RUP maar op een BPA).

121 RvS 9 september 2010, nr. 207.267, Smout.

122 RvS 21 december 2009, nr. 199.166, nv Immo Kouters.

123 RvS 6 mei 2010, nr. 203.735, Janssen. Dit principe is een verderzetting van de vroegere rechtspraak over de plannen van aanleg (zie T. DE WAELE, “Van ontwerp tot definitief plan: overheid, bezint eer ge begint”, *TROS* 2007, 43-53).

124 RvS 10 maart 2015, nr. 230.454, nv Fun Belgium.

125 RvS 10 maart 2015, nr. 230.454, nv Fun Belgium.

126 RvS 26 april 2016, nr. 234.537, Forgeur.

127 RvS 23 oktober 2013, nr. 225.221, bvba Medisch Kabinet Dr. Devleeschouwer.

de adviezen en de bezwaren tast de wet-
tigheid van het RUP niet aan¹²⁸.

b. Aanpassingen in relatie tot de plan-m.e.r.

36 Het definitief vastgestelde RUP mag niet op essentiële wijze verschillen van het plan dat aan een plan-MER werd onderworpen¹²⁹. Hetzelfde geldt voor een ontheffingsbeslissing. Het uiteindelijke RUP mag niet op een voor de milieueffectbeoordeling relevant punt verschillen van het voorontwerp van ruimtelijk uitvoeringsplan waarop de screeningsnota en de ontheffingsbeslissing van de dienst MER betrekking hebben¹³⁰. Het uiteindelijke RUP moet immers in al zijn aspecten voldoende onderzocht zijn in de effectenbeoordeling¹³¹.

STRUBBE merkt op dat bepaalde rechtspraak hierover opmerkelijk streng is¹³² en hij wijst erop dat een blinde toepassing en/of verdere verstrenging van deze rechtspraak – inzonderheid in de gevallen dat geen MER wordt opgemaakt, maar enkel een m.e.r.-screening – ertoe leiden dat nagenoeg elk RUP kan worden vernietigd, nu nagenoeg in elk planproces wel iets wordt gewijzigd in navolging van de ingediende bezwaren, opmerkingen of adviezen. In dit verband kan worden opgemerkt dat een te strenge rechtspraak inderdaad op gespannen voet komt te staan met de uitdrukkelijke wens van het Verdrag van Aarhus en van de Plan-MER-Richtlijn om rekening te houden met de resultaten van de inspraak. Dit is zeker zo als deze rechtspraak ertoe zou leiden ervoor te opteren een aanpassing niet te doen omwille van het gevaar dat de aanpassing niet gedekt

is door de plan-m.e.r.-screening, omwille van een onredelijk strenge interpretatie hierover door de rechtspraak¹³³.

Anders is het als er een MER wordt opgemaakt, nu de MER – in tegenstelling tot de m.e.r.-screening – open wordt gehouden tot vlak voor de definitieve vaststelling van het RUP (zie volgende randnr.).

37 Nieuw in vergelijking met de vroegere situatie, waarbij het plan-MER eerst definitief moest zijn goedgekeurd en waarbij vervolgens de RUP-procedure werd opgestart, is dat volgens de geïntegreerde planningsprocedure het MER niet vooraf definitief moet zijn goedgekeurd, maar dat het ontwerp van MER samen met het ontwerp van RUP aan het openbaar onderzoek wordt onderworpen¹³⁴.

De bevoegde diensten voor milieueffectrapportage en veiligheidsrapportage beoordelen voorafgaandelijk aan de definitieve vaststelling van het RUP de kwaliteit van het planmilieueffectrapport. Ze toetsen aan de scopingnota en aan de gegevens die vereist zijn conform het DABM, en ze houden rekening met de tijdens het openbaar onderzoek geformuleerde adviezen, opmerkingen en bezwaren¹³⁵.

In tegenstelling tot wat het geval is voor het RUP, bepaalt de VCRO niet letterlijk dat bij de definitieve vaststelling van MER ten opzichte van het ontwerp-MER wijzigingen kunnen worden aangebracht. Dit neemt niet weg dat die mogelijkheid bestaat¹³⁶, nu de mogelijkheid om het MER nog in de loop van het planproces aan te passen een van de essentiële doelstellingen was van het integratiedecreet van 1 juli 2016. De memorie van toelichting benadrukt dat de praktijkervaring leert dat het dikwijls wenselijk is om het plan-MER te kunnen aanvullen zonder dat de procedure

128 RvS 17 september 2012, nr. 220.608, Schreurs. Zie ook RvS 6 oktober 2020, nr. 248.475, Meulebroeck i.v.m. het toevoegen van een behoeftestudie voor bedrijvigheid na het openbaar onderzoek.

129 RvS 8 oktober 2019, nr. 245.690, Verbeke; RvS 7 december 2015, nr. 233.147, XXX.

130 RvS 11 september 2018, nr. 242.286, nv Evan Furniture; RvS 5 oktober 2018, nr. 242.538, Kerkfabriek OLVH Zevegem (het bestemmingsplan volgens het ontwerp-GRUP mag niet wezenlijk verschillen van het (voorontwerp van) bestemmingsplan waarop de screeningsnota en de ontheffingsbeslissing van de dienst MER gestoeld is). Zoals hoger gezegd (zie randnr. 12), zit de vroegere zgn. plan-m.e.r.-screeningsnota in de nieuwe procedure van het geïntegreerde planproces vevat in de startnota (zie art. 2.2.4, § 2, 6° VCRO).

131 RvS 19 november 2019, nr. 246.125, Mees (i.v.m. een screening die ervan uitging dat er een groenbuffer zou komen tussen het nieuw te bestemmen bedrijventerrein en de aanpalende woning van de verzoevende partij, terwijl de verplichte buffer was weggefallen in het definitieve RUP), met noot M. STRUBBE, “Planaanpassingen na de ontheffings- of goedkeuringsbeslissing van de dienst MER: nood aan een actualiteitstoets?”, *TROS* 2020, 127-138 en de aldaar besproken rechtspraak i.v.m. plan-m.e.r.-screening RvS 30 september 2014, nr. 228.589, De Meulemeester; RvS 11 oktober 2017, nr. 239.359, Coenen; RvS 26 juni 2019, nr. 244.966, nv Belvu en i.v.m. plan-MER; RvS 8 oktober 2019, nr. 245.690, Verbeke.

132 *Ibid.*, 129-130, nrs. 4 en 5, met verwijzing naar RvS 26 juni 2018, nr. 241.935, bvba Souverrain 400; RvS 11 september 2018, nr. 242.286, nv Evan Furniture.

133 Zie voor een minder strenge interpretatie het door STRUBBE besproken arrest RvS 29 april 2013, nr. 223.319, Bodson (M. STRUBBE, “Planaanpassingen na de ontheffings- of goedkeuringsbeslissing van de dienst MER: nood aan een actualiteitstoets?”, *TROS* 2020, 131-132, nr. 10).

134 *Ibid.*, 133-134, nrs. 16-20.

135 Resp. art. 2.2.1, § 5, tweede lid VCRO (gewestelijk RUP), art. 2.2.15, § 6, tweede lid VCRO (provinciaal RUP) en art. 2.2.21, § 6 VCRO (gemeentelijk RUP).

136 Voor een voorbeeld, zie RvS 19 november 2021, nr. 252.163, Monsieurs, over een RUP waarbij na het openbaar onderzoek het RUP werd aangepast en de passende beoordeling in het MER werd aangevuld.

voor milieueffectrapportage volledig her-
nomen moet worden. Daarom kiest de
decreetgever voor het ‘openhouden’ van
het ontwerpplan-MER tot na het open-
baar onderzoek¹³⁷.

De reden waarom die aanpassingsmo-
gelijkheid niet expliciet in de VCRO is
opgenomen, is te verklaren door een es-
sentieel procedureel verschil tussen het
RUP en het MER. Daar waar er over het
ontwerp-RUP door de plannende over-
heid een formele beslissing wordt ge-
nomen over de voorlopige vaststelling, is
dit niet zo voor het ontwerp-MER¹³⁸.

38 De memorie van toelichting bij het
Integratiedecreet van 1 juli 2016 stelt de
vraag in welke gevallen een aanpassing
van het MER aan een nieuw openbaar
onderzoek moet worden onderworpen,
en bespreekt in dit verband een paar sce-
nario's. Er is volgens de memorie van toe-
lichting geen nieuw openbaar onderzoek
nodig als een bezwaar, een opmerking of
een advies leidt tot een aanpassing van het
effectenonderzoek, waarbij de conclusies
van het effectenonderzoek niet of niet

significant wijzigen. Als daarentegen de
opmerking leidt tot een aanpassing van
het effectenonderzoek en als de conclu-
sies van het effectenonderzoek signifi-
cant wijzigen (met wel of niet een aange-
past RUP als gevolg) moet het planteam
nagaan of een nieuw openbaar onderzoek
noodzakelijk is. Als er aanpassingen ge-
beuren buiten de scope van het plan,
dient de scopingnota te worden aangepast
en moet de voorlopige vaststelling op-
nieuw gebeuren, wat een nieuw openbaar
onderzoek met zich meebrengt¹³⁹.

Ook in de *Guidance* bij de Plan-MER-
Richtlijn wordt opgemerkt dat raadple-
ging soms belangrijke nieuwe informatie
aan het licht brengt die kan leiden tot
aanzienlijke wijzigingen in het plan of
het programma en bijgevolg in de mi-
lieueffecten die worden verwacht. In een
dergelijk geval kan een herziening van het
effectenrapport noodzakelijk zijn en, af-
hankelijk van de aard en omvang van de
wijzigingen, een nieuwe raadpleging¹⁴⁰.

39 Volledigheidshalve kan nog worden
opgemerkt dat, net zoals het tot de dis-

cretionaire bevoegdheid van de overheid
behoort om al dan niet op basis van een
bezwaar het RUP aan te passen, de over-
heid over een discretionaire bevoegdheid
beschikt om te oordelen of op basis van
bezwaren tijdens het openbaar onderzoek
al dan niet een nieuw of aanvullend effec-
tenonderzoek moet worden uitgevoerd.
Dit is bijvoorbeeld niet het geval als be-
langhebbenden naar aanleiding van de
publieke consultatie over de (toenmalige)
kennisgeving – nu: startnota – een in-
spraakreactie hadden ingediend waaruit
een voorkeur bleek voor een bepaald al-
ternatief, waarbij dit alternatief na onder-
zoek uiteindelijk niet werd overgenomen,
en waarbij diezelfde belanghebbenden in
de loop van het openbaar onderzoek over
het ontwerp-RUP twee nieuwe alterna-
tieve locaties voorstellen¹⁴¹.

2. Aanpassen van een RUP met toe- passing van de administratieve lus of na een vernietigingsarrest van de Raad van State

40 Bij de mogelijkheid om een RUP aan
te passen na het openbaar onderzoek,
zonder dat hierbij een nieuw openbaar
onderzoek of adviesronde vereist is, kun-
nen nog twee specifieke gevallen worden
besproken: het toepassen van een admi-
nistratieve lus¹⁴² en het opnieuw vaststel-
len van een RUP na een vernietigings-
arrest door de Raad van State¹⁴³.

41 De VCRO voorziet de mogelijkheid
voor de plannende overheid om, met het
oog op het herstel van een onregelmatig-
heid, het besluit houdende definitieve
vaststelling van het ruimtelijk uitvoerings-
plan geheel of gedeeltelijk in te trekken en
te hernemen, waarbij het wettigheidsge-
brek wordt rechtgezet. Hierbij gelden op-
nieuw dezelfde regels als bij de definitieve
vaststelling van het RUP na het openbaar
onderzoek, met uitzondering van de ver-
valtermijn van honderdtachtig dagen¹⁴⁴.

137 *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 687/1, 28. Voor een ontluisterende analyse van de problemen van de onmogelijkheid in de vroegere procedure voor de aanpassing van de plan-MER, inzonderheid na de vernietiging van een RUP door de Raad van State, zie M. STRUBBE, “RvS fluit creatieve combinatie van plan-MER en plan-m.e.r.-screening terug”, *STORM* 2021/2, bijdrage 23.

138 Art. 2.2.10, § 1, eerste lid VCRO (gewestelijk RUP), art. 2.2.15, § 1, eerste lid VCRO (provinciaal RUP) en art. 2.2.21, § 1, eerste lid VCRO (gemeentelijk RUP).

139 *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 687/1, 28.

140 Europese Commissie, *Uitvoering van Richtlijn 2001/42*, p. 38, nr. 7.1, https://ec.europa.eu/environment/archives/eia/pdf/030923_sea_guidance_nl.pdf.

141 RvS 16 maart 2010, nr. 201.908, Tavernier.

142 Zie hierover M. ROOSEMONT, “Iedereen zijn bestuurlijke lus: nu ook ruimtelijke uitvoeringsplannen”, noot onder GwH 17 september 2015, nr. 118/2015, *TOO* 2016, 430-432; S. BOULLART, “De bestuurlijke lus en de administratieve lus vanuit het oogpunt van de rechtsbescherming van de rechtsonderhorige” in P. TAELEMAN (ed.), *Efficiënt procederen voor een goede rechtsbedeling*, Mechelen, Wolter Kluwer Belgium, 2016, 453-455.

143 Zie hierover J. LUST, “Vernietigd door de Raad van State: Over and Out?”, *TROS* 2020, 291-292.

144 Art. 2.2.10, § 7 VCRO (gewestelijk RUP), art. 2.2.15, § 8 VCRO (provinciaal RUP) en art. 2.2.21, § 8 VCRO (gemeentelijk RUP), ingevoerd door het decreet 4 april 2014 houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot de ruimtelijke ordening en het grond en pandenbeleid, *BS* 15 april 2014.

De herstelmogelijkheid voor een ruimtelijk uitvoeringsplan kan enkel worden toegepast wanneer de eerste definitieve vaststelling van het ruimtelijk uitvoeringsplan gebeurd is binnen de gestelde vervalt termijn¹⁴⁵. Nu de VCRO spreekt over een 'intrekking', zijn logischerwijs de algemene principes van de jurisprudentiële intrekkingen van toepassing¹⁴⁶. De beslissing waarbij het besluit tot definitieve vaststelling van het RUP wordt ingetrokken en hernomen, maakt een administratieve rechtshandeling uit die kan worden bestreden bij de Raad van State, zodat die Raad in voorkomend geval zal kunnen beoordelen of het nieuwe besluit steunt op actuele juridische en feitelijke gegevens¹⁴⁷. De regeling houdt geen verplichting in om in de beslissingen zelf aan te geven welke onregelmatigheden worden hersteld¹⁴⁸.

De motivering bij het amendement dat heeft geleid tot de bepaling, bevestigt dat

de herneming van de definitieve vaststelling enkel kan voor het rechtzetten van onregelmatigheden/wettigheidsbezwaren. Het hernemen van het besluit kan niet worden gemotiveerd vanuit het feit dat de plannende overheid 'van gedachte' zou veranderd zijn of om wijzigingen door te voeren die niet voortvloeien uit het openbaar onderzoek. Dit betekent dat slechts wijzigingen kunnen worden aangebracht, die gebaseerd zijn op of voortvloeien uit de tijdens het openbaar onderzoek geformuleerde adviezen, opmerkingen en bezwaren¹⁴⁹. Het kan o.a. gaan om wettigheidsbezwaren die blijken uit een schorsingsarrest van de Raad van State of uit kennisname van middelen, ontwikkeld voor die Raad¹⁵⁰.

Die motivering heeft het Grondwettelijk Hof ervan overtuigd te besluiten dat de regeling geen schending is van *standstill*-beginsel (art. 23 Gw.) of van het Verdrag

van Aarhus, noch van het gelijkheidsbeginsel, onder voorbehoud van de volgende interpretatie: "B.20. Gelet op het feit dat er reeds een openbaar onderzoek over het ingetrokken besluit heeft plaatsgevonden, dat de wijzigingen van dat besluit enkel betrekking kunnen hebben op vastgestelde onregelmatigheden, en dat het hernomen besluit gebaseerd dient te zijn op actuele juridische en feitelijke gegevens, doet de bestreden regeling geen afbreuk aan artikel 7 van het Verdrag van Aarhus. Om dezelfde redenen houden de bestreden bepalingen geen aanzienlijke achteruitgang in van het bestaande beschermingsniveau."¹⁵¹ Het Grondwettelijk Hof bevestigt hiermee uitdrukkelijk dat het Verdrag van Aarhus slechts één openbaar onderzoek vereist en dat een aanpassing van het plan na het openbaar onderzoek principieel mogelijk is zonder hierover een nieuw openbaar onderzoek te moeten voeren, op voorwaarde dat dit gebeurt op basis van actuele juridische en feitelijke gegevens.

42 Als de plannende overheid geen gebruik heeft gemaakt van de administratieve lus kan zij het RUP na een vernietiging door de Raad van State hernemen, en dit vanaf het punt waarop die Raad een onwettigheid heeft vastgesteld¹⁵². De overheid beschikt in beginsel opnieuw over de volle termijn om een nieuwe beslissing te nemen. Een dergelijke hervatting is slechts in overeenstemming te brengen met een zinvol bezwaarrecht en met het zorgvuldigheidsbeginsel indien de gegevens waarop het bestreden besluit steunt niet achterhaald zijn¹⁵³. Als uit het vernietigingsarrest blijkt dat de procedure is fout gelopen na het openbaar onderzoek, kan de plannende overheid, zonder een nieuw openbaar onderzoek te organiseren, het RUP opnieuw vaststellen met een (niet-essentiële) wijziging¹⁵⁴, uiteraard voor zover dit gesteund is op een bezwaar of een opmerking of op een advies uit het oorspronkelijke openbaar onderzoek en adviesronde¹⁵⁵.

145 RvS 20 mei 2020, nr. 247.611, nv Edegem Real Estate.

146 Zie over de intrekkingen o.a. A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Mechelen, 2017, Wolters Kluwer, 1038-1048, nrs. 1183-1187; I. OPDEBEEK en P. DE SOMERE, *Algemeen Bestuursrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 124-127; M. VAN DAMME en F. DEKESSEL, *Intrekking van de administratieve rechtshandeling*, Brugge, die Keure, 1994, 134 blz.; A. VAN MENSEL, I. CLOECKAERT, W. ONDERDONCK en S. WYCKAERT, *De Administratieve Rechtshandeling. Een proeve*, Gent, Mys & Breesch, 1997, 149-162, nrs. 422-449.

147 GwH 17 september 2015, nr. 118/2015, overw. B.19.3, tweede alinea.

148 RvS 24 november 2017, nr. 239.960, Bontinck (in het voorliggende geval bleek uit het administratieve dossier dat de intrekking en de herneming was ingegeven door de vaststelling dat een aantal bezwaren door de Gecoro niet of nauwelijks werd behandeld en dat in dit geval het de gemeenteraad toekomt om de bezwaren zelf te behandelen).

149 *Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2371/3, p. 4.

150 *Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2371/4, p. 13-14.

151 GwH 17 september 2015, nr. 118/2015.

152 O.a. RvS 27 november 2020, nr. 249.077, Op De Beeck; RvS 27 november 2020, nr. 249.075, Van Heule; RvS 20 juni 2017, nr. 238.579, nv Huyzentruyt Development & Investments; RvS 19 mei 2017, nr. 238.269, nv AG Real Estate; RvS 2 februari 2010, nr. 20.313, nv Conocophillips (i.v.m. een BPA); zie hierover J. LUST, "Vernietigd door de Raad van State: Over and Out?", *TROS* 100, 291-293.

153 RvS 24 februari 2009, nr. 190.762, Van Ermen en vzw vrienden van het Heverleebos en Meerdaalwoud; RvS 3 december 2013, nr. 225.678, NV Geysen Handelonderneming. De verzoekende partijen moeten voldoende concreet aantonen dat er algemeen sprake is van gewijzigde feitelijke omstandigheden (RvS 14 november 2014, nr. 229.171, Cauwenberg-De Brabanter).

154 RvS 14 november 2014, nr. 229.171, Cauwenberg-De Brabanter.

155 RvS 8 april 2020, nr. 247.376, Altruye.

C. Relatie tussen het al dan niet indienen van een bezwaar en de mogelijkheid om een beroep in te stellen

43 Volgens een vaste rechtspraak ontleent het feit dat men geen bezwaar indient tijdens de fase van het openbaar onderzoek een verzoeker niet het belang voor een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State¹⁵⁶.

Daarnaast heeft het feit dat een verzoevende partij tijdens het openbaar onderzoek een bezwaarschrift heeft ingediend, niet tot gevolg dat zij voor de Raad van State geen middelen mag aanvoeren die niet in het bezwaarschrift werden ingeroepen¹⁵⁷.

44 Omgekeerd volstaat het indienen van een bezwaar niet om een ontvankelijk beroep te kunnen indienen bij de Raad van State. Een verzoekende partij moet voor de Raad van State een voldoende persoonlijk, rechtstreeks, griefhoudend en geoorloofd belang kunnen laten gelden (zie hoger randnr. 25).

45 In dit verband kan de vraag worden gesteld of een bezwaarindiener uit artikel 9.3 van het Verdrag van Aarhus een recht op toegang tot de Raad van State zou kunnen putten, louter omwille van het feit dat hij een bezwaar heeft ingediend, zonder dat hij een reëel persoonlijk belang kan aantonen.

Artikel 9.3 van het Verdrag van Aarhus biedt voor 'het publiek' een recht op toegang tot bestuursrechtelijke of rech-

terlijke procedures om het handelen en het nalaten van overheidsinstanties te betwisten die strijdig zijn met bepalingen van haar nationale recht betreffende het milieu¹⁵⁸. Volgens artikel 2.4 van het Verdrag wordt onder 'het publiek' verstaan, één of meer natuurlijke of rechtspersonen en, in overeenstemming met nationale wetgeving of praktijk, hun verenigingen, organisaties of groepen. Voor 'het publiek' speelt dus geen belangenvereiste. Dit in tegenstelling tot 'het betrokken publiek', waaronder wordt verstaan het publiek dat gevolgen ondervindt of waarschijnlijk ondervindt van, of belanghebbende is bij milieubesluitvorming, waarbij milieuverenigingen die voldoen aan de eisen van nationaal recht, steeds geacht worden belanghebbenden te zijn¹⁵⁹.

Artikel 7 van het Verdrag van Aarhus biedt de lidstaten de mogelijkheid het publiek aan te wijzen dat kan inspreken met inachtneming van de doelstellingen van dit Verdrag. De VCRO heeft geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om de inspraakmogelijkheid te beperken tot een deel van 'het publiek', wat betekent dat iedereen – ook niet-belanghebbenden – volgens de VCRO een bezwaar kunnen indienen.

In dit verband – weliswaar ging het over de toegang tot de rechter om een vergunning aan te vechten – heeft het Europese Hof van Justitie van 14 januari 2021 in de Nederlandse zaak-*Stichting Varkens in Nood* geoordeeld dat de toegang tot de rechter op basis van artikel 9.3 van het Verdrag van Aarhus moet openstaan voor leden van 'het publiek', als dat publiek volgens het nationale recht ruimere rechten heeft dan wat is voorzien in het Verdrag van Aarhus¹⁶⁰. Zoals uit het voorgaande blijkt, heeft 'het publiek' volgens het nationale (Vlaamse) recht ruimere inspraakrechten dan wat is voorzien in het Verdrag van Aarhus.

156 Vaste rechtspraak, o.a. RvS 15 april 2008, nr. 182.078, Marievoet; RvS 9 september 2008, nr. 186.123, De Bruecker; RvS 2 december 2008, nr. 188.448, Gilissen; RvS 17 december 2008, nr. 188.915, Lacroix; RvS 14 januari 2010, nr. 199.481, Devroy; RvS 5 juli 2013, nr. 224.269, Lemahieu; RvS 18 maart 2014, nr. 226.809, nv Noordzeeparken; RvS 8 april 2014, nr. 227.063, bvba VZJ; RvS 25 november 2014, nr. 229.334, Wyers; RvS 17 september 2019, nr. 245.469, CVA Wereldhave Belgium.

157 O.a. RvS 25 januari 2013, nr. 222.251, d'Harcourt; RvS 25 november 2014, nr. 229.334, Wyers; RvS 9 mei 2019, nr. 244.417, vzw Milieufrent Omer Wattez.

158 Art. 9.3 luidt als volgt: "Aanvullend op en onverminderd de in het voorgaande eerste en tweede lid bedoelde herzieningsprocedures, waarborgt elke Partij dat leden van het publiek, wanneer zij voldoen aan de eventuele in haar nationale recht neergelegde criteria, toegang hebben tot bestuursrechtelijke of rechterlijke procedures om het handelen en het nalaten van privépersonen en overheidsinstanties te betwisten die strijdig zijn met bepalingen van haar nationale recht betreffende het milieu."

159 Art. 2.5 Verdrag van Aarhus.

160 HvJ 14 januari 2021, C-826/18, *Stichting Varkens in Nood* e.a. Zie hierover S. EGAMBERDIEV, "Nederlands bestuursprocesrecht in strijd met het Verdrag van Aarhus" (noot onder HvJ 14 januari 2021), *TROS* 2021, 219-234; M. MEULEBROUCK, "Het Aarhus-effect: Europese (t)rechter begrenst het bestuursprocesrecht", *TBP* 2021, 470-492; Red., "Zwijgen-is-toestemmen-regel dood en begraven", *STORM* 2021/1, bijdrage 23. Zie besprekingen in de Nederlandse rechtsleer R.H.W. FRINS, S. HILLEGERS, T.E.P.A. LAM en A.G.A. NIJMEIJER, "Anders omgaan met het 'Varkens-in-Nood-arrest'", *Men R* 2021, afl. 6, 443-453; H.GIERVELD, "Arrest Varkens in Nood: twee richtinggevende uitspraken van de Afdeling bestuursrecht-spraak", *TOO* 2021, afl. 2, 37-43; G. VAN DER VEEN, "Rechtsbescherming rijdt weer door stootblok", *TOO* 2021, 105-108; G.A. VAN DER VEEN, "Art. 6:13 Awb in nood", *TOO* 2021, afl. 1, 3-6. De geïnteresseerde lezer kan in de vermelde rechtsleer terugvinden hoe de problematiek te situeren is in de Nederlandse wetgeving. Hierop wordt hier niet dieper ingegaan omdat de Nederlandse regelgeving verschilt van de Vlaamse en dat de gevolgen van het *Varkens-In-Nood*-arrest bijgevolg ook verschillend zijn, zoals blijkt uit de bijdragen van EGAMBERDIEV, MEULEBROUCK en VAN DER VEEN (diens bijdrage in *TOO*).

De vraag rijst of een bezwaardindiener, die voor de rest geen persoonlijk belang heeft, op basis van dit arrest toch een beroepsrecht bij de Raad van State kan opeisen. Het antwoord hierop is negatief.

Het Grondwettelijk Hof oordeelde – ook in de context van vergunningen –, na kennis te hebben genomen van het ‘Varkens-in-Nood’-arrest dat artikel 9, lid 3 van het Verdrag van Aarhus de lidstaten toelaat ‘criteria’ te stellen voor beroepen van ‘het publiek’. De lidstaten kunnen in het kader van de beoordelingsbevoegdheid die hun in dat opzicht is gelaten, procedureregels vaststellen inzake de voorwaarden waaraan moet worden voldaan om dergelijke beroepen in te stellen. Een beperking op het recht op toegang tot de rechter kan gerechtvaardigd zijn voor zover zij bij wet is ingesteld, de wezenlijke inhoud van voornoemd recht eerbiedigt en, onder eerbiediging van het evenredigheidsbeginsel, noodzakelijk is en daadwerkelijk beantwoordt aan de door de Europese Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en de vrijheden van anderen. Uit het arrest van het Grondwettelijk Hof kan worden afgeleid dat een door de wetgever ingevoerde belangenvereiste¹⁶¹ op zich inpasbaar is in artikel 9, lid 3 van het Verdrag van Aarhus, maar de rechtspraak mag die belangvereiste niet op een buitensporig restrictieve of formalistische wijze toepassen¹⁶².

In een commentaar bij het arrest van 14 januari 2021 komt ook EGAMBERDIEV tot het besluit dat het arrest van het Hof van Justitie niet heeft geoordeeld dat een lid van het publiek die een bezwaar heeft ingediend automatisch een beroepsrecht heeft bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen (RvVb)¹⁶³. Hij wijst erop dat advocaat-generaal BOBEK in zijn advies had benadrukt dat de opstellers van het Verdrag van Aarhus een *actio popularis* uitdrukkelijk hadden verworpen¹⁶⁴ en dat ook de Vlaamse decreetgever de *actio popularis* uitdrukkelijk heeft willen uitsluiten¹⁶⁵. De toekenning van het beroepsrecht bij de RvVb aan de leden van het publiek zou bovendien de definitie van het ‘betrokken publiek’ in artikel 2, 1° van het Omgevingsvergunningendecreet zinnelijk maken¹⁶⁶. MEULEBROUCK merkt in dit verband op dat advocaat-generaal BOBEK uitdrukkelijk heeft gesteld dat ‘betrokkenheid door inspraak’ niet verenigbaar is met het Verdrag van Aarhus¹⁶⁷ en stelt in haar besluit dat de inspraakmogelijkheden tijdens de bestuurlijke fase en het beroep in rechte wezenlijk verschillende belangen waarborgen, wat betekent dat ze niet over dezelfde kam mogen worden geschoren¹⁶⁸.

Hierbij kan nog worden opgemerkt dat artikel 9.3 van het Verdrag van Aarhus bepaalt dat “leden van het publiek, wanneer zij voldoen aan de eventuele in

zijn nationale recht neergelegde criteria, toegang hebben tot bestuursrechtelijke of rechterlijke procedures om het handelen en het nalaten van privépersonen en overheidsinstanties te betwisten die strijdig zijn met bepalingen van haar nationale recht betreffende het milieu.” Het Verdrag spreekt over ‘bestuursrechtelijke of rechterlijke procedures’, wat betekent dat een toegang tot de burgerlijke rechter kan volstaan. EGAMBERDIEV merkt op dat de burgerlijke rechter naar Belgisch recht voldoende waarborgen biedt om het handelen en het nalaten van privépersonen en overheidsinstanties te betwisten die strijdig zijn met het nationaal milieurecht. Dit kan bijvoorbeeld via het instellen van een substituerende milieustakingsvordering bij de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg op grond van artikel 194 van het Gemeentedecreet of op grond van artikel 187 van het Provinciedecreet¹⁶⁹.

In de Nederlandse rechtsleer komt ook GIERVELD tot het besluit dat nergens in het zogenaamde ‘Varkens-in-Nood’-arrest staat te lezen dat de ‘leden van het publiek’ toegang tot de rechter moeten kunnen krijgen als zij eerder gebruik hebben gemaakt van ruimere inspraakrechten bij besluiten over milieuaangelegenheden. De auteur wijst erop dat het Hof alleen heeft gezegd dat artikel 9, derde lid van het Verdrag van Aarhus zich ertegen verzet dat leden van het publiek “op geen enkele wijze” toegang tot de rechter kunnen krijgen om zich te beroepen op door het nationale milieurecht verleende ruimere rechten op inspraak. Het Hof stelt bovendien dat aan de in artikel 9, derde lid bedoelde beroepen voorwaarden kunnen worden opgenomen waaraan moet worden voldaan om een dergelijk beroep in te stellen, waarbij wel moet worden voorkomen dat die criteria bepaalde categorieën van ‘leden van het publiek’ elk recht van beroep wordt ontnomen. In dit verband wijst ook deze auteur op de mo-

161 In dit geval art. 19, eerste lid Gecoördineerde wetten op de Raad van State.

162 GwH 17 juni 2021, nr. 92/2021, overw. B.10-B.16

163 S. EGAMBERDIEV, “Nederlands bestuursprocesrecht in strijd met het Verdrag van Aarhus” (noot onder HvJ 14 januari 2021), *TROS* 2021, 219-234.

164 Concl. Adv. Gen. M. BOBEK 2 juli 2020, zaak C-826/18, punten 86-91.

165 *Parl.St.* VI.Parl. 2008-09, nr. 2011/1, 220.

166 S. EGAMBERDIEV, “Nederlands bestuursprocesrecht in strijd met het Verdrag van Aarhus” (noot onder HvJ 14 januari 2021), *TROS* 2021, 233, nr. 59.

167 M. MEULEBROUCK, “Het Aarhus-effect: Europese (t)rechter begrenst het bestuursprocesrecht”, *TBP* 2021, 489, nr. 53.

168 *Ibid.*, 491, nr. 61.

169 *Ibid.*, 232, nrs. 53-54.

gelijkheid om bij de burgerlijke rechter op te komen. GIERVELD wijst er ook op dat een eventuele toegang tot de bestuursrechter nog geen afbreuk doet aan de zgn. ‘relativiteitseis’¹⁷⁰, bij ons beter bekend als de vereiste van ‘belang bij het middel’.

V. GEEN INSPRAAK BIJ DECRETALE VALIDATIES OF DECRETALE WIJZIGINGEN VAN BESTEMMINGSPLANNEN

46 De decreetgever heeft in het verleden al vaak rechtstreeks of onrechtstreeks ingegrepen op de bestemmingsplannen. Eigen aan een decretaal initiatief is dat dit, in tegenstelling tot een normale RUP-procedure, niet gepaard gaat met

een openbaar onderzoek of enige andere vorm van publieke inspraak.

Het *onrechtstreekse* ingrijpen van de decreetgever bestaat uit talrijke mogelijkheden om af te wijken van de bestemmingsvoorschriften, zowel van de RUP's als van de plannen van aanleg, inzonderheid een regeling voor ‘beperkte afwijkingen’, afwijkingen voor stabiliteitswerken, de afwerkingsregel, sociaal en cultureel medegebruik, medegebruik inzake natuurschoon, afwijkingen voor beschermd erfgoed, voor handelingen van algemeen belang, voor bepaalde handelingen in industriegebieden, voor stallen voor weidedieren, voor windturbines en ander vormen van energieproductie of -recuperatie, afwijkingen van 15 jaar oude BPA's, basisrechten voor

zonevreemde constructies, zonevreemde functiewijzigingen, planologische attesten¹⁷¹. Dit zijn regels die door de decreetgever zijn ingevoerd en die, zonder openbaar onderzoek, de bestemmingsplannen impliciet wijzigen door bijkomende vergunningsmogelijkheden te voorzien in afwijking van een normale toepassing van de stedenbouwkundige voorschriften.

Volgens het Grondwettelijk Hof kan de decreetgever de verordenende kracht van stedenbouwkundige voorschriften in beginsel moduleren, bijvoorbeeld door de voorwaarden te bepalen waaronder een vergunningverlenende overheid van de voorschriften kan afwijken, daar de verordenende kracht van stedenbouwkundige voorschriften voortvloeit uit decretaale bepalingen. De decreetgever dient hierbij evenwel, onder meer, het door de artikelen 10 en 11 van de Grondwet gewaarborgde beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie te eerbiedigen¹⁷². Zo aanvaardde het Grondwettelijk Hof de afwijkingsregeling voor 15 jaar oude verkavelingen omdat een vergunningsaanvraag die gebruik wil maken van een afwijkingsregeling steeds is onderworpen aan een openbaar onderzoek, en daar een dergelijke aanvraag nog steeds dient te worden getoetst aan andere stedenbouwkundige voorschriften en aan de beginselen van de goede ruimtelijke ordening. Die elementen samen genomen maakt volgens het Hof dat de gevolgen van de in het geding zijnde maatregel niet onevenredig zijn ten aanzien van de door de decreetgever nagestreefde doelstellingen¹⁷³.

47 Daarnaast heeft de decreetgever een aantal gewestplanvoorschriften *rechtstreeks* willen wijzigen, inzonderheid de bijkomende ontwikkelingsmogelijkheden voor woonuitbreidingsgebieden bovenop de mogelijkheden van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de gewestplannen¹⁷⁴ en een

170 H.GIERVELD, “Arrest Varkens in Nood: twee richtinggevendende uitspraken van de Afdeling bestuursrecht-spraak”, *TOO* 2021, afl. 2, 41-42. Een zelfde geluid is te horen bij R.H.W. FRINS, S. HILLEGERS, T.E.P.A. LAM en A.G.A. NIJMEIJER, “Anders omgaan met het ‘Varkens-in-Nood-arrest’”, *M en R* 2021, afl. 6, 443-453, inz. 447-448.

171 Hoofdstuk IV van Titel IV VCRO, met art. 4.4.1-4.4.29.

172 GwH 16 september 2021, nr. 115/2021, overw. B.10.1 en B.10.2. Dit arrest handelt over de modulering van de verordenende kracht van 15 jaar oude verkavelingsvoorschriften, maar de overweging geldt *mutatis mutandis* voor stedenbouwkundige voorschriften, nu beide soorten voorschriften een vergelijkbare verordenende kracht hebben.

173 *Ibid.*, overw. B.17.3-B.17.4.

174 Art. 5.6.4-5.6.6 VCRO ingevoerd door het decreet 27 maart 2009 betreffende het Grond- en Pandenbeleid, zie hierover P.-J. DEFOORT, “De doorwerking van het Grond- en Pandendecreet in de ruimtelijke ordening: het sociaal en bescheiden woonaanbod, wonen in eigen streek, woonuitbreidingsgebieden en kapitaalschadecompensatie” in B. HUBEAU, W. VANDEVYVERE en G. DEBERSAQUES (eds.), *Handboek Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw*, Brugge, die Keure, 2010, 540-546; P.-J. DEFOORT, “De doorwerking van het grond- en pandendecreet in de ruimtelijke ordening: het verplichte sociaal en bescheiden woonaanbod, wonen in eigen streek, woonuitbreidingsgebieden en kapitaalschadecompensatie”, *TROS* 2009, 242-246.

aantal decretaale validaties van gewestplannen, APA's en BPA's¹⁷⁵.

In de zogenaamde Codextrein¹⁷⁶ is de decreetgever kwistig geweest met decretaale ingrepen op de gewestplannen¹⁷⁷. Naast de reeds genoemde afwijkingsmogelijkheden voor stallen voor weidedieren en voor 15 jaar oude BPA's en de nog niet

vermelde specifieke regeling voor planologische attesten voor tuincentra en de afwijkingsmogelijkheid voor 15 jaar oude verkavelingen, heeft de Codextrein ook het gewestplanvoorschrift voor Landschappelijk Waardevol Agrarisch Gebied en voor Ontginningsgebied gewijzigd.

48 Een aantal van die regelingen werd aangevochten bij het Grondwettelijk Hof en dat is geen succes gebleken voor de decreetgever. Voor deze bijdrage zijn vooral de arresten m.b.t. de wijziging van de gewestplanvoorschriften relevant¹⁷⁸.

Een belangrijke vraag voor deze bijdrage is of het Grondwettelijk Hof het ontbreken van een openbaar onderzoek bij het decretaal wijzigen van de bestemmingsplannen strijdig acht met het Verdrag van Aarhus, dan wel of het Grondwettelijk Hof geval per geval nagaat of een schending van het gelijkheidsbeginsel en/of het *standstill*beginsel inzake leefmilieu voorligt. Een schending van het Verdrag van Aarhus zou betekenen dat de decreetgever nooit meer de bestemmingsplannen zou kunnen wijzigen, tenzij hij hierover een openbaar onderzoek organiseert. Bij een schending van het gelijkheidsbeginsel is een decretaal ingrijpen niet absoluut uitgesloten, maar moet hiervoor een goede verantwoording worden gegeven en bij het *standstill*beginsel moet worden aangetoond dat er sprake is van een 'betekenisvolle' of 'aanzienlijke' achteruitgang die bovendien niet kan worden verantwoord om redenen van algemeen belang¹⁷⁹.

49 De regeling voor het Landschappelijk Waardevol Agrarisch Gebied werd vernietigd wegens een aanzienlijke achteruitgang van de bescherming inzake leefmilieu en wegens het ontbreken van een openbaar onderzoek in vergelijking tot een wijziging van het gewestplan via RUP, die wel gepaard gaat met een openbaar onderzoek (schending art. 23, 4° Gw. (*standstill*beginsel inzake leefmilieu) en van het gelijkheidsbeginsel)¹⁸⁰.

De afwijkingsmogelijkheid voor de mechanische bewerking verrijking van de ontgonnen delfstoffen in ontginningsgebied (art. 4.4.8/3 VCRO) werd geschorst

175 Art. 7.4.1-7.4.2/3 VCRO; voor een bespreking van een aantal daarvan, zie G. DEBERSAQUES en P.-J. DEFOORT, "Ruimtelijke Uitvoeringsplannen" in B. HUBEAU, W. VANDEVYVERE en G. DEBERSAQUES (eds.), *Handboek Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw*, Brugge, die Keure, 2010, 382-384 en 1393-1400; B. ROELANDTS en P.-J. DEFOORT, "Eerste reparaties aan de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening", *TROS* 2011, 8-12. Het Grondwettelijk Hof aanvaardde de regeling van art. 7.4.2/1, § 2 VCRO dat de Vlaamse Regering ertoe machtigt om op verzoek van de gemeenteraad een besluit van de gemeenteraad houdende definitieve vaststelling van een BPA opnieuw goed te keuren en het BPA voor de toekomst ongewijzigd gelding te verlenen voor de percelen waarop het arrest betrekking heeft, in de mate dat het BPA volgens een vernietigingsarrest van de Raad van State is aangetast door de onwettigheid dat het BPA is gesteund op een gewestplanvoorschrift dat de opmaak van een BPA of een RUP oplegt voordat het gebied kan worden ontwikkeld (GwH 25 januari 2012, nr. 9/2012).

176 Decreet 8 december 2017 houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving, *BS* 20 december 2017. Voor een omvattende bespreking van de Codextrein, zie F. DEPRETER, T. EYSKENS, B. SCHELSTRAETE, F. SEBREGHTS, J. VAN LOMMEL en S. VERBIST in F. DE PRETER en B. SCHELSTRAETE (eds.), *De Codextrein 2017. Een eerste analyse*, Bijzonder Nummer, *TROS* 2018, 201 blz.

177 Voor een verklaring van de achtergrond van de tendens van de decreetgever om via decreet in te grijpen op de gewestplannen, zie P.-J. DEFOORT, "Zit het streven naar het behoud van open ruimte in een patstelling?", *TROS* 2020, 233-241.

178 Ook de voorkeursregeling voor de tuincentra voor planologische attesten werd vernietigd wegens een schending van het gelijkheidsbeginsel in vergelijking met andere zonevreemde bedrijven, nu die net als tuincentra ook allemaal herlokalisatiemoelijkheden ondervinden (GwH 14 november 2019, nr. 179/2019; J. HOOFD, "Zonevreemde tuincentra in Vlaanderen. *Pourquoi ça pousse pas?*", *STORM* 2020/1, bijdrage 1). Over de afwijkingsmogelijkheid voor 15 jaar oude verkavelingen stelde de RvVb met het arrest nr. A/1920/1064 van 29 juli 2020 een prejudiciële vraag bij het Grondwettelijk Hof. Die zaak is ingeschreven onder nummer 7427 van de rol van het Hof (*BS* 24 september 2020).

179 J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER, Y. HAECK, J. GOOSSENS en T. DE PELSEMAEKER, *Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 682-683, nr. 965; Y. SMEETS, "Hoe in het Omgevingsrecht vooruit ook achteruit kan zijn in het licht van het standstillbeginsel", *TBO* 2020, 328-339.

180 GwH 17 oktober 2019, nr. 145/2019, noten van J. BELEYN en C. VAN DE VELDE, "Nog maar eens een wagonnetje van de Codextrein ontspoord", *STORM* 2019/4, bijdrage 17; J. HOOFD, "De laatste lijdensweg van de codextrein. Het nieuwe LWAG eindigt niet in schoonheid. Maar Lazarus mag wel blijven", *TROS* 2019, 203-209; E. LANCKSWERT, "De risico's van het uithollen van de participatiemogelijkheden van burgers", *T.Gem.* 2020, 123-127; K. VAN DEN WYNGAERT, "Het Grondwettelijk Hof als doorn in het oog van de Codextrein. *Quid* met landschappelijk waardevolle agrarische gebieden?", *TOO* 2019, 380-384.

en vernietigd wegens aanzienlijke achteruitgang van het leefmilieu zonder inspraakmogelijkheid¹⁸¹. Doorslaggevend voor het Grondwettelijk Hof in de zaak over het ontginningsgebied is dat de decretale regeling met een aanzienlijke weerslag op het milieu voor de verzoevende partijen een dermate nadelig effect had, dat niet kan worden aanvaard dat zij geen enkele inspraakmogelijkheid hadden. Het Hof voegt daaraan toe dat normaliter de uitbreiding van exploitatiemogelijkheden van bestemmingsgebieden wordt 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 (overw. B.5.5). Het Hof weerhoudt een combinatie van artikel 23, derde lid, 4° van de Grondwet (overw. B.5.1) met het gelijkheidsbeginsel (overw. B.5.5).

50 In het delfstoffenarrest nr. 144/2018 liet het Grondwettelijk Hof de toepasselijkheid van het Verdrag van Aarhus nog in het midden. Het arrest overliep in de artikelen B.4.1 en B.4.2 de inhoud van de artikelen 6-8 van het Verdrag, maar

het arrest maakte niet duidelijk in welke mate het Hof de artikelen van toepassing en/of geschonden achtte. In overweging B.9.5 van het LWAG-arrest nr. 145/2019 heeft het Grondwettelijk Hof klare wijn geschonken en duidelijk gemaakt dat het Verdrag van Aarhus niet van toepassing is op decretale ingrepen op bestemmingsplannen: “De artikelen 7 en 8 van het Verdrag van Aarhus zijn evenmin van toepassing op de aanneming van de bestreden bepaling, nu het geen plan of programma in de zin van artikel 7 van dat Verdrag betreft, noch een door een «overheidsinstantie» voorbereide uitvoerende regel of een «andere algemeen toepasselijke wettelijk bindende [regel] die een aanzienlijk effect [kan] hebben op het milieu», als bedoeld in artikel 8. Decretale bepalingen zijn door die laatste bepaling niet bedoeld, nu onder «overheidsinstanties» geen organen of instellingen zijn begrepen die optreden in een wetgevende hoedanigheid”¹⁸².

Dit standpunt verdient bijval. Artikel 2.2, tweede lid van het Verdrag bevestigt uitdrukkelijk dat het begrip ‘overheidsinstantie’ geen organen of instellingen omvat die optreden in een rechterlijke of wetgevende hoedanigheid. Bovendien

hebben de artikelen 6, 7 en 8 van het Verdrag van Aarhus elk een onderscheiden toepassingsgebied. In een Vlaamse context heeft artikel 6 *grosso modo* betrekking op vergunningen (in het Verdrag is sprake van ‘specifieke activiteiten’). Artikel 7 heeft betrekking op ‘plannen, programma’s en beleid met betrekking tot het milieu’. Hieronder vallen in de Vlaamse context o.a. RUP’s (zie hoger randnr. 4). Artikel 8 van het Verdrag van Aarhus regelt het recht op inspraak “tijdens de voorbereiding van uitvoerende regelingen en/of algemeen toepasselijke wettelijk bindende normatieve instrumenten”. Artikel 8 is heel zacht geformuleerd en zegt enkel dat elke verdragspartij “tracht doeltreffende inspraak in een passend stadium te bevorderen” en zoals gezegd zijn de wetgevende instellingen niet onderworpen aan het Verdrag. De preambule van het Verdrag nodigt de organen van de wetgevende macht uit om de principes van het Verdrag toe te passen, maar de regeringen van de verdragsluitende partijen waren terughoudend om een verplichting in het Verdrag op te nemen, vanuit de overweging dat dit tot het prerogatief van de parlementen behoort¹⁸³. Artikel 8 geldt enkel voor de preparamenteaire fase, bij de voorbereiding van ontwerpen van wetgevende handelingen door de uitvoerende macht¹⁸⁴. Bovendien betreft het geen resultaatsverbintenis, maar enkel een inspanningsverbintenis¹⁸⁵.

51 Het Grondwettelijk Hof ziet het recht op inspraak dus veeleer als een waarborg voor de vrijwaring van het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu en een goede ruimtelijke ordening (art. 23, derde lid, 4° Gw.)¹⁸⁶. Elk verschil in behandeling op dit punt dient bestaanbaar te zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet¹⁸⁷. Dit betekent dat een decretaal ingrijpen op de gewestpannen niet *a priori* absoluut uitgesloten is, alleen dat dit dient te gebeuren met respect voor het

181 GwH 19 juli 2018, nr. 107/2018 (schorsing) en GwH 18 oktober 2018, nr. 144/2018 (vernietiging);

B. SCHELSTRAETE, “Afwijkingsmogelijkheden op maat: bezint eer ge... ontgint”, *STORM* 2019/1, bijdrage 16/1-4.

182 In dezelfde zin, zie GwH 25 februari 2021, nr. 30/2021, overw. B.29.2-B.29.3.

183 Implementatiegids Verdrag van Aarhus, p. 119 (Engelstalige versie), www.health.belgium.be/sites/default/files/uploads/fields/fpshealth_theme_file/14182505/Aarhus%20implementatiegids.pdf.

184 Ch. LARSEN, “Het Verdrag van Aarhus en de Toepassing ervan in het Belgisch Recht – deel 2”, *TMR* 2005, 497, nr. 77 en *ibid.*, deel 1, 248, nr. 11; T. DE GENDT, “Het Verdrag van Aarhus in Vlaanderen: actieve openbaarheid van milieu-informatie, participatie van de burger aan milieubeleid en toegang tot de rechter in milieuzaken”, *MER* 2001, 288-292.

185 Implementatiegids Verdrag van Aarhus, *l.c.*, p. 119 (Engelstalige versie); T. DE GENDT, *ibid.*

186 D. VANHERCK en F. WUYTS, ‘Het Grondwettelijk Hof als beschermheer van de rechten van de burger in milieuaangelegenheden. Een overzicht van recente rechtspraak van het Grondwettelijk Hof ter zake’, *MER* 2020, 178.

187 Zie bijna letterlijk in die zin GwH 31 juli 2013, nr. 114/2013, overw. B.8 m.b.t. vernietigde decretale validatie van onwettig bevonden RUP’s op basis van het zgn. MER-integratiespoor, herhaald in GwH 17 september 2015, nr. 119/2015, overw. B.9.

recht op de bescherming van een gezond leefmilieu en het gelijkheidsbeginsel¹⁸⁸.

Zo aanvaardde het Grondwettelijk Hof reeds dat een (Waals) decreet woonparkgebied omvormde naar woongebied, wat leidde tot de mogelijkheid om een grotere woningdichtheid te voorzien en minder behoud van groene ruimte. Het Hof kwam tot de vaststelling dat de regeling niet heeft geleid tot een aanzienlijke achteruitgang van het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu die niet zou kunnen worden gerechtvaardigd door redenen van algemeen belang. Ook het feit dat geen openbaar onderzoek had plaats-

gevonden, werd door het Grondwettelijk Hof niet als problematisch ervaren¹⁸⁹.

In het licht daarvan valt niet uit te sluiten dat bijvoorbeeld een decretale beperking van de ontwikkelingsmogelijkheden van slecht gelegen woonuitbreidingsgebieden of andere gebieden met een 'harde' bestemming de toets van het Grondwettelijk Hof kunnen doorstaan¹⁹⁰. Een decretale regeling die gericht is op de bescherming van de open ruimte zal immers moeilijk kunnen worden gekwalificeerd als een aanzienlijke achteruitgang van het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu. Hier zal dan wel een goeie motivering moeten worden gegeven voor de

ongelijke behandeling van eigenaars van de gronden, die een waardevermindering zullen ondergaan en die bij een decretale regeling geen recht op inspraak hebben in vergelijking met de normale RUP-procedure¹⁹¹.

Hetzelfde geldt voor decretale afwijkingsmogelijkheden van bestemmingsvoorschriften. Dergelijke regels impliceren onrechtstreeks een wijziging van de bestemmingsvoorschriften door vergunningsmogelijkheden te bieden die er niet zijn op grond van het bestemmingsplan. Ook bij dergelijke afwijkingsmogelijkheden kan de vraag rijzen of ze al dan niet een aanzienlijke achteruitgang van het leefmilieu inhouden en of het ontbreken van een openbaar onderzoek bij de invoering van de regels verantwoord kan worden in het licht van het gelijkheidsbeginsel. Een mogelijke verantwoording zou eruit kunnen bestaan dat de meeste vergunningsaanvragen die een beroep doen op een decretale afwijkingsmogelijkheid wél onderworpen zijn aan een openbaar onderzoek¹⁹². Dit geldt evenwel niet voor alle afwijkingen¹⁹³. De vraag rijst of een eventueel wettigheidsprobleem m.b.t. het ontbreken van enig recht op inspraak in sommige gevallen niet veeleer schuilt in artikel 13 van het Omgevingsvergunningbesluit (OVb) eerder dan in de decretale afwijkingsregelingen.

52 De vraag rijst of een decretaal ingrijpen in de bestemmingsplannen, behoudens een schending van het recht op de bescherming van het leefmilieu in combinatie met het gelijkheidsbeginsel, ook een schending kan uitmaken van de PlanMER-Richtlijn en de daarin voorziene inspraakregeling¹⁹⁴. Het Grondwettelijk Hof is alvast van oordeel dat de PlanMER-Richtlijn niet van toepassing is omdat volgens het Hof noch regelgeving als zodanig, noch wetgeving als zodanig, onder de werkingssfeer van de richtlijn zijn

188 In dezelfde zin, zie E. LANCKSWERT, "De risico's van het uithollen van de participatiemogelijkheden van burgers", *T.Gem.* 2020, 125, nr. 5.

189 GwH 18 mei 2017, nr. 60/2017.

190 Bv. het recent ingediende voorstel van decreet 15 mei 2009 tot wijziging van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, wat de woonreservegebieden betreft (*Parl.St.* VI.Parl. 2020-21, stuk 577, nr. 1). Het valt te betwijfelen of dit voorstel de toets van het Grondwettelijk Hof doorstaan, nu de focus van het decreet-voorstel m.i. te weinig is gericht op het behoud van open ruimte. Het voorstel voorziet het behoud van een aantal ontwikkelingsmogelijkheden (bv. voor sociale huisvestingsmaatschappijen) en voegt er een aantal nieuwe toe die weinig onderbouwd lijken. De afdeling Wetgeving van de Raad van State had alvast een aantal bedenkingen (*Parl.St.* VI.Parl. 2020-21, stuk 577, nr. 2).

191 Voor een achtergrond van de problematieken een aantal mogelijke argumenten, zie P.-J. DEFOORT, "Zit het streven van het behoud van open ruimte in een patstelling?", *TROS* 2020, 233-241, inz. 238-241, nrs. 15-21. Voor achtergronddiscussies, zie ook P.-J. DEFOORT, "BPAs in woonuitbreidingsgebied en de kansen op een bouwshift op de helling", *STORM* 2020/4, bijdrage 24, inz. p. 10-11.

192 Art. 13 OVb. Zie bv. het onder randnr. 46 vermelde arrest GwH 16 september 2021, nr. 115/2021 (inz. overw. B.17.3-B.17.4) i.v.m. de afwijkingsregeling voor 15 jaar oude verkavelingsvoorschriften.

193 De volgende afwijkingen staan niet in het lijstje van art. 13 OVD en volgen bijgevolg de vereenvoudigde procedure: afwijkingen op basis van art. 4.4.2 (stabiliteitswerken), art. 4.4.4 (sociaal-cultureel medegebruik of tijdelijk gebruik in een havengebied), art. 4.4.5 (medegebruik inzake natuurschoon), art. 4.4.8 (handelingen van algemeen belang in gebieden voor gemeenschapsvoorzieningen en openbare nutsvoorzieningen), art. 4.4.8/1 (bepaalde handelingen in industriegebied), art. 4.4.8/2 (stallen voor weidedieren), art. 4.4.9 (windturbines en andere installaties voor energieproductie) en art. 4.4.10-4.4.15 (basisrechten voor zonevreemde woningen. Het gaat enkel over bouwwerken aan een bestaande zonevreemde woning *sensu stricto*. Een aanvraag voor een zonevreemde woning die gepaard gaat met een zonevreemde functiewijziging (bv. van landbouw naar wonen) of met een aanvraag voor een constructie, niet zijnde woningbouw (bv. een woningbijgebouw en/of een vergunningsplichtige verharding) volgt wél de gewone procedure) (zie hierover meer uitgebreid mijn bijdrage over het recht op inspraak bij omgevingsvergunningen in het te verschijnen referatenboek van de PUC Willy Delva 2021).

194 Vraag gesteld door B. SCHELSTRAETE, "Afwijkingsmogelijkheden op maat: bezint er ge... ontgint", *STORM* 2019/1, bijdrage 16, p. 4.

gebracht¹⁹⁵. Specifieke decretale regels die doorwerken op de gewestplannen kunnen volgens het Hof noch afzonderlijk beschouwd, noch gelezen in hun context, geacht worden, handelingen te zijn “die, door vaststelling van op de betrokken sector toepasselijke regels en controleprocedures, een heel pakket criteria en modaliteiten vaststelt voor de goedkeuring en de uitvoering van één of meerdere projecten die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben”, zoals het Hof van Justitie van de Europese Unie vereist¹⁹⁶. In het arrest nr. 33/2019 merkte het Grondwettelijk Hof er (ten overvloede) op dat de niet-toepassing van de Plan-MER-Richtlijn op de procedure voorafgaand aan de aanneming van de bestreden bepalingen

niet inhield dat vooraleer vergunningen zouden worden verleend voor de oprichting van (*in casu*) windturbines in de betrokken gebieden, de mogelijke gevolgen ervan voor het milieu niet vooraf zouden dienen onderzocht te worden, nu die vergunningen onderworpen zijn aan de project-m.e.r.-regeling (overweging B.21.4)¹⁹⁷.

De rechtspraak van het Grondwettelijk Hof lijkt op het eerste gezicht op gespannen voet te staan met de rechtspraak van het Europese Hof van Justitie. Volgens die rechtspraak kunnen algemene regelingen ook onder de plan-MER-plicht vallen. Het gaat dan voornamelijk over algemene regelingen vastgesteld door de uitvoerende macht, maar het Hof van Jus-

titie lijkt ook wetgevende akten niet uit te sluiten van het toepassingsgebied van de Plan-MER-Richtlijn, en dus van een verplicht openbaar onderzoek¹⁹⁸.

MOSKOFIDIS wijst erop dat de heel ruime rechtspraak van het Hof van Justitie over de plan-MER-plicht van plannen en programma's wat betreft algemene regelingen op veel kritiek stuit, niet enkel bij het Belgische Grondwettelijk Hof, maar ook bij de Nederlandse Raad van State en het Hoogerechtshof van het Verenigd Koninkrijk. Ook advocaat-generaal J. KOKOT wijst erop dat volgens haar de rechtspraak van het Hof van Justitie niet strookt met de bedoelingen van de opstellers van de Plan-MER-Richtlijn¹⁹⁹.

Wordt ongetwijfeld vervolgd²⁰⁰.

VI. BESLUIT

53 Het openbaar onderzoek is een essentieel onderdeel van RUP's.

Het recht op inspraak is supranationaal verankerd en wordt meer in detail geregeld in de VCRO en uitvoeringsbesluiten.

De essentie van het recht op inspraak mag niet uit het oog worden verloren, dit is aan belanghebbenden de kans te geven om in de loop van de besluitvorming hun mening en bezorgdheden te uiten, teneinde de bevoegde overheid in staat te stellen om met kennis van zaken te oordelen. Het ultieme doel van inspraak is de kwaliteit van de uiteindelijke overheidsbesluiten te verbeteren. Een inspraakrecht betekent evenwel geen medebeslissingsrecht van het publiek, enkel dat de overheid de bezwaren op een ernstige en zorgvuldige manier moet betrekken bij zijn besluitvorming.

Dit kan gebeuren op twee manieren. Een eerste manier is dat een bezwaar leidt tot

195 GwH 17 oktober 2019, nr. 145/2019, overw. B.9.1-B.9.4; GwH 28 februari 2019, nr. 33/2019, overw. B.21.3.

196 GwH 28 februari 2019, nr. 33/2019, overw. B.21.1 (schorsing), bevestigd door het arrest tot verwerping van de annulatievordering GwH 14 oktober 2021, 14/2021, overw. 2.7 e.v.

197 Recent vernietigde het Grondwettelijk Hof nog een Waalse decretale regeling die voorzag in een opheffing van rechtswege van oude bestemmingsplannen goedgekeurd vóór 22 april 1962 en die nadien niet werden herzien. Uit het arrest kan m.i. niet worden afgeleid dat het Grondwettelijk Hof van oordeel is dat de decretale bepaling rechtstreeks onder de plan-MER-plicht viel. Het lijkt er eerder op dat het Grondwettelijk Hof de decretale regeling heeft vernietigd omdat de regeling een gemeentelijke procedure invoerde die het mogelijk maakte om bestemmingsplannen op te heffen zonder enige plan-m.e.r. De vernietigde bepaling voorzag de mogelijkheid voor de gemeenteraad om binnen een termijn van twaalf maanden na de inwerkingtreding van de bepaling te beslissen tot het behoud van de oude gemeentelijke plannen van aanleg. Bij ontstentenis van een beslissing worden de plannen van rechtswege opgeheven. Het Hof lijkt aan te nemen dat de van rechtswege opheffing niet rechtstreeks door de decreetgever is bepaald, maar dat die opheffing het gevolg is van de 'procedure' uit art. 66, § 4 WWRO. De strijdigheid met de Plan-MER-Richtlijn schuilt erin dat die gemeentelijke procedure ertoe kan leiden dat bestemmingsplannen worden opgeheven, zonder aan enige plan-m.e.r. te zijn onderworpen (GwH 20 mei 2021, nr. 75/2021).

198 Zie i.v.m. een wetgevende akte HvJ 17 juni 2010, nrs. C-105/09 en C-110/09, *Terre wallonne asbl* en HvJ 7 juni 2018, nr. C-671/16, *Inter-Environnement Bruxelles ABS*, en, in verband met algemene reglementerende besluiten, HvJ 27 oktober 2016, nr. C-290/15, *d'Oultremont* en HvJ 8 mei 2019, nr. C-305/18, *Verdi Ambiente e Società* (VAS). Voor commentaren over de problematiek, zie P. DE SMEDT en M. STRUBBE, “Grondwettelijk Hof clasht met het Europees Hof van Justitie over de inhoud van het begrippenpaar ‘plannen en programma’s’ (noot onder GwH 28 februari 2019, nr. 33/2019 en GwH 17 oktober 2019, nr. 145/2019), *TROS* 2019, 211-228; P. DE SMEDT en M. STRUBBE, “Naar een algemene milieu-beoordelingsplicht van wetgeving?” (noot onder HvJ 27 oktober 2016, nr. C-290/15, *d'Oultremont* en RvS 16 november 2017, nr. 239.886, *d'Oultremont*), *TROS* 2018, 17; G. SCHAIKO en S. FRANCOIS, “Over de rekbaarheid van begrippen: de notie ‘plannen en programma’s’ in de plan-m.e.r.-richtlijn” in G. VERHELST (ed.), *Jaarboek 2017 in Omgeving TeRecht*, 2018, Brussel, Larcier, 57-122.

199 N. MOSKOFIDIS, “Het arrest D'Oultremont door de ogen van het Grondwettelijk Hof”, *TOO* 2019, 177-185.

200 Tekst afgesloten op 21 november 2021.

het bijsturen van het ontwerp-RUP (en -MER). Een te strenge beoordeling op dit punt kan in bepaalde gevallen eerder een uitholling van het recht op inspraak betekenen in plaats van een bescherming ervan, nu een te strenge beoordeling de plannende overheid ervan zal weerhouden om aanpassingen ten goede te doen, uit schrik van het maken van procedurefouten. Een tweede manier om de bezwaren bij de besluitvorming te betrekken is door het bezwaar op een gemotiveerde manier te behandelen, zodat de bezwaarindiener een antwoord op zijn bezorgdheden vindt in de besluitvorming.

De rechtspraak kijkt nauwlettend toe of de plannende overheden het recht op inspraak respecteren. Op bepaalde punten waarin wijzigingen worden aangebracht na het openbaar onderzoek en de adviesronde, heeft de rechtspraak de neiging het recht op inspraak te ver te laten doorschieten, inzonderheid door een soms te strenge toets van die aanpassingen aan de milieueffectenbeoordeling.

Het valt af te wachten hoe de rechtspraak zal omgaan met nieuwe elementen in een ontwerp-RUP ten opzichte van de startnota. In principe moet dit mogelijk zijn, behoudens in uitzonderlijke gevallen als er

vanuit m.e.r.-oogpunt essentiële elementen niet aan de kennisgeving van de startnota werden onderworpen.

Een heikel punt is de vraag naar de marge van de decreetgever om via een decretaal initiatief – en dus zonder openbaar onderzoek – rechtstreeks of onrechtstreeks in te grijpen op verordenende voorschriften van RUP's. Een dergelijk ingrijpen is niet *a priori* uitgesloten, mits goede motivering in het licht van het gelijkheidsbeginsel en het *standstill*beginsel.