RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

nr. 226.144 van 21 januari 2014
in de zaak A. 199.801/X-14.703.

In zake : 1. Marleen PELEMAN
2. Ann VAN KEER
3. Jo VERBRUGGHEN
4. Hans VAN KEER
5. Peter VANDERVEKEN
6. Willem MESKENS
7. Stany VEROUGSTRAETE
8. Peter BEYER
9. Leo UYTTERSPROT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Dirk Lindemans en Filip De Preter
kantoor houdend te 1000 Brussel
Keizerslaan 3
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. de PROVINCIE OOST-VLAANDEREN
2. het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Veerle Tollenaere
kantoor houdend te 9000 Gent
Koning Albertlaan 128
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkomende partijen :

1. de STAD DENDERMONDE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Peter De Smedt, Karin De Roo en Hendrik Schoukens
kantoor houdend te 9000 Gent
Kasteellaan 141
bij wie woonplaats wordt gekozen
2. de REGIE DER GEBOUWEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Jan Bouckaert en David D'Hooghe
kantoor houdend te 1000 Brussel
Loksumstraat 25
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 11 april 2011, strekt tot de nietigverklaring van :

a) het besluit van de provincieraad van de provincie Oost-Vlaanderen van 15 december 2010 houdende definitieve vaststelling van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan (PRUP) "Afbakening kleinstedelijk gebied Dendermonde", en

b) het besluit van de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport van 25 januari 2011 houdende goedkeuring van het voormelde PRUP.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 214.791 van 12 augustus 2011 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissingen ingewilligd.

Bij arrest nr. 220.536 van 10 september 2012 heropent de Raad van State het debat en wordt aan het Grondwettelijk Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld :

> "Schendt artikel 7.4.1/2 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, zoals ingevoegd door het decreet van (11.05).2012, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet samen gelezen met het rechtszekerheidsbeginsel:
>
> - doordat het de in het besluit van de Vlaamse Regering van 18 april 2008 'betreffende het integratiespoor voor de milieu-effectrapportage over een ruimtelijk uitvoeringsplan' vervatte regeling bekrachtigt, terwijl deze een discriminatoir onderscheid inhield tussen enerzijds personen die wensen betrokken te worden bij de publieke consultatie over de inhoudsafbakening van een plan-MER voor een RUP dat wordt opgemaakt volgens de regels die gelden wanneer het integratiespoor wordt gevolgd, en anderzijds de personen die wensen betrokken te worden bij de publieke consultatie over een plan-MER volgens de algemene regeling;
>
> - en doordat de bestreden bepaling een onverantwoord onderscheid maakt tussen personen die nadeel ondervinden van het discriminatoire besluit van 18 april 2008 enerzijds en anderzijds personen die geconfronteerd worden met een andere problematische regeling inzake

openbare onderzoeken, waarbij enkel laatstgenoemde categorie van personen zich nog kan beroepen op artikel 159 Grondwet;

- en doordat ten gevolge van de bestreden bepaling een discriminatoir onderscheid wordt gemaakt tussen enerzijds personen die betrokken zijn in een hangend rechtsgeschil waarin het besluit van 18 april 2008 in het geding is en anderzijds personen die betrokken zijn in een rechtsgeschil waarin deze bepaling niet in het geding is, vermits eerstgenoemden hangende het geschil de mogelijkheid wordt ontnomen zich op de onwettigheid van genoemd besluit te beroepen, waardoor hun recht op rechtszekerheid op discriminatoire wijze wordt beperkt ?"

Het Grondwettelijk Hof heeft geantwoord bij arrest nr. 115/2013 van 31 juli 2013.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 20 september 2013.

Kamervoorzitter Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Filip De Preter, die verschijnt voor de verzoekende partijen, mevr. Kaat Van Keymeulen, die verschijnt voor de eerste verwerende partij, advocaat Veerle Tollenaere, die verschijnt voor de tweede verwerende partij, advocaat Sofie De Maesschalck, die *loco* advocaten Peter De Smedt, Karin De Roo en Hendrik Schoukens verschijnt voor de eerste tussenkomende partij, en advocaat Pieter Vandenheede, die *loco* advocaten Jan Bouckaert en David D'Hooghe verschijnt voor de tweede tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Ann Eylenbosch heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Toedracht na het tussenarrest

3. In zijn arrest nr. 220.536 van 10 september 2012 heeft de Raad van State het tweede door de verzoekers aangevoerde middel onderzocht.

In dat middel achtten de verzoekers de grondwettelijke gelijkheidsregel geschonden doordat het besluit van de Vlaamse regering van 18 april 2008 'betreffende het integratiespoor voor de milieueffectrapportage over een ruimtelijk uitvoeringsplan', waarop het bestreden PRUP berust, in artikel 4 niet voorziet in een melding in ten minste één krant of in het gemeentelijke infoblad én door aanplakking op de aanplakplaatsen van de betrokken gemeenten – melding die inhoudt dat de volledig verklaarde nota voor publieke consultatie ter inzage ligt op de website van de bevoegde overheid, op de website van de dienst Mer en op het gemeentehuis van elke gemeente waarvan het grondgebied door het op te maken ruimtelijk uitvoeringsplan zal worden bestreken en van elke andere gemeente die aanzienlijke effecten kan ondervinden van het plan. Het artikel 4 moet volgens hen dan ook met toepassing van artikel 159 Gw. buiten toepassing worden gelaten.

De Raad van State valt in het arrest bij dat door de afwezigheid van deze meldingsplicht de rechtzoekenden die wensen betrokken te worden bij de publieke consultatie over de inhoudsafbakening van een plan-MER voor een ruimtelijk uitvoeringsplan dat wordt opgemaakt volgens de regels die gelden ingeval het integratiespoor wordt gevolgd, zonder afdoende verantwoording ongelijk worden behandeld in vergelijking met de rechtzoekenden die wensen betrokken te worden bij de publieke consultatie over een plan-MER volgens de algemene regeling. De verzoekers zijn hierdoor in hun belangen geschaad en meer bepaald beknot in hun mogelijkheden om met betrekking tot de volledig verklaarde nota voor publieke consultatie binnen de gestelde termijn van dertig dagen hun opmerkingen te formuleren.

De Raad van State verklaart het middel, waaromtrent expliciet wordt overwogen dat het tot de ruimste vernietiging aanleiding geeft, dan ook in deze aangegeven mate gegrond.

Omdat inmiddels evenwel het bestreden PRUP, wat de voormelde schending van het gelijkheidsbeginsel betreft, met ingang van 16 juni 2012 is geldig verklaard door artikel 7.4.1/2 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO), zoals ingevoegd door artikel 35 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 11 mei 2012, wordt door de Raad van State finaal het debat heropend en over kwestieus artikel 7.4.1/2 een prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof gesteld.

4. Bij arrest nr. 115/2013 van 31 juli 2013 stelt het Grondwettelijk Hof in antwoord op de vraag vast dat ze zonder voorwerp is nu het Hof bij zijn arrest 114/2013 van 31 juli 2013 artikel 35 van het decreet van 11 mei 2012 heeft vernietigd.

5. Uit een en ander volgt dat er reden is om de bestreden beslissingen te vernietigen op grond van het tweede middel.

6. Evenwel vragen de verwerende partijen – de tweede met een faxbericht van 18 september 2013 en de eerste mondeling ter terechtzitting – dat alvorens een eindarrest te vellen eerst nog het auditoraat zou worden belast “met een onderzoek over alle andere middelen en dit met het oog op de nuttige toepassing van artikel 14*ter* van de Raad van State-wet”.

De uitleg is dat de verwerende partijen wensen toepassing te vragen van dat artikel 14*ter*, maar dat zij die vraag enkel op een nuttige en passende wijze kunnen voorleggen voor zover alle aangevoerde middelen zijn onderzocht. Zonder kennis van het resultaat van het onderzoek van alle middelen zou het niet mogelijk zijn te bepalen gedurende welke termijn de gevolgen van een vernietigd ruimtelijk uitvoeringsplan voorlopig gehandhaafd moet worden om de vastgestelde gebreken te kunnen verhelpen. Meer nog, zouden volgens de

verwerende partijen ook de middelen van openbare orde moeten worden onderzocht waardoor de wettigheid van de betwiste akte kan zijn aangetast.

Indien zou worden geoordeeld dat zij niet met toepassing van artikel 24, tweede lid, van de Raad van State-wet kunnen vragen om het geheel van de middelen te onderzoeken, dient naar hun mening aan het Grondwettelijk Hof de volgende vraag te worden gesteld:

> "Schendt artikel 24, tweede lid van de gecoördineerde wetten op de Raad van State de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in de interpretatie dat op vraag van de verzoekende partij, de voltallige kamer, met een tussenarrest waarin het door de auditeur onderzochte middel wordt onderzocht en tevens de debatten worden heropend, het Auditoraat kan belasten met het onderzoek van de door de verzoeker aangewezen middelen, wanneer die inderdaad tot een ruimere vernietiging aanleiding kunnen geven, terwijl aan de verwerende partij niet de mogelijkheid geboden wordt de voltallige kamer te vragen, met een tussenarrest waarin het door de auditeur gegrond bevonden middel wordt onderzocht en tevens de debatten worden heropend, het Auditoraat te belasten met het onderzoek van het geheel van de middelen van openbare orde of ingeroepen door de partijen waardoor de wettigheid van de betwiste akte kan zijn aangetast, ongeacht of ze tot een ruimere of een minder ruime vernietiging aanleiding kunnen geven?"

7. Wat de gevolgen zijn van een vernietigingsarrest moet niet alleen in het licht van het dictum ervan worden uitgemaakt, maar mede in het licht van de vernietigingsmotieven. Die vernietigingsmotieven zijn de onwettigheden die in de aangevoerde en gegrond bevonden middelen werden vastgesteld.

Deze onwettigheden mogen bij het overdoen van dezelfde beslissing niet opnieuw worden begaan, op straffe van schending van het gezag van gewijsde van het vernietigingsarrest. Op die manier beperken ze de handelruimte waarover de overheid bij dit overdoen nog beschikt. Naargelang een middel – de daarin aangevoerde onwettigheid – deze handelruimte bij het overdoen méér beperkt, met andere woorden dit overdoen moeilijker of lastiger maakt, wordt het middel en de op grond ervan uitgesproken vernietiging "ruimer" genoemd.

Te dezen is in het tussenarrest nr. 220.536 geoordeeld dat het tweede door de verzoekers aangevoerde middel aanleiding zou geven tot de ruimste vernietiging. Dat is, voor zoveel dat nog toelaatbaar zou zijn geweest, door verwerende partijen niet betwist geworden, laat staan dat zij heeft aangegeven welk ander middel een verder reikende vernietiging zou hebben verantwoord.

Een vernietiging op grond van dit tweede middel wijst uit dat de besluitvorming over het bestreden PRUP zo goed als van meet af aan is aangetast, te weten vanaf de terinzagelegging van de door de dienst Mer volledig verklaarde nota voor publieke consultatie. Aangezien het volgens het tweede middel in die fase was dat het besluitvormingsproces fout liep, zou ingeval de verwerende partijen de vernietigde beslissingen willen overdoen, hoe dan ook minstens van dat punt af de procedure moeten worden hernomen.

In die omstandigheden is het in verband met het overdoen van de bestreden beslissingen, en de daarvoor benodigde tijd, irrelevant of er initieel mogelijk ook nog andere onwettigheden werden begaan, later in het beslissingstraject.

Het argument van de verwerende partijen dat zij zonder kennis van het resultaat van het onderzoek van alle middelen niet in staat zouden zijn om in te schatten binnen welke tijdspanne de vastgestelde gebreken mogelijk verholpen kunnen worden en bijgevolg om op nuttige wijze met toepassing van artikel 14*ter* te kunnen vragen dat de gevolgen van het te vernietigen PRUP voorlopig gehandhaafd worden, verschijnt in de gegeven omstandigheden als niet meer dan een drogreden.

8. Evenmin doet ter zake de door verwerende partijen voorgestelde prejudiciële vraag over de mogelijke schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet door artikel 24, tweede lid, van de Raad van State-wet.

Zoals wordt uiteengezet in het arrest nr. 132.235 van 10 juni 2004, waarnaar verwerende partijen zelf verwijzen, wil het bedoelde artikel 24, tweede lid, vermijden dat de staatsraden-verslaggever zonder meer de auditeurs ermee belasten steeds op zoek te gaan naar "het ruimste middel", met dien verstande dat de bepaling niet uitsluit dat de voltallige kamer op vraag van de verzoeker bij tussenarrest de auditeur alsnog belast met het onderzoek van middelen die de verzoeker aanwijst en "die inderdaad tot een ruimere vernietiging aanleiding kunnen geven".

Te dezen gaat het er de verwerende partijen evenwel niet om dat middelen worden onderzocht die tot een ruimere vernietiging aanleiding kunnen geven, maar – aangezien reeds het middel dat de ruimste vernietiging verantwoordt gegrond is bevonden – middelen die juist een mínder ruime vernietiging kunnen verantwoorden. Wat dat betreft wordt door de verwerende partij zelfs niet eens beweerd dat een verzoekende partij daar, anders dan zijzelf, wél met goed gevolg kan om verzoeken.

In die omstandigheden komt de ongelijke behandeling waarover de verzoekers het Grondwettelijk Hof prejudicieel ondervraagd willen zien, voor feitelijke grond te missen en vertonen de vraag en het eventuele antwoord erop geen nut voor de beslechting van deze zaak. De vraag wordt dan ook niet gesteld.

9. Besluitend staat naar het oordeel van de Raad van State niets de vernietiging op grond van het tweede middel, zoals dat in het tussenarrest nr. 220.536 is besproken, in de weg.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt :

a) het besluit van de provincieraad van de provincie Oost-Vlaanderen van 15 december 2010 houdende definitieve vaststelling van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan "Afbakening kleinstedelijk gebied Dendermonde", en

b) het besluit van de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport van 25 januari 2011 houdende goedkeuring van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan "Afbakening kleinstedelijk gebied Dendermonde".

2. Dit arrest dient te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het sub b vernietigde besluit.

3. De verwerende partijen worden verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring, begroot op 3150 euro, ieder voor de helft.

De tussenkomende partijen worden verwezen in de kosten van de tussenkomsten, begroot op 250 euro, ieder voor de helft.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van eenentwintig januari 2014, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Jan Clement,	staatsraad,

bijgestaan door

Astrid Truyens,	griffier.

De griffier **De voorzitter**

Astrid Truyens **Johan Lust**