

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 250.253 van 30 maart 2021
in de zaak A. 229.217/X-17.583**

In zake : de NV MATEXI
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Peter Flamey
 kantoor houdend te 2018 Antwerpen
 Jan Van Rijswijcklaan 16
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 het VLAAMSE GEWEST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Veerle Tollenaere
 kantoor houdend te 9000 Gent
 Koning Albertlaan 128
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 26 september 2019, strekt tot de
nietigverklaring van:

“(1) het besluit van de Vlaamse Regering van 28 juni 2019 houdende definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Afbakening regionaalstedelijk gebied Leuven’ [...] en, houdende opheffing van de rij 24062A61 — Leuven — Kareelveld in bijlage 2 bij het besluit van de Vlaamse Regering van 7 april 1998 houdende de afbakening van woonvernieuwings- en woningbouwgebieden (artikel 2),
(2) de beslissing van de dienst MER van het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie van 30 januari 2017 houdende de goedkeuring van het plan-MER ‘Gewestelijk RUP Afbakening regionaalstedelijk gebied Leuven’.
(3) het besluit van de Vlaamse Regering van 22 maart 2019 houdende de verlenging van de termijn waarover de Vlaamse Regering beslist om over te gaan tot de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Afbakening regionaalstedelijk gebied Leuven’”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur An Van den broeck heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij en de verwerende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 5 maart 2021.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Ellen Voortmans, die *loco* advocaat Peter Flamey verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Veerle Tollenaere, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur An Van den broeck 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. Feiten

3.1. In 2002 wordt het proces voor de afbakening van het regionaalstedelijk gebied Leuven aangevat. Het plan-milieueffectrapport (plan-MER) en een voorontwerp van gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Afbakening regionaalstedelijk gebied Leuven’ (hierna: het gewestelijk RUP)

worden opgemaakt op basis van het integratiespoor, zoals opgenomen in het besluit van de Vlaamse Regering van 18 april 2008 ‘betreffende het integratiespoor voor de milieueffectrapportage over een ruimtelijk uitvoeringsplan’.

3.2. Op 29 november 2012 keurt de dienst Milieueffectrapportage van het Vlaamse Gewest (hierna: de dienst Mer) het plan-MER goed en in januari 2013 vindt een plenaire vergadering over een voorontwerp van het gewestelijk RUP plaats.

3.3. Na de vernietiging door het Grondwettelijk Hof van artikel 7.4.1/2 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), ingevoegd bij artikel 35 van het decreet van 11 mei 2012 ‘houdende wijziging van diverse bepalingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en wijziging van de regelgeving wat de opheffing van het agentschap Ruimtelijke Ordening betreft’ bij arrest nr. 114/2013 van 31 juli 2013, wordt de goedkeuringsprocedure van het gewestelijk RUP tijdelijk stopgezet.

3.4. Eind 2014 herneemt de verwerende partij de vaststellingsprocedure van het gewestelijk RUP.

3.5. De resultaten van het plan-MER van 2012 worden geactualiseerd en aangevuld in het kader van de herneming van de plan-MER-procedure. Op 25 juni 2015 verklaart de dienst Mer het kennisgevingsdossier volledig. Van 22 juli 2015 tot 19 september 2015 wordt het kennisgevingsdossier aan een publieke consultatie onderworpen.

3.6. Op de richtlijnenvergadering van 24 september 2015 worden de ontvangen inspraakreacties en adviezen aangaande het volledig verklaarde kennisgevingsdossier behandeld.

3.7. Op 27 oktober 2015 maakt de dienst Mer de richtlijnen op over de reikwijdte, het detailleringsniveau en de inhoudelijke aanpak van het plan-MER.

3.8. Op 30 januari 2017 keurt de dienst Mer de finale versie van het plan-MER goed.

Dit is het tweede bestreden besluit.

3.9. Op 27 juni 2017 vindt een plenaire vergadering over het voorontwerp van het gewestelijk RUP plaats.

3.10. Op 28 juni 2017 brengt de strategische adviesraad Ruimtelijke Ordening – Onroerend Erfgoed (SARO) een gunstig advies over het voorontwerp van het gewestelijk RUP uit.

3.11. Op 16 augustus 2017 keurt de dienst Veiligheidsrapportage van het departement Omgeving van het Vlaamse Gewest het ruimtelijk veiligheidsrapport goed.

3.12. Met een besluit van 6 juli 2018 stelt de Vlaamse regering het ontwerp van het gewestelijk RUP voorlopig vast. Naast de afbakeningslijn bevat het gewestelijk RUP 10 deelgebieden:

- Deelgebied 1. Bedrijventerrein Haasrode
- Deelgebied 2. Wetenschapspark Leuven Noord
- Deelgebied 3. Wetenschapspark IMEC
- Deelgebied 4. Gemengd bedrijventerrein Stationstraat - Rotselaar
- Deelgebied 5. Gemengd bedrijventerrein Tildonksesteenweg - Herent
- Deelgebied 6. Noordelijke open ruimtegebieden
- Deelgebied 7. Westelijke open ruimtegebieden
- Deelgebied 8. Parkgebied Ziekelingenstraat
- Deelgebied 9. Schietstand Heverlee

▪ Deelgebied 10. Gasthuisberg en Vogelzang

3.13. De verzoekende partij is (mede)eigenaar van percelen, kadastraal gekend afdeling 5, sectie I, nrs. 95/p, 95/m, 95/f, 93/e, 106/a2, 95/g, 84/a, 84/b, 86/t2, 106/w, 106/m, 106/v, 106/t, 21/a, 22/h, 83/b, 82/z2, 82/e3 en 22/r, die gelegen zijn in het deelgebied 7. Het gebied waarbinnen de percelen van de verzoekende partij gelegen zijn is gekend als “het Kareelveld”. De percelen van de verzoekende partij worden deels bestemd tot gemengd openruimtegebied (artikel 7.3 van de stedenbouwkundige voorschriften) en deels tot bouwvrij agrarisch gebied (artikel 7.2 van de stedenbouwkundige voorschriften).

3.14. Van 7 augustus 2018 tot en met 5 oktober 2018 vindt over het ontwerp van het gewestelijk RUP een openbaar onderzoek plaats. Tijdens dit onderzoek worden 6 adviezen uitgebracht en 68 bezwaarschriften ingediend, onder meer door de verzoekende partij.

3.15. Op 22 maart 2019 beslist de Vlaamse regering om de termijn voor de definitieve vaststelling van het gewestelijk RUP met 60 dagen te verlengen.

Dit is de derde bestreden beslissing.

3.16. De afdeling Wetgeving van de Raad van State verleent op 21 juni 2019 het advies 66.194/1 over het ontwerp van het gewestelijk RUP.

3.17. Bij besluit van 28 juni 2019 stelt de Vlaamse regering het gewestelijk RUP definitief vast.

Dit is het eerste bestreden besluit.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

4.1. De verzoekende partij neemt een tweede middel uit de schending van artikel 2.2.7, § 7, VCRO, van artikel 23, § 1, van het decreet van 15 juli 1997 ‘houdende de Vlaamse Wooncode’ (hierna: de Vlaamse Wooncode), van artikel 2, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse regering van 7 april 1998 ‘houdende de afbakening van woonvernieuwings- en woningbouwgebieden’ (hierna: het besluit van de Vlaamse regering van 7 april 1998), van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en van de artikelen 8 en 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (hierna: de BWHI), alsook uit bevoegdheidsoverschrijding en de schending van het zorgvuldigheids-, redelijkheids- en materiële motiveringsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur en “uit ontstentenis van de rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag”.

Zij bekritiseert het gegeven dat middels het bestreden vaststellingsbesluit wordt overgegaan tot opheffing van “de rij 24062A61 – Leuven – Kareelveld” in bijlage 2 bij het besluit van de Vlaamse regering van 7 april 1998. De verzoekende partij stelt in haar bezwaarschrift te hebben gewezen op de opname van het Kareelveld als woningbouwgebied in het voormelde besluit van 7 april 1998 en meent dat de Vlaamse regering lijnrecht ingaat tegen haar eigen besluitvorming door de herbestemming van het Kareelveld als woningbouwgebied (en woonuitbreidingsgebied volgens het gewestplan) naar een zone voor open ruimte. Er wordt volgens haar voorbijgegaan aan de modaliteiten tot aanpassing van deze lijst van woningbouwgebieden conform artikel 2 van het besluit van de Vlaamse regering van 7 april 1998, aangezien de lijst slechts periodiek kan worden aangepast na advies van de onderzoekscel, bedoeld in artikel 24, § 2, van de Vlaamse Wooncode, op basis van de actualisering van de gegevens, bedoeld in artikel 24,

§ 1, van de Vlaamse Wooncode. Een advies van de onderzoekscel blijkt niet voorhanden. De verzoekende partij verwijst naar het advies van de SARO van 28 juni 2017, waarin gevraagd wordt om de relatie met de woningbouwgebieden binnen de voorgestelde afbakening van het regionaalstedelijk gebied Leuven verder te duiden.

Daarnaast betoogt de verzoekende partij dat de besluitvorming tot opheffing van het Kareelveld als woningbouwgebied strijdt met het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel vervat in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, nu de verwerende partij middels het bestreden gewestelijk RUP haar eigen besluitvorming inzake de afbakening van woningbouwgebieden wijzigt. De Vlaamse regering leeft wel haar eigen besluitvorming na voor de vraag naar de toepasselijke regelgeving op lopende opmaakprocedures ingevolge de inwerkingtreding van het nieuwe 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: het integratiedecreet van 1 juli 2016), maar niet voor de kwestieuze opheffing van “het Kareelveld” als woningbouwgebied. Er is volgens de verzoekende partij geen redelijke verantwoording voor dergelijk verschil in behandeling, noch voor het niet toepassen van de geëigende procedure.

De verzoekende partij stelt dat enkel voor wat betreft de percelen binnen “het Kareelveld” werd beslist om de bestemming als woningbouwgebied, opgenomen op de lijst van bijlage 2 bij het besluit van de Vlaamse regering van 7 april 1998, op te heffen, maar niet met betrekking tot de andere gebieden die als woningbouwgebied zijn opgenomen op deze lijst en die ook vallen binnen de perimeter van het definitief vastgestelde gewestelijk RUP.

De verzoekende partij meent dat er niet zomaar van uitgegaan kan worden dat de vaststelling van een gewestelijk RUP van een hogere hiërarchische juridische orde is dan het besluit van de Vlaamse regering van 7 april 1998. Zij meent dat de Vlaamse regering haar bevoegdheid te buiten is

gegaan door onder het mom van een planopmaak, waarvan de rechtsgrond enkel in de VCRO kan teruggevonden worden, de algemene economie van de Vlaamse Wooncode te miskennen.

De verzoekende partij besluit dat de Vlaamse regering op oneigenlijke wijze toepassing gemaakt heeft van haar bevoegdheid om op gewestelijk niveau een RUP vast te stellen, aangezien met de voorgenomen regeling impliciet doch ondubbelzinnig de Vlaamse Wooncode en de daarin opgenomen beleidsopties, zoals tot uiting gekomen in het besluit van de Vlaamse regering van 7 april 1998, buiten werking wordt gesteld, in strijd met het verbod tot schorsing of vrijstelling van uitvoering van het decreet krachtens artikel 20 BWHI *juncto* artikel 8 BWHI.

4.2. In haar memorie van wederantwoord stelt de verzoekende partij dat aannemen dat de VCRO en de Vlaamse Wooncode separate regelgevingen zijn, zonder enige interferentie, zou betekenen dat er een ongelijke behandeling voorligt tussen twee categorieën van rechtsonderhorigen, namelijk één categorie – waartoe zij behoort – die geconfronteerd wordt met een herziening van de erkenning als woningbouwgebied zonder de waarborg van de sectorale adviesvereiste op grond van de Vlaamse Wooncode, enerzijds, en een andere categorie, die wel beschikt over de waarborg van deze sectorale adviesvereiste, anderzijds. De opheffing van de erkenning als woningbouwgebied van het Kareelveld door de Vlaamse regering is een duidelijke beleidsoptie, die zij noodzakelijk acht om betwisting te vermijden. Verzoekster suggereert om de volgende prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof voor te leggen:

“Schendt artikel 2.2.7, § 7 VCRO het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel vervat in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre de definitieve vaststelling van een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan de wijziging/opheffing van de erkenning als woningbouwgebied mogelijk maakt/impliceert, zonder dat een categorie van rechtsonderhorigen beschikt over een advies vanwege de onderzoekscel in de zin van artikel 24, § 1 Vlaamse Wooncode, die rekening houdt met de actualisering van de gegevens inzake de woningbehoeften in het desbetreffend gebied, gesteund op wetenschappelijke argumenten, in vergelijking met de categorie van rechtsonderhorigen die wel beschikt over de waarborg van voormelde

sectorale advisering, wanneer de wijziging/opheffing van de lijst niet tot stand komt door middel van een opmaakprocedure van een ruimtelijk uitvoeringsplan krachtens de VCRO, maar wel krachtens de procedurebepalingen van de Vlaamse Wooncode?”

4.3. In haar laatste memorie wijst de verzoekende partij op “het principe dat de reglementaire wetgever enkel gevolgtrekkingen kan afleiden uit de wet die daaruit op natuurlijke wijze voortvloeien, in deze enkel wat voortvloeit uit de Vlaamse Wooncode[,] die [...] het voorafgaand advies van de onderzoekscel [vereist]”. Zij betoogt voorts dat de opheffing van het Kareelveld als woningbouwgebied cruciaal is opdat de herbestemming van dit gebied uitvoering zou kunnen krijgen. De verzoekende partij meent belang te hebben bij de vernietiging, gezien “de drastische repercussies voor een eventuele latere her- en woonbestemming van het gebied, waardoor dit gebied opnieuw bestemd is als woningbouwgebied”. Zij betoogt tenslotte dat de categorieën vermeld in haar prejudiciële vraag wel degelijk vergelijkbaar zijn en dat de ongelijkheid wegens het gebrek aan objectieve waarborgen zonneklaar is.

Beoordeling

5.1. Het geschonden geachte artikel 23, § 1, van de Vlaamse Wooncode luidt in zijn toepasselijke versie:

“§ 1. De Vlaamse regering bakent de volgende gebieden af:

[...]

2° gebieden waarin het Vlaams Gewest de bouw van nieuwe woningen stimuleert via de uitkering van subsidies en tegemoetkomingen, hierna woningbouwgebieden te noemen.

[...]

De woningbouwgebieden zijn de gebieden waar de bouw van woningen is toegestaan volgens de geldende bepalingen inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw en die bovendien, volgens door de Vlaamse regering nader vast te stellen criteria, deel uitmaken van de bebouwing in een bestaande woonkern, er nauw op aansluiten of binnen een redelijke afstand liggen ten opzichte van de aanwezige voorzieningen in een bestaande woonkern.”

Artikel 3, § 1, van het besluit van de Vlaamse regering van 7 april 1998 luidt in zijn toepasselijke versie:

“De renovatie, verbetering of aanpassing en de bouw van woningen binnen de woonvernieuwings- en de woningbouwgebieden blijft onderworpen aan de geldende bepalingen inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw.”

5.2. Overeenkomstig het toepasselijke artikel 23, § 1, laatste lid, van de Vlaamse Wooncode, kan de afbakening als woningbouwgebied enkel gebieden betreffen “waar de bouw van woningen is toegestaan volgens de geldende bepalingen inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw”. De afbakening als woningbouwgebied is blijkens deze bepaling aan de wetgeving inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw ondergeschikt.

Dit laatste blijkt ook uit de voorbereidende werken van de Vlaamse Wooncode, waarin wordt gesteld dat “[h]et woonbeleid [...] zich [moet] inpassen in het beleid inzake ruimtelijke ordening”, dat “[d]e ‘wetten van de ruimtelijke ordening’ [...] het woonbeleid vooraf[gaan]” en “het *a priori* [zijn] waarmee het woonbeleid noodzakelijk rekening moet houden bij de verwezenlijking van haar doelstellingen”, en dat het woonbeleid “[b]innen de ruimte die de voorschriften van de ruimtelijke ordening heeft voorbestemd [...] volgens eigen voorschriften en huisvestingscriteria [...] accenten [kan] leggen en eigen gebiedsomschrijvingen [kan] formuleren” (*Parl. St. VI.Parl. 1996-97, nr. 654/12*).

Het onderworpen zijn aan de geldende bepalingen inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw blijkt voorts uitdrukkelijk uit artikel 3, § 1, van het besluit van de Vlaamse regering van 7 april 1998 (zie randnummer 5.1).

5.3. Gelet op de uit de Vlaamse Wooncode zelf blijkende primauteit van het ruimtelijkeordeningsrecht, vermocht de opname van het Kareelveld als woningbouwgebied in de bijlage 2 bij het besluit van de Vlaamse regering van 7 april 1998 de herbestemming van verzoeksters gronden als gemengd openruimtegebied en bouwvrij agrarisch gebied door het bestreden gewestelijk RUP niet in de weg te staan. Voor die herbestemming was, anders dan verzoekster dit ziet, geen voorafgaande opheffing van de afbakening als

woningbouwgebied middels “de geëigende procedure” van de Vlaamse Wooncode vereist.

5.4. Gezien het bepaalde in artikel 23, § 1, laatste lid, van de Vlaamse Wooncode, brengt de herbestemming tot gemengd openruimtegebied en bouwvrij agrarisch gebied van het Kareelveld met zich mee dat het kwestieuze gebied niet langer als een woningbouwgebied kan gelden.

5.5. Verzoekster heeft verder geen belang bij haar kritiek op artikel 2 van het bestreden vaststellingsbesluit, dat in een uitdrukkelijke opheffing van het woningbouwgebied het Kareelveld voorziet. Een gebeurlijke nietigverklaring van dit artikel laat de bestemmingswijziging van verzoeksters percelen, en het daarmee verbonden gegeven dat het Kareelveld niet langer als woningbouwgebied kan gelden, onverlet. Verzoeksters betoog dat zij wel degelijk belang hebben bij die vernietiging, gezien “de drastische repercussies voor een eventuele latere her- en woonbestemming van het gebied, waardoor dit gebied opnieuw bestemd is als woningbouwgebied”, betreft een louter hypothetisch belang en doet niet anders besluiten.

5.6. Gelet op wat voorafgaat, volgt uit artikel 23, § 1, laatste lid, van de Vlaamse Wooncode zelf dat het kwestieuze gebied door zijn herbestemming niet langer als een woningbouwgebied kan gelden. Verzoeksters onder randnummer 6.2 gesuggereerde prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof naar de ongrondwettigheid van artikel 2.2.7, § 7, VCRO, gaat daaraan voorbij, is dienvolgens niet adequaat, en moet niet worden gesteld.

5.7. Waar de verzoekende partij de schending van artikel 8 *juncto* artikel 20 BWHI en bevoegdheidsoverschrijding aanvoert en voorhoudt dat de Vlaamse regering “op oneigenlijke wijze toepassing gemaakt [heeft] van zijn bevoegdheid om op gewestelijk niveau een RUP vast te stellen, aangezien met de voorgenomen regeling impliciet doch ondubbelzinnig de Vlaamse Wooncode en de daarin opgenomen beleidsopties, zoals tot uiting gekomen in voornoemd Uitvoeringsbesluit van de Vlaamse Regering van 7 april 1998 met betrekking tot

deze Wooncode, buiten werking heeft gesteld”, gaat zij opnieuw aan de in de Vlaamse Wooncode zelf voorziene primauteit van de ruimtelijkeordeningsregelgeving voorbij.

5.8. Verder meent de verzoekende partij dat het gelijkheidsbeginsel geschonden is “in zoverre de Vlaamse Regering voor bijv. de vraag naar de toepasselijke regelgeving op lopende opmaakprocedures ingevolge de inwerkingtreding van het nieuwe integratiedecreet van 1 juli 2016 wel haar eigen besluitvorming naleeft, maar voor de kwestieuze opheffing van het Kareelveld als woningbouwgebied niet”. Een ongelijkheid ligt volgens haar ook voor in de mate dat enkel voor het Kareelveld wordt beslist om de aanduiding als woningbouwgebied op te heffen, doch niet voor de andere woningbouwgebieden binnen de perimeter van het gewestelijk RUP.

5.9. Het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer in rechte en in feite gelijke situaties zonder objectieve en redelijke verantwoording ongelijk worden behandeld. De verzoekende partij die de schending van het gelijkheidsbeginsel aanvoert, moet dit in haar verzoekschrift met concrete en precieze gegevens aantonen. De verzoekende partij blijft daartoe in gebreke.

5.10. Het middel wordt verworpen.

B. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

6.1. De verzoekende partij neemt een eerste middel uit de schending van artikel 73, tweede lid, van de BWHI en van het “algemeen rechtsbeginsel van de beperking tot de lopende zaken wanneer de regering ontslagnemend is of wanneer het parlement ontbonden is”, alsook uit machtsoverschrijding.

Zij betoogt dat de definitieve vaststelling van het gewestelijk RUP geen aangelegenheid is die tot de lopende zaken van de ontslagnemende

regering behoort, zodat de verwerende partij haar bevoegdheid is te buiten gegaan. Verzoekster stelt dat het bestreden vaststellingsbesluit niet valt onder één van de drie categorieën van lopende zaken: het betreft geen zaak van alledaags bestuur, geen handeling die geen algemeen politiek belang heeft en die de afwikkeling vormt van een beleidskeuze van vóór de periode van lopende zaken, en evenmin een dringende zaak die geen uitstel duldt.

Volgens de verzoekende partij is de Vlaamse regering overhaast te werk gegaan door op 10 mei 2019 een zogenaamde principiële goedkeuringsbeslissing te nemen alvorens tot de definitieve vaststelling van het gewestelijk RUP over te gaan. Een dergelijke beslissing is niet in het decreet voorzien en heeft geen juridische waarde. In de beslissing tot definitieve vaststelling van het gewestelijk RUP moet overeenkomstig de wettelijke bepalingen immers rekening gehouden worden met de verschillende adviezen en inspraakreacties. De principiële goedkeuringsbeslissing dateert van vóór de kritieke periode (de verkiezingen van 26 mei 2019), zodat eens te meer duidelijk is dat het bestreden vaststellingsbesluit overhaast tot stand is gekomen.

De verzoekende partij wijst er nog op dat het bestreden vaststellingsbesluit geen uitvoering van een formele wet betreft. Van een definitief beslist beleid was op het ogenblik van de start van de lopende zaken met betrekking tot de definitieve vaststelling van het gewestelijk RUP geen sprake.

6.2. In haar memorie van wederantwoord wijst de verzoekende partij op de juridische draagwijdte die aan het begrip “daad van dagelijks bestuur” in de rechtspraak wordt gegeven. De vaststelling van een gewestelijk RUP valt hier niet onder. Verweersters standpunt dat een loutere afronding van de lopende goedkeuringsprocedure voorligt, kan evenmin gevolgd worden, gelet op de juridische en financiële gevolgen van de definitieve vaststellingsbeslissing.

Verder stelt de verzoekende partij dat de Vlaamse regering heeft getracht om middels de definitieve vaststelling van het gewestelijk RUP de

procedure tot opheffing/wijziging van de woningbouwgebieden te omzeilen, een kritiek die zij in haar tweede middel ontwikkelt. Er kan in alle ernst niet beweerd worden dat de opheffing van het Kareelveld als woningbouwgebied middels artikel 2 van het bestreden vaststellingsbesluit een daad van dagelijks bestuur betreft, aangezien de Vlaamse regering hiermee een eigen besluit opheft, zonder daartoe de geëigende procedure te volgen. Volgens de verzoekende partij is er evenmin sprake van spoedeisendheid, nu het proces voor de afbakening van het regionaalstedelijk gebied Leuven reeds in 2002 werd aangevat en het eerste voorontwerp van het gewestelijk RUP reeds van 2013 dateert. Om te verduidelijken dat er evenmin sprake is van zaken die de normale voortzetting of beëindiging zijn van een voor het regeringsontslag of ontbinding van de parlementaire vergadering ingezette procedure, verwijst de verzoekende partij andermaal naar de opheffing van het Kareelveld middels artikel 2 van het bestreden vaststellingsbesluit, waaruit volgt dat dit besluit wel degelijk een beleidskeuze inhoudt.

6.3. In haar laatste memorie doet de verzoekende partij gelden dat de bestreden vaststellingsbeslissing zware financiële gevolgen teweeg brengt, dat zij een impact heeft op het beleid, en een nieuw regelgevend kader voor de afgifte van vergunningen vormt, zodat zij niet in een periode van lopende zaken mocht genomen worden.

Beoordeling

7.1. In de mate dat de verzoekende partij de schending inroept van artikel 73 BWHI, dient met de verwerende partij vastgesteld te worden dat het bijzonder decreet van 7 juli 2006 ‘over de Vlaamse instellingen’, wat de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest betreft, de bepalingen van titel III, hoofdstuk III, afdeling II BWHI, waaronder artikel 73, heeft opgeheven. In zoverre de schending van artikel 73 BWHI wordt aangevoerd, mist het middel derhalve juridische grondslag.

7.2. De verkiezingen voor het Vlaamse Parlement van 26 mei 2019 hadden tot gevolg dat de Vlaamse regering sedert die dag niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikte en zich tot de “lopende zaken” diende te beperken.

7.3. Het leerstuk van de lopende zaken berust op een grondwettelijke gewoonte en houdt in dat de regering in haar bevoegdheden is beperkt omdat de parlementaire controle op die regering is weggevallen of sterk is verminderd.

Traditioneel worden drie categorieën van lopende zaken onderscheiden. Een eerste categorie betreft de zaken die behoren tot het dagelijkse beleid. Het zijn de zaken waarvan de afhandeling, ook al kan daar de uitoefening van enige discretionaire bevoegdheid mee gepaard gaan, geen beslissing over de oriëntatie van het beleid impliceert, omdat het gaat over de gewone uitvoering of toepassing van de in de wet neergelegde voorschriften. Een tweede categorie betreft de zaken die de normale voorzetting of beëindiging zijn van een vóór het regeringsontslag of ontbinding van de parlementaire vergadering ingezette procedure. Vereist is dat de behandeling ervan een behoorlijke tijd vóór de periode van de lopende zaken werd ingezet, de afwikkeling nadien zonder overhaasting gebeurt en dat de uiteindelijke beslissing geen belangrijke of nieuwe beleidskeuze inhoudt. Tot een derde categorie van lopende zaken behoren de zaken die zonder uitstel moeten worden geregeld, teneinde geen fundamentele belangen in gevaar te brengen of ernstig te schaden.

7.4. Uit de gegevens van de zaak blijkt dat de formele besluitvormingsprocedure die tot het bestreden gewestelijk RUP heeft geleid, werd aangevat met de voorlopige vaststelling van het ontwerp van het gewestelijk RUP op 6 juli 2018. Nadat de betrokken adviesinstanties en het publiek van 7 augustus tot en met 5 oktober 2018 over dit ontwerp waren geraadpleegd en de Vlaamse regering op 22 maart 2019 had beslist om de termijn tot definitieve vaststelling van het gewestelijk RUP met 60 dagen te verlengen, heeft de bevoegde Vlaamse minister het voorontwerp van het bestreden

vaststellingsbesluit aan de ministerraad voorgelegd, die er op 10 mei 2019 principieel heeft mee ingestemd en de bevoegde Vlaamse minister ermee heeft gelast om het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State erover in te winnen. Reeds in de nota aan de leden van de Vlaamse regering werden de resultaten van het openbaar onderzoek besproken en werden de aanpassingen aan het plan naar aanleiding van het openbaar onderzoek opgesomd. Ook in het voorgelegde ontwerpbesluit werden de bezwaren samengevat en beantwoord en de doorgevoerde aanpassingen besproken.

Nadat het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State was ingewonnen, werd het ontwerp van het bestreden vaststellingsbesluit aan de ministerraad voorgelegd. In de nota aan de leden van de Vlaamse regering leest men:

“Advies 66.194/1 van 21 juni 2019 van de Raad van State gaat als bijlage en geeft geen aanleiding tot inhoudelijke aanpassingen aan het plan.

[...]

De Raad vestigt de aandacht op het feit dat: ‘Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies gegeven wordt, dat de verkiezingen van 26 mei 2019 tot gevolg hebben dat de regering sedert die datum en totdat een nieuwe regering is verkozen, niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens die de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.’ Vermits voorliggende beslissing geen financiële gevolgen heeft, geen wetgeving betreft en de laatste stap vormt in een volledig doorlopen goedkeuringsprocedure voor een GRUP, beantwoordt deze beslissing aan de voorwaarden van de vrijwillige terughoudendheid waarvoor de Vlaamse Regering geopteerd heeft. In punt 3 van deze nota wordt op dit aspect dieper ingegaan. In het ontwerp van besluit is over dit aspect een overweging opgenomen.

[...]

De Raad van State vestigt in haar advies 65.194/1 [lees: 66.194/1] onder punt 2 terecht de aandacht op ‘het feit dat de verkiezingen van 26 mei 2019 tot gevolg hebben dat de regering sedert die datum en totdat een nieuwe regering is verkozen, niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt.’ De Raad formuleert hierover geen specifiek advies en laat dit aspect over aan de beoordeling door de Vlaamse Regering. Het voorliggend ontwerp van besluit voldoet aan de voorwaarden van vrijwillige terughoudendheid om volgende redenen:

- Het ontwerp van besluit bezwaart de volgende Vlaamse Regering niet in algemene zin, vermits de voorliggende beslissing geen specifieke engagementen omvat. Het is weliswaar de uitdrukkelijke bedoeling dat het voorliggend GRUP de inhoudelijke basis en het juridisch kader vormt voor verschillende projecten en voor de globale inrichting van het regionaalstedelijk gebied, maar de volgende Vlaamse Regering behoudt de volle bevoegdheid om ter zake de door haar gewenste beslissingen te nemen. Voorliggend besluit dwingt de Vlaamse Regering dus op geen enkele manier tot het nemen van een beslissing.
- Het ontwerp van besluit bezwaart de volgende regering in het bijzonder niet op het vlak van beleidskredieten in de toekomst vermits het besluit uitdrukkelijk geen financiële engagementen omvat, of, anders gezegd, vermits het besluit genomen wordt binnen de klijtlijnen en de beperkingen van de begroting en de beschikbare kredieten.
- Het ontwerp van besluit is geen voorstel van decreet, maar is beperkt tot een definitieve beslissing over de vaststelling van een GRUP, waarover de huidige Vlaamse Regering reeds eerder gelijkaardige beslissingen heeft genomen, binnen de wettelijke procedureregels van de VCRO en [het decreet van 5 april 1995 'houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid' (hierna: DABM)], in het bijzonder kan verwezen worden naar de beslissing van de Vlaamse Regering van 10 mei 2019 houdende de principiële goedkeuring van het nu voorliggende besluit tot definitieve vaststelling van het GRUP 'Afbakening regionaalstedelijk gebied Leuven.
- Het ontwerp van besluit geeft geen aanleiding tot overheidscommunicatie, behoudens de publicatie van de beslissing zelf in de wettelijk voorgeschreven kanalen. In dit geval is dat het Belgisch Staatsblad en de websites van de Vlaamse Regering en het Departement Omgeving.
- Het ontwerp van besluit kan worden beschouwd als een daad van dagelijks bestuur aangezien, zoals reeds aangehaald, het de laatste stap betreft in de procedure tot goedkeuring van een GRUP, waarover de Vlaamse Regering voorafgaand aan de periode van vrijwillige terughoudendheid reeds meerdere malen heeft beslist in dezelfde zin als in de nu voorliggende beslissing: de lopende goedkeuringsprocedure wordt afgerond.
- Het ontwerp van besluit is spoedeisend in de zin dat in de regelgeving een vervaltermijn is opgenomen voor de definitieve goedkeuring van een GRUP. In het dossier zijn, behoudens de huidige periode van vrijwillige terughoudendheid geen elementen die zouden kunnen verantwoorden om de beslissing uit te stellen, noch van beleidsmatige aard, noch op een ander vlak. Concreet eindigt de vervaltermijn op 30 juni 2019.
- Uit het voorgaande, waarin reeds is aangegeven dat het ontwerp van besluit de laatste stap is in de goedkeuringsprocedure van een GRUP, volgt ook dat voorliggende beslissing in het geheel geen nieuw initiatief is, maar integendeel louter volgt uit voorgaande gelijkaardige beslissingen en de continuïteit in de besluitvorming beoogt."

7.5. Uit het hiervoor weergegeven chronologisch overzicht blijkt dat de procedure die tot het bestreden vaststellingsbesluit heeft geleid, ruim vóór de aanvang van de kritieke periode op 26 mei 2019 werd aangevat en dat de beleidsvragen die zij opriep beantwoord werden toen de Vlaamse regering nog over de volheid van haar bevoegdheid beschikte.

7.6. Mede gelet op dit laatste en op de in het randnummer 7.4 geciteerde overwegingen, kan het bestreden vaststellingsbesluit niet begrepen worden als een zaak die opties zou impliceren waarvan het belang op het gebied van de algemene politiek uit hun aard zo groot is, dat over de zaak alleen zou kunnen worden beslist door een regering die de steun geniet van het parlement en die het risico loopt deze steun te verliezen door de beslissing die ze heeft genomen. Verzoeksters betoog dat de bestreden beslissing zware financiële gevolgen heeft, een impact heeft op het beleid, en een nieuw regelgevend kader voor de afgifte van vergunningen vormt, doet niet anders besluiten.

7.7. Dat artikel 2 van het bestreden vaststellingsbesluit de aanduiding van het Kareelveld als woningbouwgebied ook nog uitdrukkelijk opheft, vermag aan het voormelde geen afbreuk te doen. Uit de beoordeling van het tweede middel is gebleken dat het verlies van de gelding van het Kareelveld als woningbouwgebied hoe dan ook uit de door de Vlaamse Wooncode zelf voorziene primauteit van het ruimtelijkeorderingsrecht volgt.

7.8. Ten slotte blijkt er van een overhaaste besluitvorming te dezen geen sprake. Het bestreden vaststellingsbesluit kan in redelijkheid beschouwd worden als het eindresultaat van een normaal aangevatte en normaal afgewikkelde procedure.

7.9. Het middel is ongegrond.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

8.1. De verzoekende partij neemt een derde middel uit de schending van de artikelen 6.2 en 6.5 van de Europese richtlijn 2001/42/EG van 27 juni 2001 ‘betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma’s’ (hierna: richtlijn 2001/42), van de artikelen 6, 7 en 8 van het Verdrag van Aarhus en van artikel 159 van de Grondwet “ten aanzien van artikel 25 Uitvoeringsbesluit van 17 februari 2017”, alsook uit de schending van het redelijkheids- en zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur en van het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel vervat in de artikelen 10 en 11 Grondwet, en “uit ontstentenis van de rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag”.

Zij bekritiseert dat de verwerende partij voor de vaststelling van het bestreden gewestelijk RUP “de oude opmaakprocedure” van de artikelen 2.2.7 en volgende van de VCRO gevolgd heeft, en niet “de nieuwe procedure” ingevolge de inwerkingtreding van het integratiedecreet van 1 juli 2016. Zij stelt dat het integratiedecreet van 1 juli 2016 ingevolge artikel 26 van het besluit van 17 februari 2017 op 1 mei 2017 in werking is getreden en meent dat de overgangsbepaling in dit besluit – die aan het bestuur de keuze laat om een reeds opgestarte planprocedure onder “de oude procedure” voort te zetten dan wel voor “de nieuwe procedure” te kiezen – een niet-correcte omzetting inhoudt van richtlijn 2001/42, daar “de enkele omstandigheid dat in een overgangsregeling wordt voorzien, manifest indruist tegen de principes van [richtlijn 2001/42] die erop gericht zijn om inspraak voor de burgers mogelijk te maken in een zo vroeg mogelijke fase van het planproces” en in strijd is met de rechtstreekse werking van deze richtlijn. Door een keuze te laten aan de overheid om de oude dan wel de nieuwe planprocedure te volgen, beperkt de overgangsregeling volgens de verzoekende partij in aanzienlijke mate de inspraakrechten van burgers die door een RUP getroffen worden. De overgangsmaatregel heeft volgens haar tot gevolg dat burgers die geconfronteerd worden met een planprocedure volgens de oude

regelgeving geen mogelijkheid hebben tot voorafgaande inspraak, ofschoon dit wel vereist is volgens richtlijn 2001/42. De opmaakdocumenten die tijdens het openbaar onderzoek ter inzage lagen, hebben niet het voorwerp uitgemaakt van een eerste participatiemoment, waarop burgers eventuele aanvullingen, leemten, informatie en alternatieven aan de plannende overheid konden meedelen, die er aldus tijdig en op een efficiënte wijze rekening kon mee houden.

Aangezien de verwerende partij ervoor gekozen heeft om het planproces volgens de oude planprocedure voort te zetten, heeft zij niet de mogelijkheid gehad om een alternatieve invulling voor het gebied Kareelveld aan de overheid kenbaar te maken, ofschoon burgers in de huidige stand van de regelgeving wel over die mogelijkheid beschikken en op die wijze een volledige herbestemming van hun percelen kunnen vermijden, minstens van de planopmakende overheid kunnen vernemen om welke redenen het aangebrachte alternatief wel of niet wordt aangenomen. Wanneer zij een alternatief naar aanleiding van een eerste inspraakmoment had kunnen overmaken, dan had de planopmakende overheid hierbij moeten stilstaan en op afdoende en onderbouwde wijze moeten meedelen waarom het alternatief al dan niet werd aangenomen bij de voorlopige vaststelling van het gewestelijk RUP. Verzoekster wijst er op dat zij een alternatieve invulling heeft bijgebracht met haar bezwaarschrift in het kader van het openbaar onderzoek aangaande het ontwerp van gemeentelijk ruimtelijk structuurplan van de stad Leuven, maar dat hieraan geen gevolg werd gegeven.

In zoverre twijfel zou rijzen omtrent de rechtstreekse werking van de ingeroepen bepalingen van richtlijn 2001/42 vraagt de verzoekende partij om het Hof van Justitie van de Europese Unie als volgt te bevragen omtrent de uitlegging en inzonderheid de rechtstreekse werking van de artikelen 6.2 en 6.5 van deze richtlijn:

“Hebben artikelen 6.2 en 6.5 van de Richtlijn 2001/42/EG van 27 juni 2001 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de beoordeling en de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's rechtstreekse werking en moeten deze bepalingen aldus worden uitgelegd dat zij, mede in het licht van het Europeesrechtelijk efficiëntiebeginsel,

niet in de weg staan aan een decretale wettelijke regeling als aan de orde in onderhavige zaak, waarbij middels een decretale overgangsregeling, nl. artikel 25 van het Uitvoeringsbesluit van 17 februari 2017 betreffende het geïntegreerde planningsproces voor ruimtelijke uitvoeringsplannen, planmilieueffectrapportage, ruimtelijke veiligheidsrapportage en andere effectbeoordelingen (BS 28 maart 2017), de omzettingstermijn van de Richtlijn wordt omzeild?”

Tenslotte is er volgens de verzoekende partij sprake van een ongelijke behandeling tussen, enerzijds, rechtspersonen en/of natuurlijke personen die hun grieven wensen kenbaar te maken met betrekking tot een ontwerp van RUP dat “de oude planprocedure” van de VCRO volgt, en, anderzijds, rechtspersonen en/of natuurlijke personen die hun grieven wensen kenbaar te maken met betrekking tot een ontwerp van RUP dat volgens “de nieuwe planprocedure” wordt doorlopen. Aan de eerste categorie worden aanzienlijke waarborgen ontnomen, waarover de tweede categorie wel beschikken.

8.2. In haar memorie van wederantwoord stelt de verzoekende partij dat met de overgangsregeling geen rekening kan gehouden worden. Zij herhaalt dat zij niet over de waarborgen van het integratiedecreet van 1 juli 2016 beschikte, waarborgen die te maken hebben met de verplichting van de plannende overheid om de *scope* van het plan-MER-onderzoek op grond van de resultaten van het participatiemoment te bepalen.

Volgens de verzoekende partij kan een kennisgeving met publieke consultatie met betrekking tot de reikwijdte en de mogelijke inhoud van het milieuonderzoek niet volstaan om te voldoen aan de verplichtingen van richtlijn 2001/42. De rechtstreeks werkende bepalingen 6.2 en 6.5 van deze richtlijn impliceren dat het publiek de gelegenheid wordt geboden om zijn mening te geven over het ontwerpplan en het bijhorende milieuraapport voorafgaand aan de vaststelling van het plan of programma, waarbij de planopmakende overheid op relevante wijze de resultaten van deze consultatieronde in de verdere opmaakprocedure meeneemt.

8.3. In haar laatste memorie doet de verzoekende partij gelden dat het belang van de ruime inspraakrechten op grond van de nieuwe opmaakprocedure niet te minimaliseren valt. Verder betoogt zij dat aangezien het integratiedecreet de vertaling vormt van de richtlijn 2001/42 er mag van uitgegaan worden “dat die richtlijn een grotere standaard verlangt dan de procedure onder de oude regeling”.

Beoordeling

9.1. De verzoekende partij toont in haar verzoekschrift niet aan dat de te dezen toegepaste planprocedure van artikel 2.2.7 en volgende VCRO (hierna: de toegepaste planprocedure) strijdig zou zijn met de artikelen 6.2 en 6.5 van richtlijn 2001/42 en de artikelen 6, 7 en 8 van het verdrag van Aarhus. Haar bewering in dit verband dat “de enkele omstandigheid dat in een overgangsregeling wordt voorzien, manifest indruist tegen de principes van de SEA-richtlijn die erop gericht zijn om inspraak voor de burgers mogelijk te maken in een zo vroeg mogelijke fase van het planproces”, kan geen bijval vinden.

9.2. In het bestreden vaststellingsbesluit wordt verzoeksters desbetreffende kritiek als volgt beantwoord:

“[...] dat in antwoord op deze bezwaren, opmerkingen en adviezen wordt gesteld dat in uitvoering van artikel 25 van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 februari 2017 het onderhavige GRUP behandeld werd volgens de bepalingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (DABM) zoals van kracht tot en met 30 april 2017; dat zoals gebruikelijk bij de invoering van nieuwe regelgeving, voormeld artikel 25 een duidelijke en consistente overgangsregeling bevat om te vermijden dat alle lopende planningsprocessen zouden moeten worden stopgezet en hernomen volgens de nieuwe procedure; dat de bezwaarindiener niet betwist dat *in casu* een correcte toepassing werd gemaakt van voormelde overgangsregeling; dat de ‘oude’ RUP-procedure zoals van kracht tot en met 30 april 2017 voldoende ruime inspraakmogelijkheden bevat; dat de van toepassing zijnde plan-m.e.r.-regelgeving opgenomen in het DABM zoals van kracht op 30 april 2017 een correcte omzetting van de plan-MER-richtlijn vormt; dat ook deze ‘oude’ plan-MER-procedure in een vroege fase voorziet in een participatiemoment waarbij burgers

aanvullingen, leemten, informatie, alternatieven... met betrekking tot de milieueffectrapportage kunnen aangeven, namelijk door de terinzagelegging van de kennisgeving van de plan-MER overeenkomstig art. 4.2.8, § 3 DABM die voor dit GRUP plaatsvond van 22 juli 2015 tot 19 september 2015; dat deze bezwaren, opmerkingen en adviezen derhalve geen aanleiding geven tot aanpassingen aan het plan.”

9.3. Zelfs indien met de verzoekende partij zou aangenomen worden dat het integratiedecreet van 1 juli 2016 in ruimere inspraakrechten en waarborgen dan “de oude regeling” voorziet, toont zulks nog niet aan dat de toegepaste planprocedure de ingeroepen bepalingen van richtlijn 2001/42 of van het verdrag van Aarhus zou schenden, temeer nu hoe dan ook twee inspraakmomenten hebben 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 artikel 4.2.8, § 3, DABM, en één middels het openbaar onderzoek dat overeenkomstig het toegepaste artikel 2.2.7, § 2, VCRO, binnen dertig dagen na de voorlopige vaststelling van het ontwerp van het gewestelijk RUP werd aangekondigd.

De verzoekende partij betwist niet dat zij aan de publieke consultatie in het kader van de plan-MER-procedure niet heeft deelgenomen. Haar betoog dat zij de mogelijkheid om haar alternatief naar aanleiding van een eerste inspraakmoment aan de overheid over te maken “ten onrechte en in strijd met de [richtlijn 2001/42] niet gehad [heeft]”, wordt niet aannemelijk gemaakt. Dat het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan van de stad Leuven (hierna: het GRS), volgens verzoekster in haar memorie van wederantwoord, pas na het eerste inspraakmoment werd goedgekeurd, doet niet anders besluiten.

9.4. Nu verzoekster er niet van overtuigt dat de toegepaste planprocedure strijdig zou zijn met de door haar geschonden geachte artikelen 6.2 en 6.5 van richtlijn 2001/42 en dat er sprake zou zijn van een omzeiling van de omzettingstermijn van de richtlijn 2001/42, premisse waarop zij haar onder randnummer 8.1 gesuggereerde vraag aan het Europees Hof van Justitie van de Europese Unie steunt, dient de prejudiciële vraag niet te worden gesteld.

9.5. Het staat in beginsel aan de regelgever om te beoordelen of een wijziging van een reglementaire bepaling gepaard moet gaan met overgangsmaatregelen.

Inherent aan iedere overgangsregeling is dat ze een onderscheid maakt tussen personen die betrokken zijn bij rechtstoestanden die onder het toepassingsgebied van die regeling vallen en personen die betrokken zijn bij rechtstoestanden die onder het toepassingsgebied van een nieuwe regeling vallen. Een dergelijk verschil in behandeling houdt op zich geen schending in van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet: elke overgangsbepaling zou onmogelijk zijn, indien zou worden aangenomen dat zulke bepalingen de voormelde grondwetsbepalingen zouden schenden om de enkele reden dat ze afwijken van de toepassingsvoorwaarden van de nieuwe regelgeving.

Het gelijkheidsbeginsel zou evenwel geschonden zijn, indien de afwijking die de overgangsmaatregel invoert, niet steunt op objectieve en pertinente criteria die vermogen te verantwoorden waarom sommige personen tijdelijk schikkingen genieten die verschillen van de regeling die door de nieuwe norm is vastgesteld. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld, rekening houdend met het doel en de gevolgen van de ter beoordeling staande maatregel en met de aard van de in het geding zijnde beginselen. Het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

Het komt aan de verzoekende partij toe om de schending van het gelijkheidsbeginsel in haar verzoekschrift met concrete en precieze gegevens aan te tonen. Een loutere bewering kan daartoe niet volstaan.

9.6. De verzoekende partij beperkt haar kritiek met betrekking tot de voorgehouden schending van het gelijkheidsbeginsel tot de bewering dat haar in de “oude procedure” aanzienlijke waarborgen worden ontnomen, terwijl rechtspersonen en/of natuurlijke personen hierover wel beschikken in geval de

“nieuwe procedure” wordt gevolgd. In het licht van wat voorafgaat, volstaat een dergelijke bewering niet.

9.7. Het middel wordt verworpen.

D. Vierde middel

Uiteenzetting van het middel

10.1. De verzoekende partij neemt een vierde middel uit de schending van artikel 7.4.1, § 2, VCRO en van het gezag van gewijsde van 's Raads vernietigingsarresten nrs. 148.199, 148.198 en 148.197 van 12 augustus 2005, alsook uit de schending van het materiële motiverings-, zorgvuldigheids- en redelijkheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur en “uitontstentenis van de rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag”.

Zij betoogt dat het plan-MER en het gewestelijk RUP, wat het Kareelveld betreft, ten onrechte op beleidsvisies van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (hierna: RSV) en het GRS steunt en lijnrecht ingaat tegen de besluitvorming van de Vlaamse regering, het gezag van gewijsde van 's Raads voornoemde vernietigingsarresten en de validatieregeling zoals voorzien in artikel 7.4.1, § 2, VCRO.

Zij zet uiteen dat de kwestieuze percelen bij de vaststelling van het gewestplan Leuven deel uitmaakten van een woonuitbreidingsgebied en nadien bij besluit van de Vlaamse regering van 23 juni 1998 herbestemd werden tot landschappelijk waardevol agrarisch gebied. Omdat dit laatste besluit voor het overgrote deel van de betrokken percelen werd vernietigd, is de bestemming woonuitbreidingsgebied voor de percelen gelegen binnen het gebied Kareelveld steeds van toepassing geweest. Het blijkt evenwel niet dat er rekening is gehouden met het gezag van gewijsde van de vermelde vernietigingsarresten, terwijl ten gevolge van deze vernietigingsarresten rekening diende gehouden te worden met de validatieregeling van artikel 7.4.1 VCRO.

De verzoekende partij wijst er op dat voor het gebied Kareelveld, in strijd met artikel 7.4.1, § 2, VCRO, nooit een hernieuwde vaststelling van het onwettig bevonden gewijzigd gewestplan plaatsgevonden heeft. Zij bekritiseert het feit dat de overheid, onder het mom van de opmaak van een GRS, mede gesteund op het RSV, heeft gemeend herstel te kunnen bieden met betrekking tot deze onwettige gewestplanwijziging, eraan voorbijgaand dat dit herstel, conform artikel 7.4.1, § 2 VCRO, alleen mogelijk is via een besluit houdende definitieve vaststelling van een gewestplanwijziging of via een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan voor de toekomst. Zij meent dat de verwerende partij thans niet kan steunen op de zogenaamde beleidsvisies van het RSV of GRS, waarin het Kareelveld als openruimtegebied wordt vooropgesteld. Door aldus te handelen wordt volgens verzoekster lijnrecht ingegaan tegen het gezag van gewijsde van 's Raads meer vermelde vernietigingsarresten en wordt voorbijgegaan aan de validatieregeling van artikel 7.4.1, § 2 VCRO, bij gebreke aan enige “herstelbeslissing”.

Ten slotte uit de verzoekende partij kritiek op het gegeven dat de plannende overheid het gestelde in het RSV en het GRS als beslist beleid in aanmerking heeft genomen om geen nulalternatief te onderzoeken.

10.2. In haar memorie van wederantwoord herhaalt de verzoekende partij dat de Vlaamse overheid na de vernietiging van de gewestplanwijziging enkel de validatieregeling van artikel 7.4.1, § 2, VCRO vermocht toe te passen. In werkelijkheid heeft de plannende overheid de vernietigde bestemming zonder meer opnieuw geïntroduceerd, ditmaal onder de vorm van een gewestelijk RUP, zonder toepassing te maken van de validatieregeling. Zij meent vanzelfsprekend belang te hebben bij het middel, aangezien de oorspronkelijke bestemming van het gewestplan blijft gelden zolang de validatieregeling niet rechtsgeldig wordt toegepast.

Beoordeling

11.1. Artikel 7.4.1, § 2, VCRO luidt:

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

11.2. Vooreerst moet worden vastgesteld dat de dienst Mer en de plannende overheid bij de totstandkoming van het gewestelijk RUP voor het betrokken gebied van de juiste gewestplanbestemming zijn uitgegaan. Zo stelt het plan-MER dat de terreinen in het Kareelveld volgens het gewestplan gelegen zijn in landschappelijk waardevol agrarisch gebied en dat enkele percelen de bestemming woonuitbreidingsgebied hebben. Daarnaast wordt uitdrukkelijk erkend dat voor sommige gebieden, waaronder Kareelveld, de huidige bestemming deels of geheel vernietigd is door de Raad van State.

11.3. Voorts moet worden opgemerkt dat de plannende overheid in beginsel steeds een RUP mag vaststellen dat van de geldende gewestplanbestemming afwijkt, ongeacht de door artikel 7.4.1, § 2, VCRO voorziene mogelijkheid.

11.4. Uit het plan-MER blijkt dat de afbakening van het regionaalstedelijk gebied Leuven volgens het RSV in een gewestelijk RUP moet uitmonden, en dat het uit het afbakeningsproces resulterende actieprogramma uitvoering moet geven aan het beleid van “geconcentreerde bundeling”, zoals vooropgesteld in het RSV, zodat er geen beleidsalternatief voor de opmaak van het gewestelijk RUP is.

11.5. Anders dan de verzoekende partij dit ziet, vermocht de plannende overheid zich te dezen op de beleidsvisies van het RSV en het GRS te steunen, die het Kareelveld als openruimtegebied vooropstellen. Verzoeksters betoog dat hiermee “lijnrecht wordt ingegaan tegen het gezag van gewijsde van de [meer vermelde] vernietigingsarresten van [de Raad van State]”, kan geen bijval vinden.

11.6. Wat verzoeksters kritiek op het gebrek aan onderzoek naar het nultarief betreft, zij verwezen naar de beoordeling van het vijfde middel hierna.

11.7. Het middel wordt verworpen.

E. Vijfde middel

Uiteenzetting van het middel

12.1. De verzoekende partij neemt een vijfde middel uit de schending van de artikelen 5.1 en 5.2 van richtlijn 2001/42, van de artikelen 4.1.1, 7°, 4.1.4, § 2, 1°, 4.1.7, 4.2.8, § 1, 5°, b), f) en h) en 4.2.8, § 1, 7° van het DABM en van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: motiveringswet), alsook uit de schending van het materiële motiverings-, zorgvuldigheids- en redelijkheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur en “uit ontstentenis van de rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag”.

Zij betoogt dat er sprake is van een ontoereikend alternatievenonderzoek in het plan-MER. Meer bepaald bekritiseert zij dat er geen concreet onderzoek naar de invulling van het Kareelveld is gebeurd. In het alternatievenonderzoek van het plan-MER wordt het Kareelveld op foutieve wijze onder de functie “regionale bedrijvigheid” ondergebracht, terwijl het een woonuitbreidingsgebied betreft. Het Kareelveld had als alternatieve locatie onder de functie “stedelijk wonen” moeten ondergebracht worden. Een alternatieve invulling van het gebied Kareelveld met groepswoningbouw in de plaats van bedrijventerrein/*headquarterszone* was redelijkerwijze realistischer geweest. Minstens had hiernaar onderzoek moeten gebeuren. Er ligt een schending van de MER-wetgeving voor aangezien een realistisch alternatief niet in de alternatievenafweging werd opgenomen.

Verder ontbreekt volgens de verzoekende partij een beschrijving van het nulalternatief. In dat verband had in het plan-MER een

onderzoek moeten gebeuren naar de invulling van het Kareelveld met groepswoningbouw conform de gewestplanbestemming. Een verantwoording voor deze niet-selectie ontbreekt in het plan-MER. Dat het nulalternatief geen redelijke optie zou zijn omdat volgens het RSV een herbestemming middels de opmaak van een gewestelijk RUP vereist is, vindt geen steun in de bepalingen van richtlijn 2001/42, noch in het DABM, waaruit volgt dat een onderzoek naar het nulalternatief vereist is, los van enig beleid. Het hanteren van beleidsdoelstellingen, die zelf niet het voorwerp van een volwaardige milieueffectbeoordeling hebben uitgemaakt, om de redelijkheid van alternatieven te beoordelen, kan niet, zeker nu een invulling van het Kareelveld met groepswoningbouw conform de vigerende bestemming is, en aanzienlijk minder milieugevolgen heeft dan een invulling als bedrijventerrein/*headquarterszone*.

Daarnaast herhaalt de verzoekende partij, zoals uiteengezet in haar vierde middel, dat de verwerende partij bij het alternatievenonderzoek in het kader van het plan-MER geen abstractie van artikel 7.4.1, § 2, VCRO mocht maken en, met verwijzing naar haar tweede middel, dat de beoordelingsmarge bij het alternatievenonderzoek beperkt is door de opname van het gebied Kareelveld op de lijst van de woningbouwgebieden in uitvoering van de Vlaamse Wooncode.

Tenslotte is er volgens de verzoekende partij geen redelijke verantwoording voor het verschil in behandeling tussen het Kareelveld, enerzijds, en het Roeselbergdal en de Platte Lostraat, anderzijds, nu al deze gebieden volgens het gewestplan woonuitbreidingsgebieden betreffen. Voor Roeselbergdal en Platte Lostraat is in het plan-MER wel een onderzoek naar de mogelijke milieueffecten onder de functie “stedelijk wonen” gevoerd.

Zo er enige twijfel zou bestaan omtrent het begrip “redelijke alternatieven”, vraagt de verzoekende partij het Hof van Justitie van de Europese Unie als volgt te bevragen omtrent de uitlegging van het begrip “redelijke alternatieven” in de zin van richtlijn 2001/42:

“Moet artikel 5.1 van de Richtlijn 2001/42/EG van 27 juni 2001 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de beoordeling en de

gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's aldus worden uitgelegd dat zij niet in de weg staat aan een interpretatie van het begrip 'redelijke alternatieven' in de decretale wettelijke regeling in het kader van het alternatievenonderzoek bij de milieueffectenbeoordeling, in zoverre beleidsdoelstellingen/beleidsinstrumenten worden uitgesloten als maatstaf voor de beoordeling van de redelijkheid van die alternatieven, wanneer deze beleidsopties zelf niet het voorwerp zijn geweest van een milieueffectenbeoordeling?"

12.2. In haar memorie van wederantwoord stelt de verzoekende partij dat zij zich op alle relevante momenten gemanifesteerd heeft door het indienen van bezwaren met opgave van een volledig uitgewerkt redelijk alternatief. Het lag volgens haar volledig in de rede dat het alternatief van de invulling als woonuitbreidingsgebied conform de voorschriften van het gewestplan als redelijk alternatief zou worden onderzocht.

12.3. In haar laatste memorie doet de verzoekende partij gelden dat er geen enkele verantwoording voorligt waarom de invulling van het Kareelveld met groepswoningbouw conform de gewestplanbestemming woonuitbreidingsgebied niet onderzocht is geweest. Zij betoogt dat het plan-MER zich beperkt tot de nietszeggende overweging dat er geen beleidsalternatief is en dat het nultarief beleidsmatig geen optie is. Met het planopzet wordt ten onrechte en in strijd met de bepalingen van het DABM vooruitgelopen op de invulling van het "openruimtegebied". Ook meent de verzoekende partij dat het er niet toe doet dat zij "een invulling van het Kareelveld met groepswoningbouw niet tijdens het openbaar onderzoek m.b.t. het plan-MER heeft aangereikt". Met betrekking tot de aangevoerde schending van het gelijkheidsbeginsel volstaat het ten slotte dat de gebieden van het Roeselbergdal en de Platte Lostraat net als het Kareelveld de gewestplanbestemming woonuitbreidingsgebied hebben.

Beoordeling

13.1. In zoverre de verzoekende partij de schending aanvoert van de artikelen 5.1 en 5.2 van richtlijn 2001/42, moet worden vastgesteld dat deze bepalingen door het DABM zijn omgezet in het Belgisch recht en dat de verzoekende partij in haar verzoekschrift niet beweert dat deze omzetting niet

correct is gebeurd, zodat zij niet rechtstreeks de schending van deze bepalingen kan aanvoeren. In zoverre het middel de schending inroept van de voormelde bepalingen van richtlijn 2001/42 is het niet ontvankelijk.

13.2. De Raad van State is niet bevoegd om in de plaats van de erkende milieudeskundigen het onderzoek naar de milieueffecten over te doen. In de uitoefening van de hem opgedragen wettigheidscontrole is hij wel bevoegd om na te gaan of op grond van juiste feitelijke gegevens, binnen de grenzen van de redelijkheid, tot de conclusie van het plan-MER kon worden gekomen.

13.3. Met de verwerende partij moet vooreerst worden opgemerkt dat de verzoekende partij ten onrechte voorhoudt dat het Kareelveld volgens het gewestplan een woonuitbreidingsgebied zou betreffen. Enkel de percelen waarvoor de gewestplanwijziging van 1998 door de Raad van State werd vernietigd, hebben deze bestemming. De overige percelen, waaronder een aantal van de verzoekende partij, zijn sinds de gewestplanwijziging van 1998 als landschappelijk waardevol agrarisch gebied bestemd. Het grootste deel van het Kareelveld heeft onder gelding van het gewestplan de bestemming landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

13.4.1. De verzoekende partij bekritiseert het feit dat de invulling van het Kareelveld als woonuitbreidingsgebied niet als redelijk alternatief werd onderzocht.

13.4.2. De door de verzoekende partij onder randnummer 12.1 gesuggereerde prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie van de Europese Unie omtrent het begrip “redelijke alternatieven” heeft betrekking op een rechtsvraag die de Raad van State zelf dient te beantwoorden aan de hand van de regels van het interne recht die door de verzoekende partij geschonden worden geacht. De vraag is niet prejudicieel en wordt niet gesteld.

13.4.3. Overeenkomstig het toentertijd geldende artikel 4.2.8, § 1, tweede lid, 5°, f) en h), DABM dienen alle “redelijke alternatieven” opgenomen te worden in de kennisgeving waarmee de opmaak van het plan-MER start.

De memorie van toelichting bij het decreet van 27 april 2007 ‘houdende wijziging van titel IV [DABM] en van artikel 36ter van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijke milieu’ vermeldt in die zin dat “het be[g]rip redelijk overeenkomstig de richtlijn getoetst wordt aan ‘rekening houdend met het doel en de geografische werkingssfeer van het plan of het programma’” (memorie van toelichting, *Parl.St.* VI.Parl. 2006-2007, nr. 1081/1, 29).

13.4.4. Het planopzet bestaat er onder meer in stedelijke en randstedelijke openruimtegebieden te behouden, en ontwikkelen en wonen te concentreren in de kernstad en de dichtbebouwde gehelen die functioneel en morfologisch verbonden zijn met de kernstad. Verzoeksters standpunt dat met het “planopzet ten onrechte en in strijd met de bepalingen van het DABM [wordt] vooruitgelopen op de invulling ‘openruimtegebied’ die uiteindelijk middels het [gewestelijk RUP] wordt nagestreefd”, wordt niet bijgevalen. De plannende overheid vermag de ruimtelijke keuzes uit de structuurplanning zoals het RSV en het GRS naar plandoelstellingen te vertalen.

13.4.5. In het bestreden vaststellingsbesluit wordt de kritiek van de verzoekende partij als volgt beantwoord:

“[...] dat de realisatie van de vigerende bestemming, met name (gedeeltelijk) woonuitbreidingsgebied, initieel niet is meegenomen als doelstellingsalternatief in het plan-MER omdat een invulling van Kareelveld als woongebied niet in overeenstemming is met de in de toelichtingsnota weergegeven visie voor het stedelijk gebied Leuven, waarbij het behoud van Kareelveld als open ruimtegebied nodig wordt geacht voor het goed functioneren en met het oog op de leefbaarheid van het stedelijk gebied; dat na de inspraakperiode in het kader van de plan-MER-procedure de redelijke alternatieven zijn meegenomen in het onderzoek, waaronder de optie om hier een *headquarterszone* te realiseren; dat er geen inspraakreacties zijn ingediend waarin een alternatieve ontwikkeling als woongebied werd voorgesteld, waardoor een

dergelijke ontwikkeling niet onderzocht is als volwaardig alternatief; dat bovendien uit het plan-MER duidelijk blijkt dat een invulling van Kareelveld met een harde functie, i.c. bebouwing, niet wenselijk is en negatieve milieu-effecten zou hebben met onder meer verlies van waardevolle vegetatie, landschapsstructuur en -relaties en erfgoedwaarden en niet te milderen effecten van perceptieve kenmerken.”

13.4.6. De verzoekende partij slaagt er niet in aan te tonen dat het alternatievenonderzoek tekort is geschoten doordat geen invulling van het Kareelveld als woonuitbreidingsgebied in het plan-MER is onderzocht. Dit geldt te dezen nog meer, nu zij nagelaten heeft om het door haar voorgestane alternatief tijdens het openbaar onderzoek in het kader van de opmaak van het plan-MER aan te kaarten. Anders dan het openbaar onderzoek over het ontwerp van het gewestelijk RUP, verleent de publieke consultatie zoals voorzien door artikel 4.2.8, § 3, en volgende, DABM 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 maken.

13.5.1. Het standpunt van de verzoekende partij dat het nulalternatief “een invulling van het Kareelveld als gebied voor ‘stedelijk wonen’ (conform de gewestplanbestemming)” zou inhouden, wordt, gelet op het gestelde onder randnummer 13.3, verworpen.

13.5.2. Blijkens het kennisgevingsdossier en het plan-MER is het nulalternatief beleidsmatig geen redelijke optie en vormt de referentietoestand in principe het toetsingskader ten opzichte waarvan de uitvoering en de aanwezigheid van het plan vergeleken wordt:

“2.4.1 Beleidsalternatieven

De afbakening van het Regionaalstedelijk Gebied Leuven wordt, net als die van alle andere geselecteerde gebieden in Vlaanderen, opgelegd in het RSV. De afbakening van de regionaalstedelijke gebieden is de verantwoordelijkheid van het gewest, en moet uitmonden in een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan [...]. Het uit het afbakeningsproces resulterende actieprogramma moet uitvoering geven aan het beleid van ‘geconcentreerde bundeling’, zoals vooropgesteld in het RSV, waarbij het merendeel van de bijkomende woningen en bedrijventerreinen binnen de

stedelijke gebieden moet voorzien worden. Er is dus geen beleidsalternatief voor de opmaak van het GRUP Afbakening RSG Leuven.

Het nulalternatief (is het ‘alternatief’ dat erin bestaat het voornemen (plan of project) niet uit te voeren) is beleidsmatig dan ook geen redelijke optie. De referentietoestand (zie §5.2) vormt in principe het toetskader ten opzichte waarvan de uitvoering en de aanwezigheid van het plan vergeleken wordt.” (plan-MER, p. 33 van 622)

13.5.3. Verzoeksters standpunt dat de overweging dat het nultarief beleidsmatig geen redelijke optie is “nietszeggend” is, kan geen bijval vinden. In het licht van de doelstelling geformuleerd in artikel 4.1.4 DABM, te weten dat een evenwaardige plaats aan het milieubelang toekomt, naast de sociale, economische en andere maatschappelijke belangen, overtuigt zij er niet van dat de plannende overheid de grenzen van de redelijkheid is te buiten gegaan door de bestaande toestand als referentietoestand te nemen.

13.6. In zoverre de verzoekende partij nog verwijst naar de opheffing van de opname van het Kareelveld als woningbouwgebied in de bijlage bij het besluit van 7 april 1998, kan verwezen worden naar de beoordeling van het tweede middel.

13.7. Tenslotte meent de verzoekende partij dat er sprake is van een verschil in behandeling tussen “het Kareelveld”, enerzijds, en het Roeselbergdal en de Platte Lostraat, anderzijds, aangezien deze laatste gebieden in het plan-MER wel werden onderzocht als locatie voor woningbouw.

De verzoekende partij toont in haar verzoekschrift niet aan dat deze gebieden in rechte en in feite vergelijkbaar zijn, terwijl zij dergelijk bewijs met concrete en precieze gegevens dient te leveren. Zij beperkt zich ertoe te stellen dat het woonuitbreidings- en woonreservegebieden betreffen, zonder enige verdere toelichting, en gaan er ten onrechte van uit dat het Kareelveld volledig tot woonuitbreidingsgebied bestemd is. Aldus maken zij geen schending van het gelijkheidsbeginsel aannemelijk.

13.8 Het middel wordt verworpen.

F. Zesde middel

Uiteenzetting van het middel

14.1. De verzoekende partij neemt een zesde middel uit de schending van artikel 2.2.7, §§ 7 en 9, eerste lid, VCRO, van artikel 15 van het besluit van de Vlaamse regering van 25 juli 2014 ‘tot bepaling van de bevoegdheden van de leden van de Vlaamse regering’ (hierna: het besluit van 25 juli 2014) en van de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet, alsook uit de schending van het materiële motiverings-, zorgvuldigheids- en redelijkheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur en uit de ‘ontstentenis van de rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag’.

Zij betoogt dat zij geen kennis heeft van het besluit van de Vlaamse regering van 22 maart 2019 houdende de verlenging van de termijn tot definitieve vaststelling van het gewestelijk RUP. De besluitvorming, zoals deze beschikbaar is voor het publiek op de website van de Vlaamse overheid, bevat enkel een niet-ondertekende “nota aan de Vlaamse Regering” betreffende “termijnverlenging definitieve vaststelling GRUP ‘Afbakening regionaalstedelijk gebied Leuven’”, met een voorstel van beslissing tot verlenging van de termijn met zestig dagen, hetgeen volgens verzoekster geen beslissing van de Vlaamse regering in de zin van artikel 2.2.7, § 7, vierde lid, VCRO betreft. Dergelijke nota heeft geen enkele verordenende rechtskracht en kan geen rechtsgevolgen teweeg brengen. Bij gebrek aan rechtsgeldige beslissing van de Vlaamse regering tot termijnverlenging in de zin van artikel 2.2.7, § 7 VCRO, werd het bestreden gewestelijk RUP niet definitief vastgesteld binnen de vervaltermijn, vermeld in artikel 2.2.7, § 7, VCRO, zodat het ontwerp van gewestelijk RUP geacht moet worden te zijn vervallen.

Verder betwist de verzoekende partij dat de beslissing van de Vlaamse regering van 22 maart 2019 op rechtsgeldige wijze werd ondertekend, dit is namens de Vlaamse regering door de minister-president en het lid aan wie

de aangelegenheid in kwestie is toegewezen, zoals vereist in artikel 15 van het besluit van 25 juli 2014. De beslissing ontbeert dan ook elke rechtskracht.

Ten slotte houdt de verzoekende partij voor dat de Vlaamse regering geenszins kon ingaan op het verzoek van het departement tot termijnverlenging, nu er geen gemotiveerd verzoek in de zin van artikel 2.2.7, § 7, vierde lid, VCRO voorligt. De overwegingen in dit verzoek zijn geen motieven op grond waarvan tot termijnverlenging kan besloten worden. Het betreffen zuivere stijlformules die in eender welke opmaakprocedure van toepassing kunnen zijn.

14.2. In haar memorie van wederantwoord stelt de verzoekende partij dat de verwerende partij niet betwist dat er geen beslissing voorligt van de Vlaamse regering, ondertekend door de minister-president en het lid aan wie de aangelegenheid in kwestie is toegewezen. De bewering dat voor beslissingen van de Vlaamse regering de vormvoorschriften niet zouden gelden zoals vereist door artikel 15 van het besluit van 25 juli 2014 wordt niet gesteund door de rechtspraak van de Raad van State of de rechtsleer. Het verweer van het Vlaamse Gewest dat te dezen een notulering en notificatie zouden volstaan, zou de vereiste van een rechtsgeldige termijnverlenging in de zin van artikel 2.2.7, § 7, VCRO inhoudsloos maken. Gelet op de rechtsgevolgen van het verstrijken van de beslissingstermijn voor de definitieve vaststelling van een RUP, kan dit verweer niet gevolgd worden.

14.3. In haar laatste memorie doet de verzoekende partij gelden dat het middel wel degelijk ontvankelijk is in zoverre de schending van het zorgvuldigheids- en redelijkheidsbeginsel wordt aangevoerd. Zij heeft omstandig uiteengezet dat zij niet in kennis was gesteld van het besluit tot termijnverlenging van 22 maart 2019 “zodat dit besluit evenmin rechtsgevolgen kon teweeg brengen, wat op zich reeds een onzorgvuldigheid van het bestuur uitmaakt”. Ten gronde betoogt zij dat “noch de VCRO noch het uitvoeringsbesluit [...] een soort van wettelijk vermoeden van rechtsgeldige handtekening [hanteren]” en dat de in

het verzoek tot termijnverlenging aangehaalde situaties niet verklaren waarom in het concrete geval “een uitzonderlijke termijnverlenging absoluut vereist is”.

Beoordeling

15.1. De verzoekende partij zet in haar verzoekschrift niet uiteen waaruit de schending van het zorgvuldigheidsbeginsel volgens haar bestaat. De uitleg die zij daar in haar laatste memorie aan geeft (randnummer 14.3) is laattijdig en vermag dit gebrek niet te verhelpen. Het middel is onontvankelijk in zoverre de schending van het zorgvuldigheidsbeginsel wordt aangevoerd.

15.2. Het toepasselijke artikel 2.2.7, § 7, VCRO bepaalt:

“De Vlaamse Regering stelt binnen honderdtachtig dagen na het einde van het openbaar onderzoek, het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan definitief vast.

[...]

Op gemotiveerd verzoek van het departement beslist de Vlaamse Regering over de verlenging met zestig dagen van de termijn waarbinnen het plan moet worden vastgesteld.”

Het toepasselijke artikel 2.2.7, § 9, eerste lid VCRO luidt:

“Indien het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan niet definitief wordt vastgesteld binnen de termijn, vermeld in § 7, vervalt het ontwerp van gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan.”

Overeenkomstig het bepaalde in artikel 21, eerste lid, van het bijzonder decreet van 7 juli 2006 ‘over de Vlaamse instellingen’ regelt de Vlaamse regering haar werkwijze.

Artikel 15 van het besluit van 25 juli 2014 bepaalt:

“De besluiten van de Vlaamse Regering en de samenwerkingsakkoorden van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest met de Staat of met andere gewesten of gemeenschappen worden namens de Vlaamse Regering ondertekend door de minister-president en door het lid aan wie de aangelegenheid in kwestie toegewezen is.

De notificaties van de beslissingen van de Vlaamse Regering worden namens de Vlaamse Regering ondertekend door de secretaris van de Vlaamse Regering.”

Het laatste lid van deze bepaling is ingevoegd bij besluit van de Vlaamse regering van 23 maart 2018 ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 25 juli 2014 tot bepaling van de bevoegdheden van de leden van de Vlaamse Regering, wat betreft de notificatie van de beslissingen van de Vlaamse Regering’.

In de nota aan de leden van de Vlaamse regering over dit besluit leest men:

“Artikel 15 van het besluit van de Vlaamse Regering van 25 juli 2014 tot bepaling van de bevoegdheden van de leden van de Vlaamse Regering (hierna bevoegdheidsbesluit te noemen) luidt a.v.: [...]

Deze bepaling wordt soms ten onrechte zo gelezen dat ook alle beslissingen van de Vlaamse Regering moeten ondertekend worden door de minister-president en de bevoegde minister. Ook de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft de bepaling al in die zin geïnterpreteerd: zie o.a. het arrest nr. 240.639 van 1 februari 2018.

Aangezien deze interpretatie door de Raad van State juridische consequenties kan hebben (vernietiging van beslissingen van de Vlaamse Regering wegens vormfouten), wordt voorgesteld om het onderscheid tussen ‘besluiten van de Vlaamse Regering’ en ‘beslissingen van de Vlaamse Regering’ wat de ondertekening ervan betreft, expliciet in artikel 15 van het bevoegdheidsbesluit in te schrijven.

Net zoals bij de federale ministerraad is de verslaggeving en notificatie van de beslissingen van de ministerraad tot nu toe gebaseerd op traditie en gewoonte, en niet vastgelegd in regelgeving.

De praktijk is dat de secretaris van de Vlaamse Regering een verslag opstelt van elke vergadering (notulen) waarin vermeld wordt welke beslissing werd genomen over de behandelde agendapunten en van welke mededelingen akte werd genomen.

Daarnaast stelt de secretaris van de regering van elke beslissing een afzonderlijk[e] notificatie op.

Zowel de notulen als de notificaties worden ondertekend door de secretaris van de Vlaamse Regering.

De notificaties gelden ten aanzien van de Vlaamse administratie als een opdracht tot uitvoering van de beslissing van de regering.

Als de beslissingen (rechts)gevolgen hebben voor derden, geldt de notificatie ook als bewijsstuk van de beslissing.

Daarom is het aangewezen een expliciete machtiging te verlenen aan de secretaris van de Vlaamse Regering om de notificaties te ondertekenen.”

15.3. Uit het door de verwerende partij bijgebrachte stuk nr. 4 blijkt dat de notulen van de vergadering van vrijdag 22 maart 2019 – waarin onder punt 23 beslist wordt tot termijnverlening voor de definitieve vaststelling van het bestreden gewestelijk RUP – zijn ondertekend door de secretaris van de Vlaamse regering. Eveneens blijkt uit dit stuk dat er een notificatie is opgesteld en ondertekend door de secretaris van de Vlaamse regering. Het volstaat als bewijs van een tijdige beslissing tot termijnverlenging.

15.4. Uit het door de verwerende partij bijgebrachte stuk nr. 4 blijkt voorts dat het departement Omgeving van het Vlaamse Gewest heeft verzocht de termijn te verlengen vanwege de volgende redenen:

“Het departement Omgeving verzoekt de termijn te verlengen. De verwerking van de bezwaren heeft meer tijd vereist dan oorspronkelijk ingeschat. Daardoor kon het departement Omgeving niet vroeger dan begin maart een voorstel aan uw kabinet overmaken met het oog op de principiële goedkeuring in de Vlaamse Regering. Daardoor blijft er nu te weinig tijd over om de besluitvorming in de Vlaamse Regering tijdig af te ronden. De voorziene termijn van 180 dagen loopt af op 2 april 2019. Omwille van de complexiteit van sommige bezwaarschriften en enkele inhoudelijke vraagstukken en ook omwille van het schrappen van het onteigeningsplan voor het deelplan Gasthuisberg vereisten de verwerking van sommige bezwaren en adviezen bijkomende verwerkingstijd. De Vlaamse Regering zal, na de beslissing tot termijnverlenging, beschikken over een beslissingstermijn tot 1 juni 2019. Dit is een maximale termijn die uiteraard niet moet worden uitgeput. Het bijgaande dossier bestaat uit een ontwerpnota aan de leden van de Vlaamse Regering.”

15.5. Vastgesteld moet worden dat de verzoekende partij niet concreet betwist dat er complexe bezwaarschriften en inhoudelijke vraagstukken met betrekking tot het bestreden gewestelijk RUP voorlagen, noch dat na afloop van het openbaar onderzoek werd overgegaan tot het schrappen van het onteigeningsplan voor het deelplan Gasthuisberg. Anders dan de verzoekende partij voorhoudt, betreffen deze motieven geen loutere stijlformules, en vinden ze bovendien steun in het administratief dossier. De verplichting tot motivering reikt niet zo ver dat de complexiteit van de bezwaarschriften en inhoudelijke vraagstukken nader dienen te worden beschreven.

De motieven verantwoorden op afdoende wijze het verzoek tot termijnverlenging.

15.6. De verzoekende partij toont gezien het voormelde geen schending van de aangevoerde rechtsregels aan.

15.7. Het middel wordt verworpen.

16. Het beroep moet hoe dan ook als ongegrond verworpen worden.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en op een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro die verschuldigd is aan de verwerende partij.

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

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Frank Bontinck,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Frank Bontinck

Johan Lust