

GRONDWETTELIJK HOF

[2019/205044]

Uittreksel uit arrest nr. 145/2019 van 17 oktober 2019

Rolnummer 6953

In zake : het beroep tot vernietiging van de artikelen 94, 111, 133 en 151 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 8 december 2017 « houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving », ingesteld door de vzw « Natuurpunt » en anderen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters A. Alen en F. Daoût, en de rechters L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman en M. Pâques, bijgestaan door de griffier F. Meersschant, onder voorzitterschap van voorzitter A. Alen,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. *Onderwerp van het beroep en rechtspleging*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 18 juni 2018 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 19 juni 2018, is beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 94, 111, 133 en 151 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 8 december 2017 « houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 20 december 2017, tweede editie) door de vzw « Natuurpunt », de vzw « Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen », de vzw « Greenpeace Belgium », de vzw « World Wide Fund for Nature Belgium », de vzw « Bos+ Vlaanderen », de vzw « Vogelbescherming Vlaanderen », de vzw « Ademloos », de vzw « Straatego », de vzw « Milieufront Omer Wattez », de vzw « Aktiegroep Leefmilieu Rupelstreek » en de vzw « Limburgse Milieukoepel », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. J. Verstraeten, advocaat bij de balie te Leuven.

(...)

II. *In rechte*

(...)

B.1. De verzoekende partijen vorderen de vernietiging van de artikelen 94, 111, 133 en 151 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 8 december 2017 « houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving » (hierna : het decreet van 8 december 2017).

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

B.2. Zoals de Vlaamse Regering opmerkt, zijn de diverse grieven van de verzoekende partijen enkel gericht tegen de bij artikel 94 ingevoerde regeling voor het « landschappelijk waardevol agrarisch gebied » (eerste middel), tegen de bij artikel 111, 1^o, doorgevoerde wijziging van het begrip « definitieve beslissing » in de zin van het decreet van 25 april 2014 « betreffende de omgevingsvergunning » (hierna : het Omgevingsvergunningsdecreet) (tweede middel), en tegen het bij de artikelen 133, 2^o, en 151, 3^o, van het decreet van 8 december 2017 ingevoerde voorschrift dat, behoudens de in de bestreden bepalingen vermelde uitzonderingen, een lid van het betrokken publiek alleen een administratief of juridisch beroep kan instellen als het tijdens het openbaar onderzoek een gemotiveerd standpunt, opmerking of bezwaar heeft ingediend (derde middel).

B.3. Voor wat het derde middel betreft, zijn de bestreden artikelen 133, 2^o, en 151, 3^o, door het Hof vernietigd bij het arrest nr. 46/2019 van 14 maart 2019.

Bijgevolg is het derde middel zonder voorwerp.

B.4.1. Met betrekking tot de overige twee middelen werpt de Vlaamse Regering de onbevoegdheid van het Hof op vanwege de rechtstreekse toetsing aan internationale bepalingen en algemene rechtsbeginselen en op grond van het gebrek aan uiteenzetting van de grieven.

B.4.2. Om te voldoen aan de vereisten van artikel 6 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, moeten de middelen van het verzoekschrift te kennen geven welke van de regels waarvan het Hof de naleving waarborgt, zouden zijn geschonden, alsook welke de bepalingen zijn die deze regels zouden schenden, en uiteenzetten in welk opzicht die regels door de bedoelde bepalingen zouden zijn geschonden.

B.4.3. De internationale bepalingen en algemene beginselen waaraan het Hof niet vermag rechtstreeks te toetsen, worden samen aangevoerd met grondwetsbepalingen waaraan het Hof wel rechtstreeks vermag te toetsen, zodat al die bepalingen in onderlinge samenhang moeten worden gelezen.

Daarnaast blijkt uit de memories van de Vlaamse Regering dat zij op adequate wijze heeft kunnen antwoorden op de diverse grieven van de verzoekende partijen.

B.4.4. De exceptie is niet gegrond.

*Ten gronde**Ten aanzien van het eerste middel (artikel 94 van het decreet van 8 december 2017)*

B.5.1. Artikel 94 van het decreet van 8 december 2017 bepaalt :

« In [de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening], het laatst gewijzigd bij het decreet van 3 februari 2017, wordt in hoofdstuk VII, toegevoegd bij artikel 93, een artikel 5.7.1 toegevoegd, dat luidt als volgt :

‘ Art. 5.7.1. § 1. Het voorschrift, vermeld in artikel 15, 4.6.1, van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, wordt toegepast als volgt. In deze gebieden mogen alle handelingen en werken worden uitgevoerd die overeenstemmen met de in grondkleur aangegeven bestemming, evenals handelingen en werken die de landschapsontwikkeling of -opbouw tot doel hebben.

Bij de beoordeling van vergunningsaanvragen wordt rekening gehouden met de actueel in het gebied aanwezige karakteristieke landschapselementen en landschapopbouw. In deze gebieden mogen slechts handelingen en werken worden uitgevoerd in zoverre op basis van een afweging wordt aangetoond dat het aangevraagde landschappelijk inpasbaar is in het gebied. Deze afweging kan een beschrijving van maatregelen bevatten ter bevordering van de landschapsintegratie, in voorkomend geval met betrekking tot de inplanting, gabariet, architectuur, aard van de gebruikte materialen en landschapsinkleding en kan eveneens rekening houden met de landschapskenmerken uit de vastgestelde landschapsatlas, vermeld in artikel 4.1.1 van het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013 en de mate waarin het landschap gekenmerkt wordt door de aanwezigheid van clusters van bedrijfscomplexen of verspreide bebouwing of de aanwezigheid van lijninfrastructuur.

§ 2. Als de gebieden, vermeld in paragraaf 1, deel uitmaken van een erfgoedlandschap of een beschermd cultuurhistorisch landschap, vermeld in artikel 2.1, 14°, van het Onroerendergoeddecreet van 12 juli 2013, mogen slechts handelingen en werken worden uitgevoerd in zoverre op basis van een afweging wordt aangetoond dat het aangevraagde de in het gebied aanwezige karakteristieke landschapselementen en landschapsofbouw niet in gevaar brengt. Deze afweging bevat een actuele analyse van de landschaps- en erfgoedelementen van het gebied en een beschrijving van maatregelen ter bevordering van de landschapsintegratie, in voorkomend geval met betrekking tot de inplanting, gabariet, architectuur, aard van de gebruikte materialen en landschapsinkleding.

§ 3. Als er in de aanvraag in de gebieden, vermeld in paragrafen 1 of 2, maatregelen voorzien worden of als in de vergunning voorwaarden voor landschapsintegratie opgelegd worden, impliceert dat niet dat het aangevraagde niet kan worden ingepast in het gebied noch dat het aangevraagde de in het gebied aanwezige karakteristieke landschapselementen en landschapsofbouw in gevaar brengt. ' ».

B.5.2. Het bestreden artikel wijzigt het gewestplanvoorschrift « landschappelijk waardevol agrarisch gebied » (artikel 15, 4.6.1., van het koninklijk besluit van 28 december 1972 « betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen » (hierna : het koninklijk besluit van 28 december 1972)).

Die wijziging heeft uitsluitend betrekking op de toets van de verenigbaarheid met de stedenbouwkundige voorschriften en laat de toets van de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening ongemoeid. Het is derhalve noodzakelijk dat het vergunningverlenende bestuur in zijn vergunningsbeslissing twee onderscheiden motiveringen opneemt, te weten het esthetische en het ruimtelijke aspect.

Artikel 15, 4.6.1., van het koninklijk besluit van 28 december 1972 bepaalt :

« 4.6. Voor landelijke gebieden kunnen volgende nadere aanwijzingen worden gegeven :

4.6.1. De landschappelijke waardevolle gebieden zijn gebieden waarvoor bepaalde beperkingen gelden met het doel het landschap te beschermen of aan landschapsontwikkeling te doen.

In deze gebieden mogen alle handelingen en werken worden uitgevoerd die overeenstemmen met de in grondkleur aangegeven bestemming, voor zover zij de schoonheidswaarde van het landschap niet in gevaar brengen ».

Het betreft aldus een gewestplanvoorschrift dat een nadere aanwijzing vormt voor de landelijke gebieden, waaronder de agrarische gebieden, de bosgebieden, de groengebieden, de parkgebieden en bufferzones vallen (artikel 2, 4.0., van het koninklijk besluit van 28 december 1972) en dat stelt dat alle werken en handelingen toegelaten zijn die ook in gewone landelijke gebieden zijn toegelaten, op voorwaarde dat ze de schoonheidswaarde van het landschap eerbiedigen.

B.5.3. De rechtspraak van de Raad van State en van de Raad voor Vergunningsbetwistingen leidde een tweevoudig criterium af uit artikel 15, 4.6.1., van het koninklijk besluit van 28 december 1972 waaraan de toelaatbaarheid van bouwwerken in landschappelijk waardevolle agrarische gebieden diende te worden getoetst. Dat tweevoudige criterium omvat een planologisch criterium waarbij de overheid nagaat of de te vergunnen werken in overeenstemming zijn met de bestemming « agrarisch gebied » en een esthetisch criterium waarbij de overheid nagaat of de te vergunnen werken in overeenstemming zijn met de eisen ter vrijwaring van het landschap.

B.5.4. De decreetgever was van oordeel dat zowel de Raad van State als de Raad voor Vergunningsbetwistingen het gewestplanvoorschrift « op een zeer behoudende wijze » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2016-2017, nr. 1149/1, p. 19) interpreteerde, hoewel het voormelde gewestplanvoorschrift niet zou verbieden dat bepaalde werken en handelingen in die gebieden kunnen worden vergund.

Volgens de decreetgever is het « landschappelijk waardevol agrarisch gebied » « geenszins als bouwvrij te beschouwen », maar « toch worden verschillende vergunningen (waaronder ook milieuvergunningen) vernietigd » (*ibid.*, p. 19). Het is derhalve « *de facto quasi* onmogelijk geworden om nog stedenbouwkundige vergunningen af te leveren voor het uitvoeren van bouwwerken in landschappelijk waardevol agrarisch gebied » (*ibid.*, p. 117).

« Voorliggend decreet wil dan ook nauwer aansluiten bij de initiële bedoeling van de regelgever » (*ibid.*, p. 19).

B.5.5. Volgens de parlementaire voorbereiding wordt als algemeen principe gesteld dat

« alle handelingen en werken mogen worden uitgevoerd die overeenstemmen met de in de grondkleur aangegeven bestemming evenals handelingen en werken die de landschapsontwikkeling of -opbouw tot doel hebben. Bij de beoordeling van vergunningsaanvragen moet aan de hand van een afweging worden aangetoond dat de handelingen en werken inpasbaar zijn in het gebied [...]. Deze afweging kan een beschrijving van maatregelen bevatten ter bevordering van de landschapsintegratie, in voorkomend geval met betrekking tot de inplanting, gabariet, architectuur, aard van de gebruikte materialen en landschapsinkleding en kan eveneens rekening houden met de mate waarin het landschap gekenmerkt wordt door de aanwezigheid van clusters van bedrijfscomplexen of verspreide bebouwing of de aanwezigheid van lijninfrastructuur. Onder de verspreide bebouwing worden ook de bestaande bedrijfsgebouwen van de vergunningsaanvrager gerekend. Het is evident dat indien het niet gaat om een van de opgesomde gevallen, dit niet automatisch betekent dat het aangevraagde niet kan worden ingepast in het gebied. In paragraaf 1 wordt verwezen naar de vastgestelde landschapsatlas, zoals vermeld in het Onroerendergoeddecreet, als een van de elementen waarmee rekening kan worden gehouden bij de afweging inzake de landschappelijk inpasbaarheid.

Voor gebieden die deel uitmaken van erfgoed- en cultuurhistorische landschappen wordt, met het oog op maximale bescherming van deze landschappen, een strenger criterium gehanteerd voor de afweging dan voorzien in paragraaf 1, tweede lid, in die zin dat moet worden aangetoond dat het aangevraagde de in het gebied aanwezige karakteristieke landschapselementen en landschapsofbouw niet in het gevaar brengt [...].

Ook wordt expliciet aangegeven dat het voorzien van maatregelen in de aanvraag of het opleggen van voorwaarden in de vergunning voor landschapsintegratie niet impliceren dat het aangevraagde niet kan worden ingepast in het gebied » (*ibid.*, pp. 117-118).

B.6. Het eerste middel is afgeleid uit de schending, door artikel 94 van het decreet van 8 december 2017, van de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 2, 3, 5, 6 en 11 van de richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 « betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's » (hierna : de richtlijn 2001/42/EG), met artikel 11 van de richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 « betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten » (hierna : de richtlijn 2011/92/EU) en met de artikelen 7 en 8 van het Verdrag van 25 juni 1998 « betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden » (hierna : het Verdrag van Aarhus).

Het bestreden artikel 94 van het decreet van 8 december 2017 wijzigt het gewestplanvoorschrift « landschappelijk waardevol agrarisch gebied » en die wijziging zou worden doorgevoerd vanwege ongunstige rechtspraak van de administratieve rechtscolleges met betrekking tot de toepassing van dat gewestplanvoorschrift.

De verzoekende partijen voeren aan dat een plannende overheid voor de wijziging van een gewestplanvoorschrift in beginsel zou moeten overgaan tot de opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan. Die procedure biedt zowel inhoudelijke als procedurele waarborgen. Door het gewestplanvoorschrift niet in een ruimtelijk uitvoeringsplan verder uit te werken, maar door middel van een decretale wijziging, heeft de decreetgever de ontwikkeling van « landschappelijk waardevol agrarisch gebied » aan een andere behandeling onderworpen dan de ontwikkeling van gebieden die onder andere gewestplanvoorschriften vallen.

In het eerste en tweede onderdeel voeren de verzoekende partijen aan dat die decretale bepaling onder het toepassingsgebied valt van de richtlijn 2001/42/EG en dat de aanneming ervan het voorwerp diende uit te maken van een voorafgaande milieueffectbeoordeling overeenkomstig de voormelde richtlijnen en van de participatie in de zin van de artikelen 7 en 8 van het Verdrag van Aarhus.

In het derde, vierde en vijfde onderdeel voeren de verzoekende partijen inzonderheid aan dat de bestreden bepaling, wat haar inhoud betreft, de in het middel aangevoerde bepalingen schendt. In het derde onderdeel voeren de verzoekende partijen aan dat een wijziging van een gewestplanvoorschrift waarop artikel 94 geen betrekking heeft, gebeurt met behulp van een ruimtelijk uitvoeringsplan en overeenkomstig de vigerende bepalingen wordt onderworpen aan een plan-MER, zodat de rechtsonderhorigen geïnformeerd worden omtrent de milieueffecten van de bestemmingswijziging, terwijl dat niet het geval is met de bestreden bepaling, waardoor rechtsonderhorigen met belangen in het landschappelijk waardevol agrarisch gebied de rechten verliezen die de opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan inhoudt op het gebied van milieueffectrapportage, zonder dat de afname van het beschermingsniveau bijdraagt aan het vooropgestelde doel. Zodoende zou een onverantwoord verschil in behandeling worden ingevoerd dat niet berust op een objectief criterium, noch redelijk verantwoord is. In het vierde onderdeel wordt aangevoerd dat het onttrekken van de wijziging van een gewestplanvoorschrift aan milieueffectrapportage leidt tot een aanzienlijke achteruitgang van het beschermingsniveau inzake leefmilieu, zonder dat zulks kan worden verantwoord door redenen van algemeen belang. In het vijfde onderdeel wordt aangevoerd dat aldus een verschil in behandeling wordt ingevoerd inzake publieke participatie dat niet op een objectief criterium berust, noch redelijk is verantwoord.

B.7. De in B.6 vermelde bepalingen bevatten verplichtingen tot de opmaak van een milieurapport, dan wel tot inspraak van het publiek.

De richtlijn 2001/42/EG betreft de milieubeoordeling van plannen en programma's die aanzienlijke effecten op het milieu kunnen hebben. Het betreft inzonderheid plannen en programma's, alsook de wijzigingen ervan, die door een instantie op nationaal, regionaal of lokaal niveau worden opgesteld en/of vastgesteld en die door wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen zijn voorgeschreven, voor zover zij onder de werkingssfeer van die richtlijn vallen.

Artikel 7 van het Verdrag van Aarhus legt de verplichting op om « de voorbereiding van plannen en programma's betrekking hebbende op het milieu » te onderwerpen aan een inspraakprocedure waarvan het bepaalde modaliteiten vastlegt. Meer bepaald dienen passende praktische en/of andere voorzieningen voor inspraak van het publiek te worden getroffen, binnen een transparant en eerlijk kader, na het publiek de benodigde informatie te hebben verstrekt. Artikel 8 van hetzelfde Verdrag bepaalt dat de partijen trachten doeltreffende inspraak in een passend stadium te bevorderen - en terwijl opties nog openstaan - gedurende de voorbereiding door overheidsinstanties van uitvoerende regelingen en andere algemeen toepasselijke wettelijk bindende regels die een aanzienlijk effect kunnen hebben op het milieu; er wordt bepaald dat met het resultaat van de inspraak zoveel mogelijk rekening wordt gehouden.

B.8. De verzoekende partijen voeren aan, meer bepaald in het eerste en tweede onderdeel van het middel, dat de procedure voor de aanneming van de bestreden bepaling het voorwerp diende uit te maken van een milieueffectbeoordeling overeenkomstig de voormelde richtlijnen en van de participatie in de zin van de artikelen 7 en 8 van het Verdrag van Aarhus.

B.9.1. De bestreden bepaling maakt deel uit van het door het decreet van 8 december 2017 in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening ingevoegde hoofdstuk VII (« Gewestplanvoorschriften ») van titel V.

Zoals is vermeld in B.5.2, wijzigt de bestreden bepaling aldus de bestemmingsvoorschriften van de in de gewestplannen opgenomen landschappelijk waardevolle agrarische gebieden, zoals zij tot dusver werden geïnterpreteerd door de Raad van State en de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

Ook al werkt de bestreden bepaling aldus door in de van toepassing zijnde gewestplannen, toch kan zij noch afzonderlijk beschouwd, noch gelezen in haar context, geacht worden een handeling te zijn « die, door vaststelling van op de betrokken sector toepasselijke regels en controleprocedures, een heel pakket criteria en modaliteiten vaststelt voor de goedkeuring en de uitvoering van één of meerdere projecten die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben », zoals het Hof van Justitie van de Europese Unie het begrip « plannen en programma's » bedoelt in artikel 2, a), van de richtlijn 2001/42/EG nader heeft omschreven (HvJ, 11 september 2012, C-43/10, *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias e.a.*, punt 95; 27 oktober 2016, C-290/15, *D'Oultremont e.a.*, punt 49; 7 juni 2018, C-671/16, *Inter-Environnement Bruxelles ASBL e.a.*, punt 53; 7 juni 2018, C-160/17, *Thybaut e.a.*, punt 54). In dit opzicht is de bepaling vergelijkbaar met diegene die het Hof diende te onderzoeken in zijn arrest nr. 33/2019 van 28 februari 2019.

B.9.2. De Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, waarvan de bestreden bepaling slechts een klein onderdeel vormt, kan inderdaad niet worden vergeleken met de bij het arrest nr. 33/2019 vermelde maatregelen waarvan het Hof van Justitie van de Europese Unie oordeelde dat zij te beschouwen zijn als een « plan » of « programma » in de zin van de richtlijn 2001/42/EG, of het nu gaat om een regeling inzake duurzaam stikstofbeheer in de landbouw (B.20.2 van dat arrest), dat een actieprogramma voor kwetsbare gebieden omvat ter uitvoering van de richtlijn 91/676/EEG, om een bijzonder bestemmingsplan (B.20.3 van dat arrest), om een bestemmingsplan voor een hoofdstedelijke agglomeratie (B.20.5 van dat arrest), om een besluit waarbij voor een gewest technische normen, exploitatievoorwaarden (met name de stroboscopische schaduwen), voorwaarden inzake de voorkoming van ongevallen en brand (onder meer de stopzetting van de windturbine), de geluidsnormen, het herstel van de locatie in de oorspronkelijke toestand en de zekerheidsstelling voor de windturbines worden vastgesteld als onderdeel van een breder referentiekader (B.20.6 van dat arrest), om een besluit dat een titel van een gewestelijke stedenbouwkundige verordening met betrekking tot de kenmerken van de bouwwerken en hun naaste omgeving opheft en vervangt binnen de grenzen van de perimeteer die gedefinieerd wordt op een bijgevoegd plan (B.20.7 van dat arrest) of om een besluit waarbij de omtrek voor een stedelijke verkaveling in een welbepaalde zone wordt afgebakend (B.20.8 van dat arrest).

B.9.3. Hoewel het toepassingsgebied van de richtlijn 2001/42/EG ruim moet worden geïnterpreteerd nu zij ertoe strekt een hoog niveau van milieubescherming te waarborgen en hoewel bepaalde handelingen van reglementaire aard in bijzondere omstandigheden dienen beschouwd te worden als « plannen » of « programma's » die onder de werkingssfeer van die richtlijn vallen, blijft de vaststelling overeind dat noch regelgeving als zodanig, noch wetgeving als zodanig, onder de werkingssfeer van de richtlijn zijn gebracht. Oordelen dat de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening of bepaalde onderdelen ervan onder de werkingssfeer van de richtlijn vallen, zou erop neerkomen dat elke wetgeving en elke regelgeving die aanzienlijke effecten op het milieu kan hebben, overeenkomstig de richtlijn aan een milieubeoordeling zou moeten worden onderworpen.

Een dergelijke conclusie stemt, zoals het Hof heeft aangegeven bij zijn arrest nr. 33/2019, niet overeen met het doel van de Europese wetgever, die beoogt « dat bepaalde plannen en programma's die aanzienlijke effecten op het milieu kunnen hebben overeenkomstig [de] richtlijn aan een milieubeoordeling worden onderworpen » (artikel 1).

In de toelichting bij het voorstel voor de richtlijn van de Raad betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's is inderdaad aangegeven :

« 1.2. Het voorstel bevat een omschrijving van de milieubeoordelingsprocedure met betrekking tot de in artikel 2 van de richtlijn aangegeven plannen en programma's. Het blijft dus beperkt tot de plannings- en programmeringsfase van de besluitvorming en is niet van toepassing op de hoogste niveaus van de besluitvormingspiramide, waar de beleidslijnen in hun meest algemene vorm worden geformuleerd. Hoewel ook in die algemene beleidsbeslissingen zeker rekening moet worden gehouden met het milieu, zijn de procedurele voorschriften van het onderhavige voorstel misschien niet het meest geschikte instrument om dat doel te bereiken. Bij de totstandkoming van beleidsbeslissingen van algemene aard worden geen vaste paden bewandeld, en daarom is misschien een andere aanpak nodig om het milieuaspect in dit proces te integreren. De Commissie blijft deze kwestie bestuderen » (COM(96) 511 def., p. 2).

Die opvatting is niet gewijzigd doorheen het verdere wetgevingsproces. In het verslag over het voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (COM(96)0511 - C4-0191/97 - 96/0304(SYN)) opgesteld door de Commissie milieubeheer, volksgezondheid en consumentenbescherming van het Europees Parlement kan, met verwijzing naar de gespecialiseerde literatuur, nog volgende nuttige verduidelijking gevonden worden van wat begrepen wordt onder plannen en programma's :

« Plan : een set gecoördineerde en met inachtneming van een bepaald tijdpad gekozen doelstellingen voor de uitvoering van het beleid.

Programma : een set projecten in een bepaald gebied » (Europees Parlement, Doc. A4-0245/98, PE 226.408/def., p. 24).

B.9.4. De bestreden bepaling is eveneens vreemd aan artikel 11 van de richtlijn 2011/92/EU, dat betrekking heeft op toegang tot de rechter betreffende enig besluit, handelen of nalaten vallend onder de bepalingen betreffende de inspraak van het publiek van die richtlijn inzake de milieueffectbeoordeling van openbare en particuliere projecten die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben. De in het geding zijnde bepaling is geenszins een « project » in de zin van die richtlijn, te weten « de uitvoering van bouwwerken of de totstandbrenging van andere installaties of werken [of] andere ingrepen in natuurlijk milieu of landschap, inclusief de ingrepen voor de ontginning van bodemschatten ».

B.9.5. De artikelen 7 en 8 van het Verdrag van Aarhus zijn evenmin van toepassing op de aanneming van de bestreden bepaling, nu het geen plan of programma in de zin van artikel 7 van dat Verdrag betreft, noch een door een « overheidsinstantie » voorbereide uitvoerende regel of een « andere algemeen toepasselijke wettelijk bindende [regel] die een aanzienlijk effect [kan] hebben op het milieu », als bedoeld in artikel 8. Decretale bepalingen zijn door die laatste bepaling niet bedoeld, nu onder « overheidsinstanties » geen organen of instellingen zijn begrepen die optreden in een wetgevende hoedanigheid.

B.9.6. Bijgevolg moet het middel, in het bijzonder het derde, het vierde en het vijfde onderdeel ervan, enkel worden onderzocht in zoverre het is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet door de inhoud van de bestreden bepaling.

B.10.1. Het in het middel uiteengezette verschil in behandeling tussen de diverse categorieën van rechtsonderhorigen berust op een objectief criterium, te weten of de handelingen of werken plaatsvinden in « landschappelijk waardevol agrarisch gebied » of niet. Enkel de rechtsonderhorigen die de gevolgen ondergaan van de wijziging van het gewestplanvoorschrift voor het « landschappelijk waardevol agrarisch gebied », hebben niet de mogelijkheid gehad hun recht op inspraak uit te oefenen, terwijl de mogelijkheid tot inspraak wel bestaat voor rechtsonderhorigen die de gevolgen ondergaan van wijzigingen in gewestplanvoorschriften in een ander bestemmingsgebied en terwijl die mogelijkheid tot inspraak hun een waarborg biedt voor de vrijwaring van het recht op bescherming van een gezond leefmilieu (artikel 23, derde lid, 4^o, van de Grondwet).

B.10.2. De decreetgever wenste met het bestreden artikel 94 van het decreet van 8 december 2017 nauwer aan te sluiten bij de initiële bedoeling van de regelgever, zodat het opnieuw mogelijk zou worden om stedenbouwkundige vergunningen af te geven voor het uitvoeren van bouwwerken in « landschappelijk waardevol agrarisch gebied » :

« Als algemeen principe wordt gesteld dat alle handelingen en werken mogen worden uitgevoerd die overeenstemmen met de in de grondkleur aangegeven bestemming evenals handelingen en werken die de landschapontwikkeling of -opbouw tot doel hebben » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2016-2017, nr. 1149/1, p. 117).

B.10.3. Daardoor wordt in een generieke afzwakking van het beschermingsniveau van alle « landschappelijk waardevolle agrarische gebieden », zonder onderscheid in uitbreidingen en nieuwe inplantingen en zonder grondige en gebiedsgerichte benadering voorzien, hetgeen een aanzienlijke weerslag op het milieu kan hebben.

B.10.4. Weliswaar wordt bepaald dat bij de beoordeling van de vergunningsaanvragen aan de hand van een afweging moet worden aangetoond dat de handelingen en werken inpasbaar zijn in het gebied, waarbij de vergunningverlenende overheid rekening moet houden met de actueel in het gebied aanwezige karakteristieke landschapselementen en landschapsopbouw. Voormelde afweging « kan een beschrijving van maatregelen bevatten ter bevordering van de landschapsintegratie, in voorkomend geval met betrekking tot de inplanting, gabariet, architectuur, aard van de gebruikte materialen en landschapsinkleding en kan eveneens rekening houden met de landschapskenmerken uit de vastgestelde landschapsatlas, vermeld in artikel 4.1.1. van het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013 en de mate waarin het landschap gekenmerkt wordt door de aanwezigheid van clusters van bedrijfscomplexen of verspreide bebouwing of de aanwezigheid van lijninfrastructuur » (artikel 5.7.1., § 1, tweede lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening).

Met het oog op de maximale bescherming van die landschappen wordt voor gebieden die deel uitmaken van erfgoed- en cultuurhistorische landschappen, een strengere criterium gehanteerd voor de afweging. De aangevraagde handelingen of werken mogen de in het gebied aanwezige karakteristieke landschapselementen en landschapsopbouw niet in gevaar brengen. Die afweging « bevat een actuele analyse van de landschaps- en erfgoedelementen van het gebied en een beschrijving van maatregelen ter bevordering van de landschapsintegratie, in voorkomend geval met betrekking tot de inplanting, gabariet, architectuur, aard van de gebruikte materialen en landschapsinkleding » (artikel 5.7.1., § 2, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening).

Tevens wordt expliciet erin voorzien dat als in de vergunning voorwaarden voor landschapsintegratie worden opgelegd, dit niet betekent dat het aangevraagde niet kan worden ingepast in het gebied, noch dat het aangevraagde de in het gebied aanwezige karakteristieke landschapselementen en landschapsopbouw in gevaar brengt (artikel 5.7.1., § 3, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening).

B.10.5. Ondanks die waarborgen, veroorzaakt het bestreden artikel evenwel een dermate aanzienlijke achteruitgang met betrekking tot het leefmilieu dat het niet redelijk verantwoord is dat niet in inspraakmogelijkheden is voorzien. Het daaruit volgende verschil in behandeling is des te minder verantwoord nu in de regel wijzigingen in bestemmingsvoorschriften worden doorgevoerd via de vaststelling van een ruimtelijk uitvoeringsplan waarbij inspraakmogelijkheden wel aanwezig zijn, zoals nader bepaald in hoofdstuk II (« Ruimtelijke uitvoeringsplannen ») van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening. Er is geen enkel motief van algemeen belang op geldige wijze aangevoerd ter ondersteuning van die aanzienlijke achteruitgang in het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu.

B.11. Het eerste middel is gegrond. Bijgevolg dient artikel 5.7.1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, ingevoegd bij artikel 94 van het decreet van 8 december 2017, te worden vernietigd.

Ten aanzien van het tweede middel (artikel 111 van het decreet van 8 december 2017)

B.12.1. Artikel 111 van het decreet van 8 december 2017 bepaalt :

« In artikel 2 van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, gewijzigd bij het decreet van 15 juli 2016, worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° in het eerste lid wordt aan punt 4° de zinsnede ' en die, wat betreft het recht tot voortzetting van de exploitatie van de ingedeelde inrichting of activiteit als vermeld in artikel 70, § 1, tweede lid, en artikel 390, § 6, niet voor een eerste maal geheel of gedeeltelijk vernietigd is door de Raad van Vergunningsbetwistingen en voor zover de beslissingen in eerste en tweede administratieve aanleg de verdere uitbating toelieten. Het recht op verdere exploitatie stopt definitief wanneer de Raad van Vergunningsbetwistingen de schorsing van de vergunning uitspreekt of na een termijn van maximum vijf maand na de eerste uitspraak van de Raad van Vergunningsbetwistingen ' toegevoegd;

[...] ».

Aldus bepaalt artikel 2, eerste lid, 4°, van het Omgevingsvergunningsdecreet thans :

« definitieve beslissing : een beslissing waartegen geen georganiseerd administratief beroep meer kan worden ingesteld en die, wat betreft het recht tot voortzetting van de exploitatie van de ingedeelde inrichting of activiteit als vermeld in artikel 70, § 1, tweede lid, en artikel 390, § 6, niet voor een eerste maal geheel of gedeeltelijk vernietigd is door de Raad van Vergunningsbetwistingen en voor zover de beslissingen in eerste en tweede administratieve aanleg de verdere uitbating toelieten. Het recht op verdere exploitatie stopt definitief wanneer de Raad van Vergunningsbetwistingen de schorsing van de vergunning uitspreekt of na een termijn van maximum vijf maand na de eerste uitspraak van de Raad van Vergunningsbetwistingen ».

B.12.2. Krachtens de artikelen 16, § 3, en 18, § 3, derde en vierde lid, van het decreet van 28 juni 1985 « betreffende de milieuvergunning » was het reeds mogelijk, mits de aanvraag voor de milieuvergunning of de hernieuwing ervan tijdig was ingediend, om de exploitatie van een bestaande inrichting, die vergunningsplichtig werd als gevolg van een wijziging van de indelingslijst of waarvan de milieuvergunning als gevolg van het verstrijken van de vergunningstermijn kwam te vervallen, voort te zetten tot er een « definitieve beslissing » over de milieuvergunningsaanvraag was genomen.

In het Omgevingsvergunningsdecreet is die regeling overgenomen en geldt zij voor exploitaties die omgevingsvergunningsplichtig worden ten gevolge van wijzigingen aan de indelingslijst en waarvoor een aanvraag tot het verkrijgen van een omgevingsvergunning wordt ingediend (artikel 51, laatste lid), voor aanvragen tot verlenging van de omgevingsvergunning (artikel 70, § 1, tweede lid) en voor aanvragen tot omzetting van een milieuvergunning van bepaalde duur in een omgevingsvergunning van onbepaalde duur (artikel 390, § 6).

B.12.3. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt evenwel dat het in het verleden onduidelijk was wanneer een beslissing omtrent een milieuvergunning een definitief karakter kreeg, in het bijzonder na een schorsings- of vernietigingsarrest van de Raad van State dat ertoe leidde dat de procedure moest worden hervat door de bevoegde administratieve overheid. Gebleken is dat een aantal bedrijven die na een lange procedureslag uiteindelijk toch vergund geraakten ondertussen, ten gevolge van de tijdelijke stopzetting van hun activiteiten, zware financiële gevolgen leden en zelfs tot de definitieve stopzetting van hun activiteiten werden gedwongen (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2016-2017, nr. 1149/1, pp. 130-131).

De parlementaire voorbereiding geeft aan wanneer de voortzetting van een exploitatie mogelijk is :

« Alleen in de gevallen dat er reeds een vergunning was »

Een exploitant die tijdig een hervernieuwing/omzetting heeft aangevraagd en aan wie in eerste en tweede administratieve aanleg een vergunning werd verleend, krijgt een decretaal recht om verder te exploiteren tot er een definitieve beslissing is genomen over de aanvraag.

[...].

Beperking tot situaties waarin de hernieuwing (artikel 70) of omzetting (artikel 390, § 6) tijdig gevraagd werd

Er moet hierbij gewezen worden op het feit dat het in deze gaat om vergunde inrichtingen waarvoor de exploitant tijdig een hervernieuwing/omzetting heeft gevraagd. In de praktijk is gebleken dat een aantal bedrijven die na een procedureslag uiteindelijk vergund werden ondertussen ten gevolge van de tijdelijke stopzetting van hun activiteiten tijdens de procedure zware financiële gevolgen hebben geleden en zelfs tot bedrijfsbeëindiging werden gedwongen.

Naleving van de algemene en sectorale milieuvoorwaarden en de tot dan toe geldende bijzondere milieuvoorwaarden uit de vergunning

Er wordt in de artikelen 70 en 390 van het Omgevingsvergunningsdecreet benadrukt dat de verdere exploitatie gebeurt onder naleving van de algemene en sectorale milieuvoorwaarden en de tot dan toe geldende bijzonder milieuvoorwaarden uit de vergunning.

[...]

Bovendien worden alle vergunde exploitaties die tijdig een hernieuwing aangevraagd hebben gelijk behandeld. Bij de administratieve procedure is dit ook reeds het geval.

Na een eerste vernietiging

De verdere exploitatie blijft mogelijk tijdens de procedure voor de RvVb behoudens de gevallen waarin de RvVb de schorsing heeft uitgesproken en na een eerste vernietiging door de Raad.

Er is pas sprake van een definitieve beslissing na een tweede vernietiging.

Bij een uitspraak tot schorsing van vergunning door de RvVb kan niet verder geëxploiteerd worden, [omdat] de uitspraak wijst op een dringend karakter en ernstige gevolgen door de uitbating.

Een eerste vernietiging door de RvVb laat het recht op een exploitatie evenwel bestaan.

De bevoegde overheid moet na een vernietiging opnieuw beslissen (binnen de termijn, opgelegd door de RvVb, dan wel binnen de termijnen voorzien in het Omgevingsvergunningendecreet). Indien deze beslissing een tweede maal vernietigd wordt, is er geen recht op verdere exploitatie meer.

Op die manier wordt er naar een evenwicht gezocht tussen de rechten van de exploitant die zijn vergunning mogelijks ten gevolge van procedurefouten vernietigd ziet en de rechten van het betrokken publiek die in geval van ernstige gevolgen van een exploitatie een beroep moeten kunnen doen op een rechter.

Verhouding met schorsingsmogelijkheid van de RvVb

Het betrokken publiek kan nog steeds de RvVb verzoeken de exploitatie te schorsen.

Indien de RvVb de vergunning schorst, is er geen recht meer op verdere exploitatie. Na de tweede vernietigingsbeslissing is er eveneens geen recht op verdere exploitatie meer.

Dit geldt ook wanneer er geen nieuwe beslissing is binnen 5 maanden na de eerste uitspraak van de RvVb » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2016-2017, nr. 1149/1, pp. 131-132).

B.13. Het tweede middel is afgeleid uit de schending, door artikel 111 van het decreet van 8 december 2017, van de artikelen 10, 11 en 23, derde lid, 4^o, van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met de artikelen 2 en 14 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, met de artikelen 4, lid 1, en 25, lid 1, van de richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 « inzake industriële emissies » (hierna : de richtlijn 2010/75/EU) en met de algemene principes van de rechtsstaat waaronder het recht op daadwerkelijke uitvoering van gerechtelijke beslissingen.

De bestreden bepaling zou een verder exploiteren van de hinderlijke inrichting toelaten na een eerste vernietigingsarrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen, namelijk binnen de termijn waarin de bevoegde overheid van de Raad voor Vergunningsbetwistingen het bevel krijgt een nieuwe beslissing te nemen. Het is pas na een tweede vernietigingsarrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen of indien er geen nieuwe beslissing wordt genomen door de bevoegde overheid binnen vijf maanden na de eerste uitspraak van de Raad voor Vergunningsbetwistingen dat het recht om de exploitatie voort te zetten uitdooft. De verzoekende partijen voeren aan dat dit verschil in behandeling een afwijking inhoudt van de principiële kracht van gewijsde van een arrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen (eerste onderdeel) en dat een decretaal recht op verdere exploitatie strijdig is met de richtlijn 2010/75/EU (tweede onderdeel).

B.14.1. De Vlaamse Regering voert aan dat de situatie waarin artikel 111 van toepassing is en de exploitant reeds vergunningsplichtige activiteiten uitoefent, waarvoor hij tijdig een aanvraag tot hernieuwing of omzetting heeft ingediend en daaromtrent een beslissing heeft ontvangen, niet te vergelijken is met die van een rechtsonderhorige die nog geen vergunningsplichtige handelingen uitvoert en een vergunningsaanvraag heeft ingediend of die het voorwerp uitmaakt van een andere administratieve rechtshandeling.

B.14.2. Wanneer een schending van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie wordt aangevoerd, in samenhang gelezen met een ander grondrecht dat in de Grondwet of in een internationaalrechtelijke bepaling is gewaarborgd, of dat uit een algemeen rechtsbeginsel voortvloeit, wordt automatisch de categorie van personen voor wie dat grondrecht wordt geschonden, vergeleken met de categorie van personen ten opzichte van wie dat grondrecht wordt gewaarborgd.

B.15.1. De bestreden bepaling betreft uitsluitend het geval van de hernieuwing van een omgevingsvergunning of van de omzetting van een milieuvergunning in een omgevingsvergunning. In beide gevallen is vereist dat de aanvraag daartoe tijdig is ingediend.

Een hernieuwing van een omgevingsvergunning die of van een gedeelte ervan dat voor een bepaalde duur is verleend, kan luidens artikel 70, § 1, eerste lid, van het Omgevingsvergunningsdecreet op zijn vroegst 24 maanden vóór de einddatum van de omgevingsvergunning worden aangevraagd. Als de vergunningsaanvraag ten minste twaalf maanden vóór de einddatum van een omgevingsvergunning van bepaalde duur wordt ingediend, mag de stedenbouwkundige handeling in stand worden gehouden of mag de ingedeelde inrichting of activiteit verder geëxploiteerd worden na de einddatum in afwachting van een definitieve beslissing over de aanvraag. De exploitatie gebeurt onder naleving van de algemene en sectorale milieuvoorwaarden en de tot dan toe geldende bijzondere milieuvoorwaarden uit de vergunning (artikel 70, § 1, tweede lid).

Een omzetting van een milieuvergunning die verleend is voor een termijn van twintig jaar, in een omgevingsvergunning van onbepaalde duur kan door de exploitant worden aangevraagd tussen de achtenveertig en zesendertig maanden vóór het verstrijken van de vergunningstermijn van de milieuvergunning (artikel 390, § 1, 1^o, van het Omgevingsvergunningsdecreet). De exploitatie van de ingedeelde inrichting of activiteit waarvoor de vraag tot omzetting van de milieuvergunning van bepaalde duur in een vergunning van onbepaalde duur overeenkomstig wordt behandeld, kan na de einddatum van de milieuvergunning in afwachting van een definitieve beslissing over de vraag tot omzetting worden voortgezet. De exploitatie gebeurt onder naleving van de algemene en sectorale milieuvoorwaarden en de tot dan toe geldende bijzondere milieuvoorwaarden uit de vergunning (artikel 390, § 6, van het Omgevingsvergunningsdecreet).

B.15.2. Voorts is vereist dat zowel in eerste als in tweede administratieve aanleg een vergunning werd verleend en dienen in afwachting van de definitieve beslissing, eventueel na vernietiging van een in tweede administratieve aanleg genomen beslissing door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, de algemene en sectorale milieuvoorwaarden en de in de vergunning opgelegde bijzondere milieuvoorwaarden te worden nageleefd.

B.15.3. Wanneer de bestreden vergunning door de Raad voor Vergunningsbetwistingen wordt geschorst, dient de exploitatie te worden stopgezet. In dat geval doen de door de verzoekende partijen aangevoerde bezwaren zich derhalve niet voor.

Wanneer de Raad voor Vergunningsbetwistingen een dergelijke beslissing niet heeft geschorst, maar wel overgaat tot gehele of gedeeltelijke vernietiging, en dit is de eerste vernietigingsbeslissing, dan kan de exploitatie worden voortgezet tot opnieuw in laatste administratieve aanleg over de aanvraag tot hernieuwing of omzetting is beslist en voor zover een nieuwe beslissing om de vergunning toe te kennen niet wordt geschorst of voor een tweede maal vernietigd. Het recht op exploitatie stopt in ieder geval na een termijn van maximum vijf maanden na de eerste uitspraak van de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

B.15.4. Zulks dient beoordeeld te worden rekening houdend met het bepaalde in artikel 37 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 4 april 2014 « betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges », dat van toepassing is op de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

Na gehele of gedeeltelijke vernietiging kan de Raad voor Vergunningsbetwistingen, overeenkomstig artikel 37, § 1, van het voormelde decreet van 4 april 2014, de verwerende partij bevelen om met inachtneming van de overwegingen die opgenomen zijn in zijn uitspraak een nieuwe beslissing te nemen of een andere handeling te stellen. Hij kan daarbij de volgende voorwaarden opleggen : (1) welbepaalde rechtsregels of rechtsbeginselen moeten bij de totstandkoming van de nieuwe beslissing worden betrokken; (2) welbepaalde procedurele handelingen moeten voorafgaand aan de nieuwe beslissing worden gesteld; (3) welbepaalde onregelmatige motieven of kennelijk onredelijke motieven mogen niet bij de totstandkoming van de nieuwe beslissing worden betrokken. De Raad kan aan zulk een bevel een ordetermijn verbinden voor de uitvoering ervan.

Bovendien bepaalt artikel 36 van het voormelde decreet van 4 april 2014 :

« Een Vlaams bestuursrechtcollege als vermeld in artikel 2, 1^o, a) en b), kan op verzoek van een partij of op eigen initiatief oordelen dat de rechtsgevolgen van de geheel of gedeeltelijk vernietigde beslissing geheel of gedeeltelijk in stand blijven of voorlopig in stand blijven voor een termijn die het bepaalt.

De in het eerste lid voorziene maatregel kan enkel bevolen worden om uitzonderlijke redenen die een aantasting van het legaliteitsbeginsel rechtvaardigen, bij een met bijzondere redenen omklede beslissing en na een tegensprekelijk debat. Deze beslissing kan rekening houden met de belangen van derden.

De Vlaamse Regering bepaalt de procedureregels betreffende de toepassing van dit artikel ».

Die bepaling staat de Raad voor Vergunningsbetwistingen onder bepaalde voorwaarden toe de gevolgen van de door hem geheel of gedeeltelijk vernietigde beslissingen voorlopig te handhaven, geheel of gedeeltelijk, voor de termijn die hij bepaalt, op voorwaarde dat hij de aanwezigheid van uitzonderlijke omstandigheden vaststelt.

In het geval dat de gehele of gedeeltelijke vernietiging van een in laatste administratieve aanleg genomen beslissing houdende hernieuwing van een omgevingsvergunning of omzetting van een milieuvergunning in een omgevingsvergunning van onbepaalde duur geenszins uitsluit dat de bevoegde overheid een nieuwe beslissing neemt die de toelating tot verdere exploitatie inhoudt, kon de decreetgever oordelen dat de tijdelijke voortzetting van de exploitatie van de betrokken inrichting in afwachting van een definitieve beslissing van dien aard is dat onevenredige gevolgen voor de exploitant worden voorkomen.

Het is evenwel wenselijk, opdat de bestreden bepaling, die een algemene draagwijdte heeft, de in het middel beoogde bepalingen niet schendt, rekening houdend met artikel 36 van het voormelde decreet van 4 april 2014, dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen enkel toestaat de gevolgen van een vernietigde beslissing te handhaven na een specifiek onderzoek, dat de bestreden bepaling enkel van toepassing is in de gevallen waarin de Raad voor Vergunningsbetwistingen een concrete toepassing maakt van de bevoegdheid die hij haalt uit artikel 37 van hetzelfde decreet door de administratie te bevelen een nieuwe beslissing te nemen.

Gelet op de voormelde cumulatieve voorwaarden waaraan voldaan moet zijn, blijkt niet dat de in het middel aangevoerde bepalingen daardoor zouden worden geschonden. Wat de richtlijn 2010/75/EU betreft, dient inzonderheid te worden opgemerkt dat die richtlijn de daarin bedoelde vergunningen niet in de tijd beperkt, doch enkel een aanvullende vergunning voorschrijft in geval van een belangrijke wijziging van de installatie (artikel 20) en voorziet in een periodieke toetsing en bijstelling van de vergunningsvoorwaarden (artikel 21). De richtlijn staat niet eraan in de weg dat de exploitatie van een inrichting waaraan een in de tijd beperkte vergunning is toegekend, wordt voortgezet gedurende de periode die vereist is om een definitieve beslissing te nemen voor de hernieuwing of de omzetting ervan in een vergunning van onbepaalde duur, mits de algemene, sectorale en bijzondere milieuvoorwaarden worden nageleefd.

Artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens vereist weliswaar de daadwerkelijke uitvoering van een rechterlijke uitspraak (zie o.a. arrest nr. 56/2014 van 27 maart 2014, B.5), maar dat houdt niet in alle omstandigheden het recht in op een onmiddellijke uitvoering. De uitvoering kan in bepaalde gevallen worden uitgesteld, wanneer daarvoor een dwingende reden van algemeen belang bestaat (zie o.a. EHRM, 13 december 2018, *Casa di Cura Valle Fiorita S.r.l. t. Italië*, § 69).

Door het instellen van een beroep tot nietigverklaring beoogt de verzoeker niet alleen de vernietiging van de bestreden bestuurshandeling maar ook de opheffing van de gevolgen ervan. Het voordeel dat voor de verzoeker voortvloeit uit de vernietiging kan in bepaalde gevallen buiten verhouding staan tot de verstoring die zij voor de rechtsorde met zich zou meebrengen. Dat is inzonderheid het geval wanneer de vernietiging niet in de weg staat aan een nieuwe geldige bestuurshandeling waarvan de geldigheid zou zijn vastgesteld. Het is in zulk een geval niet zonder redelijke verantwoording dat de wetgever voorziet in een regeling van voorlopige handhaving, op voorwaarde dat de rechter de administratie beveelt een nieuwe beslissing te nemen. Uit de strikte vereisten die in de bestreden regeling zijn vervat en het maximale uitstel van vijf maanden, blijkt niet dat zij op onevenredige wijze afbreuk doet aan het recht op een daadwerkelijke uitvoering van de uitspraak.

B.15.5. De Raad voor Vergunningsbetwistingen kan bovendien, overeenkomstig artikel 37, § 2, van het voormelde decreet van 4 april 2014, als de nieuw te nemen beslissing het gevolg is van een gebonden bevoegdheid van de verwerende partij, het arrest in de plaats stellen van die beslissing. Indien het arrest in dat geval een weigering inhoudt van de hernieuwing dan wel omzetting, volgt uit dat arrest dat geen legale exploitatie meer mogelijk is en in dat geval is het niet verantwoord dat de exploitatie alsnog kan worden voortgezet.

B.16. Het tweede middel is uitsluitend in die mate gegrond. Bijgevolg dient artikel 2, eerste lid, 4^o, van het decreet van 25 april 2014, gewijzigd bij artikel 111, 1^o, van het decreet van 8 december 2017, te worden vernietigd in de mate zoals aangegeven in het dictum.

Om die redenen,

het Hof

- vernietigt artikel 5.7.1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, ingevoegd bij artikel 94 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 8 december 2017 « houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving »;

- vernietigt artikel 2, eerste lid, 4^o, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 25 april 2014 « betreffende de omgevingsvergunning », gewijzigd bij artikel 111, 1^o, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 8 december 2017 « houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving », doch uitsluitend voor de gevallen waarin de Raad voor Vergunningsbetwistingen hetzij de administratie niet beveelt een nieuwe beslissing te nemen met toepassing van artikel 37, § 1, hetzij met toepassing van artikel 37, § 2, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 4 april 2014 « betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtcolleges » de hernieuwing dan wel de omzetting van de vergunning weigert.

Aldus gewezen in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 17 oktober 2019.

De griffier,

F. Meersschaut

De voorzitter,

A. Alen

COUR CONSTITUTIONNELLE

[2019/205044]

Extrait de l'arrêt n° 145/2019 du 17 octobre 2019

Numéro du rôle : 6953

En cause : le recours en annulation des articles 94, 111, 133 et 151 du décret de la Région flamande du 8 décembre 2017 « modifiant diverses dispositions en matière d'aménagement du territoire, d'écologie, d'environnement et d'aménagement du territoire », introduit par l'ASBL « Natuurpunt » et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents A. Alen et F. Daoût, et des juges L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman et M. Pâques, assistée du greffier F. Meersschart, présidée par le président A. Alen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 18 juin 2018 et parvenue au greffe le 19 juin 2018, un recours en annulation des articles 94, 111, 133 et 151 du décret de la Région flamande du 8 décembre 2017 « modifiant diverses dispositions en matière d'aménagement du territoire, d'écologie, d'environnement et d'aménagement du territoire [lire: en matière d'aménagement du territoire, d'écologie et d'environnement] » (publié au *Moniteur belge* du 20 décembre 2017, deuxième édition) a été introduit par l'ASBL « Natuurpunt », l'ASBL « Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen », l'ASBL « Greenpeace Belgium », l'ASBL « World Wide Fund for Nature Belgium », l'ASBL « Bos+ Vlaanderen », l'ASBL « Vogelbescherming Vlaanderen », l'ASBL « Ademloos », l'ASBL « Straatego », l'ASBL « Milieufront Omer Wattez », l'ASBL « Aktiegroep Leefmilieu Rupelstreek » et l'ASBL « Limburgse Milieukoepel », assistées et représentées par Me J. Verstraeten, avocat au barreau de Louvain.

(...)

II. *En droit*

(...)

B.1. Les parties requérantes demandent l'annulation des articles 94, 111, 133 et 151 du décret de la Région flamande du 8 décembre 2017 « modifiant diverses dispositions en matière d'aménagement du territoire, d'écologie, d'environnement et d'aménagement du territoire [lire: en matière d'aménagement du territoire, d'écologie et d'environnement] » (ci-après : le décret du 8 décembre 2017).

Quant à la recevabilité

B.2. Comme l'observe le Gouvernement flamand, les divers griefs formulés par les parties requérantes sont uniquement dirigés contre le régime instauré par l'article 94 en ce qui concerne la « zone agricole d'intérêt paysager » (premier moyen), contre la modification, opérée par l'article 111, 1^o, de la notion de « décision définitive » au sens du décret du 25 avril 2014 « relatif au permis d'environnement » (ci-après : le décret du 25 avril 2014) (deuxième moyen) et contre la règle, instaurée par les articles 133, 2^o, et 151, 3^o, du décret du 8 décembre 2017, selon laquelle, sauf les exceptions mentionnées dans les dispositions attaquées, un membre du public concerné ne peut introduire un recours administratif ou juridictionnel que s'il a formulé un point de vue, une remarque ou une objection motivés durant l'enquête publique (troisième moyen).

B.3. En ce qui concerne le troisième moyen, les articles 133, 2^o, et 151, 3^o, attaqués, ont été annulés par la Cour dans son arrêt n° 46/2019 du 14 mars 2019.

Par conséquent, le troisième moyen est sans objet.

B.4.1. En ce qui concerne les deux autres moyens, le Gouvernement flamand soulève l'incompétence de la Cour, du fait du contrôle direct au regard de dispositions internationales et de principes généraux du droit, et pour cause d'absence d'exposé des griefs.

B.4.2. Pour satisfaire aux exigences de l'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, les moyens de la requête doivent faire connaître, parmi les règles dont la Cour garantit le respect, celles qui auraient été violées ainsi que les dispositions qui violeraient ces règles et exposer en quoi ces règles auraient été transgressées par ces dispositions.

B.4.3. Les dispositions internationales et principes généraux au regard desquels la Cour ne peut effectuer un contrôle direct sont invoqués en combinaison avec des dispositions constitutionnelles au regard desquelles la Cour peut exercer un contrôle direct, de sorte que toutes ces dispositions doivent être lues conjointement.

Il ressort en outre des mémoires introduits par le Gouvernement flamand qu'il a pu répondre adéquatement aux divers griefs formulés par les parties requérantes.

B.4.4. L'exception n'est pas fondée.

Quant au fond

En ce qui concerne le premier moyen (article 94 du décret du 8 décembre 2017)

B.5.1. L'article 94 du décret du 8 décembre 2017 dispose :

« Dans [le Code flamand d'aménagement du territoire], modifié en dernier lieu par le décret du 3 février 2017, il est ajouté au chapitre VII, ajouté sous l'article 93, un article 5.7.1 libellé comme suit :

' Art. 5.7.1. § 1^{er}. La prescription, visée à l'article 15, 4.6.1, de l'arrêté royal du 28 décembre 1972 relatif à la présentation et à la mise en œuvre des projets de plans et des plans de secteur, est modifiée comme suit. Dans ces zones peuvent être exécutés tous les actes et travaux qui correspondent à l'usage prévu indiqué en couleur de base, ainsi que les actes et travaux destinés au développement ou à l'édification du paysage.

Lors de l'évaluation des demandes de permis, il est tenu compte des éléments paysagers caractéristiques et du développement paysager actuellement présents dans la zone. Dans ces zones, des actes et travaux ne peuvent être réalisés que s'il est démontré, sur la base d'une évaluation, que la demande est compatible avec la zone du point de vue paysager. Cette évaluation peut comprendre une description des mesures visant à promouvoir l'intégration paysagère, le cas échéant en ce qui concerne l'implantation, le gabarit, l'architecture, la nature des matériaux utilisés et l'habillement paysager, et peut également tenir compte des caractéristiques paysagères de l'atlas paysager établi, visé à l'article 4.1.1 du décret sur le patrimoine immobilier du 12 juillet 2013, et de la mesure dans laquelle le paysage est caractérisé par la présence de grappes de complexes industriels ou de bâtiments épars ou par la présence d'infrastructures linéaires.

§ 2. Si les zones visées au paragraphe 1^{er} font partie d'un paysage patrimonial ou d'un paysage historico-culturel protégé au sens de l'article 2.1, 14^o du Décret sur le patrimoine immobilier du 12 juillet 2013, des actes et travaux ne peuvent y être réalisés que s'il est démontré, sur la base d'une évaluation, que la demande ne met pas en danger les éléments paysagers caractéristiques et le développement paysager présents dans la zone. Cette évaluation comprend une analyse actuelle des éléments paysagers et patrimoniaux de la zone et une description des mesures visant à promouvoir l'intégration paysagère, le cas échéant en ce qui concerne l'emplacement, le gabarit, l'architecture, la nature des matériaux utilisés et l'habillement paysager.

§ 3. Si des mesures sont prévues dans la demande pour les zones visées aux paragraphes 1 ou 2, ou si des conditions d'intégration paysagère sont imposées dans le permis, il ne s'ensuit pas pour autant que la demande ne peut pas être intégrée dans la zone ou que la demande met en péril les éléments paysagers caractéristiques et le développement paysager de la zone. ».

B.5.2. L'article attaqué modifie la prescription du plan de secteur « zone agricole d'intérêt paysager » (article 15, 4.6.1., de l'arrêté royal du 28 décembre 1972 « relatif à la présentation et à la mise en œuvre des projets de plans et des plans de secteur » (ci-après : l'arrêté royal du 28 décembre 1972)).

Cette modification porte exclusivement sur le contrôle de la compatibilité avec les prescriptions urbanistiques et laisse intact le contrôle de la compatibilité avec le bon aménagement du territoire. Il est donc nécessaire que l'administration qui délivre les autorisations indique deux motivations distinctes dans sa décision, l'une concernant l'aspect esthétique et l'autre l'aspect de l'aménagement du territoire.

L'article 15, 4.6.1., de l'arrêté royal du 28 décembre 1972 dispose :

« 4.6. La zone rurale peut faire l'objet des indications supplémentaires suivantes :

4.6.1. Les zones d'intérêt paysager sont des zones soumises à certaines restrictions destinées à la sauvegarde ou à la formation du paysage. Dans ces zones peuvent être accomplis tous les actes et travaux correspondant à la destination donnée par la teinte de fond pour autant qu'ils ne mettent pas en péril la valeur esthétique du paysage ».

Il s'agit donc d'une prescription du plan de secteur qui constitue une indication supplémentaire pour les zones rurales, dont relèvent les zones agricoles, les zones forestières, les zones d'espaces verts, les zones de parcs et les zones d'isolement (article 2, 4.0., de l'arrêté royal du 28 décembre 1972), laquelle prévoit que peuvent être accomplis tous les travaux et actes autorisés dans des zones rurales ordinaires, pour autant qu'ils ne mettent pas en péril la valeur esthétique du paysage.

B.5.3. La jurisprudence du Conseil d'État et du Conseil pour les contestations des autorisations déduit un double critère de l'article 15, 4.6.1., de l'arrêté royal du 28 décembre 1972, au regard duquel devait être contrôlée l'admissibilité de travaux de construction réalisés dans des zones agricoles d'intérêt paysager. Ce double critère comprend un critère planologique sur la base duquel l'autorité vérifie si les travaux à autoriser correspondent à la destination « zone agricole » et un critère esthétique sur la base duquel l'autorité vérifie si les travaux à autoriser correspondent aux exigences visant à la préservation du paysage.

B.5.4. Le législateur décrétal estimait que tant le Conseil d'État que le Conseil pour les contestations des autorisations interprétaient la prescription du plan de secteur « de manière très conservatrice » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2016-2017, n° 1149/1, p. 19), bien que la prescription du plan de secteur citée plus haut n'interdise pas l'autorisation de travaux et actes déterminés dans ces zones.

Selon le législateur décrétal, la « zone agricole d'intérêt paysager » ne doit « nullement être considérée comme une zone exempte de constructions », mais « différents permis (y compris les autorisations écologiques) sont tout de même annulés » (*ibid.*, p. 19). Il est dès lors « devenu *de facto* pratiquement impossible de délivrer encore des permis d'urbanisme en vue de l'exécution de travaux de construction dans une zone agricole d'intérêt paysager » (*ibid.*, p. 117).

« Le présent décret tend donc à se rapprocher davantage de l'objectif initial du législateur » (*ibid.*, p. 19).

B.5.5. Les travaux préparatoires établissent comme principe général que

« peuvent être exécutés tous les actes et travaux qui correspondent à l'usage prévu indiqué en couleur de base, ainsi que les actes et travaux destinés au développement ou à l'édification du paysage. Lors de l'évaluation de demandes de permis, il doit être démontré, sur la base d'une évaluation, que les actes et travaux sont compatibles avec la zone [...]. Cette évaluation peut comprendre une description des mesures visant à promouvoir l'intégration paysagère, le cas échéant en ce qui concerne l'implantation, le gabarit, l'architecture, la nature des matériaux utilisés et l'habillement paysager, et peut également tenir compte de la mesure dans laquelle le paysage est caractérisé par la présence de grappes de complexes industriels ou de bâtiments épars ou par la présence d'infrastructures linéaires. Les bâtiments épars comprennent également les bâtiments industriels existants du demandeur du permis. Il est évident que s'il ne s'agit pas d'un des cas énumérés, cela ne signifie pas automatiquement que la demande ne peut pas être compatible avec la zone. Le paragraphe 1^{er} renvoie à l'atlas paysager établi, tel qu'il est mentionné dans le décret relatif au patrimoine immobilier, comme l'un des éléments dont il peut être tenu compte lors de l'évaluation de la compatibilité paysagère.

Concernant les zones qui font partie d'un paysage patrimonial ou d'un paysage historico-culturel, un critère plus strict destiné à protéger au maximum ces paysages est utilisé lors de l'évaluation par rapport à celui qui est prévu par le paragraphe 1^{er}, alinéa 2, en ce sens qu'il faut démontrer que la demande ne met pas en péril les éléments paysagers caractéristiques et le développement paysager présents dans la zone [...].

Il est également indiqué explicitement que le fait de prévoir des mesures dans la demande ou le fait d'imposer des conditions d'intégration paysagère dans le permis n'impliquent pas que la demande ne puisse pas être compatible avec la zone » (*ibid.*, pp. 117-118).

B.6. Le premier moyen est pris de la violation, par l'article 94 du décret du 8 décembre 2017, des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 2, 3, 5, 6 et 11 de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 « relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement » (ci-après : la directive 2001/42/CE), avec l'article 11 de la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 « concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement » (ci-après : la directive 2011/92/UE) et avec les articles 7 et 8 de la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 « sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement » (ci-après : la Convention d'Aarhus).

L'article 94, attaqué, du décret du 8 décembre 2017 modifie la prescription du plan de secteur « zone agricole d'intérêt paysager » et cette modification serait apportée à la suite de la jurisprudence défavorable des juridictions administratives en ce qui concerne l'application de cette prescription du plan de secteur.

Les parties requérantes font valoir qu'avant de modifier une prescription de plan de secteur, une autorité planificatrice devrait, en principe, élaborer un plan d'exécution spatial. Cette procédure offre des garanties tant matérielles que procédurales. En précisant la prescription du plan de secteur non pas dans un plan d'exécution spatial, mais par une modification décrétale, le législateur décrétal a traité le développement de la « zone agricole d'intérêt paysager » différemment du développement de zones relevant d'autres prescriptions du plan de secteur.

Dans les première et deuxième branches, les parties requérantes font valoir que cette disposition décrétole relève de l'application de la directive 2001/42/CE et que son adoption devait faire l'objet d'une évaluation préalable des incidences sur l'environnement conformément aux directives précitées et de la participation visée aux articles 7 et 8 de la Convention d'Aarhus.

Dans les troisième, quatrième et cinquième branches, les parties requérantes font en particulier valoir que la disposition attaquée viole, en ce qui concerne son contenu, les dispositions invoquées dans le moyen. Dans la troisième branche, les parties requérantes font valoir qu'une modification d'une prescription de plan de secteur qui n'est pas concernée par l'article 94 se fait au moyen d'un plan d'exécution spatial et que, conformément aux dispositions en vigueur, elle est soumise à un rapport d'incidences sur l'environnement, afin que les justiciables soient informés des incidences sur l'environnement du changement d'affectation, alors que tel n'est pas le cas avec la disposition attaquée, de sorte que les justiciables ayant des intérêts dans la zone agricole d'intérêt paysager perdent les droits qu'implique l'établissement d'un plan d'exécution spatial en ce qui concerne l'évaluation des incidences sur l'environnement, sans que la réduction du niveau de protection contribue à l'objectif fixé. Ceci ferait naître une différence de traitement qui ne repose pas sur un critère objectif et qui n'est pas raisonnablement justifiée. Dans la quatrième branche, les parties requérantes allèguent que le fait de soustraire la modification d'une prescription de plan de secteur à l'évaluation des incidences sur l'environnement entraîne un recul significatif du niveau de protection en matière d'environnement, sans qu'existent pour ce faire des motifs d'intérêt général. Dans la cinquième branche, les parties requérantes invoquent qu'est ainsi instaurée, en ce qui concerne la participation du public, une différence de traitement qui ne repose pas sur un critère objectif et qui n'est pas raisonnablement justifiée.

B.7. Les dispositions mentionnées en B.6 contiennent des obligations relatives à l'élaboration d'un rapport sur les incidences environnementales ou à la participation du public.

La directive 2001/42/CE concerne l'évaluation environnementale des plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement. Il s'agit en particulier de plans et programmes, ainsi que de leurs modifications, qui sont élaborés et/ou adoptés par une instance au niveau national, régional ou local, et exigés par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives, pour autant qu'ils relèvent de l'application de cette directive.

L'article 7 de la Convention d'Aarhus impose de soumettre « l'élaboration des plans et des programmes relatifs à l'environnement » à une procédure de participation du public, dont il fixe certaines modalités. Plus précisément, des dispositions pratiques et/ou autres adéquates doivent être prises, en vue de la participation du public, dans un cadre transparent et équitable, après qu'auront été fournies à ce public les informations nécessaires. L'article 8 de la même Convention prévoit que les parties s'emploient à promouvoir une participation effective du public à un stade approprié - et tant que les options sont encore ouvertes - durant la phase d'élaboration par des autorités publiques de dispositions réglementaires et autres règles juridiquement contraignantes d'application générale qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement; il est dit que les résultats de la participation du public doivent être pris en considération dans toute la mesure du possible.

B.8. Les parties requérantes font valoir, en particulier dans les première et deuxième branches du moyen, que la procédure d'adoption de la disposition attaquée devait faire l'objet d'une évaluation des incidences sur l'environnement conformément aux directives mentionnées plus haut et de la participation visée aux articles 7 et 8 de la Convention d'Aarhus.

B.9.1. La disposition attaquée fait partie du chapitre VII (« Prescriptions du plan de secteur »), du titre V, inséré par le décret du 8 décembre 2017 dans le Code flamand de l'aménagement du territoire.

Comme il est dit en B.5.2, cette disposition attaquée modifie ainsi les prescriptions d'affectation des zones agricoles d'intérêt paysager figurant dans les plans de secteur, telles qu'elles avaient été interprétées jusqu'alors par le Conseil d'État et par le Conseil pour les contestations des autorisations.

Même si la disposition attaquée a donc des répercussions sur les plans de secteur applicables, elle ne saurait être considérée, qu'elle soit examinée séparément ou lue dans son contexte, comme un acte qui établit, « en définissant des règles et des procédures de contrôle applicables au secteur concerné, un ensemble significatif de critères et de modalités pour l'autorisation et la mise en œuvre d'un ou de plusieurs projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement », comme la Cour de justice de l'Union européenne a précisé la notion de « plans et programmes » visée à l'article 2, a), de la directive 2001/42/CE (CJUE, 11 septembre 2012, C-43/10, *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias e.a.*, point 95; 27 octobre 2016, C-290/15, *D'Oultremont e.a.*, point 49; 7 juin 2018, C-671/16, *Inter-Environnement Bruxelles ASBL e.a.*, point 53; 7 juin 2018, C-160/17, *Thybaut e.a.*, point 54). À cet égard, la disposition est comparable à celle que la Cour a dû examiner dans son arrêt n° 33/2019 du 28 février 2019.

B.9.2. Le Code flamand de l'aménagement du territoire, dont la disposition attaquée ne constitue qu'une petite partie, ne saurait en effet être comparé aux mesures mentionnées dans l'arrêt n° 33/2019 au sujet desquelles la Cour de justice de l'Union européenne a jugé qu'elles doivent être considérées comme un « plan » ou un « programme » au sens de la directive 2001/42/CE, qu'il s'agisse d'une réglementation relative à la gestion durable de l'azote en agriculture (B.20.2 de cet arrêt), qui comprend un programme d'action pour des zones vulnérables adopté en vertu de la directive 91/676/CEE, d'un plan spécial visant l'aménagement des sols (B.20.3 de cet arrêt), d'un arrêté fixant pour une région des normes techniques, des conditions d'exploitation (notamment, les ombres stroboscopiques), des conditions relatives à la prévention des accidents et des incendies (entre autres, la mise à l'arrêt de l'éolienne), les normes de niveau sonore, la remise en état ainsi que la constitution d'une sûreté pour les éoliennes en tant qu'élément d'un cadre de référence plus large (B.20.6 de cet arrêt), d'un arrêté qui supprime et remplace dans les limites du périmètre défini dans un plan annexé le titre d'un règlement régional d'urbanisme relatif aux caractéristiques des constructions et de leurs abords (B.20.7 de cet arrêt), ou d'un arrêté déterminant le périmètre de remembrement urbain relatif à une zone déterminée (B.20.8 de cet arrêt).

B.9.3. Bien que le champ d'application de la directive 2001/42/CE doive être interprété largement dès lors que cette directive tend à garantir un haut niveau de protection de l'environnement et bien que, dans des circonstances particulières, certains actes de nature réglementaire doivent être considérés comme des « plans » ou des « programmes » relevant du champ d'application de cette directive, il n'en reste pas moins que ni la réglementation en tant que telle, ni la législation en tant que telle n'entrent dans son champ d'application. Considérer que le Code flamand de l'aménagement du territoire ou certaines de ses parties relèvent de l'application de la directive reviendrait à dire que toutes les législations et toutes les réglementations susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement doivent être soumises à une évaluation environnementale conformément à la directive.

Comme la Cour l'a indiqué dans son arrêt n° 33/2019, une telle conclusion ne correspond pas à l'objectif du législateur européen, qui visait ce que, « conformément à la [...] directive, certains plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement soient soumis à une évaluation environnementale » (article 1^{er}).

En effet, dans les développements de la proposition d'une directive du Conseil relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, il est mentionné :

« 1.2. La proposition définit la procédure d'évaluation relative aux plans et programmes publics définis à l'article 2 de la directive. Elle se limite par conséquent au niveau de la planification et de la programmation du processus décisionnel et ne s'applique donc pas au niveau politique plus général de prise de décision, au sommet de la hiérarchie décisionnelle. S'il est important que les décisions politiques générales prennent l'environnement en compte, les exigences de procédure de la présente proposition peuvent s'avérer inadéquates pour réaliser cet objectif. Les décisions de politique générale se développent très souplement et une approche différente pourrait être requise pour y intégrer les considérations environnementales. La Commission poursuit l'étude de cette question » (COM(96) 511 déf., p. 2).

Cette conception n'a pas changé dans la suite du processus législatif. Le rapport sur la proposition d'une directive du Conseil relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (COM(96)0511 - C4-0191/97 - 96/0304(SYN)), rédigé par la Commission de l'environnement, de la santé publique et de la protection des consommateurs du Parlement européen, donne encore des précisions utiles quant aux définitions des termes « plan » et « programme », en se référant à la littérature spécialisée :

« Plan : un ensemble d'objectifs coordonnés et fixés dans le temps pour appliquer la politique;

Programme : un ensemble de projets dans un domaine déterminé » (Parlement européen, Doc. A4-0245/98, PE 226.408/def., p. 26).

B.9.4. La disposition attaquée est également étrangère à l'article 11 de la directive 2011/92/UE, qui traite de l'accès au juge en ce qui concerne toute décision, tout acte, ou toute omission relevant des dispositions sur la participation du public prévues par cette directive relative à l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement. La disposition en cause n'est nullement un « projet » au sens de cette directive, à savoir « la réalisation de travaux de construction ou d'autres installations ou ouvrages [ou] d'autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, y compris celles destinées à l'exploitation des ressources du sol ».

B.9.5. Les articles 7 et 8 de la Convention d'Aarhus ne s'appliquent pas davantage à l'adoption de la disposition attaquée, puisqu'il ne s'agit ni d'un plan, ni d'un programme au sens de l'article 7 de cette Convention, ni d'une disposition réglementaire élaborée par une « autorité publique » ou d'une autre « [règle] juridiquement contraignante d'application générale qui [peut] avoir un effet important sur l'environnement », telle qu'elle est visée à l'article 8. Cette dernière disposition ne vise pas des dispositions décrétales, puisque, par la notion d'« autorités publiques », il ne faut pas entendre des organes ou des institutions agissant en qualité de pouvoir législatif.

B.9.6. Par conséquent, le moyen, en particulier en ses troisième, quatrième et cinquième branches, ne doit être examiné qu'en ce qu'il est pris de la violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution par le contenu de la disposition attaquée.

B.10.1. La différence de traitement exposée dans le moyen entre les différentes catégories de justiciables repose sur un critère objectif, celui de savoir si les actes ou travaux sont ou non réalisés dans une « zone agricole d'intérêt paysager ». Seuls les justiciables qui subissent les conséquences de la modification de la prescription du plan de secteur pour la « zone agricole d'intérêt paysager » n'ont pas eu la possibilité d'exercer leur droit de participation, alors que cette possibilité existe pour les justiciables qui subissent les conséquences de modifications apportées à des prescriptions de plan de secteur dans une autre zone de destination, et alors que cette possibilité de participation leur garantit la sauvegarde du droit à la protection d'un environnement sain (article 23, alinéa 3, 4^o, de la Constitution).

B.10.2. Par l'article 94, attaqué, du décret du 8 décembre 2017, le législateur décretalement souhaitait se rapprocher davantage de l'objectif initial de l'autorité réglementaire, pour qu'il soit à nouveau possible de décerner des permis d'urbanisme pour l'exécution de travaux de construction dans une « zone agricole d'intérêt paysager » :

« Il est érigé en principe général que peuvent être exécutés tous les actes et travaux qui correspondent à l'usage prévu indiqué en couleur de base, ainsi que les actes et travaux destinés au développement ou à l'édification du paysage » (Doc. parl., Parlement flamand, 2016-2017, n^o 1149/1, p. 117).

B.10.3. De ce fait, il a prévu une diminution générique du niveau de protection de toutes les « zones agricoles d'intérêt paysager », sans faire de distinction entre les extensions et les nouvelles implantations et sans prévoir une approche en profondeur et ciblée, ce qui peut avoir des répercussions considérables sur l'environnement.

B.10.4. Certes, il est prévu, que pour l'examen des demandes de permis, il faut démontrer, sur la base d'une évaluation, que les actes et travaux sont compatibles avec la zone, l'autorité qui accorde les permis devant tenir compte des éléments paysagers caractéristiques et du développement paysager actuellement présents dans la zone. L'évaluation précitée « peut comprendre une description des mesures visant à promouvoir l'intégration paysagère, le cas échéant en ce qui concerne l'implantation, le gabarit, l'architecture, la nature des matériaux utilisés et l'habillement paysager, et peut également tenir compte des caractéristiques paysagères de l'atlas paysager établi, visé à l'article 4.1.1. du décret relatif au patrimoine immobilier du 12 juillet 2013, et de la mesure dans laquelle le paysage est caractérisé par la présence de grappes de complexes industriels ou de bâtiments épars ou par la présence d'infrastructures linéaires » (article 5.7.1., § 1^{er}, alinéa 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire).

En vue de protéger au maximum ces paysages, un critère d'évaluation plus strict est appliqué en ce qui concerne les zones qui font partie d'un paysage patrimonial ou d'un paysage historico-culturel. Les actes ou travaux demandés ne peuvent pas mettre en péril les éléments et le développement paysagers caractéristiques présents dans la zone. Cette évaluation « comprend une analyse actuelle des éléments paysagers et patrimoniaux de la zone et une description des mesures visant à promouvoir l'intégration paysagère, le cas échéant en ce qui concerne l'emplacement, le gabarit, l'architecture, la nature des matériaux utilisés et l'habillement paysager » (article 5.7.1., § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire).

Il est aussi explicitement prévu que, si le permis impose le respect de conditions d'intégration paysagère, cela ne signifie pas que la demande ne peut être intégrée dans la zone ou que la demande met en péril les éléments et le développement paysagers caractéristiques de la zone (article 5.7.1., § 3, du Code flamand de l'aménagement du territoire).

B.10.5. Malgré ces garanties, l'article attaqué cause cependant un recul à ce point considérable en ce qui concerne l'environnement qu'il n'est pas raisonnablement justifié de ne pas prévoir des possibilités de participation. La différence de traitement qui en découle est d'autant moins justifiée que les modifications aux prescriptions d'affectation sont, en règle, opérées par l'élaboration d'un plan d'exécution spatial qui prévoit effectivement des possibilités de participation, comme le précise le chapitre II (« Plans d'exécution spatiaux ») du Code flamand de l'aménagement du territoire. Aucun motif d'intérêt général n'est valablement invoqué pour justifier ce recul significatif dans le droit à la protection d'un environnement sain.

B.11. Le premier moyen est fondé. Par conséquent, l'article 5.7.1 du Code flamand de l'aménagement du territoire, tel qu'il a été inséré par l'article 94 du décret du 8 décembre 2017, doit être annulé.

Quant au deuxième moyen (article 111 du décret du 8 décembre 2017)

B.12.1. L'article 111 du décret du 8 décembre 2017 dispose :

« A l'article 2 du décret du 25 avril 2014 relatif au permis d'environnement, modifié par le décret du 15 juillet 2016, les modifications suivantes sont apportées :

1° Au premier alinéa, il est ajouté au point 4° le membre de phrase ' et qui, en ce qui concerne le droit de poursuivre l'exploitation de l'établissement ou de l'activité classés tel que visé à l'article 70, paragraphe 1^{er}, deuxième alinéa, et à l'article 390, paragraphe 6, n° [a] pas été une première fois [annulée] en tout ou en partie par le Conseil pour les contestations des autorisations en matière de permis d'environnement et pour autant que les décisions en première et deuxième instance administrative aient autorisé la poursuite de l'exploitation. Le droit d'exploitation prend fin définitivement si le Conseil pour les contestations des autorisations prononce la suspension du permis ou après un délai maximum de cinq mois à compter de la première décision du Conseil pour les contestations des autorisations '.

[...] ».

Actuellement, l'article 2, alinéa 1^{er}, 4°, du décret du 25 avril 2014 dispose donc :

« décision définitive : une décision à l'encontre de laquelle aucun recours administratif ne peut plus être introduit et qui, en ce qui concerne le droit de poursuivre l'exploitation de l'établissement ou de l'activité classés tel que visé à l'article 70, paragraphe 1^{er}, deuxième alinéa, et à l'article 390, paragraphe 6, n° [a] pas été une première fois [annulée] en tout ou en partie par le Conseil pour les contestations des autorisations en matière de permis d'environnement et pour autant que les décisions en première et deuxième instance administrative aient autorisé la poursuite de l'exploitation. Le droit d'exploitation prend fin définitivement si le Conseil pour les contestations des autorisations prononce la suspension du permis ou après un délai maximum de cinq mois à compter de la première décision du Conseil pour les contestations des autorisations ».

B.12.2. En vertu des articles 16, § 3, et 18, § 3, alinéas 3 et 4, du décret du 28 juin 1985 « relatif à l'autorisation écologique », il était déjà possible, si la demande d'autorisation écologique ou la demande de renouvellement était introduite à temps, de poursuivre l'exploitation d'un établissement existant pour lequel une autorisation était devenue obligatoire à la suite d'une modification apportée à la liste de classification ou dont l'autorisation écologique était périmée du fait de l'expiration du délai d'autorisation, jusqu'à ce que la demande d'autorisation écologique fasse l'objet d'une « décision définitive ».

Cette réglementation a été reprise dans le décret du 25 avril 2014 et s'applique aux exploitations pour lesquelles un permis d'environnement devient obligatoire en raison de modifications apportées à la liste de classification et pour lesquelles une demande d'obtention d'un permis d'environnement est introduite (article 51, dernier alinéa), aux demandes de prolongation du permis d'environnement (article 70, § 1^{er}, alinéa 2) et aux demandes de conversion d'une autorisation écologique d'une durée déterminée en un permis d'environnement d'une durée indéterminée (article 390, § 6).

B.12.3. Il ressort toutefois des travaux préparatoires que, par le passé, le moment où une décision relative à une autorisation écologique acquérait un caractère définitif n'était pas clairement établi, en particulier après un arrêt de suspension ou d'annulation du Conseil d'État qui obligeait l'autorité administrative compétente à recommencer la procédure. Il s'est avéré que plusieurs entreprises qui avaient finalement reçu un permis après de longues procédures avaient, dans l'intervalle, subi de gros revers financiers, par suite de la cessation temporaire de leurs activités et qu'elles avaient même été contraintes de mettre un terme définitif à leurs activités (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2016-2017, n° 1149/1, pp. 130-131).

Les travaux préparatoires précisent les circonstances dans lesquelles la poursuite d'une exploitation est possible :

« Dans les seuls cas où il existait déjà un permis

Un exploitant qui a demandé à temps le renouvellement/la conversion du permis et auquel un permis a été accordé en première et en deuxième instance administrative obtient un droit décréteil de poursuivre l'exploitation jusqu'à ce qu'une décision définitive soit prise au sujet de la demande.

[...].

Limitation aux situations dans lesquelles le renouvellement (article 70) ou la conversion (article 390, § 6) ont été demandés à temps.

Il y a lieu, à cet égard, de souligner qu'il s'agit en l'espèce d'établissements autorisés pour lesquels l'exploitant a demandé à temps un renouvellement/une conversion du permis. Dans la pratique, il est apparu qu'un certain nombre d'entreprises qui avaient finalement reçu un permis après de longues procédures avaient dans l'intervalle subi de gros revers financiers par suite de la cessation temporaire de leurs activités au cours de la procédure et qu'elles avaient même été contraintes de mettre un terme à leurs activités.

Respect des conditions environnementales générales et sectorielles et des conditions environnementales particulières, en vigueur jusque-là, définies dans le permis.

Les articles 70 et 390 du décret du 25 avril 2014 soulignent que la poursuite de l'exploitation s'effectue dans le respect des conditions environnementales générales et sectorielles et des conditions environnementales particulières, en vigueur jusque-là, définies dans le permis.

[...]

En outre, toutes les exploitations autorisées qui ont demandé à temps un renouvellement de permis sont traitées de la même manière. Tel est déjà le cas également en ce qui concerne la procédure administrative.

Après une première annulation

L'exploitation peut être poursuivie au cours de la procédure devant le Conseil pour les contestations des autorisations, sauf dans les cas où celui-ci a prononcé la suspension et après une première annulation par le Conseil.

Il n'est question d'une décision définitive qu'après une deuxième annulation.

Lorsque le Conseil pour les contestations des autorisations a prononcé la suspension du permis, l'exploitation ne peut être poursuivie parce que la décision souligne un caractère urgent et des conséquences graves dues à l'exploitation.

Une première annulation par le Conseil laisse toutefois subsister le droit d'exploitation.

L'autorité compétente doit, à l'issue d'une annulation, prendre une nouvelle décision (dans le délai, imposé par le Conseil, ou dans les délais prévus par le décret du 25 avril 2014). Si cette décision est à nouveau annulée, l'exploitation ne peut plus être poursuivie.

Un équilibre est ainsi recherché entre les droits de l'exploitant dont le permis peut être annulé en raison de vices de procédure et les droits du public concerné, qui doit, en cas de conséquences graves dues à exploitation, pouvoir saisir un juge.

Rapport avec possibilité de suspension du Conseil pour les contestations des autorisations

Le public concerné peut toujours demander au Conseil de suspendre l'exploitation.

Si celui-ci suspend le permis, l'exploitation ne peut plus être poursuivie. Après la deuxième décision d'annulation, l'exploitation ne peut pas être poursuivie non plus.

Ceci vaut également lorsqu'aucune nouvelle décision n'est prise dans les 5 mois de la première décision du Conseil » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2016-2017, n° 1149/1, pp. 131-132).

B.13. Le deuxième moyen est pris de la violation, par l'article 111 du décret du 8 décembre 2017, des articles 10, 11 et 23, alinéa 3, 4^o, de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec les articles 2 et 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, avec les articles 4, paragraphe 1, et 25, paragraphe 1, de la directive 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 « relative aux émissions industrielles » (ci-après : la directive 2010/75/UE) et avec les principes généraux de l'État de droit, parmi lesquels le droit à une exécution effective de décisions de justice.

La disposition attaquée autoriserait la poursuite de l'exploitation de l'établissement incommode après un premier arrêt d'annulation prononcé par le Conseil pour les contestations des autorisations, soit dans le délai dans lequel l'autorité compétente reçoit du Conseil pour les contestations des autorisations l'ordre de prendre une nouvelle décision. Ce n'est qu'après un second arrêt d'annulation prononcé par le Conseil pour les contestations des autorisations ou en l'absence d'une nouvelle décision de la part de l'autorité compétente dans les cinq mois à compter de la première décision du Conseil pour les contestations des autorisations que le droit de poursuivre l'exploitation s'éteint. Les parties requérantes allèguent que cette différence de traitement déroge au principe de la force de chose jugée d'un arrêt du Conseil pour les contestations des autorisations (première branche) et qu'un droit, tiré du décret, de poursuivre l'exploitation est contraire à la directive 2010/75/UE (seconde branche).

B.14.1. Le Gouvernement flamand fait valoir que la situation dans laquelle l'article 111 s'applique et dans laquelle l'exploitant qui exerce déjà des activités soumises à autorisation, pour lesquelles il a introduit à temps une demande de renouvellement ou de conversion de permis et a reçu une décision à cet égard, n'est pas comparable à celle d'un justiciable qui n'exécute pas encore des actes soumis à autorisation et qui a introduit une demande de permis ou qui fait l'objet d'un autre acte administratif.

B.14.2. Lorsqu'une violation du principe d'égalité et de non-discrimination est invoquée en combinaison avec un autre droit fondamental garanti par la Constitution ou par une disposition de droit international, ou découlant d'un principe général de droit, la catégorie des personnes à l'égard desquelles ce droit fondamental est violé est automatiquement comparée à la catégorie des personnes à l'égard desquelles ce droit fondamental est garanti.

B.15.1. La disposition attaquée porte exclusivement sur le cas du renouvellement d'un permis d'environnement ou de la conversion d'une autorisation écologique en un permis d'environnement. Dans les deux cas, la demande doit être introduite dans les délais.

Le renouvellement du permis d'environnement ou d'une partie du permis d'environnement qui est octroyé pour une durée déterminée peut, aux termes de l'article 70, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du décret du 25 avril 2014, être demandé au plus tôt 24 mois avant l'expiration du permis d'environnement. Si la demande de permis est introduite au moins douze mois avant l'expiration d'un permis d'environnement à durée déterminée, l'acte urbanistique peut être maintenu ou l'exploitation de l'installation ou de l'activité classée peut être poursuivie après l'expiration, dans l'attente d'une décision définitive concernant la demande. L'exploitation s'effectue dans le respect des conditions environnementales générales et sectorielles et des conditions environnementales spéciales, en vigueur jusque-là, définies dans le permis (article 70, § 1^{er}, alinéa 2).

La conversion d'une autorisation écologique délivrée pour un délai de vingt ans en un permis d'environnement à durée indéterminée peut être demandée par l'exploitant entre 48 et 36 mois avant l'expiration de l'autorisation écologique (article 390, § 1^{er}, 1^o, du décret du 25 avril 2014). L'exploitation de l'installation ou activité classée pour laquelle la demande de conversion de l'autorisation écologique à durée déterminée en un permis d'environnement à durée indéterminée est traitée de manière conforme peut se poursuivre après la date d'expiration de l'autorisation écologique, dans l'attente d'une décision définitive sur la question de la conversion. L'exploitation s'effectue dans le respect des conditions environnementales générales et sectorielles et des conditions environnementales particulières, en vigueur jusque-là, définies dans le permis (article 390, § 6, du décret du 25 avril 2014).

B.15.2. Il est en outre requis qu'un permis ait été délivré, tant en première qu'en seconde instances administratives, et que, dans l'attente de la décision définitive, le cas échéant après l'annulation par le Conseil pour les contestations des autorisations d'une décision prise en seconde instance administrative, les conditions environnementales générales et sectorielles et les conditions environnementales particulières, en vigueur jusqu'alors, définies dans le permis, soient respectées.

B.15.3. Lorsque le Conseil pour les contestations des autorisations suspend le permis attaqué, il y a lieu de mettre un terme à l'exploitation. Dans ce cas, les problèmes soulevés par les parties requérantes ne se posent donc pas.

Lorsque le Conseil pour les contestations des autorisations n'a pas suspendu une telle décision, mais procède à l'annulation totale ou partielle, et qu'il s'agit de la première décision d'annulation, l'exploitation peut être poursuivie jusqu'à ce qu'une nouvelle décision soit prise en dernière instance administrative sur la demande de renouvellement ou de conversion et pour autant qu'une nouvelle décision d'accorder le permis ne soit pas suspendue ou annulée pour la deuxième fois. Le droit d'exploitation s'éteint en tout cas après un délai de cinq mois au maximum après la première décision du Conseil pour les contestations des autorisations.

B.15.4. Cette appréciation doit se faire compte tenu de l'article 37 du décret de la Région flamande du 4 avril 2014 « relatif à l'organisation et à la procédure de certaines juridictions administratives flamandes », qui s'applique au Conseil pour les contestations des autorisations.

Après l'annulation totale ou partielle, le Conseil pour les contestations des autorisations peut, conformément à l'article 37, § 1^{er}, du décret précité du 4 avril 2014, ordonner à la partie défenderesse de prendre une nouvelle décision ou de poser un autre acte, en respectant les considérations reprises dans son jugement. Il peut imposer les conditions suivantes : (1) des règles de droit ou des principes de droit déterminés doivent être appliqués lors de la formation de la nouvelle décision; (2) des actes procéduraux déterminés doivent être effectués préalablement à la nouvelle décision; (3) des motifs irréguliers ou manifestement déraisonnables ne peuvent pas être invoqués lors de la formation de la nouvelle décision. Le Conseil peut attacher à pareille injonction un délai d'ordre en vue de son exécution.

En outre, l'article 36 du décret du 4 avril 2014, précité, dispose :

« Une juridiction administrative flamande telle que visée à l'article 2, 1^o, a) et b), peut juger, sur la demande d'une partie ou d'initiative, que les effets juridiques de la décision entièrement ou partiellement annulée sont maintenus en tout ou en partie ou sont maintenus provisoirement pour un délai qu'elle détermine.

La mesure prévue à l'alinéa premier ne peut être ordonnée que pour des raisons exceptionnelles justifiant une violation du principe de légalité, sur décision spécialement motivée et après un débat contradictoire. Cette décision peut tenir compte des intérêts des tiers.

Le Gouvernement flamand arrête les règles procédurales relatives à l'application du présent article ».

Cette disposition permet au Conseil pour les contestations des autorisations, de maintenir, sous certaines conditions, provisoirement pour le délai qu'il détermine, tout ou partie des effets des décisions qu'il annule totalement ou partiellement, pour autant qu'il constate la présence de circonstances exceptionnelles.

Au cas où l'annulation totale ou partielle d'une décision, prise en dernière instance administrative, portant renouvellement d'un permis d'environnement ou portant conversion d'une autorisation écologique en un permis d'environnement à durée indéterminée n'exclut nullement que l'autorité compétente prenne une nouvelle décision impliquant l'autorisation de poursuivre l'exploitation, le législateur décrétole a pu estimer que la poursuite temporaire de l'exploitation de l'installation concernée, dans l'attente d'une décision définitive, est de nature à éviter des conséquences disproportionnées pour l'exploitant.

Il est toutefois souhaitable, pour que la disposition attaquée, qui a une portée générale, ne viole pas les dispositions visées au moyen, compte tenu de l'article 36, du décret, précité, du 4 avril 2014, qui ne permet au Conseil pour les contestations d'autorisations de maintenir les effets d'une décision annulée qu'après un examen spécifique, que la disposition attaquée ne soit applicable que dans les cas dans lesquels le Conseil pour les contestations des autorisations applique concrètement la compétence qu'il tire de l'article 37 du même décret en donnant à l'administration l'ordre de prendre une nouvelle décision.

Eu égard aux conditions cumulatives précitées auxquelles il doit être satisfait, il n'apparaît pas que les dispositions invoquées au moyen seraient violées. En ce qui concerne la directive 2010/75/UE, il convient d'observer en particulier que cette directive ne limite pas dans le temps les permis concernés, mais prescrit uniquement un permis complémentaire en cas de modification substantielle de l'installation (article 20) et prévoit le réexamen périodique et l'actualisation des conditions d'autorisation (article 21). La directive ne s'oppose pas à ce que l'exploitation d'un établissement pour lequel un permis limité dans le temps a été accordé soit poursuivie durant la période nécessaire pour prendre une décision définitive en vue du renouvellement ou de la conversion en un permis à durée indéterminée, dans le respect des conditions environnementales générales, sectorielles et particulières.

L'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme exige certes l'exécution effective d'une décision de justice (voy. notamment arrêt n^o 56/2014 du 27 mars 2014, B.5), mais ce principe ne garantit pas le droit à une exécution immédiate en toutes circonstances. Dans certains cas, l'exécution peut être reportée lorsqu'il existe pour ce faire un motif impérieux d'intérêt général (voy. notamment CEDH, 13 décembre 2018, *Casa di Cura Valle Fiorita S.r.l. c. Italie*, § 69).

En introduisant un recours en annulation, le requérant tend non seulement à l'annulation de l'acte administratif attaqué, mais également à la levée des conséquences de celui-ci. L'avantage pour le requérant qui découle de l'annulation peut, dans certains cas, être disproportionné aux perturbations qu'impliquerait l'annulation pour l'ordre juridique. Tel est en particulier le cas lorsque l'annulation ne fait pas obstacle à un nouvel acte administratif en vigueur dont la validité aurait été établie. En pareil cas, il n'est pas sans justification raisonnable que le législateur prévoit un régime de maintien provisoire, à condition que le juge ordonne à l'administration de prendre une nouvelle décision. Les exigences strictes qui sont contenues dans le régime attaqué et le report maximum de cinq mois ne font pas apparaître que ce régime porte une atteinte disproportionnée au droit à l'exécution effective de la décision.

B.15.5. Le Conseil pour les contestations des autorisations peut en outre, conformément à l'article 37, § 2, du décret précité du 4 avril 2014, si la nouvelle décision à prendre est la conséquence d'une compétence liée de la partie défenderesse, substituer l'arrêt à cette décision. Si l'arrêt contient dans ce cas un refus de renouvellement ou de conversion, il découle de cet arrêt qu'aucune exploitation légale n'est plus possible et, dans ce cas, il n'est pas justifié que l'exploitation puisse encore être poursuivie.

B.16. Le deuxième moyen est fondé dans cette seule mesure. Il convient dès lors d'annuler l'article 2, alinéa 1^{er}, 4^o, du décret du 25 avril 2014, tel qu'il a été modifié par l'article 111, 1^o, du décret du 8 décembre 2017, dans la mesure indiquée dans le dispositif.

Par ces motifs,

la Cour

- annule l'article 5.7.1 du Code flamand de l'aménagement du territoire, inséré par l'article 94 du décret de la Région flamande du 8 décembre 2017 « modifiant diverses dispositions en matière d'aménagement du territoire, d'écologie, d'environnement et d'aménagement du territoire »;

- annule l'article 2, alinéa 1^{er}, 4^o, du décret de la Région flamande du 25 avril 2014 « relatif au permis d'environnement », modifié par l'article 111, 1^o, du décret de la Région flamande du 8 décembre 2017 « modifiant diverses dispositions en matière d'aménagement du territoire, d'écologie, d'environnement et d'aménagement du territoire », mais exclusivement pour les cas dans lesquels le Conseil pour les contestations des autorisations soit ne fait pas injonction à l'administration de prendre une nouvelle décision, par application de l'article 37, § 1^{er}, soit refuse, par application de l'article 37, § 2, du décret de la Région flamande du 4 avril 2014 « relatif à l'organisation et à la procédure de certaines juridictions administratives flamandes », le renouvellement ou la conversion du permis.

Ainsi rendu en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 17 octobre 2019.

Le greffier,

F. Meersschant

Le président,

A. Alen

VERFASSUNGSGERICHTSHOF

[2019/205044]

Auszug aus dem Entscheid Nr. 145/2019 vom 17. Oktober 2019

Geschäftsverzeichnisnummer 6953

In Sachen: Klage auf Nichtigerklärung der Artikel 94, 111, 133 und 151 des Dekrets der Flämischen Region vom 8. Dezember 2017 « zur Abänderung verschiedener Bestimmungen in Sachen Raumordnung, Umwelt und Umgebung », erhoben von der VoG « Natuurpunt » und anderen.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten A. Alen und F. Daoût, und den Richtern L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman und M. Pâques, unter Assistenz des Kanzlers F. Meersschant, unter dem Vorsitz des Präsidenten A. Alen,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

I. Gegenstand der Klage und Verfahren

Mit einer Klageschrift, die dem Gerichtshof mit am 18. Juni 2018 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 19. Juni 2018 in der Kanzlei eingegangen ist, erhoben Klage auf Nichtigerklärung der Artikel 94, 111, 133 und 151 des Dekrets der Flämischen Region vom 8. Dezember 2017 « zur Abänderung verschiedener Bestimmungen in Sachen Raumordnung, Umwelt und Umgebung » (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 20. Dezember 2017, zweite Ausgabe): die VoG « Natuurpunt », die VoG « Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen », die VoG « Greenpeace Belgium », die VoG « World Wide Fund for Nature Belgium », die VoG « Bos+ Vlaanderen », die VoG « Vogelbescherming Vlaanderen », die VoG « Ademloos », die VoG « Straatego », die VoG « Milieufront Omer Wattez », die VoG « Aktiegroep Leefmilieu Rupelstreek » und die VoG « Limburgse Milieukoepel », unterstützt und vertreten durch RA J. Verstraeten, in Brüssel zugelassen.

(...)

II. Rechtliche Würdigung

(...)

B.1. Die klagenden Parteien beantragen die Nichtigerklärung der Artikel 94, 111, 133 und 151 des Dekrets der Flämischen Region vom 8. Dezember 2017 « zur Abänderung verschiedener Bestimmungen in Sachen Raumordnung, Umwelt und Umgebung » (nachstehend: Dekret vom 8. Dezember 2017).

In Bezug auf die Zulässigkeit

B.2. Wie die Flämische Regierung bemerkt, sind die verschiedenen Einwände der klagenden Parteien lediglich gegen die durch Artikel 94 eingeführte Regelung für « landschaftlich wertvolle Agrargebiete » (erster Klagegrund), gegen die durch Artikel 111 Nr. 1 eingeführte Abänderung des Begriffs « endgültige Entscheidung » im Sinne des Dekrets vom 25. April 2014 « über die Umgebungsgenehmigung » (nachstehend: Umgebungsgenehmigungsdekret) (zweiter Klagegrund) und gegen die durch die Artikel 133 Nr. 2 und 151 Nr. 3 des Dekrets vom 8. Dezember 2017 eingeführte Vorschrift gerichtet, nach der ein Mitglied der betroffenen Öffentlichkeit außer in den in den angefochtenen Bestimmungen erwähnten Ausnahmen einen Rechtsbehelf im Verwaltungsverfahren beziehungsweise einen gerichtlichen Rechtsbehelf nur einlegen kann, wenn es während der öffentlichen Befragung einen Standpunkt, eine Bemerkung oder eine Beschwerde unter Angabe von Gründen eingereicht hat (dritter Klagegrund).

B.3. Hinsichtlich des dritten Klagegrundes wurden die angefochtenen Artikel 133 Nr. 2 und 151 Nr. 3 vom Gerichtshof durch den Entscheid Nr. 46/2019 vom 14. März 2019 für nichtig erklärt.

Folglich ist der dritte Klagegrund gegenstandslos.

B.4.1. Bezüglich der übrigen zwei Klagegründe macht die Flämische Regierung geltend, dass der Gerichtshof nicht zuständig sei, weil eine unmittelbare Prüfung anhand internationaler Bestimmungen und allgemeiner Rechtsgrundsätze erfolge und weil eine Darlegung hinsichtlich der Einwände fehle.

B.4.2. Um den Erfordernissen nach Artikel 6 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof zu entsprechen, müssen die in der Klageschrift vorgebrachten Klagegründe angeben, welche Vorschriften, deren Einhaltung der Gerichtshof gewährleistet, verletzt wären und welche Bestimmungen gegen diese Vorschriften verstoßen würden, und darlegen, in welcher Hinsicht diese Vorschriften durch die fraglichen Bestimmungen verletzt würden.

B.4.3. Die internationalen Bestimmungen und die allgemeinen Grundsätze, anhand derer der Gerichtshof keine unmittelbare Prüfung vornehmen darf, werden zusammen mit Verfassungsbestimmungen angeführt, anhand derer der Gerichtshof eine unmittelbare Prüfung vornehmen darf, sodass alle diese Bestimmungen im Zusammenhang gelesen werden müssen.

Außerdem ergibt sich aus den Schriftsätzen der Flämischen Regierung, dass sie auf geeignete Weise auf die verschiedenen Einwände der klagenden Parteien erwidern konnte.

B.4.4. Die Einrede ist unbegründet.

*Zur Hauptsache**In Bezug auf den ersten Klagegrund (Artikel 94 des Dekrets vom 8. Dezember 2017)*

B.5.1. Artikel 94 des Dekrets vom 8. Dezember 2017 bestimmt:

« Dans [le Code flamand d'aménagement du territoire], modifié en dernier lieu par le décret du 3 février 2017, il est ajouté au chapitre VII, ajouté sous l'article 93, un article 5.7.1 libellé comme suit :

' Art. 5.7.1. § 1^{er}. La prescription, visée à l'article 15, 4.6.1, de l'arrêté royal du 28 décembre 1972 relatif à la présentation et à la mise en œuvre des projets de plans et des plans de secteur, est modifiée comme suit. Dans ces zones peuvent être exécutés tous les actes et travaux qui correspondent à l'usage prévu indiqué en couleur de base, ainsi que les actes et travaux destinés au développement ou à l'édification du paysage.

Lors de l'évaluation des demandes de permis, il est tenu compte des éléments paysagers caractéristiques et du développement paysager actuellement présents dans la zone. Dans ces zones, des actes et travaux ne peuvent être réalisés que s'il est démontré, sur la base d'une évaluation, que la demande est compatible avec la zone du point de vue paysager. Cette évaluation peut comprendre une description des mesures visant à promouvoir l'intégration paysagère, le cas échéant en ce qui concerne l'implantation, le gabarit, l'architecture, la nature des matériaux utilisés et l'habillement paysager, et peut également tenir compte des caractéristiques paysagères de l'atlas paysager établi, visé à l'article 4.1.1 du décret sur le patrimoine immobilier du 12 juillet 2013, et de la mesure dans laquelle le paysage est caractérisé par la présence de grappes de complexes industriels ou de bâtiments épars ou par la présence d'infrastructures linéaires.

§ 2. Si les zones visées au paragraphe 1^{er} font partie d'un paysage patrimonial ou d'un paysage historico-culturel protégé au sens de l'article 2.1, 14^o du Décret sur le patrimoine immobilier du 12 juillet 2013, des actes et travaux ne peuvent y être réalisés que s'il est démontré, sur la base d'une évaluation, que la demande ne met pas en danger les éléments paysagers caractéristiques et le développement paysager présents dans la zone. Cette évaluation comprend une analyse actuelle des éléments paysagers et patrimoniaux de la zone et une description des mesures visant à promouvoir l'intégration paysagère, le cas échéant en ce qui concerne l'emplacement, le gabarit, l'architecture, la nature des matériaux utilisés et l'habillement paysager.

§ 3. Si des mesures sont prévues dans la demande pour les zones visées aux paragraphes 1 ou 2, ou si des conditions d'intégration paysagère sont imposées dans le permis, il ne s'ensuit pas pour autant que la demande ne peut pas être intégrée dans la zone ou que la demande met en péril les éléments paysagers caractéristiques et le développement paysager de la zone. ' ».

B.5.2. Der angefochtene Artikel ändert die Sektorenplanvorschrift « landschaftlich wertvolles Agrargebiet » ab (Artikel 15.4.6.1 des königlichen Erlasses vom 28. Dezember 1972 « über die Einrichtung und Anwendung der Sektorenplanentwürfe und Sektorenpläne » (nachstehend: königlicher Erlass vom 28. Dezember 1972).

Diese Abänderung bezieht sich ausschließlich auf die Prüfung der Vereinbarkeit mit den städtebaulichen Vorschriften und lässt die Prüfung der Vereinbarkeit mit einer guten Raumordnung unberührt. Es ist deshalb erforderlich, dass die genehmigungserteilende Behörde in ihre Genehmigungsentscheidung zwei unterschiedliche Begründungen aufnimmt, nämlich zum einen in Bezug auf den ästhetischen und zum anderen in Bezug auf den räumlichen Aspekt.

Artikel 15 Nr. 4.6.1 des königlichen Erlasses vom 28. Dezember 1972 bestimmt:

« 4.6. La zone rurale peut faire l'objet des indications supplémentaires suivantes :

4.6.1. Les zones d'intérêt paysager sont des zones soumises à certaines restrictions destinées à la sauvegarde ou à la formation du paysage. Dans ces zones peuvent être accomplis tous les actes et travaux correspondant à la destination donnée par la teinte de fond pour autant qu'ils ne mettent pas en péril la valeur esthétique du paysage ».

Es geht also um eine Sektorenplanvorschrift, die eine nähere Bestimmung für die ländlichen Gebiete darstellt, unter die die Agrargebiete, die Waldgebiete, die Grünflächen, die Gebiete für Parkanlagen und die Pufferzonen fallen (Artikel 2.4.0 des königlichen Erlasses vom 28. Dezember 1972), und die festlegt, dass alle Arbeiten und Handlungen erlaubt sind, die auch in gewöhnlichen ländlichen Gebieten erlaubt sind, jedoch unter der Bedingung, dass sie den ästhetischen Wert der Landschaft beachten.

B.5.3. Nach der Rechtsprechung des Staatsrats und des Rats für Genehmigungsstreitsachen lassen sich aus Artikel 15.4.6.1 des königlichen Erlasses vom 28. Dezember 1972 zwei Kriterien herleiten, die bei der Prüfung der Zulässigkeit von Bauwerken in landschaftlich wertvollen Agrargebieten zugrunde zu legen sind. Bei diesen beiden Kriterien handelt es sich zum einen um ein räumliches Kriterium, in dessen Rahmen die Behörde prüft, ob die zu genehmigenden Arbeiten mit der Zweckbestimmung « Agrargebiet » im Einklang stehen, und zum anderen um ein ästhetisches Kriterium, in dessen Rahmen die Behörde prüft, ob die zu genehmigenden Arbeiten mit den Anforderungen zur Wahrung der Landschaft im Einklang stehen.

B.5.4. Der Dekretgeber war der Ansicht, dass sowohl der Staatsrat als auch der Rat für Genehmigungsstreitsachen die Sektorenplanvorschrift « sehr eng » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2016-2017, Nr. 1149/1, S. 19) auslegten, obwohl diese nicht verbiete, dass bestimmte Arbeiten und Handlungen in diesen Gebieten genehmigt werden könnten.

Nach Ansicht des Dekretgebers ist das « landschaftlich wertvolle Agrargebiet » « keineswegs als unbebaubar anzusehen », aber « dennoch werden verschiedene Genehmigungen (unter anderem auch Umweltgenehmigungen) für nichtig erklärt » (ebenda, S. 19). Es sei deshalb « *de facto* nahezu unmöglich geworden, weiterhin städtebauliche Genehmigungen für die Errichtung von Bauwerken in einem landschaftlich wertvollen Agrargebiet zu erteilen » (ebenda, S. 117).

« Le présent décret veut donc se rapprocher davantage de l'objectif initial du législateur » (ebenda, S. 19).

B.5.5. Laut den Vorarbeiten wird als Grundprinzip zugrunde gelegt, dass

« peuvent être exécutés tous les actes et travaux qui correspondent à l'usage prévu indiqué en couleur de base, ainsi que les actes et travaux destinés au développement ou à l'édification du paysage. Lors de l'évaluation de demandes de permis, il doit être démontré, sur la base d'une évaluation, que les actes et travaux sont compatibles avec la zone [...]. Cette évaluation peut comprendre une description des mesures visant à promouvoir l'intégration paysagère, le cas échéant en ce qui concerne l'implantation, le gabarit, l'architecture, la nature des matériaux utilisés et l'habillement paysager, et peut également tenir compte de la mesure dans laquelle le paysage est caractérisé par la présence de grappes de complexes industriels ou de bâtiments épars ou par la présence d'infrastructures linéaires. Les bâtiments épars comprennent également les bâtiments industriels existants du demandeur du permis. Il est évident que s'il ne s'agit pas d'un des cas énumérés, cela ne signifie pas automatiquement que la demande ne peut pas être compatible avec la zone. Le paragraphe 1^{er} renvoie à l'atlas paysager établi, tel qu'il est mentionné dans le décret relatif au patrimoine immobilier, comme l'un des éléments dont il peut être tenu compte lors de l'évaluation de la compatibilité paysagère.

Concernant les zones qui font partie d'un paysage patrimonial ou d'un paysage historico-culturel, un critère plus strict destiné à protéger au maximum ces paysages est utilisé lors de l'évaluation par rapport à celui qui est prévu par le paragraphe 1^{er}, alinéa 2, en ce sens qu'il faut démontrer que la demande ne met pas en péril les éléments paysagers caractéristiques et le développement paysager présents dans la zone [...].

Il est également indiqué explicitement que le fait de prévoir des mesures dans la demande ou le fait d'imposer des conditions d'intégration paysagère dans le permis n'impliquent pas que la demande ne puisse pas être compatible avec la zone » (ebenda, SS. 117-118).

B.6. Der erste Klagegrund ist abgeleitet aus einem Verstoß durch Artikel 94 des Gesetzes vom 8. Dezember 2017 gegen die Artikel 10, 11 und 23 der Verfassung in Verbindung mit den Artikeln 2, 3, 5, 6 und 11 der Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 « über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme » (nachstehend: Richtlinie 2001/42/EG), mit Artikel 11 der Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 « über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten » (nachstehend: Richtlinie 2011/92/EG) und mit den Artikeln 7 und 8 des Übereinkommens vom 25. Juni 1998 « über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten » (nachstehend: Übereinkommen von Aarhus)

Der angefochtene Artikel 94 des Dekrets vom 8. Dezember 2017 ändert die Sektorenplanvorschrift « landschaftlich wertvolles Agrargebiet » ab und diese Abänderung werde aufgrund der nachteiligen Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte in Bezug auf die Anwendung dieser Sektorenplanvorschrift vorgenommen.

Die klagenden Parteien führen an, dass eine planende Behörde vor der Abänderung einer Sektorenplanvorschrift grundsätzlich einen räumlichen Ausführungsplan erstellen müsse. Dieses Verfahren biete sowohl materielle Garantien als auch Verfahrensgarantien. Indem der Dekretgeber die Sektorenplanvorschrift nicht in einem räumlichen Ausführungsplan näher ausgearbeitet habe, sondern mittels einer dekretalen Abänderung, habe er die Entwicklung von « landschaftlich wertvollem Agrargebiet » einer anderen Behandlung unterworfen als die Entwicklung von Gebieten, die unter andere Sektorenplanvorschriften fielen.

Im ersten und zweiten Teil machen die klagenden Parteien geltend, dass diese dekretale Bestimmung in den Anwendungsbereich der Richtlinie 2001/42/EG falle und dass sie vor ihrer Annahme Gegenstand einer Umweltverträglichkeitsprüfung im Sinne der vorerwähnten Richtlinien und einer Beteiligung im Sinne der Artikel 7 und 8 des Übereinkommens von Aarhus hätte sein müssen.

Im dritten, vierten und fünften Teil führen die klagenden Parteien insbesondere an, dass der Inhalt der angefochtenen Bestimmung die im Klagegrund angeführten Bestimmungen verletze. Im dritten Teil führen die klagenden Parteien an, dass eine Abänderung einer Sektorenplanvorschrift, auf die sich Artikel 94 nicht beziehe, mithilfe eines räumlichen Ausführungsplans vorgenommen werde und dafür entsprechend den geltenden Bestimmungen ein Plan-Umweltverträglichkeitsbericht vorgesehen sei, sodass die Rechtsunterworfenen über die Umweltauswirkungen der Zweckbestimmungsabänderung informiert würden, während das bei der angefochtenen Bestimmung nicht der Fall sei, wodurch Rechtsunterworfenen, die ein Interesse an einem landschaftlich wertvollen Agrargebiet hätten, die Rechte verlören, die die Erstellung eines räumlichen Ausführungsplans im Rahmen einer Umweltverträglichkeitsstudie beinhalte, ohne dass sich die Abnahme des Schutzniveaus positiv auf das festgelegte Ziel auswirke. Dementsprechend werde eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung eingeführt, die weder auf einem objektiven Kriterium beruhe noch sachlich gerechtfertigt sei. Im vierten Teil wird angeführt, dass das Fehlen einer Umweltverträglichkeitsstudie hinsichtlich der Abänderung einer Sektorenplanvorschrift zu einem beträchtlichen Rückgang beim Schutzniveau im Bereich der Umwelt führe, ohne dass dies durch im Allgemeininteresse liegende Gründe gerechtfertigt werden könne. Im fünften Teil wird angeführt, dass folglich eine Ungleichbehandlung im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung eingeführt werde, die weder auf einem objektiven Kriterium beruhe noch sachlich gerechtfertigt sei.

B.7. Die in B.6 erwähnten Bestimmungen beinhalten Verpflichtungen zur Erstellung eines Umweltberichts beziehungsweise zur Beteiligung der Öffentlichkeit.

Die Richtlinie 2001/42/EG regelt die Umweltprüfung von Plänen und Programmen, die voraussichtlich beträchtliche Auswirkungen auf die Umwelt haben. Sie bezieht sich insbesondere auf Pläne und Programme sowie deren Abänderungen, die von einer Behörde auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene ausgearbeitet und/oder angenommen werden und die aufgrund von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften erstellt werden müssen, sofern sie in den Anwendungsbereich dieser Richtlinie fallen.

Artikel 7 des Übereinkommens von Aarhus erlegt seinerseits die Verpflichtung auf, die « Vorbereitung umweltbezogener Pläne und Programme » einem Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung, für das es gewisse Modalitäten festlegt, zu unterziehen. Im Einzelnen müssen angemessene praktische und/oder sonstige Vorkehrungen dafür getroffen werden, dass die Öffentlichkeit in einem transparenten und fairen Rahmen an ihrer Ausarbeitung beteiligt wird, nachdem ihr zuvor die erforderlichen Informationen zur Verfügung gestellt worden sind. Artikel 8 desselben Übereinkommens bestimmt, dass jede Vertragspartei sich bemüht, zu einem passenden Zeitpunkt und solange Optionen noch offen sind eine effektive Öffentlichkeitsbeteiligung während der durch Behörden erfolgenden Vorbereitung exekutiver Vorschriften und sonstiger allgemein anwendbarer rechtsverbindlicher Bestimmungen, die eine erhebliche Auswirkung auf die Umwelt haben können, zu fördern; es ist vorgesehen, dass das Ergebnis der Öffentlichkeitsbeteiligung so weit wie möglich berücksichtigt wird.

B.8. Die klagenden Parteien machen im ersten und zweiten Teil des Klagegrundes geltend, dass das Verfahren in Bezug auf die Annahme der angefochtenen Bestimmung Gegenstand einer Umweltverträglichkeitsprüfung im Sinne der vorerwähnten Richtlinien und einer Beteiligung im Sinne der Artikel 7 und 8 des Übereinkommens von Aarhus hätte sein müssen.

B.9.1. Die angefochtene Bestimmung gehört zum durch das Dekret vom 8. Dezember 2017 in den Flämischen Raumordnungskodex eingeführten Kapitel VII (« Sektorenplanvorschriften ») von Titel V.

Wie in B.5.2 erwähnt wurde, ändert die angefochtene Bestimmung demnach die Zweckbestimmungsvorschriften der in die Sektorenpläne aufgenommenen landschaftlich wertvollen Agrargebiete, so wie diese bisher durch den Staatsrat und den Rat für Genehmigungsstreitsachen ausgelegt wurden, ab.

Auch wenn sich die angefochtene Bestimmung folglich in den anzuwendenden Sektorenplänen niederschlägt, kann sie weder bei gesonderter Betrachtung noch bei ihrer Betrachtung im konkreten Kontext als Rechtsakt angesehen werden, « der dadurch, dass er die in dem betreffenden Bereich anwendbaren Regeln und Verfahren zur Kontrolle festlegt, eine signifikante Gesamtheit von Kriterien und Modalitäten für die Genehmigung und Durchführung eines oder mehrerer Projekte aufstellt, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben », wie der Gerichtshof der Europäischen Union den Begriff « Pläne und Programme » im Sinne von Artikel 2 Buchstabe a) der Richtlinie 2001/42/EG näher konkretisiert hat (EuGH, 11. September 2012, C-43/10, *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarmanias u.a.*, Randnr. 95; 27. Oktober 2016, C-290/15, *D'Oultremont u.a.*, Randnr. 49; 7. Juni 2018, C-671/16, *Inter-Environnement Bruxelles ASBL u.a.*, Randnr. 53; 7. Juni 2018, C-160/17, *Thybaut u.a.*, Randnr. 54). In dieser Hinsicht ist die Bestimmung vergleichbar mit derjenigen, die der Gerichtshof in seinem Urteil Nr. 33/2019 vom 28. Februar 2019 zu prüfen hatte.

B.9.2. Der Flämische Raumordnungskodex, von dem die angefochtene Bestimmung nur einen kleinen Teil darstellt, kann nämlich nicht mit den im Urteil Nr. 33/2019 erwähnten Maßnahmen verglichen werden, zu denen der Gerichtshof der Europäischen Union geurteilt hat, dass sie als « Plan » oder « Programm » im Sinne der Richtlinie 2001/42/EG anzusehen sind, ob es sich nun um Rechtsvorschriften im Bereich der nachhaltigen Verwaltung des Stickstoffs in der Landwirtschaft (B.20.2 dieses Urteils), die ein aufgrund der Richtlinie 91/676/EWG verabschiedetes Aktionsprogramm für gefährdete Gebiete umfassen, um einen besonderen Flächennutzungsplan (B.20.3 dieses Urteils), um einen Flächennutzungsplan für ein städtisches Ballungsgebiet (B.20.5 dieses Urteils), um einen Erlass zur Festlegung von technischen Standards, von Betriebsbedingungen (insbesondere den stroboskopischen Schatten), von Bedingungen über die Unfall- und Brandverhütung (unter anderem das Abschalten der Windkraftanlage), der Geräuschpegelnormen, der Wiederinstandsetzung sowie der Sicherheitsleistung für die Windkraftanlagen als Teil eines umfassenderen Referenzrahmens für eine Region (B.20.6 dieses Urteils), um einen Erlass, der den Titel einer regionalen Städtebauverordnung über die Eigenschaften der Gebäude und ihre Umgebung im Rahmen eines in einem beigefügten Plan definierten Gebiets aufhebt und ersetzt, (B.20.7 dieses Urteils) oder um einen Erlass zur Ausweisung eines städtischen Flurbereinigungsgebiets für ein bestimmtes Gebiet (B.20.8 dieses Urteils) handelt.

B.9.3. Obwohl der Geltungsbereich der Richtlinie 2001/42/EG weit auszulegen ist, da mit dieser Richtlinie ein hohes Umweltschutzniveau sichergestellt werden soll, und auch wenn unter besonderen Umständen einige Rechtsakte mit Verordnungskarakter als « Pläne » oder « Programme » angesehen werden müssen, die in den Geltungsbereich dieser Richtlinie fallen, fallen dennoch weder Verordnungen noch Gesetze als solche in ihren Anwendungsbereich. Anzunehmen, dass der Flämische Raumordnungskodex oder einige seiner Teile zum Anwendungsbereich der Richtlinie gehören, würde bedeuten, dass alle Gesetze und alle Verordnungen, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben, einer Umweltprüfung gemäß der Richtlinie unterzogen werden müssten.

Eine solche Schlussfolgerung entspricht, wie der Gerichtshof in seinem Entscheid Nr. 33/2019 ausgeführt hat, nicht dem Ziel des europäischen Gesetzgebers, der anstrebt, dass « bestimmte Pläne und Programme, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben, entsprechend [der] Richtlinie einer Umweltprüfung unterzogen werden » (Artikel 1).

In der Begründung des Vorschlags für eine Richtlinie des Rates über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme heißt es nämlich:

« 1.2 Dieser Vorschlag legt das Verfahren zur Umweltprüfung der in Artikel 2 der Richtlinie definierten öffentlichen Pläne und Programme dar. Er beschränkt sich somit auf die Planungs- und Programmebene des Entscheidungsprozesses und gilt nicht für die allgemeineren politischen Entscheidungen an der Spitze der Entscheidungshierarchie. Der Faktor Umwelt sollte zwar bei allgemeinen politischen Entscheidungen auch berücksichtigt werden, doch sind die verfahrenstechnischen Anforderungen dieses Vorschlags nicht unbedingt geeignet, dieses Ziel zu erreichen. Allgemeine politische Entscheidungen können auf sehr flexible Art erfolgen, so dass die Einbeziehung von Umweltaspekten eine andere Vorgehensweise erfordert. Die Kommission wird entsprechende Möglichkeiten auch weiterhin prüfen » (KOM(96) 511 endg., S. 2).

Diese Konzeption hat sich im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens nicht geändert. In dem Bericht über den Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (KOM(96)0511 - C4-0191/97 - 96/0304(SYN)), der vom Ausschuss für Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherschutz des Europäischen Parlaments erstellt wurde, werden unter Verweis auf die Fachliteratur noch weitere nützliche Erläuterungen zu den Definitionen der Begriffe « Plan » und « Programm » gegeben:

« plan : un ensemble d'objectifs coordonnés et fixés dans le temps pour appliquer la politique;

programme : un ensemble de projets dans un domaine déterminé » (Europäisches Parlament, Dok. A4-0245/98, PE 226.408/endg., S. 26).

B.9.4. Auf die angefochtene Bestimmung lässt sich ebenso wenig Artikel 11 der Richtlinie 2011/92/EU anwenden, der sich auf den Zugang zu einem Gericht im Rahmen von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen bezieht, für die die Bestimmungen über die Öffentlichkeitsbeteiligung dieser Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei öffentlichen und privaten Projekten, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben, gelten. Die in Frage stehende Bestimmung ist keinesfalls ein « Projekt » im Sinne dieser Richtlinie, das heißt stellt nicht « die Errichtung von baulichen oder sonstigen Anlagen [oder] sonstige Eingriffe in Natur oder Landschaft einschließlich derjenigen zum Abbau von Bodenschätzen » dar.

B.9.5. Die Artikel 7 und 8 des Übereinkommens von Aarhus sind ebenso wenig auf die Annahme der angefochtenen Bestimmung anwendbar, da es sich dabei weder um einen Plan oder ein Programm im Sinne von Artikel 7 dieses Übereinkommens noch um eine durch eine « Behörde » vorbereitete exekutive Vorschrift oder eine « sonstige [...] allgemein anwendbare [...] rechtsverbindliche [...] Bestimmung [...], die eine erhebliche Auswirkung auf die Umwelt haben [kann], im Sinne von Artikel 8 handelt. Dekretale Bestimmungen fallen nicht in den Anwendungsbereich dieser letztgenannten Bestimmung, da der Begriff « Behörden » keine Organe oder Einrichtungen umfasst, die in ihrer Eigenschaft als Gesetzgeber auftreten.

B.9.6. Deshalb ist der Klagegrund, insbesondere dessen dritter, vierter und fünfter Teil nur insofern zu prüfen, als er sich auf einen Verstoß gegen die Artikel 10, 11 und 23 der Verfassung durch den Inhalt der angefochtenen Bestimmung bezieht.

B.10.1. Die im Klagegrund dargelegte Ungleichbehandlung zwischen den verschiedenen Kategorien von Rechtsunterworfenen beruht auf einem objektiven Kriterium, nämlich darauf, ob die Handlungen oder Arbeiten in einem « landschaftlich wertvollen Agrargebiet » stattfinden oder nicht. Nur die Rechtsunterworfenen, die von den Auswirkungen der Abänderung der Sektorenplanvorschrift für « landschaftlich wertvolle Agrargebiete » betroffen sind, hatten keine Möglichkeit zur Ausübung ihres Beteiligungsrechts, während die Beteiligungsmöglichkeit für Rechtsunterworfene besteht, die von den Auswirkungen von Abänderungen in Sektorenplanvorschriften in einem anderen Bestimmungsbereich betroffen sind, und während diese Beteiligungsmöglichkeit ihnen die Garantie gibt, dass das Recht auf den Schutz einer gesunden Umwelt geachtet wird (Artikel 23 Absatz 3 Nr. 4 der Verfassung).

B.10.2. Der Dekretgeber wollte mit dem angefochtenen Artikel 94 des Dekrets vom 8. Dezember 2017 mehr dem ursprünglichen Willen des Regelgebers entsprechen, sodass es erneut möglich sein würde, städtebauliche Genehmigungen für die Errichtung von Bauwerken in einem « landschaftlich wertvollen Agrargebiet » zu erteilen:

« Il est érigé en principe général que peuvent être exécutés tous les actes et travaux qui correspondent à l'usage prévu indiqué en couleur de base, ainsi que les actes et travaux destinés au développement ou à l'édification du paysage » (Dok. Parl., Flämisches Parlament, 2016-2017, Nr. 1149/1, S. 117).

B.10.3. Dadurch wird eine allgemeine Senkung des Schutzniveaus aller « landschaftlich wertvollen Agrargebiete » ohne Unterscheidung nach Ausbau und neuen Standorten sowie ohne gründlichen und gebietsbezogenen Ansatz eingeführt, was eine beträchtliche Auswirkung auf die Umwelt haben kann.

B.10.4. Zwar ist festgelegt, dass bei der Beurteilung der Genehmigungsanträge anhand einer Abwägung nachgewiesen werden muss, dass die Handlungen und Arbeiten sich mit dem Gebiet vereinbaren lassen, wobei die genehmigungserteilende Behörde die im Gebiet vorhandenen charakteristischen Landschaftselemente und das aktuelle charakteristische Landschaftsbild berücksichtigen muss. Die vorerwähnte Abwägung « kann eine Beschreibung von Maßnahmen zur Förderung der Integration in die Landschaft, gegebenenfalls in Bezug auf den Standort, das Gebäudeprofil, die Architektur, die Art der verwendeten Materialien und das Landschaftsbild beinhalten und kann dabei ebenso die Landschaftseigenschaften aus dem festgelegten Landschaftsatlas im Sinne von Artikel 4.1.1 des Dekrets vom 12. Juli 2013 über das unbewegliche Erbe und den Umfang berücksichtigen, in dem die Landschaft vom Vorhandensein von Clustern von Betriebskomplexen oder durch verstreute Bebauung oder vom Vorhandensein von Linieninfrastruktur geprägt ist » (Artikel 5.7.1 § 1 Absatz 2 des Flämischen Raumordnungskodex).

Im Hinblick auf einen maximalen Schutz zugunsten dieser Landschaften wird für Gebiete, die Bestandteil von Erbgut- und kulturhistorischen Landschaften sind, ein strengeres Kriterium bei der Abwägung zugrunde gelegt. Die beantragten Handlungen oder Arbeiten dürfen die im Gebiet vorhandenen charakteristischen Landschaftselemente und das charakteristische Landschaftsbild nicht gefährden. Diese Abwägung « beinhaltet eine aktuelle Analyse der Landschafts- und Erbgutelemente des Gebiets und eine Beschreibung von Maßnahmen zur Förderung der Integration in die Landschaft, gegebenenfalls in Bezug auf den Standort, das Gebäudeprofil, die Architektur, die Art der verwendeten Materialien und das Landschaftsbild » (Artikel 5.7.1 § 2 des Flämischen Raumordnungskodex).

Ebenso ist ausdrücklich vorgesehen, dass, wenn die Genehmigung Bedingungen im Zusammenhang mit der Integration in die Landschaft enthält, dies weder heißt, dass der Antragsgegenstand nicht in das Gebiet eingefügt werden kann, noch, dass der Antragsgegenstand die im Gebiet vorhandenen charakteristischen Landschaftselemente und das charakteristische Landschaftsbild gefährdet (Artikel 5.7.1 § 3 des Flämischen Raumordnungskodex).

B.10.5. Trotz dieser Garantien ist der angefochtene Artikel gleichwohl mit einem derart beträchtlichen Rückgang bezüglich der Umwelt verbunden, dass es nicht sachlich gerechtfertigt ist, dass keine Beteiligungsmöglichkeiten vorgesehen sind. Die sich daraus ergebende Ungleichbehandlung ist umso weniger gerechtfertigt, da Abänderungen bei den Bestimmungsvorschriften in der Regel über die Erstellung eines räumlichen Ausführungsplans vorgenommen werden, wobei insofern Beteiligungsmöglichkeiten vorgesehen sind, wie dies in Kapitel II (« Räumliche Ausführungspläne ») des Flämischen Raumordnungskodex näher festgelegt ist. Es wurde kein einziger im Allgemeininteresse liegender Grund zur Untermauerung dieses beträchtlichen Rückgangs hinsichtlich des Rechts auf den Schutz einer gesunden Umwelt auf wirksame Weise angeführt.

B.11. Der erste Klagegrund ist begründet. Folglich ist Artikel 5.7.1 des Flämischen Raumordnungskodex, eingefügt durch Artikel 94 des Dekrets vom 8. Dezember 2017, für nichtig zu erklären.

In Bezug auf den zweiten Klagegrund (Artikel 111 des Dekrets vom 8. Dezember 2017)

B.12.1. Artikel 111 des Dekrets vom 8. Dezember 2017 bestimmt:

« A l'article 2 du décret du 25 avril 2014 relatif au permis d'environnement, modifié par le décret du 15 juillet 2016, les modifications suivantes sont apportées :

1° Au premier alinéa, il est ajouté au point 4° le membre de phrase ' et qui, en ce qui concerne le droit de poursuivre l'exploitation de l'établissement ou de l'activité classés tel que visé à l'article 70, paragraphe 1^{er}, deuxième alinéa, et à l'article 390, paragraphe 6, n° [a] pas été une première fois [annulée] en tout ou en partie par le Conseil pour les contestations des autorisations en matière de permis d'environnement et pour autant que les décisions en première et deuxième instance administrative aient autorisé la poursuite de l'exploitation. Le droit d'exploitation prend fin définitivement si le Conseil pour les contestations des autorisations prononce la suspension du permis ou après un délai maximum de cinq mois à compter de la première décision du Conseil pour les contestations des autorisations '.

[...] ».

Folglich bestimmt Artikel 2 Absatz 1 Nr. 4 des Umgebungsgenehmigungsdekrets in der zurzeit gültigen Fassung:

« décision définitive : une décision à l'encontre de laquelle aucun recours administratif ne peut plus être introduit et qui, en ce qui concerne le droit de poursuivre l'exploitation de l'établissement ou de l'activité classés tel que visé à l'article 70, paragraphe 1^{er}, deuxième alinéa, et à l'article 390, paragraphe 6, n° [a] pas été une première fois [annulée] en tout ou en partie par le Conseil pour les contestations des autorisations en matière de permis d'environnement et pour autant que les décisions en première et deuxième instance administrative aient autorisé la poursuite de l'exploitation. Le droit d'exploitation prend fin définitivement si le Conseil pour les contestations des autorisations prononce la suspension du permis ou après un délai maximum de cinq mois à compter de la première décision du Conseil pour les contestations des autorisations ».

B.12.2. Nach den Artikeln 16 § 3 und 18 § 3 Absätze 3 und 4 des Dekrets vom 28. Juni 1985 « über die Umweltgenehmigung » war es bereits, sofern der Antrag auf Erteilung einer Umweltgenehmigung oder auf Erneuerung der Umweltgenehmigung rechtzeitig eingereicht worden war, möglich, den Betrieb einer bestehenden Anlage, die infolge einer Abänderung in der Einstufungsliste genehmigungspflichtig wurde oder für die die Umweltgenehmigung infolge des Ablaufs der Genehmigungsfrist ungültig wurde, bis zu einer « endgültigen Entscheidung » über den Antrag aufrechtzuerhalten.

Diese Regelung wurde in das Umgebungsgenehmigungsdekret übernommen und gilt für den Betrieb, für den eine Umgebungsgenehmigung infolge von Abänderungen in der Einstufungsliste erforderlich ist und ein Antrag auf Erteilung einer Umgebungsgenehmigung eingereicht wird (Artikel 51 letzter Absatz), für Anträge auf Verlängerung der Umgebungsgenehmigung (Artikel 70 § 1 Absatz 2) und für Anträge auf Umwandlung einer befristeten Umweltgenehmigung in eine unbefristete Umgebungsgenehmigung (Artikel 390 § 6).

B.12.3. Aus den Vorarbeiten ergibt sich jedoch, dass es in der Vergangenheit unklar war, wann eine Entscheidung über eine Umweltgenehmigung ihren endgültigen Charakter erlangte, insbesondere nach einem Aussetzungs- oder Nichtigkeitsentscheid des Staatsrats, der dazu führte, dass die zuständige Verwaltungsbehörde das Verfahren wieder aufnehmen musste. Es hat sich herausgestellt, dass einige Betriebe, die nach einem langwierigen Verfahren schließlich doch noch eine Genehmigung erhielten, in der Zwischenzeit infolge der vorübergehenden Stilllegung ihrer Tätigkeiten mit schwerwiegenden finanziellen Nachteilen zu kämpfen hatten und sogar zu einer endgültigen Stilllegung ihrer Tätigkeiten gezwungen waren (*Dok. Parl.*, Flämisches Parlament, 2016-2017, Nr. 1149/1, SS. 130-131).

In den Vorarbeiten ist angegeben, wann die Fortsetzung des Betriebs möglich ist:

« Dans les seuls cas où il existait déjà un permis »

Un exploitant qui a demandé à temps le renouvellement/la conversion du permis et auquel un permis a été accordé en première et en deuxième instance administrative obtient un droit décretaal de poursuivre l'exploitation jusqu'à ce qu'une décision définitive soit prise au sujet de la demande.

[...].

Limitation aux situations dans lesquelles le renouvellement (article 70) ou la conversion (article 390, § 6) ont été demandés à temps.

Il y a lieu, à cet égard, de souligner qu'il s'agit en l'espèce d'établissements autorisés pour lesquels l'exploitant a demandé à temps un renouvellement/une conversion du permis. Dans la pratique, il est apparu qu'un certain nombre d'entreprises qui avaient finalement reçu un permis après de longues procédures avaient dans l'intervalle subi de gros revers financiers par suite de la cessation temporaire de leurs activités au cours de la procédure et qu'elles avaient même été contraintes de mettre à leurs activités.

Respect des conditions environnementales générales et sectorielles et des conditions environnementales particulières, en vigueur jusque-là, définies dans le permis.

Les articles 70 et 390 du décret du 25 avril 2014 soulignent que la poursuite de l'exploitation s'effectue dans le respect des conditions environnementales générales et sectorielles et des conditions environnementales particulières, en vigueur jusque-là, définies dans le permis.

[...]

En outre, toutes les exploitations autorisées qui ont demandé à temps un renouvellement de permis sont traitées de la même manière. Tel est déjà le cas également en ce qui concerne la procédure administrative.

Après une première annulation

L'exploitation peut être poursuivie au cours de la procédure devant le Conseil pour les contestations des autorisations, sauf dans les cas où celui-ci a prononcé la suspension et après une première annulation par le Conseil.

Il n'est question d'une décision définitive qu'après une deuxième annulation.

Lorsque le Conseil pour les contestations des autorisations a prononcé la suspension du permis, l'exploitation ne peut être poursuivie parce que la décision souligne un caractère urgent et des conséquences graves dues à l'exploitation.

Une première annulation par le Conseil laisse toutefois subsister le droit d'exploitation.

L'autorité compétente doit, à l'issue d'une annulation, prendre une nouvelle décision (dans le délai, imposé par le Conseil, ou dans les délais prévus par le décret du 25 avril 2014). Si cette décision est à nouveau annulée, l'exploitation ne peut plus être poursuivie.

Un équilibre est ainsi recherché entre les droits de l'exploitant dont le permis peut être annulé en raison de vices de procédure et les droits du public concerné, qui doit, en cas de conséquences graves dues à exploitation, pouvoir saisir un juge.

Rapport avec possibilité de suspension du Conseil pour les contestations des autorisations

Le public concerné peut toujours demander au Conseil de suspendre l'exploitation.

Si celui-ci suspend le permis, l'exploitation ne peut plus être poursuivie. Après la deuxième décision d'annulation, l'exploitation ne peut pas être poursuivie non plus.

Ceci vaut également lorsqu'aucune nouvelle décision n'est prise dans les 5 mois de la première décision du Conseil » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2016-2017, Nr. 1149/1, SS. 131-132).

B.13. Der zweite Klagegrund beruht auf einem Verstoß gegen die Artikel 10, 11 und 23 Absatz 3 Nr. 4 der Verfassung in Verbindung mit den Artikeln 6 und 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention, mit den Artikeln 2 und 14 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte, mit den Artikeln 4 Absatz 1 und 25 Absatz 1 der Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 « über Industrieemissionen » (nachstehend: Richtlinie 2010/75/EU) und mit den allgemeinen Rechtsstaatsprinzipien einschließlich des Rechts auf tatsächliche Ausführung von Gerichtsentscheidungen durch Artikel 111 des Dekrets vom 8. Dezember 2017.

Die angefochtene Bestimmung erlaube den weiteren Betrieb einer schädlichen Anlage nach einem ersten Nichtigkeitsentscheid des Rats für Genehmigungsstreitsachen, nämlich während der Frist, innerhalb der die zuständige Behörde entsprechend der Anordnung seitens des Rats für Genehmigungsstreitsachen eine neue Entscheidung zu treffen habe. Erst nach einem zweiten Nichtigkeitsentscheid des Rats für Genehmigungsstreitsachen oder bei Ausbleiben einer neuen Entscheidung seitens der zuständigen Behörde innerhalb einer Frist von fünf Monaten nach der ersten Entscheidung des Rats für Genehmigungsstreitsachen erlösche das Recht, die Anlage weiter zu betreiben. Die klagenden Parteien führen an, dass diese Ungleichbehandlung eine Abweichung vom Grundsatz der formellen Rechtskraft eines Entscheids des Rats für Genehmigungsstreitsachen beinhalte (erster Teil) und dass ein dekretales Recht auf weiteren Betrieb mit der Richtlinie 2010/75/EU unvereinbar sei (zweiter Teil).

B.14.1. Die Flämische Regierung macht geltend, dass die Situation, in der Artikel 111 anzuwenden sei und der Betreiber bereits genehmigungspflichtige Tätigkeiten ausübe, für die er einen Antrag auf Erneuerung oder Umwandlung rechtzeitig eingereicht habe und eine diesbezügliche Entscheidung erhalten habe, nicht mit derjenigen eines Rechtsunterworfenen verglichen werden könne, der noch keine genehmigungspflichtigen Handlungen ausführe und einen Genehmigungsantrag eingereicht habe, oder der Gegenstand eines anderen Verwaltungsrechtsakts ist.

B.14.2. Wenn ein Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung in Verbindung mit einem anderem Grundrecht angeführt wird, das durch die Verfassung oder durch eine Bestimmung des internationalen Rechts gewährleistet wird, oder sich aus einem allgemeinen Rechtsgrundsatz ergibt, wird automatisch die Kategorie von Personen, bei denen gegen dieses Grundrecht verstoßen wird, mit der Kategorie von Personen verglichen, gegenüber denen dieses Grundrecht gewährleistet wird.

B.15.1. Die angefochtene Bestimmung betrifft ausschließlich den Fall der Erneuerung einer Umgebungsgenehmigung oder der Umwandlung einer Umweltgenehmigung in eine Umgebungsgenehmigung. In beiden Fällen ist erforderlich, dass der entsprechende Antrag rechtzeitig eingereicht wurde.

Die Erneuerung einer Umgebungsgenehmigung oder eines Teils einer Umgebungsgenehmigung, die beziehungsweise der zeitlich befristet erteilt worden ist, kann nach Artikel 70 § 1 Absatz 1 des Umgebungsgenehmigungsdekrets frühestens vierundzwanzig Monate vor dem Enddatum der Umgebungsgenehmigung beantragt werden. Wenn der Genehmigungsantrag mindestens zwölf Monate vor dem Enddatum der befristeten Umgebungsgenehmigung eingereicht wird, darf die städtebauliche Handlung aufrechterhalten werden beziehungsweise darf die eingestufte Anlage oder Tätigkeit nach dem Enddatum weiterbetrieben werden, in Erwartung einer endgültigen Entscheidung über den Antrag. Der Betrieb erfolgt unter Einhaltung der allgemeinen und sektorbezogenen Umweltbedingungen und der bis dahin geltenden besonderen Umweltbedingungen aus der Genehmigung (Artikel 70 § 1 Absatz 2).

Die Umwandlung einer Umweltgenehmigung, die für die Dauer von zwanzig Jahren erteilt worden ist, in eine unbefristete Umgebungsgenehmigung kann der Betreiber zwischen achtundvierzig und sechsunddreißig Monaten vor Ablauf der Genehmigungsfrist der Umweltgenehmigung beantragen (Artikel 390 § 1 Nr. 1 des Umgebungsgenehmigungsdekrets). Der Betrieb der eingestuften Anlage oder Tätigkeit, in Bezug auf die der Antrag auf Umwandlung der befristeten Umweltgenehmigung in eine unbefristete Genehmigung entsprechend bearbeitet wird, kann nach dem Enddatum der Umweltgenehmigung in Erwartung einer endgültigen Entscheidung über den Umwandlungsantrag aufrechterhalten werden. Der Betrieb erfolgt unter Einhaltung der allgemeinen und sektorbezogenen Umweltbedingungen und der bis dahin geltenden besonderen Umweltbedingungen aus der Genehmigung (Artikel 390 § 6 des Umgebungsgenehmigungsdekrets).

B.15.2. Ferner ist es erforderlich, dass sowohl in der ersten als auch in der zweiten Verwaltungsinstanz eine Genehmigung erteilt wurde, und müssen in Erwartung der endgültigen Entscheidung, gegebenenfalls nach Nichtigkeitsklärung einer in zweiter Verwaltungsinstanz getroffenen Entscheidung durch den Rat für Genehmigungsstreitsachen die allgemeinen und sektorbezogenen Umweltbedingungen und die in der Genehmigung auferlegten besonderen Umweltbedingungen eingehalten werden.

B.15.3 Wenn die angefochtene Genehmigung vom Rat für Genehmigungsstreitsachen ausgesetzt wird, muss der Betrieb eingestellt werden. In dem Fall treten die von den klagenden Parteien angeführten Nachteile deshalb nicht auf.

Wenn der Rat für Genehmigungsstreitsachen eine solche Entscheidung nicht aussetzt, sondern sie ganz oder teilweise für nichtig erklärt, und es sich dabei um den ersten Nichtigkeitsentscheid handelt, kann der Betrieb aufrechterhalten werden, bis in letzter Verwaltungsinstanz erneut über den Antrag auf Erneuerung oder Umwandlung entschieden wurde und sofern eine neue Entscheidung, durch die die Genehmigung erteilt wird, nicht ausgesetzt oder zum zweiten Mal für nichtig erklärt wird. Das Recht auf weiteren Betrieb erlischt in jeder Hinsicht nach Ablauf einer Frist von höchstens fünf Monaten nach der ersten Entscheidung des Rats für Genehmigungsstreitsachen.

B.15.4. Dies ist unter Berücksichtigung der Regelung in Artikel 37 des Dekrets der Flämischen Region vom 4. April 2014 « über die Organisation und das Verfahren gewisser flämischer Verwaltungsgerichtsbarkeiten », der auf den Rat für Genehmigungsstreitsachen anzuwenden ist, zu beurteilen.

Nach völliger oder teilweiser Nichtigklärung kann der Rat für Genehmigungsstreitsachen nach Artikel 37 § 1 des vorerwähnten Dekrets vom 4. April 2014 gegenüber der beklagten Partei anordnen, unter Beachtung der in seine Entscheidung aufgenommenen Erwägungen eine neue Entscheidung zu treffen oder eine andere Handlung vorzunehmen. Es kann insofern die folgenden Bedingungen auferlegen: (1) Bestimmte Rechtsregeln oder Rechtsgrundsätze müssen in das Zustandekommen der neuen Entscheidung einbezogen werden; (2) bestimmte Verfahrenshandlungen müssen vor Erlass der neuen Entscheidung vorgenommen werden; (3) bestimmte unberechtigte Gründe oder offensichtlich sachwidrige Gründe dürfen in das Zustandekommen der neuen Entscheidung nicht einbezogen werden. Der Rat kann eine solche Anordnung mit einer Ordnungsfrist für ihre Ausführung verbinden.

Außerdem bestimmt Artikel 36 des vorerwähnten Dekrets vom 4. April 2014:

« Ein flämisches Verwaltungsgericht im Sinne von Artikel 2 Nr. 1 Buchstaben *a*) und *b*) kann auf Antrag einer Partei oder aus eigener Initiative urteilen, dass die Rechtsfolgen der vollständig oder teilweise für nichtig erklärten Entscheidung vollständig oder teilweise aufrechterhalten werden oder vorläufig für eine von ihm festgelegte Frist aufrechterhalten werden.

Die in Absatz 1 vorgesehene Maßnahme kann nur aus außergewöhnlichen Gründen, die eine Beeinträchtigung des Legalitätsprinzips rechtfertigen, durch eine mit besonderen Gründen versehene Entscheidung und nach einer kontradiktorischen Verhandlung angeordnet werden. In dieser Entscheidung können die Interessen Dritter berücksichtigt werden.

Die Flämische Regierung legt die Verfahrensregeln in Bezug auf die Anwendung dieses Artikels fest ».

Diese Bestimmung erlaubt es dem Rat für Genehmigungsstreitsachen unter bestimmten Bedingungen, die Folgen der von ihm ganz oder teilweise für nichtig erklärten Entscheidungen vorläufig aufrechtzuerhalten, und zwar ganz oder teilweise während eines von ihm zu bestimmenden Zeitraums, sofern er das Vorhandensein von außergewöhnlichen Umständen feststellt.

Sofern die ganze oder teilweise Nichtigklärung einer in letzter Verwaltungsinstanz getroffenen Entscheidung, die die Erneuerung einer Umgebungsgenehmigung oder die Umwandlung einer Umweltgenehmigung in eine unbefristete Umgebungsgenehmigung zum Gegenstand hat, in keiner Weise ausschließt, dass die zuständige Behörde eine neue Entscheidung trifft, durch die der weitere Betrieb erlaubt wird, dürfte der Dekretgeber der Ansicht sein, dass die vorübergehende Aufrechterhaltung des Betriebs der betreffenden Anlage in Erwartung einer endgültigen Entscheidung darauf abzielt, unverhältnismäßige Nachteile zulasten des Betreibers zu vermeiden.

Es ist gleichwohl wünschenswert - damit die angefochtene Bestimmung, die eine allgemeine Tragweite hat, nicht gegen die im Klagegrund angeführten Bestimmungen verstößt -, dass die angefochtene Bestimmung unter Berücksichtigung von Artikel 36 des vorerwähnten Dekrets vom 4. April 2014, nach dem der Rat für Genehmigungsstreitsachen die Folgen einer für nichtig erklärten Entscheidung nur nach einer spezifischen Untersuchung aufrechterhalten darf, nur in den Fällen Anwendung findet, in denen der Rat für Genehmigungsstreitsachen seine Befugnis nach Artikel 37 desselben Dekrets konkret anwendet, indem er gegenüber der Verwaltung anordnet, eine neue Entscheidung zu treffen.

Angesichts der vorerwähnten kumulativen Bedingungen, die erfüllt sein müssen, kann nicht angenommen werden, dass die im Klagegrund angeführten Bestimmungen dadurch verletzt sind. In Bezug auf die Richtlinie 2010/75/EU ist insbesondere darauf hinzuweisen, dass diese Richtlinie die davon umfassten Genehmigungen nicht zeitlich beschränkt, sondern nur eine ergänzende Genehmigung im Falle einer wichtigen Abänderung der Anlage vorschreibt (Artikel 20) und die regelmäßige Überprüfung und Aktualisierung der Genehmigungsaufgaben vorsieht (Artikel 21). Die Richtlinie steht dem nicht entgegen, dass der Betrieb einer Anlage, für die eine befristete Genehmigung erteilt wurde, während eines Zeitraums aufrechterhalten wird, der notwendig ist, um eine endgültige Entscheidung über die Erneuerung der Genehmigung oder ihre Umwandlung in eine unbefristete Genehmigung zu treffen, unter der Bedingung, dass die allgemeinen, sektorbezogenen und besonderen Umweltbedingungen eingehalten werden.

Artikel 6 Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention erfordert zwar die tatsächliche Ausführung einer Gerichtsentscheidung (vgl. unter anderem Entscheid Nr. 56/2014 vom 27. März 2014, B.5), aber das beinhaltet nicht unter allen Umständen das Recht auf eine sofortige Ausführung. Die Ausführung kann in bestimmten Fällen aufgeschoben werden, wenn es dafür einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses gibt (siehe u.a. EuGHMR, 13. Dezember 2018, *Casa di Cura Valle Fiorita S.r.l. gegen Italien*, § 69).

Durch die Einreichung einer Nichtigkeitsklage möchte die klagende Partei nicht nur, dass die angefochtene Verwaltungshandlung für nichtig erklärt wird, sondern auch, dass deren Folgen aufgehoben werden. Der Vorteil zugunsten der klagenden Partei aufgrund der Nichtigklärung kann in bestimmten Fällen in keinem Verhältnis zu der Störung der Nichtigklärung für die Rechtsordnung stehen. Dies ist insbesondere der Fall, wenn die Nichtigklärung einer neuen gültigen Verwaltungshandlung nicht entgegenstehen würde, deren Gültigkeit festgestellt worden wäre. In einem solchen Fall ist es sachlich gerechtfertigt, dass der Gesetzgeber eine Regelung zur vorläufigen Aufrechterhaltung vorsieht, sofern der Richter gegenüber der Verwaltung anordnet, eine neue Entscheidung zu treffen. Aus den strengen Anforderungen der angefochtenen Regelung und dem maximalen Aufschub von fünf Monaten ergibt sich nicht, dass sie das Recht auf eine tatsächliche Ausführung der Entscheidung auf unverhältnismäßige Weise verletzt.

B.15.5. Der Rat für Genehmigungsstreitsachen kann außerdem nach Artikel 37 § 2 des vorerwähnten Dekrets vom 4. April 2014, wenn die neu zu treffende Entscheidung die Folge einer gebundenen Befugnis der beklagten Partei ist, den Entscheid an die Stelle dieser Entscheidung setzen. Wenn der Entscheid in dem Fall eine Ablehnung der Erneuerung beziehungsweise der Umwandlung beinhaltet, ergibt sich aus diesem Entscheid, dass kein rechtmäßiger Betrieb mehr möglich ist, und in diesem Fall ist es nicht gerechtfertigt, dass der Betrieb dennoch aufrechterhalten werden kann.

B.16. Der zweite Klagegrund ist nur in diesem Umfang begründet. Folglich ist Artikel 2 Absatz 1 Nr. 4 des Dekrets vom 25. April 2014, abgeändert durch Artikel 111 Nr. 1 des Dekrets vom 8. Dezember 2017, in dem im Tenor genannten Umfang für nichtig zu erklären.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

- erklärt Artikel 5.7.1 des Flämischen Raumordnungskodex, eingefügt durch Artikel 94 des Dekrets der Flämischen Region vom 8. Dezember 2017 « zur Abänderung verschiedener Bestimmungen in Sachen Raumordnung, Umwelt und Umgebung », für nichtig;

- erklärt Artikel 2 Absatz 1 Nr. 4 des Dekrets der Flämischen Region vom 25. April 2014 « über die Umgebungsgenehmigung », abgeändert durch Artikel 111 Nr. 1 des Dekrets der Flämischen Region vom 8. Dezember 2017 « zur Abänderung verschiedener Bestimmungen in Sachen Raumordnung, Umwelt und Umgebung », für nichtig, jedoch ausschließlich hinsichtlich der Fälle, in denen der Rat für Genehmigungsstreitsachen entweder in Anwendung von Artikel 37 § 1 des Dekrets der Flämischen Region vom 4. April 2014 « über die Organisation und das Verfahren gewisser flämischer Verwaltungsgerichtsbarkeiten » gegenüber der Verwaltung nicht anordnet, eine neue Entscheidung zu treffen, oder in Anwendung von Artikel 37 § 2 dieses Dekrets die Erneuerung beziehungsweise die Umwandlung der Genehmigung ablehnt.

Erlassen in niederländischer, französischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 17. Oktober 2019.

Der Kanzler,
F. Meersschant

Der Präsident,
A. Alen

**GOUVERNEMENTS DE COMMUNAUTE ET DE REGION
GEMEENSCHAPS- EN GEWESTREGERINGEN
GEMEINSCHAFTS- UND REGIONALREGIERUNGEN**

**DEUTSCHSPRACHIGE GEMEINSCHAFT
COMMUNAUTE GERMANOPHONE — DUITSTALIGE GEMEENSCHAP**

MINISTERIUM DER DEUTSCHSPRACHIGEN GEMEINSCHAFT

[2019/204909]

14. OKTOBER 2019 — Sonderdekret zur Abänderung des Sonderdekrets vom 21. Februar 2005 zur Schaffung einer Autonomen Hochschule und des Sonderdekrets vom 20. Januar 2014 zur Gründung eines Zentrums für die gesunde Entwicklung von Kindern und Jugendlichen

Das Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft hat das Folgende angenommen und wir, Regierung, sanktionieren es:

Artikel 1 - In Artikel 5 Absatz 2 des Sonderdekrets vom 21. Februar 2005 zur Schaffung einer autonomen Hochschule, eingefügt durch das Sonderdekret vom 21. September 2010 und abgeändert durch das Sonderdekret vom 14. Oktober 2013, wird die Angabe "1. Januar 2013" durch die Angabe "1. April 2018" ersetzt.

Art. 2 - In Artikel 6 Absatz 2 des Sonderdekrets vom 20. Januar 2014 zur Gründung eines Zentrums für die gesunde Entwicklung von Kindern und Jugendlichen wird die Angabe "1. Mai 2014" durch die Angabe "1. April 2018" ersetzt.

Art. 3 - Vorliegendes Sonderdekret tritt mit Wirkung vom 1. April 2018 in Kraft.

Wir fertigen das vorliegende Dekret aus und ordnen an, dass es durch das *Belgische Staatsblatt* veröffentlicht wird.
Eupen, den 14. Oktober 2019

O. PAASCH

Der Ministerpräsident,
Minister für lokale Behörden und Finanzen

A. ANTONIADIS

Der Vize-Ministerpräsident,
Minister für Gesundheit und Soziales, Raumordnung und Wohnungswesen

I. WEYKMANS

Die Ministerin für Kultur und Sport, Beschäftigung und Medien

H. MOLLERS

Der Minister für Bildung, Forschung und Erziehung

Sitzungsperiode 2019-2020

Nummerierte Dokumente: 20 (2019) Nr. 1 Sonderdekretentwurf

20 (2019-2020) Nr. 2 Bericht

20 (2019-2020) Nr. 3 Vom Plenum des Parlaments verabschiedeter Text

Ausführlicher Bericht: 14. Oktober 2019 - Nr. 4 Diskussion und Abstimmung