

Geschäftsverzeichnissnr. 6873
Entscheid Nr. 144/2018 vom 18. Oktober 2018

ENTSCHEID

In Sachen: Klage auf Nichtigkeitklärung der Artikel 68 und 69 des Dekrets der Flämischen Region vom 8. Dezember 2017 zur Abänderung verschiedener Bestimmungen in Sachen Raumordnung, Umwelt und Umgebung, erhoben von Philip Maes und anderen.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten A. Alen und F. Daoût, und den Richtern J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, R. Leysen 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 19. März 2018 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 20. März 2018 in der Kanzlei eingegangen ist, erhoben Klage auf Nichtigerklärung der Artikel 68 und 69 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): Philip Maes, Jörg Heuvels, Johannes Van Den Assem und Robert Van Heyst, unterstützt und vertreten durch RA R. Tijs, in Antwerpen zugelassen.

Mit derselben Klageschrift beantragten die klagenden Parteien ebenfalls die einstweilige Aufhebung derselben Dekretsbestimmungen. Durch Entscheid Nr. 107/2018 vom 19. Juli 2018, veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 24. Juli 2018, hat der Gerichtshof diese Bestimmungen einstweilig aufgehoben.

Die Flämische Regierung, unterstützt und vertreten durch RA B. Martel und RA K. Caluwaert, in Brüssel zugelassen, hat einen Schriftsatz eingereicht, die klagende Parteien haben einen Erwiderungsschriftsatz eingereicht, und die Flämische Regierung hat auch einen Gegenerwiderungsschriftsatz eingereicht.

Durch Anordnung vom 25. September 2018 hat der Gerichtshof die Rechtssache für verhandlungsreif erklärt und den Sitzungstermin auf den 17. Oktober 2018 anberaumt.

Auf der öffentlichen Sitzung vom 17. Oktober 2018

- erschienen

. RA J. Maes, in Antwerpen zugelassen, ebenfalls *loco* RA R. Tijs, für die klagenden Parteien,

. RA B. Martel und RA K. Caluwaert, für die Flämische Regierung,

- haben die Richter E. Derycke und der Präsident F. Daoût Bericht erstattet,

- wurden die vorgenannten Rechtsanwälte angehört,

- wurde die Rechtssache zur Beratung gestellt.

Die Vorschriften des vorerwähnten Sondergesetzes vom 6. Januar 1989, die sich auf das Verfahren und den Sprachgebrauch beziehen, wurden zur Anwendung gebracht.

II. *Rechtliche Würdigung*

(...)

B.1.1. Die Artikel 68 und 69 des Dekrets der Flämischen Region vom 8. Dezember 2017 zur Abänderung verschiedener Bestimmungen in Sachen Raumordnung, Umwelt und Umgebung bestimmen:

« Art. 68. Au titre IV, chapitre IV, division 1, du [Code flamand de l'aménagement du territoire], modifié par le décret du 16 juillet 2010 et du 11 mai 2012, il est inséré une sous-division 7/3, libellée comme suit :

‘ Sous-division 7/3. - Actes dans les zones d'extraction ’.

Art. 69. Dans le même Code, il est inséré dans la sous-division 7/3, insérée sous l'article 68, un article 4.4.8/3 libellé comme suit :

‘ Art. 4.4.8/3. Dans les zones d'extraction identifiées sur les plans de secteur et les zones qui relèvent de la sous-catégorie d'affectation de zone “ zone pour l'exploitation de minerais de surface primaires ”, les actes suivants, outre l'extraction de matières premières primaires, sont également admis, en ce compris les constructions amovibles nécessaires à cet effet, pour autant que l'éventuelle destination ultérieure de la zone ne soit pas compromise :

1° le traitement mécanique des minerais extraits;

2° l'enrichissement des minerais extraits par mélange avec des matériaux provenant de travaux de démolition dans le cadre d'un cycle de matériaux durable au sens de l'article 3, 22°, du décret du 23 décembre 2011 relatif à la gestion durable de cycles de matériaux et de déchets. ’ ».

B.1.2. Mit den angefochtenen Artikeln 68 und 69 des Dekrets vom 8. Dezember 2017, die das Ergebnis der Abänderungsanträge 24 und 25 sind, wollte der Dekretgeber das grundlegende Ziel hinsichtlich der Verwaltung von Oberflächenmineralien erreichen, indem « auf nachhaltige Weise die Oberflächenmineralien gesichert werden, die notwendig sind, um den gegenwärtigen und zukünftigen Bedarf der Gesellschaft an Materialien zu decken » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2016-2017, Nr. 1149/3, S. 24):

« Cette proposition permet de procéder non seulement à l'extraction des matières premières primaires, dans [les zones d'extraction], mais aussi au traitement mécanique des minerais extraits. Pour l'activité d'extraction et pour le traitement mécanique des minerais extraits, il est permis de bâtir des infrastructures temporaires qui doivent être éliminées après l'extraction.

Dans le cadre d'un cycle de matériaux durable, il est aussi possible de combiner ces activités avec l'enrichissement des minerais extraits par mélange avec des matériaux provenant de travaux de démolition (on peut par exemple imaginer la fabrication de granulats composés de minerais extraits sur place et de déchets de construction et de démolition recyclés). Les machines, les matériaux et le matériel nécessaires à cette fin (par exemple, une installation de concassage, une installation de tamisage, etc.) sont intrinsèquement liés à un tel cycle de matériaux durable. L'extraction doit demeurer l'activité principale, l'enrichissement des minerais doit rester une activité accessoire » (*ibid.*).

B.2. Der erste Klagegrund bezieht sich auf eine Verletzung der Artikel 10 und 11 der Verfassung an sich oder in Verbindung mit den Artikeln 6 bis 8 des Übereinkommens, über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (nachstehend: Aarhus-Übereinkommen).

Die klagenden Parteien beanstanden die unterschiedliche Behandlung, die zwischen Bürgern unter Zugrundelegung des Gesichtspunkts eingeführt werde, ob diese in der Nähe eines Abbaugebiets oder eines Gebiets zur Gewinnung von Oberflächenmineralien wohnen würden oder nicht. Bürger, die in der Nähe eines solchen Gebiets wohnen würden, hätten nie Beteiligungsmöglichkeiten in Bezug auf die neuen Nutzungsmöglichkeiten gehabt, die per Dekret für Abbaugebiete und Gebiete zur Gewinnung von Oberflächenmineralien eingeführt worden seien, während Bürgern, die in der Nähe von anderen Bestimmungsgebieten wohnen würden, Beteiligungsrechte zustünden, wenn neue Möglichkeiten geschaffen würden, da eine solche Schaffung nur durch die Annahme eines regionalen räumlichen Ausführungsplans erlaubt sei.

B.3. Die Artikel 6 bis 8 des Aarhus-Übereinkommens bestimmen:

« Artikel 6

Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungen über bestimmte Tätigkeiten

1. Jede Vertragspartei:

a) wendet diesen Artikel bei Entscheidungen darüber an, ob die in Anhang I aufgeführten geplanten Tätigkeiten zugelassen werden;

b) wendet diesen Artikel in Übereinstimmung mit ihrem innerstaatlichen Recht auch bei Entscheidungen über nicht in Anhang I aufgeführte geplante Tätigkeiten an, die eine erhebliche Auswirkung auf die Umwelt haben können. Zu diesem Zweck bestimmen die Vertragsparteien, ob dieser Artikel Anwendung auf eine derartige geplante Tätigkeit findet;

c) kann - auf der Grundlage einer Einzelfallbetrachtung, sofern eine solche nach innerstaatlichem Recht vorgesehen ist - entscheiden, diesen Artikel nicht auf geplante Tätigkeiten anzuwenden, die Zwecken der Landesverteidigung dienen, wenn diese Vertragspartei der Auffassung ist, dass sich eine derartige Anwendung negativ auf diese Zwecke auswirken würde.

2. Die betroffene Öffentlichkeit wird im Rahmen umweltbezogener Entscheidungsverfahren je nach Zweckmäßigkeit durch öffentliche Bekanntmachung oder Einzelnen gegenüber in sachgerechter, rechtzeitiger und effektiver Weise frühzeitig unter anderem über folgendes informiert:

- a) die geplante Tätigkeit und den Antrag, über den eine Entscheidung gefällt wird;
- b) die Art möglicher Entscheidungen oder den Entwurf;
- c) die für die Entscheidung zuständige Behörde;
- d) das vorgesehene Verfahren, einschließlich der folgenden Informationen, falls und sobald diese zur Verfügung gestellt werden können:
 - i) Beginn des Verfahrens,
 - ii) Möglichkeiten der Öffentlichkeit, sich zu beteiligen,
 - iii) Zeit und Ort vorgesehener öffentlicher Anhörungen,
 - iv) Angabe der Behörde, von der relevante Informationen zu erhalten sind, und des Ortes, an dem die Öffentlichkeit Einsicht in die relevanten Informationen nehmen kann,
 - v) Angabe der zuständigen Behörde oder der sonstigen amtlichen Stelle, bei der Stellungnahmen oder Fragen eingereicht werden können, sowie der dafür vorgesehenen Fristen, und
 - vi) Angaben darüber, welche für die geplante Tätigkeit relevanten Informationen über die Umwelt verfügbar sind;
- e) die Tatsache, dass die Tätigkeit einem nationalen oder grenzüberschreitenden Verfahren zur Umweltverträglichkeitsprüfung unterliegt.

3. Die Verfahren zur Öffentlichkeitsbeteiligung sehen jeweils einen angemessenen zeitlichen Rahmen für die verschiedenen Phasen vor, damit ausreichend Zeit zur Verfügung steht, um die Öffentlichkeit nach Absatz 2 zu informieren, und damit der Öffentlichkeit ausreichend Zeit zur effektiven Vorbereitung und Beteiligung während des umweltbezogenen Entscheidungsverfahrens gegeben wird.

4. Jede Vertragspartei sorgt für eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung zu einem Zeitpunkt, zu dem alle Optionen noch offen sind und eine effektive Öffentlichkeitsbeteiligung stattfinden kann.

5. Jede Vertragspartei sollte, soweit angemessen, künftige Antragsteller dazu ermutigen, die betroffene Öffentlichkeit zu ermitteln, Gespräche aufzunehmen und über den Zweck ihres Antrags zu informieren, bevor der Antrag auf Genehmigung gestellt wird.

6. Jede Vertragspartei verpflichtet die zuständigen Behörden, der betroffenen Öffentlichkeit - auf Antrag, sofern innerstaatliches Recht dies vorschreibt - gebührenfrei und sobald verfügbar Zugang zu allen Informationen zu deren Einsichtnahme zu gewähren, die für die in diesem Artikel genannten Entscheidungsverfahren relevant sind und zum Zeitpunkt des Verfahrens zur Öffentlichkeitsbeteiligung zur Verfügung stehen; das Recht der Vertragsparteien, die Bekanntgabe bestimmter Informationen nach Artikel 4 Absätze 3 und 4 abzulehnen, bleibt hiervon unberührt. Zu den relevanten Informationen gehören zumindest und unbeschadet des Artikels 4:

a) eine Beschreibung des Standorts sowie der physikalischen und technischen Merkmale der geplanten Tätigkeit, einschließlich einer Schätzung der erwarteten Rückstände und Emissionen;

b) eine Beschreibung der erheblichen Auswirkungen der geplanten Tätigkeit auf die Umwelt;

c) eine Beschreibung der zur Vermeidung und/oder Verringerung der Auswirkungen, einschließlich der Emissionen, vorgesehenen Maßnahmen;

d) eine nichttechnische Zusammenfassung der genannten Informationen;

e) ein Überblick über die wichtigsten vom Antragsteller geprüften Alternativen und

f) in Übereinstimmung mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften die wichtigsten Berichte und Empfehlungen, die an die Behörde zu dem Zeitpunkt gerichtet wurden, zu dem die betroffene Öffentlichkeit nach Absatz 2 informiert wird.

7. In Verfahren zur Öffentlichkeitsbeteiligung hat die Öffentlichkeit die Möglichkeit, alle von ihr für die geplante Tätigkeit als relevant erachteten Stellungnahmen, Informationen, Analysen oder Meinungen in Schriftform vorzulegen oder gegebenenfalls während einer öffentlichen Anhörung oder Untersuchung mit dem Antragsteller vorzutragen.

8. Jede Vertragspartei stellt sicher, dass das Ergebnis der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Entscheidung angemessen berücksichtigt wird.

9. Jede Vertragspartei stellt sicher, dass die Öffentlichkeit, sobald die Behörde die Entscheidung gefällt hat, unverzüglich und im Einklang mit den hierfür passenden Verfahren über die Entscheidung informiert wird. Jede Vertragspartei macht der Öffentlichkeit den Wortlaut der Entscheidung sowie die Gründe und Erwägungen zugänglich, auf die sich diese Entscheidung stützt.

10. Jede Vertragspartei stellt sicher, dass bei einer durch eine Behörde vorgenommenen Überprüfung oder Aktualisierung der Betriebsbedingungen für eine in Absatz 1 genannte Tätigkeit die Absätze 2-9 sinngemäß und soweit dies angemessen ist Anwendung finden.

11. Jede Vertragspartei wendet nach ihrem innerstaatlichen Recht im machbaren und angemessenen Umfang Bestimmungen dieses Artikels bei Entscheidungen darüber an, ob eine absichtliche Freisetzung gentechnisch veränderter Organismen in die Umwelt genehmigt wird.

Artikel 7

Öffentlichkeitsbeteiligung bei umweltbezogenen Plänen, Programmen und Politiken

Jede Vertragspartei trifft angemessene praktische und/oder sonstige Vorkehrungen dafür, daß die Öffentlichkeit, nachdem ihr zuvor die erforderlichen Informationen zur Verfügung gestellt worden sind, in einem transparenten und fairen Rahmen während der Vorbereitung umweltbezogener Pläne und Programme beteiligt wird. In diesem Rahmen findet Artikel 6 Absätze 3, 4 und 8 Anwendung. Die zuständige Behörde ermittelt die Öffentlichkeit, die sich beteiligen kann, wobei die Ziele dieses Übereinkommens zu berücksichtigen sind. Jede Vertragspartei bemüht sich im angemessenen Umfang darum, Möglichkeiten für eine Beteiligung der Öffentlichkeit an der Vorbereitung umweltbezogener Politiken zu schaffen.

Artikel 8

Öffentlichkeitsbeteiligung während der Vorbereitung exekutiver Vorschriften und/oder allgemein anwendbarer rechtsverbindlicher normativer Instrumente

Jede Vertragspartei bemüht sich, 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. Zu diesem Zweck sollten folgende Maßnahmen ergriffen werden:

- a) Für eine effektive Beteiligung ausreichende zeitliche Rahmen sollten festgelegt werden;
- b) Vorschriftenentwürfe sollten veröffentlicht oder anderweitig öffentlich zugänglich gemacht werden, und
- c) die Öffentlichkeit sollte unmittelbar oder über sie vertretende und beratende Stellen die Möglichkeit zur Stellungnahme erhalten.

Das Ergebnis der Öffentlichkeitsbeteiligung wird so weit wie möglich berücksichtigt ».

B.4.1. Diese Bestimmungen beinhalten allesamt Verpflichtungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung. Artikel 6 regelt die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungen über bestimmte Aktivitäten, die Artikel 7 und 8 regeln die Öffentlichkeitsbeteiligung bei Plänen, Programmen und Politiken sowie in Bezug auf Vorschriften.

B.4.2. Bezüglich der möglichen Anwendbarkeit von Artikel 6 des Aarhus-Übereinkommens auf die Dekretsabänderungen zu den erlaubten Handlungen im als

« Abbaugbiet » ausgewiesenen Bestimmungsgebiet ist festzustellen, dass die mechanische Bearbeitung der gewonnenen Mineralien und die Anreicherung der gewonnenen Mineralien durch Mischung mit Abbruchmaterial nicht in Anhang I des Aarhus-Übereinkommens aufgenommen worden ist. Gleichwohl sind die Bestimmungen in Artikel 6 in Übereinstimmung mit dem innerstaatlichen Recht auch bei Entscheidungen über nicht in Anhang I aufgeführte geplante Tätigkeiten anzuwenden, die eine erhebliche Auswirkung auf die Umwelt haben können (Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b)).

Hinsichtlich der Anwendbarkeit von Artikel 7 des Aarhus-Übereinkommens wird in den « Empfehlungen von Maastricht zur Förderung der tatsächlichen Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungen in Umweltangelegenheiten » näher ausgeführt, dass, obwohl Artikel 7 die Begriffe « Pläne und Programme » selbst nicht definiert, eine weite Auslegung angebracht ist, weshalb davon jede strategische Entscheidungsform umfasst ist, insbesondere:

« (a) qui est réglementée par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives;

(b) qui est élaborée et/ou adoptée par une autorité ou qui est élaborée par une autorité en vue de son adoption, via une procédure formelle, par un parlement ou un gouvernement;

(c) qui prévoit un système organisé et coordonné qui :

(i) établit, généralement de façon contraignante, le cadre requis pour certaines catégories d'activités spécifiques;

(ii) n'est généralement pas suffisant pour qu'une activité spécifique soit mise en œuvre sans décision d'autorisation individuelle » (*ibid.*, p. 50).

Auch der Begriff « Politiken » wird im Übereinkommen nicht definiert, aber wiederum wird davon ausgegangen, dass eine weite Auslegung angebracht ist, weshalb darunter jede strategische Entscheidung zu verstehen ist, die kein Plan oder Programm ist (ebenda, S. 51).

Zur Anwendbarkeit von Artikel 8 des Aarhus-Übereinkommens ist anzumerken, dass es, wenn die innerstaatlichen Rechtsvorschriften keine Öffentlichkeitsbeteiligung am Zustandekommen von Rechtsvorschriften vorsehen, angebracht ist, einen Mechanismus oder Kriterien festzulegen, sodass evaluiert werden kann, ob ein Gesetz eine erhebliche Auswirkung auf die Umwelt haben kann und deshalb in den Anwendungsbereich von Artikel 8 des Aarhus-Übereinkommens fällt (ebenda, S. 56).

B.5.1. Die im Klagegrund dargelegte unterschiedliche Behandlung beruht auf einem objektiven Kriterium, nämlich der Feststellung, ob man in der Nähe eines als « Abbaugbiet » oder « Gebiet zur Gewinnung von Oberflächenmineralien » ausgewiesenen Bestimmungsgebiets wohnt oder nicht. Nur die Bürger, die in der Nähe solcher Gebiete wohnen, hatten keine Möglichkeit zur Ausübung ihres Beteiligungsrechts, während Bürger, die in der Nähe eines anderen Bestimmungsgebiets wohnen, mitbestimmen können und 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.5.2. Der Dekretgeber wollte mit den angefochtenen Artikeln 68 und 69 des Dekrets vom 8. Dezember 2017 die nachhaltige Entwicklung und den nachhaltigen Kreislauf von Materialien in Abbaugebieten und Gebieten zur Gewinnung von Oberflächenmineralien fördern (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2016-2017, Nr. 1149/3, S. 24). Diese Begründung kann ebenfalls auf andere Bestimmungsgebiete übertragen werden, da auch in diesen anderen Bestimmungsgebieten die nachhaltige Entwicklung und die Schaffung eines nachhaltigen Kreislaufs von Materialien als Rechtfertigungsgrund für zusätzliche Nutzungsmöglichkeiten in Betracht kommt.

B.5.3. Wenn die mechanische Bearbeitung von gewonnenen Mineralien und das Anreichern von gewonnenen Mineralien entweder in einem Abbaugbiet oder in einem Gebiet zur Gewinnung von Oberflächenmineralien erlaubt wird, hat dies nicht nur eine ständige Anwesenheit von Maschinen, Werkstoffen und Material (ebenda) zur Folge, sondern auch die ständige Anlieferung beziehungsweise den ständigen Abtransport von Abfallstoffen, was sich beträchtlich auf die Umwelt auswirkt, selbst wenn das Anreichern der Mineralien eine Nebentätigkeit sein sollte.

B.5.4. Zwar ist einerseits vorgesehen, dass das als « Abbaugbiet » oder « Gebiet zur Gewinnung von Oberflächenmineralien » ausgewiesene Bestimmungsgebiet lediglich vorübergehenden Charakter hat, da nach der Einstellung der Abbautätigkeiten die ursprüngliche oder zukünftige Zweckbestimmung, die durch die Grundfarbe im Plan angegeben ist, einzuhalten ist, und andererseits, dass Bedingungen für die Sanierung des Ortes festzulegen sind, damit die angegebene Zweckbestimmung verwirklicht werden kann

(Artikel 17.6.3 Absatz 3 des Königlichen Erlasses vom 28. Dezember 1972 über die Einrichtung und Anwendung der Sektorenplanentwürfe und Sektorenpläne).

B.5.5. Jedoch ist die durch die angefochtenen Artikel verursachte erhebliche Auswirkung auf die Umwelt, trotz dieser Garantien, für die klagenden Parteien mit solchen nachteiligen Folgen verbunden, dass nicht akzeptiert werden kann, dass ihnen im vorliegenden Fall keinerlei Beteiligung gewährt wurde.

Außerdem wird die Erweiterung der Nutzungsmöglichkeiten in Bezug auf Bestimmungsgebiete normalerweise über die Annahme eines räumlichen Ausführungsplans erreicht, der Beteiligungsrechte vorsieht, wie in Kapitel II (« Räumliche Ausführungspläne ») des Flämischen Raumordnungskodex näher geregelt ist.

B.6. Der erste Klagegrund ist begründet.

B.7. Da die Prüfung der übrigen Klagegründe nicht zu einer weiterreichenden Nichtigerklärung führen könnte, brauchen sie nicht geprüft zu werden.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

erklärt die Artikel 68 und 69 des Dekrets der Flämischen Region vom 8. Dezember 2017 zur Abänderung verschiedener Bestimmungen in Sachen Raumordnung, Umwelt und Umgebung für nichtig.

Erlassen in niederländischer, französischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 18. Oktober 2018.

Der Kanzler,

Der Präsident,

F. Meersschant

A. Alen