

Rolnummer 823
Arrest nr. 29/96 van 15 mei 1996

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vragen over artikel 6 van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 16 mei 1991 betreffende de strijd tegen geluidshinder in de rust- en woonruimten in Brussel, gesteld door de Correctionele Rechtbank te Brussel.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en L. De Grève, en de rechters L.P. Suetens, H. Boel, L. François, G. De Baets en R. Henneuse, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vragen

Bij vonnis van 16 februari 1995 in zake D Costanza en anderen tegen J. Boton en anderen, heeft de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel de volgende prejudiciële vragen gesteld :

1. « Schendt artikel 6 van de ordonnantie van de Brusselse Hoofdstedelijke Executieve van 16 mei 1991 betreffende de strijd tegen geluidshinder in de rust- en woonruimten in Brussel de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre het als overtreding bestempelt, de geluidshinder die door gelijk welke geluidsbron in de rust- of woonruimten wordt teweeggebracht, zonder een onderscheid te maken tussen geluidshinder teweeggebracht door werken en geluidshinder teweeggebracht door andere bronnen ? »

2. « Schendt artikel 6 van de voormelde ordonnantie van 16 mei 1991 de regels die zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten, en inzonderheid artikel 6, § 1, VI, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, dat bepaalt dat de gewesten in economische aangelegenheden hun bevoegdheden uitoefenen met inachtneming van met name de vrijheid van handel en nijverheid, in zoverre het als overtreding bestempelt, de geluidshinder die door gelijk welke geluidsbron in de rust- en woonruimten wordt teweeggebracht, met inbegrip van geluidshinder ten gevolge van werken, dermate dat het de uitoefening van het beroep van aannemer op het Brusselse grondgebied onmogelijk maakt ? »

II. De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil

J. Boton en zijn werkgever, de n.v. Herpain Entreprise, laatstgenoemde als burgerlijk aansprakelijke voor eerstgenoemde, worden voor de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel vervolgd wegens het niet-naleven van diverse wetgevingen, waaronder de ordonnantie van 16 mei 1991 betreffende de strijd tegen geluidshinder in de rust- en woonruimten in Brussel, waarvan inzonderheid artikel 6 wordt beoogd.

Aangezien de vervolgte partijen de schending, door dat artikel 6, hebben opgeworpen van, enerzijds, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en, anderzijds, de bevoegdheidsverdelende regels, stelt de rechter aan het Hof de twee voormelde prejudiciële vragen.

III. De rechtspleging voor het Hof

De expeditie van de verwijzingsbeslissing is op 23 februari 1995 ter griffie ingekomen.

Bij beschikking van dezelfde dag heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetel aangewezen overeenkomstig de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

De rechters-verslaggevers hebben geoordeeld dat er geen aanleiding was om artikel 71 of 72 van de organieke wet toe te passen.

Van de verwijzingsbeslissing is kennisgegeven overeenkomstig artikel 77 van de organieke wet bij op 13 maart 1995 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 17 maart 1995.

Memories zijn ingediend door :

- J. Boton, wonende te 1348 Ottignies-Louvain-la-Neuve, avenue des Hêtres 17, en de n.v. Herpain, waarvan de maatschappelijk zetel is gevestigd te 1180 Brussel, Beeldhouwerslaan 43, bij op 24 april 1995 ter post aangetekende brief;

- de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, Hertogsstraat 7/9, 1000 Brussel, bij op 25 april 1995 ter post aangetekende brief;

- A. Meurant en E. Magnus, samenwonende te 1050 Brussel, Louizalaan 87, bus 7, bij op 26 april 1995 ter post aangetekende brief;

- de Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel, bij op 27 april 1995 ter post aangetekende brief.

Van die memories is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 2 mei 1995 ter post aangetekende brieven.

Memories van antwoord zijn ingediend door :

- de Ministerraad, bij op 30 mei 1995 ter post aangetekende brief;

- J. Boton en de n.v. Herpain, bij op 2 juni 1995 ter post aangetekende brief.

Bij beschikkingen van 4 juli 1995 en 24 januari 1996 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot respectievelijk 23 februari 1996 en 23 augustus 1996.

Bij beschikking van 20 december 1995 heeft het Hof de partijen verzocht zich nader te verklaren, in een uiterlijk op 26 januari 1996 in te dienen aanvullende memorie en, na kennisgeving ervan door de griffier, in een uiterlijk op 16 februari 1996 in te dienen aanvullende memorie van antwoord, omtrent :

- op het technische vlak, de gegrondheid van de bewering volgens welke bouwwerken waarbij gebruik wordt gemaakt van normale werktuigen, onvermijdelijk geluidshinder met zich meebrengen die hoger ligt dan die welke is toegestaan bij artikel 6 van de ordonnantie van 16 mei 1991;

- de technische uitvoerbaarheid en de kosten van het aanbrengen van akoestische systemen op werktuigen van bouwplaatsen of het gebruik van vervangingswerktuigen en de weerslag van die oplossingen op het naleven van voormeld artikel 6.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 21 december 1995 ter post aangetekende brieven.

Bij beschikking van 23 januari 1996 heeft de voorzitter in functie de termijnen voor het indienen van een aanvullende memorie en een aanvullende memorie van antwoord elk verlengd met vijftien dagen op verzoek van E. Magnus en A. Meurant.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 24 januari 1996 ter post aangetekende brieven.

Aanvullende memories zijn ingediend door :

- J. Boton en de n.v. Herpain, bij op 22 januari 1996 ter post aangetekende brief;
- de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, bij op 8 februari 1996 ter post aangetekende brief;
- de Ministerraad, bij op 9 februari 1996 ter post aangetekende brief;
- E. Magnus en A. Meurant, bij op 12 februari 1996 ter post aangetekende brief.

Van die memories is kennisgegeven bij op 13 februari 1996 ter post aangetekende brieven.

De Brusselse Hoofdstedelijke Regering heeft een aanvullende memorie van antwoord ingediend, bij op 28 februari 1996 ter post aangetekende brief.

Bij beschikking van 26 maart 1996 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 18 april 1996.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 28 maart 1996 ter post aangetekende brieven.

Op de openbare terechtzitting van 18 april 1996 :

- zijn verschenen :
- . Mr. P. Legros, advocaat bij de balie te Brussel, voor J. Boton en de n.v. Herpain;
- . Mr. J. Bourtembourg, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;
- . Mr. J. Sambon, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Brusselse Hoofdstedelijke Regering;
- . Mr. F. Antioco, *loco* Mr. E. Matteredne, advocaten bij de balie te Brussel, voor A. Meurant en E. Magnus;
- hebben de rechters-verslaggevers R. Henneuse en L.P. Suetens verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

De rechtspleging is gevoerd overeenkomstig de artikelen 62 en volgende van de organieke wet, die betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Hof.

IV. *In rechte*

Memorie « van tussenkomst » van J. Boton en de n.v. Herpain

A.1.1. Wat de eerste prejudiciële vraag betreft, bestaat de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in het feit dat artikel 6 van de ordonnantie van 16 mei 1991 de exploitanten van bouwplaatsen en de andere personen op wie die bepaling van toepassing is, op dezelfde manier behandelt, zonder dat er voor die maatregel een objectieve en redelijke verantwoording bestaat, in ieder geval zonder dat die maatregel evenredig lijkt met het nagestreefde doel.

A.1.2. De ordonnantie moet worden gezien in het meer algemene kader van de maatregelen die de geluidshinder moeten bestrijden, inzonderheid in het stedelijk milieu. Het specifieke karakter van de geluidsbronnen heeft de Europese Gemeenschappen ertoe gebracht specifieke richtlijnen voor bouwplaatsen aan te nemen.

Volgens de uiteenzetting van het voorstel van ordonnantie, had zij de dubbele doelstelling « een juridische leemte op te vullen, enerzijds wat de immissie van het geluidsniveau en de evaluatie van het storingsniveau voor de burgers betreft, en anderzijds om de aanvaardbare grenzen in de rust- en woonruimten te bepalen »; het nagestreefde doel bestaat erin de geluidshinder te verminderen door immissiedrempels uit te vaardigen die worden berekend op basis van, enerzijds, de overschrijding van het achtergrondgeluid door de bijgeluiden en, anderzijds, een verschil tussen die drempels naar gelang van de aard van de lokalen waar de geluiden worden ontvangen.

A.2.1. Artikel 6 van de ordonnantie van 16 mei 1991 is van toepassing op alle geluidsbronnen, op drie uitzonderingen na, die betrekking hebben op het autoverkeer, het luchtverkeer en de muzikale geluidsbronnen.

A.2.2. Kunnen, enerzijds, de eerste twee uitzonderingen worden verantwoord op het vlak van de bevoegdheden, dan is zulks niet het geval voor de muzikale geluidsbronnen, die onderworpen zijn aan emissieregels en niet aan immissieregels, zonder dat voor dat onderscheid een objectieve en redelijke verantwoording is gegeven.

A.2.3. Anderzijds behandelt artikel 6 op dezelfde manier de eigenaars, houders en gebruikers van geluidsbronnen betreffende bouwplaatsen en die van geluidsbronnen betreffende andere activiteiten, zonder dat die identieke behandeling wordt verantwoord. De geluidsbronnen die betrekking hebben op bouwplaatsen zijn immers tijdelijk, terwijl de *ratio legis* van de ordonnantie erin bestond een oplossing te bieden voor de hinder die voortvloeit uit permanente geluidsbronnen. Zij hadden dus een specifieke behandeling moeten krijgen, zoals dat trouwens het geval is in een andere ordonnantie, namelijk die van 30 juli 1992 betreffende de milieuvergunning.

A.3.1. Zonder kritiek te uiten op de opportuniteit van de keuze die de Brusselse wetgever heeft gemaakt om de burger te beschermen tegen de immissie van bijgeluiden in zijn leefomgeving, lijkt de door hem genomen maatregel onevenredig met dat doel, indien men die maatregel ziet in de algemene context van de bouwplaatsen voor werken van grote omvang.

De maatregel maakt immers dergelijke bouwplaatsen in het Brusselse Gewest technisch onmogelijk, in zoverre de in aanmerking genomen drempels dermate laag zijn dat het onvermijdelijk is - voorbeelden en deskundigenverslag ter ondersteuning - ze te overschrijden; aangezien de ordonnantie enkel gegrond is op moment-geluidsoverschrijdingen, zet zij bovendien de uitvoerders van bouwplaatsen ertoe aan kunstmatig en permanent een achtergrondgeluid te creëren dat elke overschrijding opheft.

Zij pleegt rechtstreeks inbreuk op de vrijheid van handel en nijverheid en brengt de economische activiteit op het vlak van de bouwplaatsen in het gedrang door de betrokken economische operatoren in een situatie van permanente en onvermijdelijke onwettigheid te plaatsen.

A.3.2. Die onevenredigheid van de maatregel vloeit voort uit een vergissing in de motieven voor de keuze van de overschrijdingsdrempels. Die overschrijdingsdrempels zouden, ten onrechte, geïnspireerd zijn op titel XX van de bouwverordening van de Brusselse agglomeratie, die als filosofie het opleggen van geluidsisolatiënormen heeft, wat de strenge drempels van 3 en 6 dB verklaart, die in de rust- en woonruimten de grens van het draaglijke vormen. De ordonnantie leidt ertoe dat degenen die verantwoordelijk zijn voor externe geluidsbronnen de last van een ontoereikende geluidsisolatie moeten dragen : de wetgever had in feite de overschrijdingsdrempels evenredig moeten verdelen op basis van de technisch verwezenlijkbare isolaties, zodat de externe

geluidsbronnen enkel nog zouden moeten worden beperkt wanneer de isolatie daartoe niet meer toereikend is.

A.4. Wat de tweede prejudiciële vraag betreft, heeft artikel 6 van de ordonnantie van 16 mei 1991 tot gevolg dat elke activiteit op een bouwplaats op het grondgebied van het Gewest strafbaar wordt gesteld en maakt het aldus, op een fundamentele manier, inbreuk op de vrijheid van handel en nijverheid, wat een schending tot gevolg heeft van artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Memorie van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering

A.5.1. De wetgever had tot doel een bescherming van de burgers tegen de geluidshinder in de rust- en woonruimten in te stellen, op grond van een methode die niet meer uitgaat van de geluidsbron, maar van het effect of de weerslag ervan, dit wil zeggen de hinder die eruit voortvloeit voor de omgeving die het geluid ontvangt; vandaar de vaststelling van immissiedrempels voor de beschermde lokalen.

De vaststelling van de overschrijdingsdrempels gebeurt door een beperking van de overschrijdingen die de geluidsbronnen kunnen teweegbrengen, in de ontvangende omgeving, ten opzichte van het achtergrondgeluid. De overschrijding is het verschil tussen, enerzijds, het geluidsdrukniveau in het ontvangend milieu - bij een geactiveerde geluidsbron - en, anderzijds, het achtergrondgeluidsniveau zonder dat die geluidsbron geactiveerd is. De overschrijdingen, van 3 dB of 6 dB naar gelang van het geval, zijn verboden (artikel 6), met correcties voor zuiver geluid en impulsgeluid (artikel 8).

Geen enkel onderscheid wordt gemaakt naar gelang van de aard van de bronnen : er wordt enkel rekening gehouden met, enerzijds, de aard van de beschermde lokalen - de maximumoverschrijding bedraagt 3 dB voor de rustruimten en 6 dB voor de woonruimten - en, anderzijds, de periode van bezetting van de beschermde lokalen - de normale bezettingsperiode en de andere mogelijke momenten.

De ordonnantie lost niet alle problemen van geluidshinder op, aangezien die grotendeels onder het begrip « achtergrondgeluid » valt. Dat toenemend achtergrondgeluid zou immers bij de reglementering van de geluidsemissies kunnen worden beperkt, doch het staat niet aan het Hof een eventueel optreden van de wetgever, parallel met het hier in het geding zijnde optreden, te beoordelen.

A.5.2. De Brusselse gewestwetgever kon zijn beleidskeuze bepalen op grond van zijn soevereine beoordelingsmacht; ten opzichte van die beleidskeuze, lijkt elke differentiatie ten aanzien van de emissie zonder objectief verband en zonder evenredigheid met de betwiste norm, en zou zelf discriminerend kunnen worden geacht.

Voorts blijkt niet waarom enkel voor de bouwplaatsen een eventuele voorkeursregeling zou moeten gelden, en waarom ondernemingen van een andere aard die hetzelfde soort materieel gebruiken, ook niet die regeling zouden kunnen genieten.

Mochten specifieke bepalingen worden aangenomen, dan zouden die enkel de vorm van emissienormen kunnen aannemen, die, als aanvulling op de betwiste ordonnantie, zouden leiden tot een regeling die voor de betrokken installaties niet lakser, doch integendeel strikter is.

A.6.1. Wat de tweede prejudiciële vraag betreft, is de in het geding zijnde ordonnantie, wat de bevoegdheid betreft, niet gegrond op artikel 6, § 1, VI, van de bijzondere wet, doch op II, 1^o, van dat artikel, dat aan de gewesten de bevoegdheid inzake de bescherming van het leefmilieu toewijst. De bewoordingen van die bepaling zijn gewijzigd bij de wet van 16 juli 1993 en beogen voortaan uitdrukkelijk, onder die aangelegenheid, de bestrijding van de geluidshinder.

A.6.2. Uit de rechtspraak van het Hof blijkt, tegelijkertijd, dat de vrijheid van handel en nijverheid niet absoluut is, maar dat zij niettemin het optreden van de gewestwetgever beperkt, doordat aan die vrijheid niet op een discriminerende of onevenredige wijze afbreuk mag worden gedaan.

De beperkingen op de vrijheid van handel en nijverheid zijn inherent aan de bestrijding van de geluidshinder en, ruimer gezien, aan de bescherming van het leefmilieu. Bovendien volgt uit het in de Grondwet verankerde recht op de bescherming van een gezond leefmilieu (artikel 23, derde lid, 4^o) dat de vereiste van bestrijding van de geluidshinder kan leiden tot een algeheel verbod van activiteiten of vestigingen van in-

stallaties die de integriteit van het menselijk of natuurlijk leefmilieu kunnen aantasten.

A.6.3. Het feit dat in de betwiste bepaling rekening wordt gehouden met de geluidshinder, is niet het gevolg van een willekeurige keuze van de wetgever, doch wel van een concrete inschatting van het geluidsprobleem, gebaseerd op een technische norm waarvan de pertinentie wetenschappelijk is aangetoond.

De aldus in aanmerking genomen overschrijdingsdrempels zijn overigens niet nieuw, vermits zij identiek zijn met die welke zijn vastgesteld in de bouwverordening van de Brusselse agglomeratie van 21 december 1977, waarvan het onevenredig karakter nooit is aangevoerd om de toepasbaarheid ervan door de rechtscolleges te betwisten. Tot slot worden in een voorstel van decreet van het Waalse Gewest dezelfde overschrijdingsdrempels in aanmerking genomen.

Tot besluit kan worden gesteld dat sedert 1977 technische of juridische normen van dezelfde aard bestaan als die welke worden betwist en dat nooit is gebleken dat zij tot gevolg zouden hebben dat de werkzaamheden op bouwplaatsen onmogelijk worden gemaakt.

Memorie van A. Meurant en E. Magnus

A.7.1. Wat de eventuele schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet betreft, blijkt uit de rechtspraak van het Hof dat het zich onbevoegd verklaart om na te gaan of een wettelijke maatregel opportuun of wenselijk is. Door artikel 6 van de ordonnantie van 16 mei 1991 aan te nemen, heeft de gewestwetgever een maatschappelijke keuze willen maken met de strijd tegen de geluidshinder, en is ervan uitgegaan dat die keuze dermate belangrijk was dat geen onderscheid diende te worden gemaakt naar gelang van de oorsprong van de geluidsbronnen; vermits de bouwplaatsen een van de voornaamste bronnen van geluidshinder vormen, was er geen reden om ze verschillend te behandelen.

A.7.2. Doordat de vraag betrekking heeft op de eventuele schending van de bevoegdheidsverdelende regels, moet zij primair onontvankelijk worden verklaard : zij gaat uit van een postulaat - de betwiste bepaling maakt het beroep van aannemer te Brussel onuitvoerbaar -, dat onjuist en op zijn minst niet bewezen is.

Gesteld evenwel dat het Hof die vraag ontvankelijk verklaart, dan is de vrijheid van handel en nijverheid, niettegenstaande de verwijzing ernaar in artikel 6, § 1, VI, van de bijzondere wet, geen bevoegdheidsregel. Het gaat om een rechtsregel die voor de openbare overheid niet het recht uitsluit om de economische activiteit te beperken, wat de in het geding zijnde bepaling juist heeft gedaan teneinde ervoor te zorgen dat die activiteit het leefmilieu niet verstoort. Overigens blijkt uit de rechtspraak van het Hof dat dit beginsel niet absoluut is.

Memorie van de Ministerraad

A.8.1. Uit de parlementaire voorbereiding van de in het geding zijnde ordonnantie blijkt dat de toepassingsfeer ervan ruim is bepaald; zij is van toepassing op alle geluidstypes - met uitzondering van die van het wegverkeer en het luchtverkeer -, en zij beoogt hoofdzakelijk de hinder door het lawaai van de K.M.O.'s, de ateliers en de dancings.

De maximale overschrijdingsnormen die bij artikel 6 zijn vastgesteld, zijn geïnspireerd op de ter zake bestaande Belgische en internationale normen, de voormelde verordening van de Brusselse agglomeratie van 21 december 1977, alsmede het koninklijk besluit van 24 februari 1977 houdende vaststelling van geluidsnormen voor muziek in openbare en private inrichtingen. De aldus in aanmerking genomen normen vormen de drempel waarvan de overschrijding als storend wordt ervaren door het menselijk oor. In tegenstelling met de voormelde technische normen, worden in de ordonnantie de overschrijdingsniveaus niet gewijzigd naar gelang van de periode van de dag en de betrokken stedenbouwkundige zones; naast diverse preciseringen wat de metingsmodaliteiten betreft, wordt in de ordonnantie het algehele niveau van 30 dB als een aanvaardbaar geluidsniveau beschouwd.

A.8.2. Volgens de rechtspraak van het Hof beoogt de gewestelijke bevoegdheid inzake leefmilieu «met inbegrip van de algemene en sectoriële normen» de technische normen met een juridische draagwijdte; de gewesten dienen rekening te houden met de Europese of nationale normen ter zake en mogen geen inbreuk plegen op de afbakening van andere bevoegdheidstoewijzingen die voortvloeien uit de bijzondere wet van

8 augustus 1980, zoals de vrijheid van handel en nijverheid.

Volgens de rechtspraak van het Hof is de vrijheid van handel en nijverheid geen absolute vrijheid. Kan de in het geding zijnde ordonnantie weliswaar die vrijheid beperken - door de personen en ondernemingen te verplichten op de geluidsbron een systeem te plaatsen dat het geluid bij de emissie moet verminderen - of ze duurder maken, dan kunnen die beperkingen evenwel niet onevenredig worden geacht, gelet op het nagestreefde doel, namelijk de geluidshinder in de rust- en woonruimten beperken.

Tot slot staat het de exploitant, die door de strafrechter wordt vervolgd wegens inbreuk op de ordonnantie van 16 mei 1991, vrij aan te tonen dat hij zich in een noodtoestand bevond.

« Aanvullende » memorie (van antwoord) van de Ministerraad

A.9.1. Kan weliswaar worden aangenomen dat bouwwerken meer geluidshinder voortbrengen dan bij de ordonnantie is toegestaan, dan staat het daarentegen niet vast dat die overschrijdingen niet zouden kunnen worden verzacht door het plaatsen van geluidssystemen op het gebruikte materieel of door de vervanging hiervan door andere uitrustingen.

A.9.2. Het feit dat in de ordonnantie geen rekening wordt gehouden met het gebrek aan isolatie in de beschermde gebouwen, is tijdens de parlementaire voorbereiding aan de orde geweest : er werd besloten dat de isolatie niet relevant is, aangezien zij invloed heeft zowel op het niveau van het achtergrondgeluid als op het geluidsniveau tijdens de werking van de geluidsbron - uit de vergelijking van die twee resulteert de toegestane overschrijding.

Memorie van antwoord van J. Boton en de n.v. Herpain

A.10.1. De eerste prejudiciële vraag (schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet) heeft niet tot gevolg dat de opportuniteit van de door de wetgever genomen maatregelen opnieuw in het geding wordt gebracht, maar wel dat wordt nagegaan of het verantwoord is voor de aannemers niet in een verschillende behandeling te hebben voorzien.

Uit de analyse van de parlementaire voorbereiding van de ordonnantie blijkt dat enkel de permanente of repetitieve geluidsbronnen werden bedoeld, en niet de hinder van tijdelijke aard die door de bouwplaatsen wordt veroorzaakt. Het is de inadequatie van het aldus nagestreefde doel en de omzetting ervan in een ongenueanceerde norm, die het gelijkheidsbeginsel schendt.

A.10.2. Wat de tweede prejudiciële vraag betreft, vindt de inachtneming van de vrijheid van handel en nijverheid haar grondslag in artikel 6, § 1, VI, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

In de eerste plaats kan niet worden betwist dat die vrijheid een bevoegdheidsverdelende regel vormt, in tegenstelling met hetgeen de burgerlijke partijen voor de verwijzende rechter beweren : het Gewest ziet immers één van zijn toegewezen bevoegdheden beperkt worden door een bepaling van de bijzondere wet; er is dus sprake van bevoegdheidsafbakening, dus van bevoegdheidsverdeling.

Vervolgens blijkt zowel uit de rechtsleer als uit de rechtspraak van het Hof dat de beperking die ontstaat door het in acht nemen van de vrijheid van handel en nijverheid, verder reikt dan het kader van de louter economische bevoegdheden.

A.10.3. Wat het al dan niet evenredige karakter van de inbreuk op die vrijheid door de betwiste bepaling betreft, wordt herhaald dat de normale werken op een bouwplaats onvrijwillig de toegestane waarden, die te streng zijn, overstijgen.

A.10.4. Betreffende de samenhang die de Ministerraad ziet tussen het betwiste artikel 6 en diverse reeds bestaande technische en juridische normen, en de ontstentenis, in het verleden, van kritiek op de gevolgen ervan ten aanzien van de vrijheid van handel en nijverheid, wordt in de parlementaire voorbereiding van de ordonnantie integendeel de nadruk gelegd op de nieuwigheid van de regeling die de ordonnantie wil invoeren, regeling die niet gericht is op de emissie van geluidsbronnen, maar op de immissie ervan. Het feit dat de in aanmerking genomen drempels dezelfde zijn als in de voormelde verordening van de agglomeratie, is niet relevant : de in die verordening vastgestelde normen, die bestemd zijn voor de oprichters van woningen, beoogden die woningen te beschermen tegen externe agressie, doch zonder ze te willen bestraffen, in tegenstelling met de niet meer defensieve maar wel offensieve benadering door dezelfde normen waarvan de in het geding zijnde ordonnantie gebruik maakt. De vergelijking is derhalve niet pertinent.

Aanvullende memories betreffende de vragen die door het Hof in zijn beschikking van 20 december 1995 zijn gesteld

Aanvullende memorie van J. Boton en de n.v. Herpain

A.11.1. Om te antwoorden op de in hoofdzaak technische vragen die door het Hof zijn gesteld, werden twee deskundigen geraadpleegd : professor Chapelle van de « Faculté polytechnique de Mons » (laboratorium voor akoestiek) alsmede het Wetenschappelijk en Technisch Centrum voor het Bouwbedrijf (W.T.C.B.), waarvan de conclusies, die bij de memorie zijn gevoegd, worden geacht deel ervan uit te maken.

A.11.2. Alvorens te antwoorden op de twee vragen die door het Hof werden gesteld, voert het W.T.C.B. aan dat sommige types van materieel, die erom bekend staan dat zij het meeste lawaai produceren, onderworpen zijn aan besluiten die hun geluidsvermogen beperken en die zijn genomen met toepassing van Europese richtlijnen van 1984 en 1987. Die besluiten, die zijn genomen door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, hebben betrekking op de motorcompressoren, de torenkranen, de elektrogeengroepen voor lassen en vermogen, de betonbrekers, de handbediende drillboren en de gazonmaaiers; die gereedschappen zijn voorzien van een plaatje met het Europese letterwoord en het toegelaten vermogen.

In verband met de eerste vraag moet worden gesteld dat het uitvoeren van bouwwerken, zelfs met behulp

van het aldus goedgekeurde materieel, niet kan gebeuren met inachtneming van de maximale overschrijdingen die in de ordonnantie van 16 mei 1991 zijn voorgeschreven. Het gebruik van een gewone boormachine, een gazonmaaier of een claxon leidt trouwens al tot de overschrijding van de toegestane geluidsdrempels. Die ordonnantie zou een reeks bronnen die als tijdelijk worden beschouwd, moeten uitsluiten.

Wat de technische haalbaarheid betreft van een bijkomende geluidsbehandeling (tweede vraag), moet worden gesteld dat de behandeling van de werktuigen zelf in de vorm van het aanbrengen van een geluiddemper of overkapping, niet te verwezenlijken is en het niet mogelijk maakt de ordonnantie in acht te nemen bij bepaalde werkzaamheden, met name afbraakwerken of het heien van palen. Het aanbrengen van een omkasting rond de werktuigen en de bouwplaats lijkt van zijn kant utopisch.

A.11.3. Wat de eerste vraag betreft, verwijst professor Chapelle eveneens naar de Europese richtlijnen en de hierboven aangehaalde besluiten en stelt dat er dus wettelijke grenzen bestaan voor de geluidsemisatie van het bouw materieel waarop die normen van toepassing zijn en dat dus enkel kan worden verkocht mits het verkrijgen van de E.E.G.-goedkeuring. Blijft niettemin de vraag of het gebruik van dat bouw materieel, hoewel het in overeenstemming is met die emissiegrenzen, ook voldoet aan de ordonnantie van 16 mei 1991. Bijvoorbeeld, bij het gebruik van een goedgekeurde drillboor blijkt dat de verkregen minimale overschrijding, op een afstand van 100 meter van de geluidsbron, 7 dB bedraagt, hetgeen verder gaat dan de bij de ordonnantie toegestane geluids drempel.

Wat de tweede vraag betreft, moet worden gesteld dat het gebruik van alternatief materieel ofwel onmogelijk blijkt (voor het heien van palen), ofwel utopisch (omkasting rond de bouwplaats), ofwel moeilijk en onvoldoende doeltreffend (geluidsschermen tussen de bron en de omgeving).

Aanvullende memorie van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering

A.12.1. Op de eerste vraag dient een genuanceerd antwoord te worden gegeven. Is het weliswaar zo dat verschillende bouwplaatsen in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest de ordonnantie van 16 mei 1991 niet in acht nemen, dan kan daaruit nog niet worden afgeleid dat bouw werken noodzakelijkerwijze verboden geluidshinder veroorzaken. Uit de conclusies van de deskundige die door het Gewest werd geraadpleegd, blijkt dat de geluidshinder niet alleen afhankelijk is van het gebruikte materieel, maar ook van de bijzondere omstandigheden van de concrete toepassing, zoals de lokalisatie van het materieel, de omstandigheden waarin het wordt gebruikt en de gedragingen van het personeel dat het werk uitvoert. De eerste vraag dient dus ontkennend te worden beantwoord.

A.12.2. Als antwoord op de tweede vraag voegt de Brusselse Hoofdstedelijke Regering bij haar memorie een verslag van de vennootschap Acoustical Technologies (« A-Tech »), dat wordt geacht integraal deel uit te maken van die memorie. In dat verslag wordt « ten aanzien van de verschillende stadia van de bouw werken ingegaan op de klassiek gebruikte 'werktuigen/methodes', de inachtneming van de voorschriften van artikel 6 van de ordonnantie bij de aanwending van die procédés, de technische mogelijkheden om het gebruikslawaai te beperken en de weerslag van die technische oplossingen op de inachtneming van de voorschriften van artikel 6 van de ordonnantie ».

Aanvullende memorie van de Ministerraad

A.13. Aangezien de Ministerraad in dit stadium van de rechtspleging geen opmerkingen heeft, behoudt hij zich het recht voor om opmerkingen te formuleren na inzage van de memories die door de andere partijen zijn neergelegd.

Aanvullende memorie van E. Magnus en A. Meurant

A.14. Vermits deze partijen niet kunnen antwoorden op de door het Hof gestelde vragen, rekening houdend met de hoge kosten van het deskundig onderzoek dat ze vereisen, beperken zij zich ertoe te verwijzen naar hun memorie en inzonderheid naar de uiteenzetting betreffende de opportuniteit van de maatregelen waartoe de wetgever heeft beslist.

Tweede aanvullende memorie van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering

A.15. Verwijzend naar een nota van J.-P. Clairbois, ingenieur akoestiek bij de vennootschap «ATech» - nota die integraal deel uitmaakt van de memorie -, uit de Brusselse Hoofdstedelijke Regering kritiek op het partijdig en onvoldoende genuanceerd karakter van de verslagen die zijn neergelegd door J. Boton en de n.v. Herpain, beklagden voor de verwijzende rechter. Op technisch en wetenschappelijk vlak kan men geen algemene besluiten trekken uit particuliere voorbeelden die zijn geanalyseerd in theoretische omstandigheden die zich in de praktijk nooit voordoen.

- B -

De ordonnantie van 16 mei 1991 en de in het geding zijnde bepaling

B.1.1. Bij vonnis van 16 februari 1995 stelt de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel aan het Hof de twee hierboven vermelde prejudiciële vragen over artikel 6 van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 16 mei 1991 betreffende de strijd tegen geluidshinder in de rust- en woonruimten in Brussel.

B.1.2. Naar luid van de toelichting van het voorstel waaruit de ordonnantie is ontstaan, heeft zij tot doel « de burgers te beschermen tegen geluidshinder in de rust- en woonruimten gelegen op het grondgebied van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest » (*Gedr. St.*, Brusselse Hoofdstedelijke Raad, 1990-1991, nr. A-66/1, p. 1).

Ook het volgende is gesteld :

« Voor het ogenblik wordt enkel in sommige van deze genoemde bepalingen, het veroorzaken van geluidshinder vanuit de geluidsbron gereglementeerd, zonder dat er rekening wordt gehouden met het storingsgevoel van de groepen in de rust- of woonruimten.

Inderdaad, met uitzondering van de Bouwverordening van de Agglomeratie is er geen enkele van deze bepalingen die *de immissie van geluidshinder reglementeert*, dit wil zeggen het meten en het waarnemen van verspreide geluiden *in het ontvangend milieu*.

Bijgevolg beantwoordt deze ordonnantie aan de dubbele doelstelling een juridische leemte op te vullen, enerzijds wat de immissie van het geluidsniveau en de evaluatie van het storingsniveau voor de burgers betreft, en anderzijds om de aanvaardbare grenzen in de rust- en woonruimten te bepalen. » (*ibid.*, p. 2)

B.1.3. Artikel 6, de enige bepaling waarover het Hof wordt ondervraagd, maakt deel uit van

hoofdstuk II van de ordonnantie, dat de normen, methoden en meetomstandigheden bepaalt. Zoals blijkt uit het opschrift van de rubriek waartoe het behoort, preciseert het de « grenswaarden van de geluidsniveaus » die door de ordonnantie zijn toegestaan en bepaalt :

« § 1. De geluidsbronnen, binnenin een gebouw of erbuiten, maar buiten het lokaal waarin de metingen worden verricht, mogen geen overschrijdingen veroorzaken hoger dan :

- 3 dB (A) in de rustruimten, (slaapkamers in woningen, ziekenhuizen, hotels, enz.) en in de ontspanningsruimten die een bijzondere geluidsdemping vergen (concertzalen, opnamestudio's, schouwburgen, conferentiezalen, bioscopen, enz.);

- 6 dB (A) in de woonruimten, dat wil zeggen in de ruimten van de woning die overdag worden bezet (woonkamer, eetkamer, salon) in de bureaus en klaslokalen, enz.

§ 2. De metingen worden verricht tijdens de normale bezettingstijd van de onderzochte ruimte, naargelang de bestemming van deze ruimte.

§ 3. De overschrijdingen die het globaal niveau niet boven de 30 of meer dB (A) brengen, komen niet in aanmerking. »

Volgorde van het onderzoek van de prejudiciële vragen

B.2. De eerste prejudiciële vraag heeft betrekking op de inachtneming, door het voormelde artikel 6, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. De tweede vraag heeft betrekking op de overeenstemming van die bepaling met de bevoegdheidsregels.

Het onderzoek van de overeenstemming van een bepaling met de bevoegdheidsregels moet het onderzoek van de bestaanbaarheid ervan met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet voorafgaan.

Ten aanzien van de inachtneming van de bevoegdheidsregels

B.3. Zoals reeds is vermeld, stelt het verwijzende rechtscollege de vraag in volgende bewoordingen :

« Schendt artikel 6 van de voormelde ordonnantie van 16 mei 1991 de regels die zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten, en inzonderheid artikel 6, § 1, VI, van de bijzondere wet van 8 augustus

1980 tot hervorming der instellingen, dat bepaalt dat de gewesten in economische aangelegenheden hun bevoegdheden uitoefenen met inachtneming van met name de vrijheid van handel en nijverheid, in zoverre het als overtreding bestempelt, de geluidshinder die door gelijk welke geluidsbron in de rust- en woonruimten wordt teweeggebracht, met inbegrip van geluidshinder ten gevolge van werken, dermate dat het de uitoefening van het beroep van aannemer op het Brusselse grondgebied onmogelijk maakt ? »

B.4. Volgens de burgerlijke partijen voor de verwijzende rechter, E. Magnus en A. Meurant, zou de vraag onontvankelijk moeten worden verklaard «doordat de formulering ervan duidelijk tendentieus is en doordat zij een feit dat helemaal niet is aangetoond en dat volkomen betwistbaar is, als verworven beschouwt, namelijk dat de beoogde bepaling het beroep van aannemer op het Brusselse grondgebied praktisch onmogelijk maakt ».

De feitelijke gevolgen die de verwijzende rechter verbindt aan de norm waarover hij het Hof ondervraagt, kunnen niet de onontvankelijkheid van de prejudiciële vraag tot gevolg hebben.

B.5. Het komt derhalve het Hof toe de overeenstemming van artikel 6 van de ordonnantie van 16 mei 1991 met de bevoegdheidsregels na te gaan, inzonderheid met artikel 6, § 1, VI, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Rekening houdend met de datum waarop de in het geding zijnde bepaling werd aangenomen, dient te worden verwezen naar de bijzondere wet van 8 augustus 1980 zoals die van kracht was vóór de wijziging ervan bij de wet van 16 juli 1993.

B.6.1. Zoals blijkt uit de parlementaire voorbereiding die is geciteerd in B.1.2, heeft de ordonnantie van 16 mei 1991 op een algemene manier tot doel de burgers te beschermen tegen geluidshinder in de rust- en woonruimten; die hinder wordt niet gezien vanuit het oogpunt van de emissie ervan, doch vanuit het oogpunt van de immissie, dat wil zeggen van het waarnemen ervan in het ontvangend milieu dat door de ordonnantie wordt beschermd. Artikel 6 heeft tot doel de maximaal toegestane overschrijding in die lokalen te bepalen, waarbij de overschrijding wordt gedefinieerd als het surplus aan geluid ten opzichte van het achtergrondgeluid dat door de beoogde geluidsbron wordt geproduceerd; wat de toegestane overschrijding betreft, maakt voormeld artikel 6 een onderscheid naargelang het gaat om rust- of woonruimten, waarvoor de maximale geluidsdrempel bepaald is op respectievelijk 3 en 6 dB(A).

B.6.2. Artikel 6 van de ordonnantie van 16 mei 1991 steunt op artikel 6, § 1, II, 1^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, gewijzigd bij de bijzondere wet van 8 augustus 1988. Op

grond van die bijzondere bepaling zijn de gewesten immers bevoegd voor :

« II. Wat het leefmilieu betreft :

1° de bescherming van het leefmilieu met inbegrip van de algemene sectoriële normen, met eerbiediging van de algemene en sectoriële normen vastgesteld door de nationale overheid wanneer er geen Europese normen bestaan. »

Met de term « de bescherming van het leefmilieu » wordt beoogd de strijd tegen de water- en de luchtverontreiniging en tegen de geluidshinder.

B.7. Het voormelde artikel 6, § 1, II, 1°, stelde evenwel, vóór de wijziging ervan bij de bijzondere wet van 16 juli 1993, grenzen aan de normeringsbevoegdheid van de gewesten met betrekking tot de bescherming van het leefmilieu, vermits het stelde dat de gewesten bevoegd waren voor de bescherming van het leefmilieu met inbegrip van de algemene en sectoriële normen, evenwel met eerbiediging van de algemene en sectoriële normen vastgesteld door de nationale overheid wanneer er geen Europese normen bestonden.

Uit die bepaling volgde dat het gewest bij het vaststellen van algemene of sectoriële normen rekening moest houden met de ter zake bestaande Europese milieuhygiënische normen of de normen vastgesteld door de federale wetgever.

Het blijkt niet - en het wordt trouwens door de Ministerraad niet beweerd - dat de gewestwetgever, door de betwiste bepalingen aan te nemen, inbreuk zou hebben gepleegd op federale of Europese normen ter zake.

B.8.1. Bovendien moet worden opgemerkt dat de gewestwetgever bij de uitoefening van de bevoegdheden die in artikel 6, § 1, II, 1°, van de bijzondere wet zijn bedoeld, geen afbreuk mag doen aan de afbakening van andere in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bedoelde bevoegdheidstoewijzingen.

Volgens de beklaagde en de voor hem burgerrechtelijk aansprakelijke partij voor de verwijzende rechter zou artikel 6 van de ordonnantie van 16 mei 1991 inbreuk maken op de vrijheid van handel en nijverheid, doordat de immissiedrempels die het bepaalt het opzetten van een bouwplaats in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest onmogelijk zouden maken. Het zou derhalve artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 schenden.

B.8.2. Artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalt :

« In economische aangelegenheden oefenen de Gewesten hun bevoegdheden uit met inachtneming van de beginselen van het vrije verkeer van personen, goederen, diensten en kapitalen en van de vrijheid van handel en nijverheid, alsook met inachtneming van het algemeen normatief kader van de economische unie en de monetaire eenheid, zoals vastgesteld door of krachtens de wet, en door of krachtens de internationale verdragen. »

B.8.3. De vrijheid van handel en nijverheid kan niet als een absolute vrijheid worden opgevat.

De bevoegde wetgever kan ertoe worden gebracht - zij het in de economische sector of in andere sectoren - de handelingsvrijheid van de betrokken personen of ondernemingen te beperken, wat noodzakelijkerwijze een weerslag zal hebben op de vrijheid van handel en nijverheid. De gewesten zouden slechts die vrijheid schenden, indien ze die vrijheid zouden beperken zonder dat daartoe enige noodzaak bestaat of indien die beperking kennelijk onevenredig zou zijn met het nagestreefde doel of aan het beginsel op zodanige wijze afbreuk zou doen dat de economische unie erdoor in het gedrang komt.

Om op een adequate manier de geluidshinder in de rust- en woonruimten te bestrijden, wanneer die hinder een niveau overschrijdt dat storend voor de burgers wordt geacht, heeft de gewestwetgever te dezen de betrokken personen en ondernemingen beperkingen van de vrijheid van handel en nijverheid kunnen opleggen; er dient evenwel te worden nagegaan of het in het geding zijnde artikel 6, doordat het maximale overschrijdingen van 3 en 6 dB(A) vaststelt voor de geluidsbronnen afkomstig van bouwplaatsen, niet op een onevenredige manier de vrijheid van handel en nijverheid beperkt.

B.8.4. Zowel in zijn memorie als in zijn memorie van antwoord betoogt de Ministerraad dat het aanbrengen van een geluidsisolatie op het materieel van de bouwplaats en het gebruik van minder luidruchtig materieel het mogelijk zouden maken de bij artikel 6 van de ordonnantie van 16 mei 1991 toegestane overschrijdingsniveaus in acht te nemen.

Als antwoord op de twee vragen die het Hof in zijn beschikking van 20 december 1995 heeft gesteld - die met name betrekking hadden op de technische uitvoerbaarheid en de kosten van de aldus voorgestelde technische oplossingen -, hebben de partijen aanvullende memories neergelegd, waarbij in sommige gevallen deskundigenverslagen waren gevoegd.

B.8.5. Wanneer zij technisch haalbaar zijn, maken de geluidsisolatie van het bouwmaterieel en het gebruik van de minst luidruchtige methoden en materieel het doorgaans mogelijk de bij de ordonnantie toegestane maximale geluidsniveaus niet te overschrijden. Die oplossingen blijken evenwel niet technisch mogelijk voor alle fasen van de werken en ten aanzien van elk materieel en elke methode die voor de uitvoering van bouwwerken zijn vereist. Aldus stelt het verslag van de deskundige die door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering werd geraadpleegd, dat de werktuigen en methoden die bij de uitvoering van sommige fasen worden gebruikt overschrijdingen veroorzaken

die onvermijdelijk hoger zijn dan de toegestane. Dat verslag stelt bovendien dat er geen technisch middel bestaat om het door die werktuigen en methoden veroorzaakte geluid te verminderen; daaruit volgt dat voor die fasen van de bouwwerken de niet-inachtneming van de bij artikel 6 toegestane overschrijdingsdrempels onvermijdelijk lijkt.

Uit wat voorafgaat volgt dat voor die bouwwerken waarvoor geen techniek bestaat die het mogelijk zou maken artikel 6 van de ordonnantie van 16 mei 1991 in acht te nemen, die bepaling tot gevolg heeft dat de aannemers van bouwwerken voor het volgende alternatief worden geplaatst : ofwel afzien van de uitvoering van die werken, ofwel de uitvoering ervan toch aanvaarden en zich daarbij onvermijdelijk plaatsen in een situatie van overtreding ten aanzien van artikel 6 van de voormelde ordonnantie, met het risico onder de toepassing van de in artikel 15 ervan bepaalde strafrechtelijke sancties te vallen. Rekening houdend met die gevolgen, raakt de in het geding zijnde bepaling de vrijheid van handel en nijverheid op een onevenredige manier ten aanzien van het nagestreefde doel.

Vermits artikel 6 van de ordonnantie van 16 mei 1991 op een ongedifferentieerde wijze, dat wil zeggen zonder de geluidsbronnen die technisch gezien niet aan die maxima kunnen voldoen van zijn toepassingsgebied uit te sluiten, maxima oplegt aan de geluidsoverschrijdingen afkomstig van bouwplaatsen, schendt dat artikel, in zoverre het van toepassing is op de bouwplaatsen, artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Ten aanzien van de inachtneming van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet

B.9. Aangezien de eventuele schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet geen aanleiding kan geven tot een ruimere vaststelling van ongrondwettigheid dan die welke volgt uit de in B.8.5 vastgestelde schending van de bevoegdheidsregels, dient de eerste vraag niet te worden onderzocht.

Om die redenen,

het Hof,

zegt voor recht :

- artikel 6 van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 16 mei 1991 betreffende de strijd tegen geluidshinder in de rust- en woonruimten in Brussel schendt artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, in zoverre het van toepassing is op de geluidsbronnen die afkomstig zijn van bouwplaatsen;

- er moet niet worden geantwoord op de vraag over de eventuele schending door het voormelde artikel 6 van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Aldus uitgesproken in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 15 mei 1996.

De griffier,

De voorzitter,

L. Potoms

M. Melchior