

Rolnummer 4540
Arrest nr. 120/2009 van 16 juli 2009

## A R R E S T

---

*In zake* : de prejudiciële vraag over artikel 70, eerste lid, van het decreet van het Waalse Gewest van 27 juni 1996 betreffende de afvalstoffen, gesteld door de Raad van State.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en M. Bossuyt, en de rechters P. Martens, R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels en T. Merckx-Van Goey, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\*      \*

### I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij arrest nr. 187.140 van 16 oktober 2008 in zake (1) Michel Tillieut en de vzw « Association des habitants de Louvain-la-Neuve » en (2) Willy Grégoire tegen het Waalse Gewest, tussenkomen partij: de nv « Propreté, Assainissement, Gestion de l'Environnement » (thans de nv « Shanks ») waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 24 oktober 2008, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 70, eerste lid, van het decreet van de Waalse Gewestraad van 27 juni 1996 betreffende de afvalstoffen de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 23 van de Grondwet, in zoverre de gemeenten en de buurtbewoners van de sites waarvoor, op grond van die overgangsbepaling, een aanvraag tot vergunning om een centrum voor technische ingraving te bouwen of te exploiteren werd ingediend, met het oog op het voorstellen van alternatieven voor het oorspronkelijke project, inzonderheid wat de lokalisering ervan betreft, enkel worden gehoord voor de projecten die door publiekrechtelijke personen zijn gepland, terwijl krachtens de artikelen 25 en 26 van het voormelde decreet van 27 juni 1996, de gemeenten en de buurtbewoners van een toekomstig centrum voor technische ingraving dat is opgenomen in het ontwerpplan van de CTI's, hoe dan ook, zij het in het raam van de effectenstudie of in het raam van de procedure tot herziening van de gewestplannen, kritiek kunnen uiten ten aanzien van de opportuniteit van de site die hen aanbelangt ten opzichte van de andere in aanmerking genomen sites of andere mogelijke sites ? ».

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- Michel Tillieut, wonende te 1348 Ottignies-Louvain-la-Neuve, Vieux chemin de Namur 18, de vzw « Association des habitants de Louvain-la-Neuve », waarvan de maatschappelijke zetel is gevestigd te 1348 Louvain-la-Neuve, Scavée du Biéreau 3, en Willy Grégoire, wonende te 1490 Court-Saint-Etienne, Clos de Profondval 20;

- de nv « Shanks » (voorheen de nv « Propreté, Assainissement, Gestion de l'Environnement »), waarvan de maatschappelijke zetel is gevestigd te 1435 Mont-Saint-Guibert, rue Edouard Belin 3/1;

- de Waalse Regering.

Op de openbare terechtzitting van 2 juni 2009 :

- zijn verschenen :

. Mr. J. Sambon, advocaat bij de balie te Brussel, voor Michel Tillieut, de vzw « Association des habitants de Louvain-la-Neuve » en Willy Grégoire;

. Mr. F. Haumont, advocaat bij de balie te Brussel, voor de nv « Shanks »;

. Mr. P. Moërynck, advocaat bij de balie te Brussel, *loco* Mr. E. Orban de Xivry en Mr. J.-F. Cartuyvels, advocaten bij de balie te Marche-en-Famenne, voor de Waalse Regering;

- hebben de rechters-verslaggevers P. Martens en T. Merckx-Van Goey verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

## *II. De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil*

De verzoekende partijen voor de Raad van State vorderen de nietigverklaring van de artikelen 2 tot 75 van het ministerieel besluit van 16 december 1998 waarmee de nv « Shanks » (vroeger nv « Page ») wordt toegestaan de exploitatie voort te zetten van een centrum voor technische ingraving (hierna : « CTI ») van klasse 2 te Mont-Saint-Guibert.

De verzoekers voor de Raad van State voeren met name aan dat de overgangsbepaling waarin artikel 70 van het Waalse decreet van 27 juni 1996 betreffende de afvalstoffen voorziet en die ten grondslag ligt aan het betwiste besluit, in strijd zou zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet indien zij in die zin zou moeten worden geïnterpreteerd dat zij de vestiging en exploitatie van dat CTI mogelijk maakt, los van elke planning van de sites voor het beheer van afvalstoffen. Dat artikel 70 regelt de toekenning van vergunningen voor de CTI's tot de inwerkingtreding van het plan van de CTI's.

Na te hebben onderstreept dat de artikelen 25 en 26 van het voormelde decreet van 27 juni 1996 de procedurele waarborgen vaststellen die tijdens de totstandkoming van het plan van de CTI's moeten worden nageleefd, merkt de Raad van State op dat, op grond van artikel 70, eerste lid, van het decreet van 27 juni 1996, de procedure voor de toekenning van een stedenbouwkundige vergunning slechts in een openbare raadpleging vóór het milieueffectenrapport voorziet wanneer het een project betreft dat door publiekrechtelijke rechtspersonen is gepland. Hieruit volgt dat, ten aanzien van de vestiging of de exploitatie van een centrum voor technische ingraving, een verschil in behandeling bestaat tussen, enerzijds, de gemeenten en buurtbewoners van een toekomstig CTI dat is opgenomen in het ontwerpplan met de CTI's, die worden gehoord in het kader van een milieueffectenrapport, alsook in het kader van de procedure tot herziening van de gewestplannen, en die bij die gelegenheid kritiek kunnen uiten op de opportuniteit van de lokalisatie van de site ten opzichte van de andere in aanmerking genomen of geplande sites en, anderzijds, de gemeenten en buurtbewoners van de sites die het voorwerp uitmaken van een aanvraag tot het verkrijgen van een vergunning om een CTI te bouwen of te exploiteren, in het kader van de overgangspprocedure waarin artikel 70, eerste lid, van het decreet van 27 juni 1996 voorziet, die, met het oog op het voorstellen van alternatieven voor het oorspronkelijke project, met name ten aanzien van de lokalisatie ervan, alleen worden gehoord voor de projecten die door publiekrechtelijke personen zijn gepland. Te dezen gaat de aanvraag die aanleiding geeft tot de bestreden handeling evenwel uit van een privaatrechtelijke persoon.

De Raad van State acht het derhalve noodzakelijk de hiervoor weergegeven prejudiciële vraag te stellen.

## *III. In rechte*

- A -

### *Standpunt van de verzoekende partijen voor de Raad van State*

A.1. De verzoekende partijen voor de Raad van State herinneren in eerste instantie eraan dat in de richtlijn 75/442/EEG betreffende afvalstoffen, in het decreet van 5 juli 1985 met betrekking tot de afvalstoffen en in het

voormelde decreet van 27 juni 1996 de beginselen van de planning en de administratieve vergunning voor afvalinstallaties zijn verankerd.

Zij zijn overigens van mening dat de prejudiciële vraag pertinent is, hoewel de vergunning van 16 december 1998, die voor de Raad van State wordt bestreden, is opgeheven bij een ministerieel besluit van 10 mei 2004 waarmee aan de nv « Shanks » een nieuwe vergunning wordt verleend. Tegen dat ministerieel besluit is immers een beroep tot nietigverklaring ingesteld. Hieruit volgt dat, indien dat beroep wordt ingewilligd, het de nietigverklaring van de vergunning van 10 mei 2004 met zich zal meebrengen, hetgeen ertoe zal leiden dat de vergunning van 16 december 1998 zal worden geacht nooit te zijn opgeheven.

A.2. De in de prejudiciële vraag beoogde situaties zijn voldoende vergelijkbaar, ook al heeft de planning betrekking op sites, terwijl de in het geding zijnde bepaling betrekking heeft op projecten. De vestiging en de exploitatie van een gecontroleerde stortplaats of van een CTI zijn immers altijd onderworpen geweest aan de milieu- en ruimtelijke planning en aan de daaraan verbonden procedurele waarborgen.

A.3. Bij de totstandkoming van een plan van de CTI's kan iedereen, tijdens openbare onderzoeken *ad hoc*, de bestemming van een site als een CTI bespreken. Dat is het geval tijdens het openbaar onderzoek met betrekking tot de totstandkoming of de wijziging van de gewestplannen, alsook tijdens het openbaar onderzoek betreffende het plan van de CTI's. De in het geding zijnde bepaling staat de vestiging van een CTI daarentegen toe zonder enige raadpleging van de bevolking die het de buurtbewoners mogelijk zou maken de keuze van de site te betwisten.

Hiermee wijkt de wetgever eveneens af van het stelsel vóór de inwerkingtreding van het in het geding zijnde decreet. Op grond van het decreet van 5 juli 1985 kon de machtiging om een stortplaats te vestigen en te exploiteren immers enkel worden verleend met naleving van, enerzijds, het plan inzake het beheer van afvalstoffen en, anderzijds, de in het gewestplan gedefinieerde bestemmingen.

Het is juist dat het vroegere artikel 185 van het WWROSP (Waals Wetboek van Ruimtelijke Ordening, Stedenbouw en Patrimonium), ten aanzien van de gewestplannen, preciseerde dat de bouwwerken voor openbare diensten en gemeenschapsvoorzieningen konden worden toegestaan buiten de daarvoor speciaal bestemde gebieden, voor zover ze verenigbaar waren met de algemene bestemming en het architecturale karakter van het betrokken gebied. Niettemin heeft de wetgever pas bij de aanneming van het in het geding zijnde decreet verklaard dat de CTI's het karakter van openbare dienst hebben. Vroeger moest de exploitatie van een stortplaats door een privépersoon worden beschouwd als een winstgevendende handeling met economisch oogmerk. Zij kon niet meer worden beschouwd als een bouwwerk voor gemeenschapsvoorzieningen, gelet op de restrictieve interpretatie die aan dat begrip moet worden gegeven.

Hoewel het gewettigd is te voorzien in een overgangsbepaling in afwachting van de totstandkoming van het plan van de CTI's, is het niet begrijpelijk dat de overgangsregeling afwijkt van alle richtpunten van de vroegere juridische regeling.

A.4. De ingevoerde regeling is bovendien geenszins verantwoord, hoewel de afdeling wetgeving van de Raad van State in haar advies heeft gewezen op het gevaar van een bepaling die in die zin zou kunnen worden geïnterpreteerd dat zij, vóór de aanneming van het plan van de CTI's, toelaat vergunningen te verlenen voor de vestiging of de exploitatie van de CTI's in gebieden waar, op grond van de geldende teksten, dergelijke installaties niet konden worden toegestaan.

A.5. De in het geding zijnde bepaling heeft evenmin een beperkte draagwijdte. De verplichting dat het CTI waarop de vergunningsaanvraag betrekking heeft, in een industrie-, landbouw- of ontginningsgebied moet zijn gelegen, omvat immers alle hypothesen waarin een CTI zou kunnen worden toegestaan.

A.6. Hieruit vloeit een schending voort van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, alsook van artikel 23 ervan, dat de overheid ertoe verplicht op te treden op het vlak van de bescherming van het leefmilieu en dat een *standstill*-regel inhoudt.

*Standpunt van het Waalse Gewest*

A.7. Het Waalse Gewest herinnert in de eerste plaats aan de feiten van het geding en onderstreept dat de uitbater van de betrokken stortplaats op 10 mei 2004 een nieuwe enige vergunning heeft verkregen om met name de capaciteit van het betrokken CTI uit te breiden.

Die vergunning heft de vorige vergunning op, die het voorwerp uitmaakt van de procedure voor de Raad van State tijdens welke de prejudiciële vraag is gesteld. De vergunning van 10 mei 2004 maakt evenwel eveneens het voorwerp uit van een procedure tot nietigverklaring voor de Raad van State.

A.8. De in het geding zijnde bepaling is een overgangsbepaling die geldt tot de inwerkingtreding van het plan van de CTI's. Zij heeft overigens alleen betrekking op de terreinen in industrie-, landbouw- en ontginningsgebieden in de zin van de gewestplannen. Ten slotte is zij beperkt tot de aanvragen om CTI's te vestigen en te exploiteren en tot de aanvragen tot het verkrijgen van een bouwvergunning die vóór 27 juni 1996 ontvankelijk zijn verklaard.

Er dient overigens aan te worden herinnerd dat het in het geding zijnde decreet de vestiging en exploitatie van andere CTI's dan die welke uitsluitend voor een afvalstoffenproducent zijn bestemd, onder de openbare diensten rangschikt.

A.9. Volgens het Waalse Gewest waren de vroegere artikelen 185 en 187 van het WWROSP van toepassing op de datum van inwerkingtreding van het in het geding zijnde decreet. Die bepalingen stonden, onder bepaalde voorwaarden, bouwwerken voor openbare en gemeenschapsvoorzieningen toe buiten de daarvoor speciaal bestemde gebieden, alsook de exploitatie van gevaarlijke bedrijven, zelfs indien die activiteit niet in overeenstemming was met de voorschriften van het gewestplan. Hieruit volgt dat de in het geding zijnde bepaling geen bestaande procedurele waarborg opheft.

Bijgevolg dienen de juridische regelingen te worden vergeleken die van toepassing zijn op, enerzijds, de vergunningsaanvraag die steunt op de in het geding zijnde bepaling en, anderzijds, de vergunningsaanvraag die het voorwerp uitmaakt van een beslissing na de datum van inwerkingtreding van het plan van de CTI's. Uit die vergelijking blijkt echter dat de vergunningsaanvraag met betrekking tot een site die is opgenomen in het plan van de CTI's beantwoordt aan een lichtere procedurele regeling dan die voor de vergunningsaanvraag die op de in het geding zijnde bepaling steunt. Artikel 26, § 4, van het in het geding zijnde decreet stelt de vergunningsaanvraag waarvan het voorwerp overeenstemt met de bestemming die in het plan van de CTI's voor die site is gekozen, immers in principe vrij van de toepassing van de bepalingen van het decreet van 11 september 1985 tot organisatie van de waardering van de weerslagen op het leefmilieu in het Waalse Gewest.

A.10. Het Waalse Gewest onderstreept voorts dat het Hof de grondwettigheid van overgangsbepalingen herhaaldelijk heeft aanvaard.

Te dezen vermocht de Waalse decreetgever, aangezien hij de vestiging en de exploitatie van andere CTI's dan die welke uitsluitend voor een afvalstoffenproducent zijn bestemd, rangschikt onder de openbare diensten, op rechtmatige wijze te voorzien in een overgangsbepaling om het beginsel van de continuïteit van de openbare dienst te waarborgen. De decreetgever zou niet coherent hebben gehandeld indien hij geen mechanisme had ingevoerd om de toekenning van een vergunning mogelijk te maken in afwachting van de aanneming van het plan van de CTI's. Het in het geding zijnde overgangsmechanisme maakt het de uitbaters en meer bepaald diegenen onder hen die reeds hebben geïnvesteerd in de inrichting van een CTI, bovendien mogelijk hun activiteiten voort te zetten met inachtneming van de volksgezondheid en het leefmilieu.

Het Hof van Justitie heeft zelf geoordeeld dat de richtlijn 75/442/EEG, gewijzigd bij de richtlijn 91/156/EEG, zich niet ertegen verzet dat een lidstaat die niet binnen de vastgestelde termijn een plan inzake het beheer van de afvalstoffen heeft aangenomen, individuele exploitatievergunningen verleent.

A.11. Ten slotte is de vergunningsaanvraag die steunt op de in het geding zijnde bepaling niet volledig bindend voor de overheid wat de lokalisatie ervan betreft. Niet alleen mogen de betrokken gemeenten en de buurtbewoners opmerkingen formuleren tijdens het openbaar onderzoek, zelfs wat de lokalisatie betreft, maar bovendien is de bevoegde overheid niet ertoe gehouden de aanvraag goed te keuren die zou voldoen aan de in het geding zijnde bepaling vastgestelde voorwaarden.

*Standpunt van de nv « Shanks »*

A.12. In hoofdorde is de tussenkomende partij voor de Raad van State van mening dat de prejudiciële vraag niet pertinent is. De voor de Raad van State bestreden administratieve handeling is immers verdwenen uit de rechtsorde, vermits zij is opgeheven door de nieuwe vergunning die op 10 mei 2004 aan die partij is verleend.

Het is juist dat die nieuwe vergunning het voorwerp uitmaakt van een beroep tot nietigverklaring voor de Raad van State. In zijn arrest betreffende de vordering tot schorsing heeft de Raad van State echter geoordeeld dat het middel afgeleid uit de ongrondwettigheid van artikel 70, tweede lid, van het in het geding zijnde decreet niet ernstig was.

A.13. In ondergeschikte orde zou moeten worden beschouwd dat de in de prejudiciële vraag beoogde situaties niet voldoende vergelijkbaar zijn.

In de prejudiciële vraag wordt immers een vergunningsaanvraag met betrekking tot een welbepaald project dat op zeer gedetailleerde wijze wordt uiteengezet in het door de aanvrager ingediende dossier en die, indien zij wordt ingewilligd, de realisatie van het project mogelijk maakt, vergeleken met het voorstel om een site op te nemen in het plan van de CTI's, waarbij die opname niet het recht doet ontstaan om het project te realiseren en geen enkel welbepaald project inhoudt, tenzij de categorie van afvalstoffen die er ooit kunnen worden gestort. Indien het voorstel voor de site wordt aanvaard, dan zal die beslissing alleen tot uiting komen in een bestemming van de bodem, waarbij niets erop wijst dat die ooit zal worden uitgevoerd.

Bovendien bevinden de buurtbewoners en de gemeenten die in de prejudiciële vraag met elkaar worden vergeleken, zich in radicaal verschillende situaties wat de context betreft. In het eerste geval bevinden zij zich in een beperkte overgangssituatie. Alleen de vergunningsaanvragen die ontvankelijk zijn verklaard vóór de aanneming van het in het geding zijnde decreet worden immers beoogd. Volgens de tussenkomende partij voor de Raad van State zou het slechts om twee aanvragen gaan. In het andere geval bevinden de buurtbewoners en de gemeenten zich in een nieuwe rechtstoestand die voortvloeit uit de artikelen 25 en 26 van het in het geding zijnde decreet.

Dat onderscheid is inherent aan elke wetswijziging en de vergelijking van de situatie van de rechtzoekenden vóór en na de uitvoering van die nieuwe wetgeving zou dus niet als pertinent kunnen worden beschouwd.

A.14. In nog meer ondergeschikte orde is de tussenkomende partij voor de Raad van State van mening dat de gemeenten en de buurtbewoners van een site waarvoor een vergunningsaanvraag op basis van de in het geding zijnde bepaling is ingediend, een geheel van procedurele waarborgen genieten die hun een bescherming verzekeren die soortgelijk is aan of zelfs voordeliger is dan die welke de gemeenten en de buurtbewoners genieten van een toekomstig CTI dat in het ontwerpplan van de CTI's is opgenomen.

In beide gevallen wordt een milieueffectenrapport opgesteld, geschiedt een openbaar onderzoek, brengen de Gewestelijke Commissie van Ruimtelijke Ordening en de Waalse Milieuraad voor de Duurzame Ontwikkeling een advies uit en vinden overlegvergaderingen plaats. Tijdens al die fasen kunnen zowel de buurtbewoners van een project als de betrokken gemeente hun standpunt over de lokalisatie van de site laten horen.

Bovendien wordt het milieueffectenrapport betreffende het ontwerpplan van de CTI's opgemaakt op basis van gegevens die meestal beknopter zijn dan die welke zich bevinden in het dossier met betrekking tot de vergunningsaanvraag. Die gegevens hebben immers alleen betrekking op de site en niet op het concrete project van het CTI. In de versie ervan die van toepassing is op het voor de Raad van State hangende geschil voorziet het in het geding zijnde decreet overigens erin dat de aanvragen tot het verkrijgen van een vergunning voor de vestiging en de exploitatie van een site die is opgenomen in het plan van de CTI's en bestemd is voor andere afvalstoffen dan inerte afvalstoffen, en de aanvragen tot het verkrijgen van een bouwvergunning met betrekking tot een dergelijke site in principe zijn vrijgesteld van de toepassing van de bepalingen van het voormelde decreet van 11 september 1985 voor zover het voorwerp ervan in overeenstemming is met de bestemming die in het plan voor die site is gekozen. Ten slotte worden de buurtbewoners en de gemeenten niet geraadpleegd vóór het milieueffectenrapport in het kader van de totstandkoming van het plan van de CTI's, ongeacht of het gaat om sites die worden voorgesteld door publieke personen dan wel privépersonen.

A.15. In uiterst ondergeschikte orde zou moeten worden beschouwd dat het verschil in behandeling waarop in de prejudiciële vraag wordt gewezen, steunt op een objectief criterium en redelijk verantwoord is.

Met de aanneming van de in het geding zijnde bepaling heeft de Waalse decreetgever de overdreven striktheid willen vermijden van een onmiddellijke inwerkingtreding van de andere bepalingen van het in het geding zijnde decreet ten aanzien van de reeds ingediende aanvragen. Een andere redenering zou erop neerkomen te aanvaarden dat geen enkele vergunning met betrekking tot een CTI kon worden verleend zolang de ruimtelijke planning bedoeld in de artikelen 24 en 25 van het in het geding zijnde decreet niet was uitgevoerd. Een dergelijke redenering is niet alleen onverantwoordelijk, vermits zij het onmogelijk maakt alle geproduceerde afvalstoffen te beheren, maar verantwoordt bovendien op zich het vermeende verschil in behandeling. Bij de aanneming van de voor de Raad van State bestreden vergunning werd het afval van één vierde van de totale bevolking van het land naar het CTI van Mont-Saint-Guibert afgevoerd.

Het was des te meer verantwoord te voorzien in een overgangsbepaling daar de Waalse decreetgever de vestiging en de exploitatie van de andere CTI's dan die welke uitsluitend voor de afvalstoffenproducent zijn bestemd, onder de openbare diensten had gerangschikt, en daar hij die operatie koppelde aan de totstandkoming van een ruimtelijke planning van de CTI's.

De in het geding zijnde overgangsmaatregel vertoont ten slotte een beperkt, gecontroleerd en voorzienbaar karakter, vermits hij de bevoegde overheid volledig vrijlaat de gevraagde vergunning te weigeren of toe te kennen, eventueel op grond van overwegingen in verband met de lokalisatie, vermits hij alleen betrekking heeft op de vergunningsaanvragen en aanvragen voor bouwvergunningen die vóór de aanneming van het in het geding zijnde decreet ontvankelijk zijn verklaard, hij enkel van toepassing is tot de inwerkingtreding van het plan van de CTI's en hij beperkt is tot de sites die zijn opgenomen in industrie-, landbouw- of ontginningsgebieden.

- B -

B.1. Artikel 70, eerste lid, van het decreet van het Waalse Gewest van 27 juni 1996 betreffende de afvalstoffen, in de versie ervan die van toepassing was vóór de wijziging ervan bij het decreet van 11 maart 1999, bepaalde :

« Zolang het in artikel 24, § 2, bedoelde plan voor centra voor technische ingraving niet in werking is getreden, kunnen de aanvragen om vergunning tot vestiging en exploitatie in de zin van artikel 11 en de aanvragen om bouwvergunning in de zin van artikel 41, § 1 van het Waalse wetboek van ruimtelijke ordening, stedenbouw en patrimonium die vóór de goedkeuring van dit decreet door de Waalse Gewestraad ontvankelijk zijn verklaard, aanleiding geven tot een vergunning in de industrie-, landbouw- en ontginningsgebieden, zoals bepaald in de artikelen 172, 176 en 182 van hetzelfde Wetboek ».

B.2.1. Dat artikel was een overgangsbepaling die tijdelijk tot aan de inwerkingtreding van het plan van de centra voor technische ingraving (hierna : CTI), het mogelijk maakte dat voor hangende aanvragen vergunningen werden verleend voor de vestiging of de exploitatie.

In de interpretatie van de Raad van State moest de procedure voor de toekenning van dergelijke vergunningen de waarborgen in acht nemen bepaald in het decreet van

11 september 1985 tot organisatie van de waardering van de weerslagen op het leefmilieu in het Waalse Gewest. Aldus moest een milieueffectenrapport worden opgemaakt en moest een openbaar onderzoek worden gevoerd.

B.2.2. Op grond van de artikelen 13 en 14 van het voormelde decreet van 11 september 1985 worden de inhoud en de voorwaarden van het milieueffectenrapport vastgesteld volgens de omvang en de aard van de gevolgen van het project voor het leefmilieu. De gegevens die de opdrachtgever in het kader van die studie moet meedelen, omvatten in elk geval een beschrijving van het project met informatie betreffende de site, het concept en de afmetingen ervan, de gegevens die zijn vereist voor het identificeren of evalueren van de voornaamste effecten die het project zou kunnen hebben op het leefmilieu, een beschrijving van de overwogen maatregelen om belangrijke negatieve gevolgen te voorkomen, te beperken en indien mogelijk op te vangen, alsook een niet-technische samenvatting van de voorgaande rubrieken.

Na de realisatie van het milieueffectenrapport heeft een openbaar onderzoek plaats (artikel 15). De artikelen 26 tot 34 van het besluit van de Waalse Gewestexecutieve van 10 december 1987 « houdende uitvoering van het decreet van 11 september 1985 tot organisatie van de waardering van de weerslagen op het leefmilieu in het Waalse Gewest » regelen de procedure ter zake.

Iedere betrokkene kan, binnen een bepaalde termijn, zijn schriftelijke bezwaren en opmerkingen bij de bevoegde overheid indienen (artikel 29). Indien het aantal personen die bezwaren hebben ingediend, gelijk aan of groter is dan 25, wordt een overlegvergadering georganiseerd (artikel 31). Daarnaast moeten de adviezen van de Waalse Milieuraad voor de Duurzame Ontwikkeling en van de Adviescommissie voor Ruimtelijke Ordening worden ingewonnen (artikel 27).

B.2.3. Zoals het indertijd van toepassing was, voorzag artikel 12, § 2, van hetzelfde decreet bovendien in de raadpleging van het publiek vóór de verwezenlijking van het milieueffectenrapport voor bepaalde soorten van projecten. Dat artikel bepaalde immers :

« Voor de aan een machtiging onderworpen ontwerpen en die door personen naar openbaar recht worden overwogen, wordt de studie inzake de weerslagen door een fase ter



raadpleging van het publiek voorafgegaan. De Executieve stelt de modaliteiten van deze raadpleging vast en de maatregelen die ertoe zijn bestemd om het publiek hierover van tevoren in te lichten.

Het doel van deze fase is het naar voren komen van alternatieven voor het oorspronkelijke ontwerp aan te sporen [*sic*], Deze alternatieven zullen de plaats van vestiging, de uitvoeringstechniek, de methoden voor de oplossing van het probleem en de doelgerichtheid zelf van het ontwerp kunnen beogen. Deze alternatieven worden medegedeeld aan de met de studie belaste persoon volgens een werk- en handelwijze die de Executieve opstelt.

De Executieve zal van dit artikel kunnen afwijken ten opzichte van de openbare ondernemingen die hun bedrijvigheid concurrerend met personen naar privé-recht uitoefenen ».

B.3.1. Het plan van de CTI's is aangenomen bij een besluit van de Waalse Regering van 1 april 1999, bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 13 juli 1999.

B.3.2. De procedure van totstandkoming van het plan van de CTI's is vastgesteld in de artikelen 24 tot 26 van het decreet van 27 juni 1996.

Artikel 24, § 2, belast de Regering ermee een plan van de CTI's op te maken met de sites die kunnen worden gebruikt voor de vestiging en de exploitatie van de CTI's, met uitzondering van de centra voor ingraving die uitsluitend zijn bestemd voor afvalproducenten. Geen enkel ander CTI dan hetwelk uitsluitend is bestemd voor de afvalproducent, kan worden toegestaan, behalve de centra vermeld in het plan van de CTI's.

Op grond van artikel 25, § 2, wordt het ontwerpplan van de CTI's onderworpen aan een milieueffectenrapport. Dat onderzoek wordt verricht door een van de personen die zijn erkend krachtens artikel 11 van het decreet van 11 september 1985 tot organisatie van de waardering van de weerslagen op het leefmilieu in het Waalse Gewest. De in het milieueffectenrapport opgenomen informatie moet minstens betrekking hebben op de elementen waarvan sprake is in artikel 14 van het voormelde decreet.

Daarna stelt de Regering het plan van de CTI's, alsook de wijziging van de betrokken gewestplannen, voorlopig vast. Het aldus vastgestelde plan en het milieueffectenrapport worden onderworpen aan een openbaar onderzoek. Na de afsluiting van het openbaar onderzoek wint de Regering nog het advies in van de Gewestelijke Commissie voor

Ruimtelijke Ordening en van de Waalse Milieuraad voor de Duurzame Ontwikkeling alvorens het plan van de CTI's definitief vast te stellen.

Artikel 26, § 4, van het in het geding zijnde decreet bepaalt :

« De aanvragen om vestiging en exploitatie in de zin van artikel 11 en de aanvragen om bouwvergunning in de zin van artikel 41, § 1, van het Waalse wetboek voor ruimtelijke ordening, stedenbouw en patrimonium, die betrekking hebben op een site die opgenomen is op het plan voor centra voor technische ingraving van niet inerte afvalstoffen, zijn niet onderworpen aan de bepalingen van het [voormelde] decreet van 11 september 1985 [...], voor zover hun voorwerp overeenstemt met de bestemming van die site. Het onderzoek moet in het kader van de vergunningsprocedure geactualiseerd worden, als bovenvermelde aanvragen vijf jaar na goedkeuring van het plan voor centra voor technische ingraving ingediend worden en als het centrum voor technische ingraving sinds het effectenonderzoek wijzigingen heeft ondergaan, waardoor de exploitatie ervan het milieu meer schade berokkent. [...] ».

B.4.1. De Raad van State ondervraagt het Hof over de bestaanbaarheid, met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 23 ervan, van artikel 70, eerste lid, van het in het geding zijnde decreet, in zoverre het de gemeenten en de buurtbewoners van de sites waarvoor een aanvraag tot het verkrijgen van een vergunning om een CTI te bouwen of te exploiteren werd ingediend, niet toelaat te worden gehoord om alternatieven te kunnen voorstellen voor het oorspronkelijke project, met name wat de lokalisatie ervan betreft, behalve indien dat project is gepland door publiekrechtelijke personen, terwijl de gemeenten en buurtbewoners van een toekomstig CTI dat is opgenomen in een ontwerpplan van de CTI's in elke hypothese in het kader van een milieueffectenrapport of van de procedure tot herziening van de gewestplannen kritiek kunnen uiten ten aanzien van de keuze van de site die hen aanbelangt ten opzichte van andere in aanmerking genomen sites of andere mogelijke sites.

In de prejudiciële vraag wordt het Hof dus verzocht zich uit te spreken over de verschillende procedurele waarborgen die, enerzijds, de bij de totstandkoming van een plan van de CTI's betrokken personen en, anderzijds, de personen betrokken bij de toekenning van een vergunning met toepassing van de in het geding zijnde bepaling, genieten. De Raad van State ondervraagt inzonderheid het Hof over de onmogelijkheid, in dat laatste geval, om de lokalisatie van de in het oorspronkelijke project gekozen site te betwisten.

B.4.2. De tussenkomenende partij voor de Raad van State voert aan dat de prejudiciële vraag niet ontvankelijk is omdat het antwoord op die vraag niet noodzakelijk is om het geschil ten gronde te behandelen. De vergunning die het voorwerp uitmaakt van de procedure voor de Raad van State, is immers opgeheven bij ministerieel besluit van 10 mei 2004 dat aan diezelfde partij een enige vergunning toekent teneinde de capaciteit van het in het geding zijnde CTI uit te breiden.

Een beroep tot nietigverklaring tegen het ministerieel besluit van 10 mei 2004 is thans hangende voor de Raad van State. Hieruit volgt dat, in geval van nietigverklaring, de vergunning die wordt beoogd met het eerste beroep tot nietigverklaring nooit zou hebben opgehouden van kracht te zijn. De prejudiciële vraag blijft in die omstandigheden pertinent voor het oplossen van het geschil.

B.4.3. De exceptie wordt verworpen.

B.5.1. Artikel 6, lid 4, van het Verdrag « betreffende toegang tot informatie, inspraak en besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden », ondertekend te Aarhus op 25 juni 1998, bepaalt :

« Elke Partij voorziet in vroegtijdige inspraak, wanneer alle opties open zijn en doeltreffende inspraak kan plaatsvinden ».

Dat Verdrag is op 30 oktober 2001 in werking getreden in de internationale rechtsorde. Het is op 21 januari 2003 door België geratificeerd. Het Waalse Gewest had ermee ingestemd met een decreet van 13 juni 2002.

B.5.2. Zoals ingevoegd door de richtlijn 2003/35/EG, bepaalt artikel 6, lid 4, van de richtlijn 85/337/EEG betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten :

« Het betrokken publiek dient in een vroeg stadium reële mogelijkheden tot inspraak in de in artikel 2, lid 2, bedoelde milieubesluitvormingsprocedures te krijgen en heeft daartoe het recht, wanneer alle opties open zijn, opmerkingen en meningen kenbaar te maken aan de bevoegde instantie(s) voordat het besluit over de vergunningsaanvraag wordt genomen ».

De lidstaten waren ertoe gehouden de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking te doen treden om uiterlijk op 25 juni 2005 aan die bepaling te voldoen.

B.5.3. Gelet op de datum van inwerkingtreding ervan in de interne rechtsorde zijn die bepalingen niet van toepassing op het voor de Raad van State hangende geschil. Het Hof moet daarmee dus geen rekening houden bij zijn onderzoek van de bestaanbaarheid van de in het geding zijnde bepaling met de artikelen 10 en 11, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 23, van de Grondwet.

B.6. Om de bestaanbaarheid van een norm met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet te beoordelen, onderzoekt het Hof eerst of de categorieën van personen ten aanzien van wie een ongelijkheid wordt aangevoerd, in voldoende mate vergelijkbaar zijn.

B.7. In tegenstelling tot hetgeen de tussenkommende partij voor de Raad van State aanvoert, zijn de twee categorieën van buurtbewoners en gemeenten die in de prejudiciële vraag worden beoogd, voldoende vergelijkbaar. Beide zijn immers rechtstreeks betrokken bij de vestiging en de exploitatie van een CTI.

Het is juist dat de in de artikelen 25 en 26 van het in het geding zijnde decreet bedoelde procedure plaatsheeft vóór de toekenning van de vergunning om een CTI te bouwen of te exploiteren. Niettemin bestaat er een rechtstreeks verband tussen de procedurele waarborgen bij de vaststelling van het plan van de CTI's en de toekenning van een bijzondere vergunning die in het kader van dat plan wordt aangevraagd. In dat geval zijn de aanvragen om een CTI te vestigen of te exploiteren en de aanvragen tot het verkrijgen van een bouwvergunning immers in principe vrijgesteld van de naleving van sommige procedurele waarborgen, precies wegens de voorwaarden inzake de totstandkoming van het plan van de CTI's (artikel 26, § 4).

B.8.1. De in het geding zijnde bepaling is als volgt verantwoord in de parlementaire voorbereiding :

« Artikel 69 van de overgangsbepalingen zoals geamendeerd, bepaalt de gebieden vastgesteld in de artikelen 167 en volgende van het WWROSP en waarin het is toegestaan vergunningen te verlenen om een centrum voor technische ingraving te vestigen en te exploiteren, alsook de desbetreffende bouwvergunningen. Er moest immers worden voorzien in overgangsbepalingen die van toepassing zijn tussen de aanneming van het decreet en de

inwerkingtreding van het plan van de centra voor technische ingraving » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 1995, nr. 49/100, p. 3).

Voorts is gepreciseerd dat die bepaling tot doel had « het toekennen van een vergunning voor om het even wat te beletten tijdens de periode tussen de aanneming van het decreet en de inwerkingtreding van het plan van de centra voor technische ingraving » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 1995, nr. 49/103, p. 127) en « de vergunningen niet tegen te houden terwijl er dringende noden zouden bestaan, waarbij overigens speculatie wordt vermeden zolang het plan van de centra voor technische ingraving niet is vastgesteld » (*C.R.I.*, Waals Parlement, 1995-1996, nr. 22, p. 16).

B.8.2. Het staat aan de decreetgever de inwerkingtreding van een nieuw decreet te regelen en te beslissen of er overgangsmaatregelen moeten worden genomen. De artikelen 10 en 11 van de Grondwet zijn slechts geschonden indien de overgangsregeling of de afwezigheid daarvan tot een verschil in behandeling leidt waarvoor geen redelijke verantwoording bestaat of indien op buitensporige wijze aan het vertrouwensbeginsel afbreuk wordt gedaan.

B.8.3. Uit de hiervoor aangehaalde uittreksels van de parlementaire voorbereiding blijkt dat de decreetgever tot doel had de overgang te verzekeren tussen de datum van aanneming van het in het geding zijnde decreet en de datum waarop het plan van de CTI's in werking zou treden.

B.9.1. De personen die betrokken zijn bij aanvragen die met toepassing van de in het geding zijnde bepaling zijn ingediend, worden niet elke procedurele waarborg ontzegd; die aanvragen worden overeenkomstig de regels van het gemeen recht onderzocht en de procedurele waarborgen zijn, te dezen, vergelijkbaar met die welke worden geboden in het kader van de procedure voor de totstandkoming van het plan van de CTI's.

B.9.2. De toekenning van een vergunning om een CTI te vestigen of te exploiteren of van een bouwvergunning, met toepassing van de in het geding zijnde bepaling, vereist aldus dat vooraf een milieueffectenrapport en een openbaar onderzoek worden gevoerd

(artikelen 13 tot 15 van het voormelde decreet van 11 september 1985). Die procedure biedt dus geen bescherming die aanzienlijk verschilt van die welke bij de artikelen 25 en 26 van het in het geding zijnde decreet is geregeld.

In de versie die van toepassing is op het voor de Raad van State hangende geschil, voorzagt artikel 12 van het decreet van 11 september 1985 weliswaar alleen in een raadpleging van het publiek vóór de verwezenlijking van het milieueffectenrapport wanneer het project uitgaat van een publiekrechtelijke rechtspersoon. Evenwel voorzien de artikelen 25 en 26 van het in het geding zijnde decreet in geen enkel geval in een raadpleging van het publiek vóór de realisatie van het milieueffectenrapport.

De aanneming van het plan van de CTI's heeft weliswaar plaats vóór de eigenlijke vergunningsaanvraag. Hieruit volgt dat, zelfs wanneer het plaatsheeft na het milieueffectenrapport, het in artikel 26 van het in het geding zijnde decreet bepaalde openbaar onderzoek altijd voorafgaat aan de vergunningsaanvraag, hetgeen die procedure onderscheidt van de procedure die van toepassing is op de aanvragen die steunen op de in het geding zijnde bepaling.

De vestigings- en exploitatieaanvragen en de vergunningsaanvragen met betrekking tot een site opgenomen in het plan van de CTI's zijn evenwel in beginsel vrijgesteld van de naleving van de procedurele waarborgen vervat in het decreet van 11 september 1985, voor zover het voorwerp ervan in overeenstemming is met de bestemming die in dat plan voor die site is gekozen. Hieruit volgt dat slechts één enkel milieueffectenrapport wordt gerealiseerd, in een stadium van de procedure dat door een hoge graad van algemeenheid wordt gekenmerkt, meer dan in het stadium waarin het milieueffectenrapport en het openbaar onderzoek met toepassing van de in het geding zijnde bepaling plaatshebben.

B.9.3. Bovendien maakt het openbaar onderzoek bedoeld in de artikelen 12 en 14 van het decreet van 11 september 1985 het de buurtbewoners en de betrokken gemeenten mogelijk hun standpunt te doen gelden, met name wat de lokalisatie betreft van de site waar de vestiging of de exploitatie van een CTI is gepland. De resultaten van dat onderzoek moeten naar behoren in aanmerking worden genomen door de bevoegde overheid, die moet antwoorden op de kritiek die is geformuleerd, en in beginsel iedere wijziging van het project

naar aanleiding van het oorspronkelijk openbaar onderzoek onderwerpen aan een nieuw onderzoek.

B.10. Hieruit volgt dat het verschil in behandeling afgeleid uit de in het geding zijnde bepaling niet zonder redelijke verantwoording is.

B.11. Gelet op de draagwijdte van de prejudiciële vraag leidt het onderzoek van de bestaanbaarheid van de in het geding zijnde bepaling met artikel 23 van de Grondwet niet tot een ander besluit.

B.12. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 70, eerste lid, van het decreet van het Waalse Gewest van 27 juni 1996 betreffende de afvalstoffen, zoals het van toepassing was vóór de wijziging ervan bij het decreet van 11 maart 1999, schendt de artikelen 10 en 11, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 23, van de Grondwet niet.

Aldus uitgesproken in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989, op de openbare terechtzitting van 16 juli 2009.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior