

Rolnummer 4849
Arrest nr. 151/2010 van 22 december 2010

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag over artikel 9 van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 17 juli 1997 betreffende de strijd tegen geluidshinder in een stedelijke omgeving, gesteld door de Raad van State.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters M. Bossuyt en R. Henneuse, de rechters E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels, T. Merckx-Van Goey en P. Nihoul, en, overeenkomstig artikel 60*bis* van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, emeritus voorzitter M. Melchior, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter M. Bossuyt,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* * *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij arrest nr. 199.465 van 13 januari 2010 in zake de vzw « Airline Operators Committee Brussels » en Luc Geens tegen het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 18 januari 2010, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 9 van de ordonnantie van 17 juli 1997 betreffende de strijd tegen geluidshinder in een stedelijke omgeving artikel 23 van de Grondwet afzonderlijk genomen en in samenhang gelezen met de vrijheid van handel en onderneming doordat het de regering machtigt om elementen zoals de geluidsnormen te bepalen ? ».

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- de vzw « Airline Operators Committee Brussels » en Luc Geens, die keuze van woonplaats doen te 1180 Brussel, Vossendreef 6/1;

- de nv « The Brussels Airport Company », met zetel te 1030 Brussel, Auguste Reyerslaan 80, de vzw « Airline Cargo Association Belgium », met zetel te 1931 Brucargo-Zaventem, Gebouw 704, de vzw « Belgian Air Transport Association », met zetel te 1050 Brussel, Louizalaan 142, en de vzw « Board of Airline Representatives », met zetel te 1083 Brussel, Oscar Maesschalkstraat 25;

- de Waalse Regering;

- de Brusselse Hoofdstedelijke Regering.

Op de openbare terechtzitting van 28 september 2010 :

- zijn verschenen :

. Mr. M. Wouters, advocaat bij de balie te Brussel, voor de vzw « Airline Operators Committee Brussels » en Luc Geens, en voor de nv « The Brussels Airport Company » en anderen;

. Mr. C. Neiryneck, advocaat bij de balie te Brussel, *loco* Mr. F. Guerenne, advocaat bij de balie te Nijvel, voor de Waalse Regering;

. Mr. F. Tulkens en Mr. J. Mosselmans, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Brusselse Hoofdstedelijke Regering;

- hebben de rechters-verslaggevers T. Merckx-Van Goey en P. Nihoul verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van voormelde 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 vzw « Airline Operators Committee Brussels » en Luc Geens vorderen voor de Raad van State, afdeling bestuursrechtspraak, de vernietiging van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 27 mei 1999 betreffende de bestrijding van geluidshinder voortgebracht door het luchtverkeer (*Belgisch Staatsblad*, 11 augustus 1999) (hierna : besluit van 27 mei 1999).

Luc Geens is « *station manager* » van de luchtvaartmaatschappij British Airways en stichtend lid van de vzw « Airline Operators Committee Brussels ». Die vzw heeft als statutair doel de ontwikkeling van een goede relatie tussen de luchtvaartmaatschappijen, de luchthavenautoriteiten, het bestuur der luchtvaart, regeringsinstanties en andere bij de luchtvaartindustrie betrokken ondernemingen, vliegtuigafhandelingsmaatschappijen, veiligheidsmaatschappijen, hotels, enz. De leden van de vzw zijn de hoofdvluchthavenverantwoordelijken van de luchtvaartmaatschappijen die opereren op de Belgische luchthavens.

De verzoekende partijen voor de Raad van State stellen dat de geluidsnormen van het bestreden besluit een weerslag hebben op de werking van de luchthaven Brussel-Nationaal, gelet op de ligging van die luchthaven in de onmiddellijke nabijheid van het grondgebied van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, verwerende partij voor de Raad van State.

De verzoekende partijen voor de Raad van State voeren onder meer aan dat de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 17 juli 1997 betreffende de strijd tegen geluidshinder in een stedelijke omgeving (hierna : ordonnantie van 17 juli 1997) – waarvan het artikel 9 de rechtsgrondslag vormt voor het besluit van 27 mei 1999 – in strijd is met artikel 23 van de Grondwet, met de vrijheid van handel en met het wettigheidsbeginsel.

De Raad van State, die doet opmerken dat de afdeling bestuursrechtspraak sedert de inwerkingtreding van de bijzondere wet van 9 maart 2003 tot wijziging van de bijzondere wet van 6 januari 1989 niet langer bevoegd is om de ordonnantie van 17 juli 1997 te toetsen aan artikel 23 van de Grondwet, besluit daarop de hiervoor geciteerde prejudiciële vraag te stellen.

III. *In rechte*

- A -

A.1.1. De vzw « Airline Operators Committee Brussels » en Luc Geens, verzoekende partijen voor de Raad van State, zijn van oordeel dat, vanwege het bijzonder statuut van het recht op arbeid en de vrijheid van handel en nijverheid in de hiërarchie van de normen, enkel de wetgever dat grondrecht en die vrijheid aan banden kan leggen. Minstens moet hij de essentiële elementen van de aangelegenheid bepalen.

Een delegatie aan het uitvoerend orgaan kan enkel worden aanvaard wanneer die voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zelf zijn vastgesteld.

De verzoekende partijen voor de Raad van State refereren aan het arrest nr. 88/2004 van 19 mei 2004, waarin het Grondwettelijk Hof aanvaardt dat een delegatie aan de uitvoerende macht uitzonderlijk mogelijk is door middel van het procedé van « bijzondere machten » indien voldaan is aan de cumulatieve voorwaarden daartoe.

Wat artikel 23 van de Grondwet betreft, benadrukken de verzoekende partijen voor de Raad van State dat de wetgever moet streven naar een algemeen werkgelegenheidsbeleid dat onder meer gericht is op een zo hoog en stabiel mogelijk werkgelegenheidspeil.

Delegatie is des te minder geoorloofd indien men het grondrecht op arbeid en de vrijheid van handel laat beperken met verordeningen waarvan de naleving wordt gewaarborgd met strafbepalingen en administratieve geldboetes.

Het geheel van uitvoeringsmaatregelen, aangenomen ter bestrijding van geluidshinder voortgebracht door het luchtverkeer, hypothekeert, enerzijds, de werkgelegenheid en dus het grondrecht op arbeid en, anderzijds, de vrijheid van handel van de luchtoperatoren.

De Brusselse ordonnantiegever heeft zich beperkt tot een algemene delegatie aan de Regering om « elke maatregel » te nemen, inclusief het bepalen van de maximale emissie- of immissienormen om de geluidshinder van bepaalde bronnen te beperken, het vaststellen van de aanvaardbare grenswaarden inzake geluidsbronnen en het reglementeren van het gebruik van toestellen, tuigen of voorwerpen die in bepaalde omstandigheden zeer hinderlijke geluiden of trillingen voortbrengen of kunnen voortbrengen.

De wetgever bepaalt niet zelf de maxima van de grenswaarden en definieert noch de aanpassingsperiode, noch de grenswaarden en de zones die in de eerste fase van toepassing zullen zijn. In het besluit van 27 mei 1999 heeft de Brusselse Hoofdstedelijke Regering zelf alle essentiële gegevens vastgesteld.

A.1.2. De vzw « Airline Operators Committee Brussels » en Luc Geens doen opmerken dat de ordonnantie van 1 april 2004 van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest wel een aantal essentiële elementen definieert. Die ordonnantie verwijst naar buitenlandse normen die reeds bestonden in 1997. Het argument dat het in 1997 voor de Brusselse ordonnantiegever technisch onmogelijk zou zijn geweest om essentiële elementen vast te stellen, gaat dus niet op. Ook de Waalse decreetgever heeft bij decreet van 23 juni 1994 een regeling uitgevaardigd, zonder te voorzien in een delegatie aan de Waalse Regering.

A.1.3. Volgens de verzoekende partijen voor de Raad van State houdt artikel 23 van de Grondwet ook een gelijkheidsbeginsel *sui generis* in, omdat het aan alle rechtsonderhorigen het optreden van een democratisch verkozen beraadslagende vergadering waarborgt. Artikel 23 van de Grondwet is dus ook geschonden omdat artikel 9 van de ordonnantie van 17 juli 1997 voorziet in een te ruime delegatie aan de Regering, terwijl de rechtsonderhorigen van alle gewesten wel die waarborg genieten.

A.1.4. De verzoekende partijen voor de Raad van State doen opmerken dat de ordonnantie van 17 juli 1997 door middel van artikel 9 misdrijven instelt die de procureur des Konings kan vervolgen. De verplichting voor de ordonnantiegever om zelf op te treden is des te meer dwingend, omdat de naleving van het besluit van 27 mei 1999 door middel van artikel 20 van de ordonnantie van 17 juli 1997 wordt gewaarborgd met strafbepalingen. De overtreders kunnen een administratieve sanctie oplopen indien het parket de zaak seponereert, waarbij de administratieve geldboetes hoger oplopen dan de strafrechtelijke.

A.1.5. Volledigheidshalve doen de vzw « Airline Operators Committee Brussels » en Luc Geens nog opmerken dat in ieder geval niet is voldaan aan de vereisten voor een delegatie in het raam van bijzondere machten. Er is ook geen wettelijke bekrachtiging van het besluit van 27 mei 1999.

A.1.6. De verzoekende partijen voor de Raad van State besluiten dat artikel 9 van de ordonnantie van 17 juli 1997 artikel 23 van de Grondwet schendt in zoverre het de regering machtigt om « elke maatregel » te nemen in de strijd tegen de geluidshinder, zonder zelf de essentiële elementen van die aangelegenheid te bepalen. Die delegatie is des te meer ongeoorloofd nu de ordonnantiegever niet zelf de misdrijven heeft bepaald.

A.2.1. De nv « The Brussels Airport Company », de vzw « Airline Cargo Association Belgium », de vzw « Belgian Air Transport Association » en de « Board of Airline Representatives » wensen tussen te komen in de procedure voor het Hof.

De eerste tussenkomende partij, als uitbater van de luchthaven Brussel-Nationaal, en de overige tussenkomende partijen, als gebruikers van die luchthaven, verklaren een persoonlijk belang te hebben bij hun tussenkomst. Het besluit van 27 mei 1999 heeft immers een negatieve weerslag zowel op de uitbater als op de gebruikers van de luchthaven. Indien het Hof de prejudiciële vraag positief beantwoordt, zal de Raad van State het besluit van 27 mei 1999 kunnen vernietigen en kunnen de boetes die op grond van dat besluit werden opgelegd, vervallen.

De tussenkomenende partijen voeren aan dat de luchtvaartmaatschappijen verplicht zijn boekhoudkundige reserves aan te leggen zolang hun boetes boven het hoofd hangen. Mochten de boetes daadwerkelijk worden geïnd, zal dit leiden tot faillissementen of het wegtrekken van de activiteiten uit Brussel-Nationaal. Volgens de tussenkomenende partijen raakt het resultaat van de procedure voor het Hof hen in de uitoefening van hun beroep en heeft het een rechtstreekse weerslag op hun maatschappelijk doel. Het besluit van 27 mei 1999 brengt rechtsonzekerheid teweeg. De Brusselse Regering wijkt uit welwillendheid af van het eigen besluit. De nv « The Brussels Airport Company » lijdt imagoschade en de luchtvaartmaatschappijen leven in financiële onzekerheid. Een vertrek zoals dat van de maatschappij « DHL » zou opnieuw een groot verlies aan transport en arbeidsplaatsen meebrengen.

A.2.2. Volgens de tussenkomenende partijen kunnen uit de prejudiciële vraag twee vragen worden afgeleid. Er is zowel de vraag naar de geoorloofdheid van de delegatie als de vraag of de ordonnantiegever voldoende duidelijk de misdrijven heeft vastgesteld die aanleiding geven tot de boetes.

A.2.3. De tussenkomenende partijen zijn van mening dat de wetgever zelf moet optreden en dat een delegatie des te minder geoorloofd is, nu men het recht op arbeid en de vrijheid van handel en nijverheid beperkt met verordenende bepalingen waarvan de niet-naleving wordt gewaarborgd met strafbepalingen, aangevuld met administratieve geldboetes. Hun argumentatie sluit aan bij die van de verzoekende partijen voor de Raad van State.

A.2.4. Zij benadrukken dat de wetgever moet streven naar een algemeen werkgelegenheidsbeleid dat onder meer gericht is op het waarborgen van een zo hoog en stabiel mogelijk werkgelegenheidspeil. Het opleggen van beperkingen aan de exploitatie van de luchthaven heeft zowel economische als sociale gevolgen. Het gaat hier om essentiële elementen, die door de Grondwet gewaarborgd zijn en niet aan de Regering hadden mogen worden gedelegeerd.

Volgens de tussenkomenende partijen hangen de aanhoudende onduidelijkheid en de juridische onzekerheid inzake de geluidsnormen alsook de inconsistente politiek over de nachtvluchten als een zwaard van Damocles boven Brussel-Nationaal en de zestigduizend jobs die ermee samenhangen. De boetes doen vele maatschappijen eraan denken zich te verplaatsen en nieuwe investeringen blijven uit.

A.3. De verzoekende partijen voor de Raad van State doen opmerken dat de tussenkomenende partijen haast de gehele sector vertegenwoordigen die wordt getroffen door de geluidsnormen. Hun cijfermatige bespreking van de gevolgen op de exploitatie van de luchthaven bevestigt ook dat het middel, ontleend aan de schending van de vrijheid van handel en nijverheid, ontvankelijk is. Ook de verzoekende partijen voor de Raad van State benadrukken het belang van de cijfers voor de tewerkstelling alsook het belang van het aanvoeren van het recht op arbeid.

Het contentieux inzake de geluidshinder benadeelt duidelijk het werkgelegenheidspeil omdat de uitvoering die de Regering aan een te algemeen kader heeft gegeven, niet hoort en te streng is. Een dergelijke regeling moet door de wetgever worden aangenomen en niet door de Regering.

A.4.1. De Waalse Regering bepleit in haar memorie de grondwettigheid van de in het geding zijnde bepaling.

Volgens de Waalse Regering kan uit artikel 23 van de Grondwet niet worden afgeleid dat de wetgever niet zou mogen delegeren. Zij refereert daarbij aan de arresten van het Hof nr. 103/2006 van 21 juni 2006, nr. 147/2005 van 28 september 2005, nr. 18/98 van 18 februari 1998 en nr. 29/2010 van 18 maart 2010.

A.4.2. De Waalse Regering is van mening dat de delegatie in artikel 9 van de ordonnantie van 17 juli 1997 voldoende precies is en voldoende omschreven, rekening houdend met de artikelen 3, 4 en 9 van die ordonnantie. Het principe zelf van het bepalen van de emissie- en immissienormen en van de grenswaarden is in de ordonnantie van 17 juli 1997 opgenomen.

Uit de parlementaire voorbereiding van de ordonnantie van 17 juli 1997 blijkt dat de keuze om de technische normen aan uitvoeringsbesluiten voor te behouden, beantwoordt aan de noodzaak om zowel rekening te houden met de technologische ontwikkeling als met de wetenschappelijke kennis, de opgedane veldervaring en de economische weerslag van die normen (*Parl. St.*, Brusselse Hoofdstedelijke Raad, 1996-1997, nr. A-151/1, p. 2). De delegatie is eveneens verantwoord door de doelstelling van de ordonnantie om een zekere

buigzaamheid in te voeren om rekening te houden met de ontwikkeling op het vlak van de internationale ervaring, de ontwikkeling van de formuleringen inzake regelgeving en technische vorderingen (*ibid.*, p. 3).

De Waalse Regering verwijst opnieuw naar rechtspraak van het Hof (arresten nr. 189/2005 van 14 december 2005, B.10, nr. 64/2008 van 17 april 2008, nr. 101/2008 van 10 juli 2008, B.39, en nr. 147/2005 van 28 september 2005, B.11.2) en maakt daaruit op dat delegaties niet verboden zijn – *a fortiori* niet in bijzonder technische en complexe aangelegenheden - voor zover zij betrekking hebben op de uitvoering van maatregelen die door de bevoegde wetgever zijn aangenomen. Voor de Waalse Regering is de delegatie waarin artikel 9 van de ordonnantie van 17 juli 1997 voorziet, derhalve niet in strijd met artikel 23 van de Grondwet.

A.4.3. De Waalse Regering is voorts van mening dat ook de vrijheid van handel en nijverheid niet is ingeperkt.

Zij refereert in dat verband aan het arrest nr. 29/96 van 15 mei 1996 (B.8.3) waarin het Hof van oordeel was dat de beperkingen op de geluidsniveaus voor de geluidsbronnen afkomstig van bouwplaatsen op onevenredige wijze afbreuk deden aan de vrijheid van handel en nijverheid. De ordonnantiegever heeft met dat arrest rekening gehouden, wat ook blijkt uit het advies van de Raad van State bij het voorontwerp van de ordonnantie van 17 juli 1997.

A.5.1. De vzw « Airline Operators Committee Brussels » en Luc Geens voeren aan dat de memorie van de Waalse Regering niet ontvankelijk is, bij gebrek aan het bewijs van de beslissing van het bevoegde orgaan om voor het Hof in rechte te treden.

Ook de tussenkomenende partijen voeren aan dat de memorie van de Waalse Regering om die reden onontvankelijk is.

A.5.2. Volgens de verzoekende partijen voor de Raad van State faalt de verwijzing van de Waalse Regering naar het arrest nr. 189/2005 met betrekking tot het decreet van het Waalse Gewest van 29 april 2004. De decreetgever had daarin zelf de essentiële elementen gedefinieerd.

Zij zijn van oordeel dat uit de memorie van de tussenkomenende partijen ten overvloede blijkt dat de inzet van de discussie de vrijheid van handelen en nijverheid betreft. Luc Geens benadrukt nog dat de inzet ook het recht van arbeid betreft.

A.6.1. De Waalse Regering stelt dat de verzoekende partijen voor de Raad van State ten onrechte refereren aan het arrest nr. 88/2004 van 19 mei 2004 van het Hof. Te dezen gaat het niet om een voorbehouden aangelegenheid.

Met verwijzing naar andere rechtspraak van het Hof besluit de Waalse Regering dat geenszins uit artikel 23 van de Grondwet voortspuit dat de wetgever geen enkele bevoegdheid aan de uitvoerende macht kan delegeren. Het Hof acht delegaties niet onbestaanbaar met dat artikel 23 op voorwaarde dat een voldoende precieze delegatie in de wet zelf is voorzien.

Volgens de Waalse Regering is dit met artikel 9 van de ordonnantie van 17 juli 1997 het geval, temeer daar dat artikel in samenhang moet worden gelezen met de artikelen 3 en 4 van die ordonnantie, die de doelstelling en de planning bepalen.

A.6.2. De Waalse Regering reageert ook op de opmerking van de verzoekende partijen voor de Raad van State dat de ordonnantie van 1 april 2004 van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest wel een aantal essentiële definities bevat die reeds in 1997 bestonden. De ordonnantie van 1 april 2004 zet de richtlijn 2002/49/EG om, die van latere datum is en die zelf geen grenswaarden oplegt. De geluidsindicatoren van zowel de richtlijn als de ordonnantie van 1 april 2004 bevatten de definitie van indicatoren die inderdaad al jaren bekend zijn. Maar er zijn andere indicatoren waaraan de richtlijn niet refereert, met name de waarde « Ldn » in het Waalse decreet van 29 april 2004. Het is dus om redenen van flexibiliteit dat de Brusselse ordonnantiegever de aangelegenheid heeft willen delegeren aan de Regering.

A.6.3. In zoverre de verzoekende partijen voor de Raad van State uit de prejudiciële vraag een tweede vraag afleiden met betrekking tot artikel 20 van de ordonnantie van 17 juli 1997, doet de Waalse Regering opmerken dat zij die vraag reeds voor de Raad van State hadden opgeworpen en dat de Raad heeft beslist hierover geen prejudiciële vraag te stellen.

Het Hof kan een vraag wel herformuleren, maar het kan geen uitspraak doen over de toepasselijkheid op de feiten van de zaak van normen waarover het niet is ondervraagd.

Zelfs indien het Hof de kwestie ambtshalve zou aanvoeren, dan nog blijkt volgens de Waalse Regering dat artikel 20 van de ordonnantie van 17 juli 1997 is uitgedrukt in voldoende precieze termen die de betrokkenen toelaten om op het tijdstip dat zij een gedrag aannemen, te weten of dat gedrag strafbaar is.

A.7.1. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering is van oordeel dat uit artikel 23 van de Grondwet – daargelaten de vraag of het een voorbehouden aangelegenheid bevat – niet kan worden afgeleid dat de wetgever geen enkele bevoegdheid kan toekennen aan de uitvoerende macht. Zij verwijst daarbij naar de arresten van het Hof nr. 18/98 van 18 februari 1998, nr. 14/99 van 10 februari 1999, nr. 43/2006 van 15 maart 2006 en nr. 103/2006 van 21 juni 2006.

Het wordt algemeen aanvaard dat een delegatie niet in strijd is met het wettigheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgesteld.

In artikel 23 van de Grondwet wordt geen streng wettigheidsbeginsel gelezen en het Hof lijkt weinig bezwaren te hebben tegen delegaties in het kader van dat grondwetsartikel. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering refereert opnieuw aan rechtspraak van het Hof, onder andere het arrest nr. 189/2005 van 14 december 2005. Opdat delegaties verenigbaar zouden zijn met artikel 23 van de Grondwet, is het voldoende dat er een precieze machtiging in de wet voorhanden is.

A.7.2. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering betoogt dat er te dezen wel degelijk een voldoende precieze machtiging was.

Artikel 3 van de ordonnantie van 17 juli 1997 omschrijft de doelstelling van die ordonnantie en rangschikt de wijzen van geluidsbeheer : de Regering dient zich in eerste instantie te richten op preventie van geluidshinder en in ondergeschikte orde op maatregelen van curatieve aard.

Artikel 9 van de ordonnantie machtigt de Regering enkel om nauwkeurig omschreven maatregelen te nemen voor de in dat artikel bepaalde aangelegenheden. Het beginsel van maximale emissie- of immissienormen en de aanvaardbare grenswaarden zijn in de ordonnantie zelf vastgelegd.

De Brusselse Hoofdstedelijke Regering haalt - zoals de Waalse Regering - de parlementaire voorbereiding aan waarin de delegatie is verantwoord en doet opmerken dat ook de afdeling wetgeving van de Raad van State in haar advies over het betrokken voorontwerp van oordeel was dat de delegatie van artikel 9 toelaatbaar was, voor zover de uitvoeringsmaatregelen de vrijheid van handel en nijverheid niet op een onevenredige wijze beperken. Ook de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in de onderhavige zaak in het tussenarrest nr. 158.548 van 9 mei 2006 reeds geoordeeld dat het besluit van 27 mei 1999 ter uitvoering van de ordonnantie van 17 juli 1997 geen afbreuk doet aan de vrijheid van handel en nijverheid.

A.7.3. Wat de vrijheid van handel en nijverheid betreft, stelt de Brusselse Hoofdstedelijke Regering dat de ordonnantiegever uitdrukkelijk heeft willen tegemoetkomen aan het arrest nr. 29/96 van 15 mei 1996, waarin het Hof van oordeel was dat die vrijheid door de ordonnantie van 16 mei 1991 overmatig was beperkt voor de geluidshinder van bouwplaatsen.

De Brusselse Hoofdstedelijke Regering refereert aan het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State bij het voorontwerp van de ordonnantie van 17 juli 1997 en maakt daaruit op dat die ordonnantie verenigbaar is met de vrijheid van handel en nijverheid.

A.8. De vzw « Airline Operators Committee Brussels » en Luc Geens herinneren eraan dat het contentieux over de boetes die de luchtvaartoperatoren oplopen in geval van seponering door het parket, ook betrekking heeft op een strafvervolging in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Het is merkwaardig dat de administratieve sancties beduidend hoger zijn dan de strafrechtelijke boetes. Dit alleen al verantwoordt dat de wetgever optreedt en zich niet verlaat op de Regering.

De verzoekende partijen voor de Raad van State geven ook de inhoud weer van het decreet van het Waalse Gewest van 29 april 2004, waaruit duidelijk blijkt dat de decreetgever zelf is opgetreden zonder het bij een vaag kader te houden.

Zij stellen dat het niet de vraag is of de vrijheid van handel en het recht op arbeid beperkt worden, maar wel de vraag wie de eventuele beperkingen mag invoeren. Het algemene kader volstaat niet omdat de wetgever niet eens de maxima of minima van de grenzen vastlegt. Flexibiliteit of niet, het komt de wetgever toe om zelf grondrechten en vrijheden af te wegen, waarbij hij moet streven naar een algemeen werkgelegenheidsbeleid dat onder meer gericht is op het waarborgen van een zo hoog en stabiel mogelijk werkgelegenheidspeil.

Volgens de vzw « Airline Operators Committee Brussels » en Luc Geens faalt de verwijzing naar het bovenvermelde arrest nr. 29/96 en naar het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State. Uit het gegeven dat in de parlementaire voorbereiding is gerefereerd aan dat arrest, kan men niet afleiden dat de ordonnantie louter daarom grondwettig is. De afdeling wetgeving heeft vastgesteld dat de enige beperking die de ordonnantie instelt, betrekking heeft op het verbod van nachtlawaai tussen 22 en 7 uur.

De verzoekende partijen voor de Raad van State, inzonderheid Luc Geens, benadrukken nogmaals het belang van de cijfers over de tewerkstelling en het belang van het aangevoerde recht op arbeid.

A.9.1. De tussenkomende partijen antwoorden dat de Brusselse Hoofdstedelijke Regering gelijk heeft dat de delegatie niet in strijd is met het wettigheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering laat het overkomen alsof de essentiële elementen ook in de betwiste ordonnantie aanwezig waren, maar niets is minder waar : de ordonnantiegever laat het aan de Regering over om elke maatregel te treffen om de geluidshinder tegen te gaan, inclusief het bepalen, vaststellen en regelen van de in artikel 9 van de ordonnantie van 17 juli 1997 opgesomde aangelegenheden.

A.9.2. Wat het door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering aangehaalde arrest nr. 189/2005 betreft, antwoorden de tussenkomende partijen dat dit arrest met betrekking tot het decreet van het Waalse Gewest van 29 april 2004 de stelling van de Regering niet bevestigt, integendeel. Uit dat decreet blijkt hoe gedetailleerd de materie was geregeld door de Waalse decreetgever, welke elementen een wetgeving die geluidshinder bestrijdt minstens moet inhouden en dat het onjuist is te beweren dat de Brusselse ordonnantiegever in 1997 nog niet de technische kennis zou kunnen hebben gehad om die materie te regelen.

A.9.3. De tussenkomende partijen antwoorden nog dat het precies is omdat de Brusselse ordonnantiegever niet zelf de normen heeft vastgesteld, dat enkel met een onderzoek van het besluit van 27 mei 1999 concreet kan worden aangetoond dat er een onredelijke beperking is van hun rechten en vrijheden. Zelfs wanneer zij alle andere internationale normen en de aanwijzingen van Belgocontrol naleven, overtreden zij dat besluit en worden zij beboet.

De richtlijnen van de Wereldgezondheidsorganisatie zijn verheven tot normen zonder optreden van het Parlement, terwijl de Wereldgezondheidsorganisatie vooropstelt dat haar gezondheidsdoelstellingen moeten worden gerealiseerd op lange termijn.

Voorts gelden de normen enkel voor het luchttransport.

De tussenkomende partijen wijzen op de negatieve gevolgen van het besluit van 27 mei 1999 voor de luchtvaartmaatschappijen en de mensen die zij tewerkstellen.

A.9.4. Volgens de tussenkomende partijen is de delegatie des te minder geoorloofd nu de overtredingen van de gereglementeerde materie beboet worden met strafrechtelijke boetes.

Krachtens het versterkte wettigheidsbeginsel van de artikelen 12 en 14 van de Grondwet komt het enkel aan de wetgever toe om strafbare gedragingen te bepalen. Die schending kan ambtshalve worden opgeworpen. Het argument dat artikel 23 van de Grondwet minder streng is, gaat niet op. Artikel 23 van de Grondwet vereist des te meer een optreden van de wetgever wanneer de voorgenomen maatregelen als strafsancities kunnen worden aangemerkt.

De tussenkomenende partijen doen nog opmerken dat het Hof in recente arresten oordeelt dat de wetgever niet onbeperkt mag delegeren en dat de Regering niet via de machtiging de onnauwkeurigheid van de door de bevoegde wetgever zelf vastgestelde beginselen vermag op te vangen of onvoldoende beleidskeuzes te verfijnen (arrest nr. 147/2005 van 28 september 2005).

A.10.1. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering antwoordt dat de verzoekende partijen voor de Raad van State en de tussenkomenende partijen pogen het onderwerp van de prejudiciële vraag uit te breiden tot de vraag naar de verenigbaarheid van de administratieve geldboetes met het wettigheidsbeginsel in strafzaken zoals gewaarborgd bij de artikelen 12 en 14 van de Grondwet. Die vraag is niet aan de orde en de partijen mogen de inhoud van de prejudiciële vraag niet wijzigen. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering beperkt haar argumentatie tot de door de Raad van State bestelde vraag.

A.10.2. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering betoogt dat in de ordonnantie van 17 juli 1997 de algemene beginselen worden uiteengezet en de essentiële beleidskeuzes worden gemaakt. Aan de Regering wordt enkel de bevoegdheid toegekend om die nauwkeurig omschreven beleidskeuzes uit te voeren, met name door die normen en waarden verder te concretiseren. De delegatie wordt verantwoord door de technische aard van de aangelegenheid en de voortdurende wetenschappelijke en internationale ontwikkelingen.

Volgens de Brusselse Hoofdstedelijke Regering heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State in haar advies reeds gesteld dat de delegatie toelaatbaar was, voor zover de uitvoeringsmaatregelen de vrijheid van handel en nijverheid niet onevenredig beperken (*Parl. St.*, Brusselse Hoofdstedelijke Raad, 1996-1997, nr. A-151/1, pp. 23-24). Het verwijzende rechtcollege heeft inmiddels reeds geoordeeld dat het besluit ter uitvoering van de in het geding zijnde bepaling geen afbreuk doet aan die vrijheid (RvSt, 9 mei 2006, nr. 158.548).

A.10.3. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering stelt dat het gegeven dat de Waalse decreetgever zelf technische normen heeft vastgesteld, berust op een opportuniteitsbeoordeling en dat de keuze van de Brusselse ordonnantiegever om die bevoegdheid wel te delegeren daarom nog niet ongrondwettig is.

A.10.4. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering refereert opnieuw aan het bovenvermelde arrest nr. 189/2005 van het Hof, het bovenvermelde advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State bij het voorontwerp van de ordonnantie van 17 juli 1997 en het bovenvermelde arrest nr. 158.548 van de Raad van State en besluit dat artikel 9 van de ordonnantie van 17 juli 1997 verenigbaar is met artikel 23 van de Grondwet, afzonderlijk genomen en in samenhang gelezen met de vrijheid van handel en nijverheid.

- B -

Ten aanzien van de ontvankelijkheid van de tussenkomst van de Waalse Regering

B.1.1. De vzw « Airline Operators Committee Brussels » en Luc Geens voeren aan dat de memorie van de Waalse Regering niet ontvankelijk is, bij gebrek aan het bewijs van de beslissing om voor het Hof in rechte te treden. De nv « The Brussels Airport Company » en anderen sluiten zich daarbij aan.

B.1.2. Artikel 7, derde lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof bepaalt :

« Indien een rechtspersoon het beroep instelt of in het geding tussenkomt, legt deze partij, op het eerste verzoek, het bewijs voor van de beslissing om het beroep in te stellen of voort te zetten of om tussen te komen en, wanneer haar statuten moeten worden bekendgemaakt in de bijlagen bij het *Belgisch Staatsblad*, een kopie van die bekendmaking ».

Dat voorschrift geldt evenwel niet ten aanzien van de Regeringen, die krachtens de artikelen 77 en 85 van de voormelde bijzondere wet door de griffier van het Hof in kennis worden gesteld van alle verwijzingsbeslissingen en die binnen 45 dagen na ontvangst van die kennisgeving een memorie kunnen indienen, zonder van een belang te moeten doen blijken.

Weliswaar schrijft artikel 7, tweede lid, van de voormelde bijzondere wet voor dat de Ministerraad, de Regering van een gemeenschap of gewest of de voorzitter van een wetgevende vergadering bij het verzoekschrift een « voor eensluidend verklaard afschrift van de beslissing » dient te voegen, maar zulks geldt enkel voor het instellen van een beroep tot vernietiging, en niet voor een tussenkomst naar aanleiding van een ingesteld beroep of in een prejudiciële procedure.

B.1.3. De exceptie wordt verworpen.

Ten aanzien van de prejudiciële vraag

B.2. De prejudiciële vraag heeft betrekking op artikel 9 van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 17 juli 1997 betreffende de strijd tegen geluidshinder in een stedelijke omgeving (hierna : ordonnantie van 17 juli 1997), dat bepaalt :

« De Regering treft elke maatregel om :

1° de geluidshinder van bepaalde bronnen te beperken door de maximale emissie- of immissienormen te bepalen;

2° aanvaardbare grenswaarden inzake geluidsbronnen vast te stellen, naargelang de oorsprong, hun stedenbouwkundige plaatsaanduiding, hun akoestische kenmerken en de noodzaak om in het bijzonder de bewoners van gebouwen gelegen in welbepaalde zones te beschermen;

3° het gebruik van toestellen, tuigen of voorwerpen die in bepaalde omstandigheden zeer hinderlijke geluiden of trillingen voortbrengen of kunnen voortbrengen te reglementeren;

4° in voorkomend geval, door toekenning van subsidies, de plaatsing en het gebruik van toestellen, bouw materiaal of tuigen bestemd om het geluid of de trillingen te verminderen, te dempen of de hinder ervan te verhelpen, te bevorderen;

5° in voorkomend geval, door toekenning van premies of subsidies, het aankopen van sonometers en het opleiden om deze te gebruiken door de gemeentelijke overheden te bevorderen ».

B.3. De prejudiciële vraag strekt in de eerste plaats ertoe van het Hof te vernemen of de machtiging die in de voormelde bepaling is vervat, bestaanbaar is met artikel 23 van de Grondwet.

Artikel 23 van de Grondwet bepaalt :

« Ieder heeft het recht een menswaardig leven te leiden.

Daartoe waarborgen de wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen.

Die rechten omvatten inzonderheid :

1° het recht op arbeid en op de vrije keuze van beroepsarbeid in het raam van een algemeen werkgelegenheidsbeleid dat onder meer gericht is op het waarborgen van een zo hoog en stabiel mogelijk werkgelegenheidspeil, het recht op billijke arbeidsvoorwaarden en een billijke beloning, alsmede het recht op informatie, overleg en collectief onderhandelen;

2° het recht op sociale zekerheid, bescherming van de gezondheid en sociale, geneeskundige en juridische bijstand;

3° het recht op een behoorlijke huisvesting;

4° het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu;

5° het recht op culturele en maatschappelijke ontplooiing ».

B.4. Die grondwetsbepaling verbiedt de bevoegde wetgever niet aan de Regering machtigingen te verlenen, voor zover die machtigingen betrekking hebben op het aannemen van maatregelen waarvan het onderwerp door de bevoegde wetgever is aangegeven.

B.5.1. De memorie van toelichting vermeldt :

« Het voorgelegde ontwerp van ordonnantie neemt de vorm aan van een ordonnantie-kader dat de gehele geluidsproblematiek dekt. Dit legt de algemene beginselen vast voor de strijd tegen geluidshinder en machtigt de Regering ertoe de grenswaarden voor emissie en immissie, de methodes en de meetapparatuur te bepalen.

De keuze om de technische normen aan uitvoeringsbesluiten voor te behouden, wordt verantwoord door de noodzaak om zowel rekening te houden met de technologische ontwikkeling als met de wetenschappelijke kennis, de opgedane veldervaring en de economische weerslag van deze normen » (*Parl. St.*, Brusselse Hoofdstedelijke Raad, 1996-1997, nr. A-151/1, p. 2).

De doelstelling van de ordonnantie bestaat in

« een gepland beheer van de geluidshinder, [ter] verbetering van de levenskwaliteit in het [Brusselse Hoofdstedelijke] Gewest.

Bijgevolg dient enerzijds meer rekening te worden gehouden met de soorten geluiden, de tijdsduur en de kenmerken ervan. Anderzijds gaat het erom een zekere buigzaamheid in te voeren om rekening te houden met de ontwikkeling op het vlak van de internationale ervaring, de ontwikkeling van de formuleringen inzake regelgeving en technische vorderingen » (*ibid.*, p. 3).

B.5.2. Volgens haar artikel 3, in de oorspronkelijke versie van vóór de wijziging bij de ordonnantie van 1 april 2004, heeft de ordonnantie van 17 juli 1997 meer bepaald tot doel :

1° geluidshinder en trillingen afkomstig van vaste of beweeglijke bronnen te voorkomen;

2° een akoestische bescherming in te voeren voor de bewoonde gebouwen en voor de open ruimten voor privé of collectief gebruik;

3° de bewoners van gebouwen te beschermen tegen geluidshinder.

Rekening houdende met de technische mogelijkheden en de technologische ontwikkeling en de economische weerslag van de maatregel, zal de Regering in de eerste plaats toezien op :

1° de vermindering van geluidshinder en trillingen aan de bron;

2° de invoering van een aangepaste akoestische bescherming die de emissie van geluiden en trillingen beperkt;

3° de isolatie tegen geluiden en trillingen van de te beschermen bewoonde gebouwen en de schadeloosstelling van de benadeelde personen ».

B.5.3. Het oorspronkelijke artikel 2 van de ordonnantie van 17 juli 1997 bevatte definities van de begrippen « bron », « bewoonde gebouwen », « Instituut » en « Raad voor het Leefmilieu ». Artikel 4 belastte het Brussels Instituut voor Milieubeheer (BIM) met de uitwerking van een gewestelijk plan ter bestrijding van de geluidshinder, bestaande uit een (thans in artikel 4*bis*) nader omschreven « geluidskadaster », een « algemeen beleid ter bestrijding van de geluidshinder dat tevens preventieve maatregelen omvat » en een « beoordeling van de technische of reglementaire normen, van de financiële middelen, van de acties voor de bewustmaking en de voorlichting van de bevolking en de ondernemingen, welke nodig zijn om de doelstellingen van het plan te verwezenlijken ». Na een openbaar onderzoek waarbij de gemeenten worden betrokken, legt het BIM een ontwerp-plan voor aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, die het definitieve plan aanneemt (artikel 5). Volgens het oorspronkelijke artikel 6, tweede lid (thans artikel 6, vierde lid), zijn de bepalingen van het plan dwingend voor de overheden die onder het toezicht van het Gewest vallen, maar richtinggevend voor de overige rechtssubjecten. Artikel 7 voorziet in een regeling van evaluatie en aanpassing van het plan. Artikel 8 machtigt de gemeenten om verordeningen inzake geluidshinder uit te vaardigen mits inachtneming van de bepalingen en de doelstellingen van het plan, en voorziet daarbij in een procedure van openbaar onderzoek en de medewerking van het BIM.

De in het geding zijnde bepaling, die ongewijzigd is gebleven, maakt deel uit van hoofdstuk III, getiteld « Algemene preventieve maatregelen ». Datzelfde hoofdstuk bevat nog artikel 10, dat voorziet in een procedure om, op aanvraag van een significant aantal bewoners van een wijk, geluidshinder in de wijk te doen onderzoeken en verhelpen.

Voorts bevat de ordonnantie van 17 juli 1997 afzonderlijke hoofdstukken met bepalingen inzake de strijd tegen geluidshinder op de openbare weg (artikelen 11-12), en tegen buurtlawaai (artikelen 13-14), betreffende de controle van de geluidshinder (artikelen 15-20, waarvan de eerste vijf werden opgeheven bij de ordonnantie van 25 maart 1999), en slotbepalingen (artikelen 21-23).

B.5.4. In de aanhef van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 27 mei 1999 betreffende de bestrijding van geluidshinder voortgebracht door het luchtverkeer (*Belgisch Staatsblad*, 11 augustus 1999) wordt « inzonderheid » gerefereerd aan het in het geding zijnde

artikel 9 van de ordonnantie van 17 juli 1997, dat als de rechtsgrondslag voor dat besluit wordt aangemerkt.

Artikel 1 van dat besluit definieert een aantal begrippen en gebieden die verband houden met de geluidsmeting voor overvliegende vliegtuigen. Artikel 2 bepaalt de waarden in dB(A) die overdag en 's nachts in drie gebieden niet mogen worden overschreden voor de respectieve niveaus « L_{evt} » en « L_{sp} vliegtuig » zoals gedefinieerd in artikel 1.

De artikelen 3 en 4 hebben betrekking op de meetapparatuur en de voorwaarden voor het gebruik ervan.

Artikel 5 bevat een tabel, uitgedrukt in dezelfde vorm als die van artikel 2, met lagere waarden, waarmee de « grenswaarden » op het einde van een door de Regering vastgestelde aanpassingsperiode in overeenstemming moeten worden gebracht.

Artikel 6, ten slotte, bepaalt dat de in artikel 2 vastgestelde normen van toepassing zijn vanaf 1 januari 2000.

B.6. Zoals blijkt uit de tekst van de ordonnantie van 17 juli 1997 en uit de parlementaire voorbereiding ervan, beoogde de ordonnantiegever een globaal kader vast te stellen voor de strijd tegen de geluidshinder, met een regeling van de planning voor die aanpak en, naast « algemene preventiemaatregelen » waartoe de in het geding zijnde bepaling behoort, meer gerichte bepalingen voor de strijd tegen geluidshinder op de openbare weg en tegen buurlawaai en betreffende de controle van de geluidshinder.

B.7. Uit hetgeen voorafgaat volgt dat de ordonnantiegever op voldoende wijze het onderwerp van de machtiging heeft aangegeven.

Overigens blijkt uit de parlementaire voorbereiding dat de ordonnantiegever bij het creëren van het algemene kader voor de strijd tegen de geluidshinder tevens oog had voor de geluidshinder voortkomend van het vliegtuigverkeer (*Parl. St.*, Brusselse Hoofdstedelijke Raad, 1996-1997, nr. A-151/2, pp. 3-5, 7, 14, 19 en 21).

De in het geding zijnde machtiging is derhalve niet strijdig met artikel 23 van de Grondwet, afzonderlijk beschouwd.

B.8. In deze zaak is het niet nodig te bepalen of een wetskrachtige norm kan worden getoetst op zijn bestaanbaarheid met artikel 23 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de vrijheid van handel en nijverheid, noch of die vrijheid deel uitmaakt van de economische, sociale en culturele rechten die door die grondwetsbepaling worden gewaarborgd.

Het volstaat immers vast te stellen dat de Brusselse ordonnantiegever, door enkel aan de Regering op te dragen bepaalde maatregelen inzake de strijd tegen de geluidshinder te nemen, op zich niet de vrijheid van handel en nijverheid heeft belemmerd en dat de in het geding zijnde bepaling niet kan worden begrepen als een machtiging om die vrijheid te miskennen.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 9 van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 17 juli 1997 betreffende de strijd tegen geluidshinder in een stedelijke omgeving schendt noch artikel 23 van de Grondwet, noch het beginsel van de vrijheid van handel en nijverheid.

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op de openbare terechtzitting van 22 december 2010.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt