

Rolnummer 5446
Arrest nr. 91/2013 van 13 juni 2013

ARREST

In zake : de prejudiciële vraag over artikel 55, derde lid, van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen, gesteld door de Raad van State.

Het Grondwettelijk Hof,

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

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij arrest nr. 219.910 van 21 juni 2012 in zake Alain Martin tegen het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en anderen, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 2 juli 2012, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 55, derde lid, van de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten, in zoverre het voorziet in een vrijstelling van de toepassing van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen - meer bepaald van de artikelen 2 en 3 ervan -, of van die wet afwijkt ? ».

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- Alain Martin, wonende te 1090 Brussel, Edouard Faesstraat 95;
- de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, het Milieucollege van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, waarvan de kantoren zijn gevestigd te 1035 Brussel, Vooruitgangstraat 80, en het Brussels Instituut voor Milieubeheer, waarvan de kantoren zijn gevestigd te 1200 Brussel, Gulledele 100.

Op de openbare terechtzitting van 7 mei 2013 :

- zijn verschenen :
 - . Mr. P. Moërynck, advocaat bij de balie te Brussel, voor Alain Martin;
 - . Mr. L. Vansnick *loco* Mr. C. Thiebaut, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, het Milieucollege van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en het Brussels Instituut voor Milieubeheer;
- hebben de rechters-verslaggevers P. Nihoul en E. De Groot verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

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

II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschied*

Bij de Raad van State zijn verzoekschriften ingediend tot nietigverklaring van, onder andere, een beslissing van het Brussels Instituut voor Milieubeheer van 15 maart 2007 waarbij een milieuvergunning wordt verleend voor de exploitatie van een carrosseriebedrijf, en een beslissing van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 4 september 2008 waarbij de op 15 maart 2007 afgegeven milieuvergunning wordt bevestigd. Naar aanleiding van het onderzoek van een van de middelen stelt de Raad van State vast dat in geen enkele passage van de

motivering van de bestreden handelingen de reden wordt aangegeven waarom de overheid het nuttig heeft geacht de exploitatie-uren uit te breiden ten opzichte van de vermeldingen in de aanvraag, uitbreiding die wordt bekritiseerd door de verzoekende partij. Hij merkt op dat artikel 55, derde lid, van de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen bepaalt dat de elementen waarmee de overheid rekening dient te houden ofwel vermeld moeten staan in de motivering van de beslissing, ofwel in het dossier moeten zijn opgenomen. Hij is van oordeel dat die bepaling afwijkt van de verplichting tot uitdrukkelijke motivering die is ingesteld bij de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen. Aangezien de verzoeker de grondwettigheid van artikel 55, derde lid, van de ordonnantie van 5 juni 1997 op de terechtzitting heeft betwist, stelt de Raad van State aan het Hof de voormelde vraag.

III. *In rechte*

- A -

A.1. A. Martin, verzoekende partij voor de Raad van State, verwijst naar de arresten nrs. 55/2001 en 128/2001 van het Hof en leidt daaruit af dat de gemeenschaps- en gewestwetgevers in de aangelegenheid van de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen slechts kunnen optreden om de bescherming die door de federale wet aan de bestuursdaden wordt geboden aan te vullen of te preciseren, maar dat zij het niveau van bescherming niet kunnen verminderen, inzonderheid door te voorzien in afwijkingen van de verplichting tot uitdrukkelijke motivering. Hij besluit daaruit dat de in het geding zijnde bepaling, in die zin geïnterpreteerd dat zij afwijkt van de verplichting tot uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen waarin is voorzien bij de artikelen 2 en 3 van de voormelde wet van 29 juli 1991, de regels inzake de verdeling van de bevoegdheden tussen de Staat, de gemeenschappen en de gewesten schendt.

A.2.1. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering, het Milieucollege van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en het Brussels Instituut voor Milieubeheer betogen in hoofdorde dat artikel 55 van de ordonnantie van 5 juni 1997 de regeling preciseert en aanvult die is ingesteld bij de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen. Zij zetten uiteen dat die bepaling de reproductie is van artikel 46 van de ordonnantie van 30 juli 1992 betreffende de milieuvergunning, waarbij uit de parlementaire voorbereiding ervan blijkt dat de ordonnantiegever geenszins wilde afwijken van de regeling van uitdrukkelijke motivering maar dat hij integendeel de bedoeling had de regeling die van toepassing was inzake milieuvergunningen te preciseren door in richtlijnen te voorzien voor de beslissingsbevoegdheid van de milieuoverheden en door bijgevolg de bescherming te waarborgen die aan de bestuursdaden dient te worden verleend. Zij doen gelden dat het aantal elementen waarmee de milieuoverheden rekening dienen te houden wanneer zij uitspraak doen over een milieuvergunningsaanvraag en de techniciteit van de aangelegenheid verantwoordt dat de ordonnantiegever heeft toegestaan dat de overwegingen met betrekking tot de inachtneming van die elementen zowel in de motivering van de beslissing zelf als in het administratieve dossier worden vermeld. Zij voegen eraan toe dat het in overeenstemming is met de lering over de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen dat uit de motivering niet systematisch alle criteria voor de beoordeling van de aanvraag hoeven te blijken.

A.2.2. In ondergeschikte orde doen de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, het Milieucollege van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en het Brussels Instituut voor Milieubeheer gelden dat indien ervan zou moeten worden uitgegaan, zoals de verwijzende rechter dat lijkt te doen, dat de in het geding zijnde bepaling tot gevolg zou hebben te voorzien in een vrijstelling van de toepassing van de voormelde wet van 29 juli 1991 of zonder meer ervan af te wijken, zij zou kunnen worden verantwoord door de inwerkingstelling van de impliciete bevoegdheden, in overeenstemming met artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Zij gaan ervan uit dat de in het geding zijnde bepaling noodzakelijk is voor de uitoefening van de bevoegdheden van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest inzake leefmilieu en, in het bijzonder, inzake politie van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven, omdat de techniciteit van de aangelegenheid en de veelheid van elementen waarmee rekening dient te worden gehouden, verantwoordt dat de motivering van de inaanmerkingneming ervan niet noodzakelijk in de beslissing zelf wordt vermeld. Zij zijn van mening dat de aangelegenheid zich klaarblijkelijk leent tot een gedifferentieerde regeling. Tot slot voegen zij eraan toe dat de aantasting van de federale bevoegdheid slechts marginaal is, omdat de in het geding zijnde bepaling niets anders doet dan een specifieke precisering inzake motivering van de milieuvergunningen aanbrengen.

A.3. A. Martin, verzoekende partij voor de Raad van State, antwoordt dat niet redelijkerwijs kan worden betoogd, zoals de tussenkomenende partijen dat in hoofddorde doen, dat de in het geding zijnde bepaling alleen ten doel zou hebben de regeling van de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen die van toepassing is inzake leefmilieu te preciseren. Hij herinnert eraan dat het doel van de motiveringsverplichting erin bestaat de adressaat van de handeling en de belanghebbende derden in staat te stellen de redenen te begrijpen die de beslissing hebben bepaald, en doet gelden dat aan die verplichting niet kan worden voldaan in het geval dat de motivering niet in de handeling moet worden vermeld maar uit het dossier kan worden afgeleid.

Ten aanzien van de argumentatie die door de tussenkomenende partijen in ondergeschikte orde wordt voorgesteld, antwoordt A. Martin dat niets het mogelijk maakt te begrijpen in welk opzicht het feit af te wijken van de verplichting tot uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen noodzakelijk zou zijn inzake leefmilieu, noch in welk opzicht die aantasting als marginaal zou kunnen worden beschouwd.

- B -

B.1. De prejudiciële vraag heeft betrekking op artikel 55, derde lid, van de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen. In de versie ervan die van toepassing is op de beslissing die het voorwerp uitmaakt van het beroep dat voor het verwijzende rechtscollege hangende is, bepaalt artikel 55 van de voormelde ordonnantie :

« In acht te nemen elementen bij het nemen van de beslissing

Naast de in de aanvraag of in het beroep vermelde gegevens en onverminderd alle andere inlichtingen die nuttig kunnen zijn, moet bij het nemen van iedere beslissing met de volgende elementen rekening worden gehouden :

1° de beste beschikbare technieken om de behoeften aan primaire energie tot een minimum te beperken en de CO₂-uitstoot te verminderen, om de gevaren, hinder of ongemakken van de inrichting te voorkomen, te verminderen of te verhelpen, alsook de concrete gebruiksmogelijkheden van deze technieken;

2° de wisselwerking tussen de gevaren, hinder en ongemakken van de geplande inrichting en die van bestaande inrichtingen;

3° de waarschijnlijkheid, de mogelijkheid en de gevolgen van zware ongevallen in de geplande inrichting en de wisselwerking ervan met die van de bestaande inrichtingen (domino-effect);

4° de dwingende bepalingen die van toepassing zijn, met inbegrip van de programma's ter vermindering van de vervuiling en met name de voorschriften en doelstellingen van het gewestplan en het gewestplan betreffende de preventie en het beheer van afvalstoffen die bindend zijn voor de uitreikende overheid anderzijds;

5° de adviezen die binnen de termijn worden uitgebracht door de geraadpleegde personen en diensten. Indien er een effectenstudie werd uitgevoerd, zal met de gegevens en de besluiten ervan speciaal rekening worden gehouden.

Bij het nemen van elke beslissing, moeten de belangen die in artikel 2 worden genoemd, en de belangen van de aanvrager of de uitbater onderling worden afgewogen.

Deze gegevens moeten naar behoren vermeld staan in de motivering van de beslissing, ofwel in het dossier zijn opgenomen.

[...] ».

B.2. Uit de rechtspraak van de Raad van State blijkt dat die ervan uitgaat dat het derde lid van die bepaling van toepassing is op alle elementen die zijn vermeld in de punten 1° tot 5° van het eerste lid ervan en dat het afwijkt van de verplichting tot uitdrukkelijke motivering die is ingesteld bij de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen. Hij besluit daaruit dat de motivering van de afweging tussen de milieubelangen en de belangen van de aanvrager van de milieuvergunning niet noodzakelijk moet worden opgenomen in de uitdrukkelijke motivering van de handeling maar eveneens slechts in het dossier kan worden vermeld (RvSt, 8 februari 2011, nr. 211.127; 21 juni 2012, nr. 219.910).

B.3. Het Hof wordt verzocht de overeenstemming te onderzoeken van het derde lid van artikel 55 van de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen met de regels inzake de bevoegdheidsverdeling tussen de Staat, de gemeenschappen en de gewesten, in zoverre het, aldus geïnterpreteerd, de overheden die uitspraak doen over de milieuvergunningsaanvragen in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest vrijstelt van de toepassing van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, meer in het bijzonder van de artikelen 2 en 3 ervan, of in zoverre het, aldus geïnterpreteerd, afwijkt van de voormelde wet van 29 juli 1991.

B.4.1. De artikelen 1 tot 3 van de wet van 29 juli 1991 bepalen :

« Artikel 1. Voor de toepassing van deze wet moeten worden verstaan onder :

- Bestuurshandeling : De eenzijdige rechtshandeling met individuele strekking die uitgaat van een bestuur en die beoogt rechtsgevolgen te hebben voor één of meer bestuurden of voor een ander bestuur;

- Bestuur : De administratieve overheden als bedoeld in artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;

- Bestuurde : Elke natuurlijke of rechtspersoon in zijn betrekkingen met het bestuur.

Art. 2. De bestuurshandelingen van de besturen bedoeld in artikel 1 moeten uitdrukkelijk worden gemotiveerd.

Art. 3. De opgelegde motivering moet in de akte de juridische en feitelijke overwegingen vermelden die aan de beslissing ten grondslag liggen. Zij moet afdoende zijn ».

B.4.2. Die bepalingen veralgemenen de verplichting de bestuurshandelingen met individuele draagwijdte uitdrukkelijk te motiveren. De uitdrukkelijke motivering van de betrokken handelingen is voortaan een recht van de bestuurde, aan wie aldus een bijkomende waarborg wordt geboden tegen bestuurshandelingen met individuele strekking die willekeurig zouden zijn.

B.5.1. Krachtens zijn residuaire bevoegdheid heeft de federale wetgever de verplichting van uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen geregeld teneinde de bescherming van de bestuurde te verzekeren ten aanzien van handelingen die van alle administratieve overheden uitgaan. De gewest- en gemeenschapswetgevers kunnen de bij de wet van 29 juli 1991 geboden bescherming aanvullen of preciseren met betrekking tot de handelingen waarvoor de gewesten en de gemeenschappen bevoegd zijn.

B.5.2. Daarentegen zou een gemeenschaps- of gewestwetgever, zonder de federale bevoegdheid ter zake te schenden, niet vermogen de bescherming die door de federale wetgeving aan de bestuurden wordt geboden te verminderen door de overheden die optreden in de aangelegenheden waarvoor hij bevoegd is, vrij te stellen van de toepassing van die wet of door die overheden toe te staan daarvan af te wijken.

B.6. De in het geding zijnde bepaling, geïnterpreteerd zoals aangegeven in B.2, doet afbreuk aan het recht van de adressaat van de handeling, maar eveneens van elke belanghebbende derde, om onmiddellijk kennis te nemen van de motieven die de beslissing verantwoorden door de vermelding ervan in de handeling zelf. Bijgevolg doet zij eveneens afbreuk aan de federale bevoegdheid inzake bescherming van de rechten van de bestuurden.

B.7.1. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering, het Milieucollege van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en het Brussels Instituut voor Milieubeheer doen gelden dat de aantasting van de federale bevoegdheid zou kunnen worden verantwoord door het beroep, in overeenstemming met de artikelen 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot

hervorming der instellingen en 4 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, op de impliciete bevoegdheden door de ordonnantiegever wanneer hij de afgifte van de milieuvergunningen reglementeert.

B.7.2. Opdat artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 van toepassing kan zijn, is vereist dat de aangenomen reglementering noodzakelijk is voor de uitoefening van de bevoegdheden van het gewest, dat de aangelegenheid zich leent tot een gedifferentieerde regeling en dat de weerslag van de in het geding zijnde bepalingen op de aangelegenheid slechts marginaal is.

B.8.1. De afbreuk die te dezen wordt gedaan aan de federale bevoegdheid inzake bescherming van de rechten van de bestuursinstellingen lijkt niet noodzakelijk voor de uitoefening van de gewestbevoegdheid met betrekking tot de reglementering van de milieuvergunningen. Hoewel de techniciteit van die aangelegenheid en het grote aantal elementen waarmee rekening dient te worden gehouden bij de beslissing met betrekking tot een vergunningsaanvraag verantwoordt dat de ordonnantiegever een lijst heeft opgesteld van de elementen die door de overheid in aanmerking dienen te worden genomen, is het immers daarom nog niet noodzakelijk om, voor het uitreiken of het weigeren van een milieuvergunning, de steller van de handeling ervan vrij te stellen in die handeling de motieven aan te geven die de basis vormen van de beslissing die is genomen ingevolge het onderzoek van die elementen.

B.8.2. Bovendien is de afbreuk die wordt gedaan aan de federale bevoegdheid met betrekking tot de bescherming van de rechten van de bestuursinstellingen niet marginaal, aangezien zij erop neerkomt alle aanvragers van milieuvergunningen alsook alle bij die laatste belang hebbende derden die onder het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest ressorteren, uit te sluiten van het recht om in de handeling zelf kennis te kunnen nemen van de motieven van een administratieve beslissing.

B.9. Zonder dat het noodzakelijk is bovendien te onderzoeken of de aangelegenheid zich kan lenen tot een gedifferentieerde regeling, vloeit uit het voorgaande voort dat te dezen niet is voldaan aan de voorwaarden voor de toepassing van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

B.10. Artikel 55, derde lid, van de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen is bijgevolg niet in overeenstemming met de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 55, derde lid, van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen schendt de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten.

Aldus uitgesproken in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op de openbare terechtzitting van 13 juni 2013.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschaut

R. Henneuse