

Rolnummer 6388
Arrest nr. 60/2017 van 18 mei 2017

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag over artikel 81, § 1, van het decreet van het Waalse Gewest van 11 maart 1999 betreffende de milieuvergunning, gesteld door de Raad van State.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters J. Spreutels en E. De Groot, en de rechters A. Alen, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût en T. Giet, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter J. Spreutels,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij arrest nr. 234.185 van 21 maart 2016 in zake de vzw « Abbaye Notre-Dame de Saint-Rémy » tegen het Waalse Gewest, tussenkomen partijen : de nv « Lhoist » en de nv « Lhoist Industrie », waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 30 maart 2016, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 81, § 1, van het decreet van 11 maart 1999 betreffende de milieuvergunning de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet, in zoverre het de in artikel 109, 1°, van het WWROSPE beoogde vergunningsaanvragen, inzonderheid de vergunningsaanvragen die betrekking hebben op ‘ onroerende goederen opgenomen in een Natura 2000-gebied dat voor- of vastgesteld wordt overeenkomstig de wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud ’, uitsluit van de regeling van de unieke vergunning en bijgevolg van de bij die regeling geboden procedurele en materiële waarborgen ? ».

Memories zijn ingediend door :

- de vzw « Abbaye Notre-Dame de Saint-Rémy », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. L. Depré, Mr. Q. Debacker en Mr. J. Sambon, advocaten bij de balie te Brussel;

- het Waalse Gewest, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P. Moërynck, advocaat bij de balie te Brussel;

- de nv « Lhoist » en de nv « Lhoist Industrie », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. F. Haumont en Mr. L. de Meeûs, advocaten bij de balie te Brussel;

- de vzw « Ardennes liégeoises », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. A. Lebrun, advocaat bij de balie te Luik.

Memories van antwoord zijn ingediend door :

- de vzw « Abbaye Notre-Dame de Saint-Rémy »;

- het Waalse Gewest;

- de nv « Lhoist » en de nv « Lhoist Industrie ».

Bij beschikking van 22 februari 2017 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers F. Daoût en T. Merckx-Van Goey te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 8 maart 2017 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 8 maart 2017 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 bodemgeschil*

De bron van de Tridaine is de voornaamste plaats waar de watervoerende laag van La Boverie aan de oppervlakte komt.

Krachtens een overeenkomst gesloten in 1932 en hernieuwd in 2013 is één vijfde van het bronwater bestemd voor de vzw « Abbaye Notre-Dame de Saint-Rémy » en haar brouwerij, terwijl met de overige vier vijfden de stad Rochefort wordt voorzien van drinkbaar water.

De nv « Lhoist » is eigenaar van de kalksteengroeve La Boverie gelegen boven de bron van de Tridaine. Op grond van een in 2002 verleende ontginningsvergunning mag de nv « Lhoist Industrie » de steengroeve exploiteren.

In 2008 ondertekenen de stad Rochefort, de nv « Lhoist Industrie » en de « trappistenbrouwerij van Rochefort » een studieovereenkomst met betrekking tot de impact, op de bron van de Tridaine, van het project van de nv « Lhoist Industrie » om de steengroeve uit te diepen tot 160 meter, met andere woorden dieper dan de in de ontginningsvergunning vastgestelde dieptegrens.

In 2012 voeren drie deskundigen een haalbaarheidsstudie uit.

In 2013 vraagt de nv « Lhoist Industrie » een milieuvergunning aan om gedurende vijftien maanden pomptesten uit te voeren teneinde de conclusies van de haalbaarheidsstudie te controleren.

Daarnaast vraagt de nv « Lhoist » een stedenbouwkundige vergunning aan voor de plaatsing van de technische installaties voor de uitvoering van de pomptest en met name de plaatsing van leidingen voor watervoorziening, gedeeltelijk binnen de omtrek van een Natura 2000-gebied.

Op 14 augustus 2013 neemt de gemachtigde ambtenaar een besluit aan waarbij de aangevraagde stedenbouwkundige vergunning aan de nv « Lhoist » wordt verleend. In het kader van het beroep tot nietigverklaring dat de vzw « Abbaye Notre-Dame de Saint-Rémy » tegen dat besluit heeft ingesteld, beslist de verwijzende rechter aan het Hof de hiervoor weergegeven prejudiciële vraag te stellen.

Op 31 januari 2014 neemt de minister van Milieu, Ruimtelijke Ontwikkeling en Mobiliteit van het Waalse Gewest een besluit aan waarbij, op beroep, de milieuvergunning wordt geweigerd. Dat ministerieel besluit maakt het voorwerp uit van een beroep tot nietigverklaring voor de Raad van State, die zijn uitspraak, bij een arrest nr. 234.186 van 21 maart 2016, heeft aangehouden in afwachting van een antwoord van het Hof op de voormelde prejudiciële vraag.

III. *In rechte*

- A -

A.1.1. Na een overzicht te hebben gegeven van de wetwijzigingen met betrekking tot artikel 109 van het Waalse Wetboek van Ruimtelijke Ordening, Stedenbouw en Patrimonium (hierna : WWROSP) voert de vzw « Abbaye Notre-Dame de Saint-Rémy », verzoekende partij voor de verwijzende rechter, aan dat de procedure van de unieke vergunning de burgers een grotere bescherming biedt. Zij verwijst naar verschillende fasen van de procedure : de bevoegdheid van het gemeentecollege of, daarmee samen, van de gemachtigde ambtenaar en van de technisch ambtenaar, de opmaak van een uniek aanvraagdossier met een evaluatie van de gemeenschappelijke gevolgen, een gezamenlijk onderzoek van de aanvraag door de technisch ambtenaar en de gemachtigde ambtenaar (met name ten aanzien van de ontvankelijkheid van de aanvraag), een openbaar onderzoek met betrekking tot de aanvraag voor een unieke vergunning, de adviezen van de geraadpleegde instanties op verzoek van de technisch ambtenaar en het overleg tussen hen op verzoek van een van hen, een gemeenschappelijk syntheserapport, een unieke beslissing over alle stedenbouwkundige en milieuaspecten van het project en, ten slotte, de mogelijkheid van een administratief beroep tot herziening.

A.1.2. De verzoekende partij voor de verwijzende rechter is van mening dat het feit dat de aanvragen voor een stedenbouwkundige vergunning met betrekking tot goederen gelegen in een Natura 2000-gebied of in een kandidaat-Natura 2000-gebied bedoeld in artikel 109, 1°, van het WWROSP zijn uitgesloten van de regeling van de unieke vergunningen, de waarborgen waarop de burger aanspraak vermag te maken, duidelijk vermindert, zonder dat hiervoor een verantwoording bestaat.

Volgens haar sluit het doel dat erin bestaat te voorzien in het dwingende karakter van het advies van de gemachtigde ambtenaar voor de aanvragen voor een stedenbouwkundige vergunning met betrekking tot een Natura 2000-gebied of een kandidaat-Natura 2000-gebied niet de mogelijkheid uit van een gemeenschappelijk onderzoek van de aanvragen voor een stedenbouwkundige vergunning en een milieuvergunning, noch de mogelijkheid van een unieke beslissing ten aanzien van die vergunningsaanvragen.

A.1.3. De verzoekende partij voor de verwijzende rechter voert eveneens aan dat elk project dat een Natura 2000-gebied of een kandidaat-Natura 2000-gebied aanzienlijk kan aantasten, het voorwerp moet uitmaken van een algemene milieueffectbeoordeling overeenkomstig de vereisten van boek I van het Milieuwetboek, met inbegrip van een passende beoordeling van de gevolgen van het project voor het gebied ten aanzien van de instandhoudingsdoelstellingen ervan, overeenkomstig de vereisten van richtlijn 92/43/EG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, en van de wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud. Volgens de verzoekende partij voor de verwijzende rechter zou een dergelijke algemene milieueffectbeoordeling, die voortvloeit uit het gemeenschappelijk stellen van de polities inzake stedenbouw en milieu, te dezen evenwel niet hebben kunnen plaatsvinden.

A.2.1. Het Waalse Gewest, verwerende partij voor de verwijzende rechter, betwist de ontvankelijkheid van de prejudiciële vraag in zoverre daarin aan het Hof zou worden gevraagd dat het zelf de draagwijdte ervan vaststelt.

A.2.2. Het Waalse Gewest zet vervolgens uiteen dat de unieke vergunning een vergunning *sui generis* is die wordt gekenmerkt door de samenwerking tussen de gewestbesturen en het milieubestuur, door het opmaken van een syntheserapport, zelfs wanneer een aanvraag voor een gewone stedenbouwkundige vergunning niet voor advies zou worden voorgelegd aan de gemachtigde ambtenaar, en ten slotte door het feit dat derden de mogelijkheid wordt geboden een administratief beroep in te stellen dat hen toelaat de stedenbouwkundige aspecten van de unieke vergunning te bekritisieren.

Het onderstreept dat de regeling van de unieke vergunning op verschillende punten gesplitst blijft, waarbij sommige regels die van toepassing zijn op de stedenbouwkundige vergunning en/of milieuvergunning al dan niet van toepassing zijn op de unieke vergunning, in zoverre die geldt als een stedenbouwkundige vergunning en/of milieuvergunning.

Het geeft eveneens aan dat de procedurele regeling voor het onderzoeken en verlenen van de unieke vergunning is overgenomen van die voor de milieuvergunning, terwijl de regels inzake de inhoud van de aanvraag voor een unieke vergunning en de beslissing dezelfde zijn als die welke gelden voor de stedenbouwkundige vergunning en de milieuvergunning.

A.2.3. Het Waalse Gewest besluit dat er geen sprake is van discriminatie, omdat de beoordeling van de gevolgen algemeen moet zijn en de administratieve overheid rekening moet houden met de stedenbouwkundige en milieuaspecten van het project, zelfs wanneer de procedure voor de unieke vergunning niet van toepassing is. Het steunt zijn argumentatie op het voorzorgsbeginsel, het fundamenteel recht op de bescherming van een gezond leefmilieu, de richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, de richtlijn 92/42/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, de wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud, de artikelen D.62, D.64 en R.53 van boek I van het Milieuwetboek, de artikelen 1, 124 en 129 van het WWROSP en, ten slotte, de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie en van de Raad van State.

Het voegt eraan toe dat de instanties voor deskundig advies inzake leefmilieu optreden in de procedure voor de stedenbouwkundige vergunning, en omgekeerd, en dat de ontstentenis van een administratief beroep tegen de stedenbouwkundige vergunning voor derden verantwoord is door het feit dat de stedenbouwkundige vergunning in principe geen hinder met zich meebrengt en door het hoge aantal aanvragen voor een stedenbouwkundige vergunning.

A.2.4. Het Waalse Gewest voert aan dat de verzoekende partij voor de verwijzende rechter wijst op onbestaande verschillen in behandeling, aangezien, in de regeling van de unieke vergunning net als in de regeling van de milieuvergunning en van de stedenbouwkundige vergunning, het gemeentecollege in principe de bevoegde overheid is, aangezien de vergunningsaanvraag wordt ingediend bij de vestigingsgemeente, aangezien die aanvraag het voorwerp uitmaakt van een onderzoek naar de ontvankelijkheid en volledigheid ervan door de technisch ambtenaar en door de gemachtigde ambtenaar, en aangezien een openbaar onderzoek wordt gevoerd. Ten aanzien van het advies van de deskundige instanties wint de technisch ambtenaar het advies in van de instanties die hij aanwijst in het kader van de procedure voor de milieuvergunning en de bevoegde overheid kan alle adviezen inwinnen die zij nodig acht in de procedure voor de stedenbouwkundige vergunning. Een syntheserapport wordt opgemaakt door de technisch ambtenaar in het kader van de procedure voor de milieuvergunning, terwijl in het kader van de procedure voor de stedenbouwkundige vergunning het vaakst wordt gevraagd naar het voorafgaande advies van de gemachtigde ambtenaar. Het Waalse Gewest wijst voor het overige erop dat het niet inziet welk belang een derde bij een unieke beslissing zou hebben.

A.2.5. Ten slotte voert het Waalse Gewest aan dat de verzoekende partij voor de verwijzende rechter geen enkel nadeel van de beweerde schending heeft geleden, aangezien zij heeft kunnen deelnemen aan het openbaar onderzoek, zij voor de Waalse Regering een beroep heeft kunnen instellen tegen de milieuvergunning en de directie Grondwateren van het departement Leefmilieu en Water aan de gemachtigde ambtenaar het advies heeft bezorgd dat in het kader van het onderzoek naar de aanvraag voor een milieuvergunning is uitgebracht.

A.3.1. Na te hebben herinnerd aan de wetgevende context van de in het geding zijnde bepaling en van artikel 109 van het WWROSP besluiten de nv « Lhoist » en de nv « Lhoist Industrie », tussenkomende partijen voor de verwijzende rechter, tot de ontstentenis van discriminatie. Het criterium van onderscheid tussen de gemengde projecten die betrekking hebben op onroerende goederen opgenomen in een Natura 2000-gebied en die welke dat niet zijn, zou een objectief criterium zijn. Het zou bovendien redelijk verantwoord zijn door de wil van de decreetgever om uiteenlopende beslissingen van de gemeentecolleges en eventuele misbruiken te voorkomen, en om de Natura 2000-Gebieden op gewestelijk niveau te beschermen via het eensluidend advies van de gemachtigde ambtenaar. Ten slotte zouden de verschillen in behandeling die de derden en de aanvrager van de vergunningen ondergaan, miniem zijn of zelfs niet bestaan, en uitgebreid verantwoord zijn in het licht van de door de decreetgever nagestreefde doelen inzake bescherming en samenhang van de Natura 2000-gebieden.

A.3.2. De nv « Lhoist » en de nv « Lhoist Industrie » voeren ten slotte aan dat de in het geding zijnde bepaling niet in strijd is met de *standstill*-verplichting die is afgeleid uit artikel 23 van de Grondwet, aangezien zij geen enkele aanzienlijke vermindering van het door de bestaande wetgeving geboden beschermingsniveau met zich meebrengt en aangezien, ook al zou dat het geval zijn, die vermindering verantwoord zou zijn door een motief van algemeen belang.

A.4. De vzw « Ardennes liégeoises » heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. Na de wijzigingen in de wetgeving te hebben uiteengezet waarvan de in het geding zijnde bepaling en artikel 109 van het WWROSP het voorwerp hebben uitgemaakt, onderstreept zij dat, sinds 2009, de regeling die van toepassing is op de gemengde projecten met betrekking tot een onroerend goed gelegen in een Natura 2000-gebied vier kenmerken vertoont : het openbaar onderzoek betreft alleen de aanvraag voor een milieuvergunning; het syntheserapport heeft niet langer betrekking op alle aspecten van het project en alleen de technisch ambtenaar neemt eraan deel; het recht van beroep van derden geldt alleen voor de aanvraag voor een milieuvergunning; en ten slotte zijn de overheden niet ertoe gehouden binnen een dwingende termijn uitspraak te doen, hetgeen ertoe zou leiden « een collusie tussen de aanvrager van een stedenbouwkundige regularisatievergunning en de betrokken overheid » mogelijk te maken.

A.5.1. In zijn memorie van antwoord voert het Waalse Gewest aan dat de verzoekende partij voor de verwijzende rechter zich ertoe beperkt te wijzen op het « unieke » karakter van de unieke vergunning, zonder enige concrete en daadwerkelijke conclusie te trekken uit de verschillen tussen de in het geding zijnde juridische regelingen. Volgens het Waalse Gewest is er geen discriminatie, aangezien de verschillen tussen de regeling van de unieke vergunning en de regelingen van de milieuvergunning en van de stedenbouwkundige vergunning formeel en verantwoord zijn.

A.5.2. Het Waalse Gewest geeft aan dat het risico van « collusie » waarnaar de vzw « Ardennes liégeoises » verwijst, in rechte onbestaande is, aangezien een regularisatieaanvraag het misdrijf niet doet verdwijnen, misdrijf dat door de slachtoffers burgerrechtelijk of strafrechtelijk kan worden vervolgd, door de betrokken verenigingen via een vordering tot staking inzake leefmilieu en door de bestuurde door middel van een ingebrekestelling.

A.5.3. In verband met de ontstentenis van een syntheserapport voor de onroerende goederen opgenomen in een Natura 2000-gebied, onderstreept het Waalse Gewest dat het optreden van de gemachtigde ambtenaar wordt verzekerd door het eensluidend advies dat hij krachtens artikel 109 van het WWROSP verstrekt.

A.5.4. Wat het openbaar onderzoek betreft, herinnert het Waalse Gewest aan de bepalingen die erin voorzien dat de goederen die aan verschillende vergunningsaanvragen zijn onderworpen, het voorwerp uitmaken van één enkel milieueffectenrapport en van één enkel openbaar onderzoek.

A.6.1. De nv « Lhoist » en de nv « Lhoist Industrie » stellen in hun memorie van antwoord vast dat de vzw « Ardennes liégeoises » geen standpunt inneemt ten aanzien van de prejudiciële vraag en dat het voor hen onmogelijk is het antwoord te begrijpen dat die laatstgenoemde daarop wil geven.

Zij onderstrepen overigens dat het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State waaraan de verzoekende partij voor de verwijzende rechter refereert, betrekking heeft op een andere bepaling dan die welke in de prejudiciële vraag wordt beoogd.

A.6.2. Voor het overige voeren de tussenkommende partijen voor de verwijzende rechter aan dat het verschil in behandeling verantwoord is door het gegeven dat de ontstentenis van een opgelegde strikte termijn voor het eensluidend advies van de gemachtigde ambtenaar niet toelaat een procedure voor een unieke vergunning voort te zetten die van haar kant alleen in strikte termijnen voorziet. Bovendien brengt dat verschil in behandeling slechts relatieve nadelen met zich mee ten aanzien van het nagestreefde doel, zowel voor derden (die kunnen deelnemen aan het openbaar onderzoek met betrekking tot de aanvraag voor een milieuvergunning en een administratief beroep kunnen instellen tegen de milieuvergunning, alsook een beroep tot nietigverklaring voor de Raad van State tegen de milieuvergunning en de stedenbouwkundige vergunning), als voor de aanvrager van de vergunningen. Ten slotte, wanneer een project het voorwerp van twee vergunningsaanvragen uitmaakt, worden die laatste nooit hermetisch behandeld, maar steeds rekening houdend met de realiteit van de andere politie. De voor de verwijzende rechter tussenkommende partijen verwijzen in dat opzicht naar een arrest van de Raad van State met betrekking tot beschermde goederen.

A.7. In haar memorie van antwoord onderstreept de vzw « Abbaye Notre-Dame de Saint-Rémy » dat een recente wetswijziging een einde heeft gemaakt aan het in het geding zijnde verschil in behandeling door de regeling van de unieke vergunning uit te breiden tot de gemengde projecten gelegen in een Natura 2000-gebied.

- B -

Ten aanzien van de in het geding zijnde bepaling en de context ervan

B.1. De prejudiciële vraag heeft betrekking op artikel 81, § 1, van het decreet van het Waalse Gewest van 11 maart 1999 betreffende de milieuvergunning (hierna : het decreet van 11 maart 1999), zoals het voor de verwijzende rechter van toepassing is, namelijk vóór de wijziging ervan bij het decreet van 23 juni 2016.

Het voormelde artikel 81, § 1, bepaalde :

« Elk gemengd project, met uitzondering van de projecten die betrekking hebben op tijdelijke inrichtingen, proefinrichtingen of op onroerende goederen bedoeld in artikel 109 van het ‘ CWATUP ’, is onderworpen aan een aanvraag om [unieke] vergunning ».

B.2. In de versie ervan die van toepassing is op het voor de verwijzende rechter hangende geschil bepaalde artikel 109 van het Waalse Wetboek van Ruimtelijke Ordening, Stedenbouw en Patrimonium (hierna : WWROSP), waarnaar het voormelde artikel 81, § 1, verwijst :

« De vergunning wordt verstrekt overeenkomstig artikel 107, maar na eensluidend advies van de gemachtigd ambtenaar :

1° wanneer ze betrekking heeft op onroerende goederen opgenomen in een Natura 2000-gebied dat voor- of vastgesteld wordt overeenkomstig de wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud;

2° wanneer ze betrekking heeft op onroerende goederen die op de beschermingslijst staan, beschermd zijn, gelegen zijn in een in artikel 209 van het Wetboek bedoeld beschermingsgebied of in een locatie opgenomen in de inventaris van de archeologische locaties bedoeld in artikel 233; in de gevallen en volgens de nadere regels vastgesteld door de Regering, wordt de vergunning verstrekt op grond van een erfgoedattest of een definitief samenvattend proces-verbaal.

Voor het Franse taalgebied is de toekenning van de vergunning onderworpen aan het advies van de in artikel 187, 3°, bedoelde commissie. Indien deze commissie zich niet heeft uitgesproken binnen de door de Regering vastgestelde termijn, wordt het advies geacht gunstig te zijn ».

B.3. Artikel 109 van het WWROSP identificeert de handelingen en werken die zijn onderworpen aan de procedure voor de afgifte van de stedenbouwkundige vergunning waarin het gemeentecollege op eensluidend advies van de gemachtigde ambtenaar uitspraak doet.

Die procedure verschilt van de drie andere procedures voor de afgifte van de stedenbouwkundige vergunning die bij het WWROSP zijn geregeld en waarin ofwel het gemeentecollege uitspraak doet zonder het advies van de gemachtigde ambtenaar (artikel 107, § 1), ofwel het gemeentecollege uitspraak doet op voorafgaand advies van de gemachtigde ambtenaar (artikel 107, § 2), ofwel de gemachtigde ambtenaar of de Regering alleen uitspraak doet (artikel 127).

B.4. Het in het geding zijnde artikel 81, § 1, in samenhang gelezen met artikel 109, eerste lid, 1°, van het WWROSP heeft tot gevolg dat, sinds 2009, de vergunningsaanvragen met betrekking tot een gemengd project gepland in een Natura 2000-gebied of in een kandidaat-Natura 2000-gebied niet zijn onderworpen aan de procedure van de unieke vergunning, maar wel, op gescheiden wijze, aan een van de procedures voor de afgifte van een

stedenbouwkundige vergunning vermeld in B.3 en aan de procedure voor een milieuvergunning.

Ten aanzien van de ontvankelijkheid van de tussenkomst van de vzw « Ardennes liégeoises »

B.5.1. De nv « Lhoist » en de nv « Lhoist Industrie » betwisten de ontvankelijkheid van het verzoekschrift tot tussenkomst van de vzw « Ardennes liégeoises » omdat daaruit niet zou blijken welk standpunt de vzw verdedigt.

B.5.2. Artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof bepaalt :

« Wanneer het Grondwettelijk Hof, bij wijze van prejudiciële beslissing, uitspraak doet op vragen als bedoeld in artikel 26, kan ieder die van een belang doet blijken een memorie aan het Hof richten binnen dertig dagen na de bekendmaking voorgeschreven in artikel 74. Hij wordt daardoor geacht partij in het geding te zijn ».

Om overeenkomstig het voormelde artikel 87, § 1, van een belang te doen blijken, dienen personen die in een prejudiciële procedure wensen tussen te komen, in hun memorie voldoende elementen uiteen te zetten die aannemelijk maken dat het antwoord van het Hof op de prejudiciële vragen een rechtstreekse weerslag kan hebben op hun persoonlijke situatie.

B.5.3. Het doel van de vzw « Ardennes liégeoises » bestaat, op grond van haar statuten, met name erin « het leefmilieu van de Luikse Ardennen te verdedigen » en « rechtsmiddelen en beroepen aan te wenden die ertoe strekken de naleving te verzekeren van de juridische teksten die toe doel of tot gevolg hebben het leefmilieu te beschermen ». Een dergelijk maatschappelijk doel kan rechtstreeks worden geraakt door het antwoord dat het Hof zal geven op een prejudiciële vraag over de uitsluiting, van het stelsel van de unieke vergunning, van de Natura 2000-gebieden en de kandidaat-Natura 2000-gebieden.

Uit de uiteenzetting van het verzoekschrift van de tussenkomende partij blijkt genoegzaam dat die laatste betreurt dat artikel 81, § 1, van het decreet van 11 maart 1999 niet is aangepast na de wijziging van artikel 109 van het WWROSP bij het decreet van 30 april 2009, waardoor

de gemengde projecten gepland in Natura 2000-gebieden worden uitgesloten van het toepassingsgebied van de regeling van de unieke vergunning.

Uit de memorie van antwoord van het Waalse Gewest blijkt bovendien dat het Gewest de draagwijdte van het verzoekschrift tot tussenkomst van de vzw « Ardennes liégeoises » heeft begrepen en daarop op omstandige wijze heeft kunnen antwoorden.

Een en ander toont voldoende aan dat de tussenkomst van de vzw « Ardennes Liégeoises » noch het contradictoire karakter van de procedure voor het Hof, noch de rechten van verdediging van de andere gedingpartijen in het gedrang brengt.

B.5.4. De tussenkomst is ontvankelijk.

Ten gronde

B.6.1. Het Hof wordt ondervraagd over de bestaanbaarheid van artikel 81, § 1, van het decreet van 11 maart 1999 betreffende de milieuvergunning met de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet, in zoverre het de vergunningsaanvragen met betrekking tot onroerende goederen opgenomen in een Natura 2000-gebied dat voor- of vastgesteld wordt overeenkomstig de wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud uitsluit van de regeling van de unieke vergunning en van de bij die regeling geboden procedurele en materiële waarborgen.

B.6.2. In tegenstelling tot wat het Waalse Gewest beweert, blijkt uit de motivering van de verwijzingsbeslissing dat het Hof niet wordt verzocht twee vergunningenregelingen met elkaar te vergelijken, maar wel de situatie van derden die menen te worden benadeeld door een gemengd project dat in een Natura 2000-gebied of in een kandidaat-Natura 2000-gebied is gepland, met die van derden die menen te worden benadeeld door een gemengd project dat niet binnen een dergelijke omtrek is opgenomen.

B.6.3. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt eveneens dat de bestreden stedenbouwkundige vergunning is afgegeven door de gemachtigde ambtenaar op grond van artikel 127, § 1, 9°, van het WWROSP (handelingen en werken gepland in een ontginningsgebied of met betrekking tot de ontginning of valorisering van sierrotsen), bepaling die afwijkt van artikel 109 van het

WWROSP wat betreft het bepalen van de overheid die bevoegd is om de stedenbouwkundige vergunning af te geven. Zoals de verwijzende rechter opmerkt, belet dat gegeven niet de toepassing van artikel 81, § 1, van het decreet van 11 maart 1999, dat naar hetzelfde artikel 109 van het WWROSP verwijst, om het toepassingsgebied van de procedure van unieke vergunning vast te stellen.

B.7.1. Een « gemengd project » is een « project waarvan bij de indiening van de vergunningsaanvraag blijkt dat een milieu- of een stedenbouwvergunning vereist is voor de uitvoering ervan » (artikel 1, 11°, van het decreet van 11 maart 1999, in de versie die van toepassing is op het voor de verwijzende rechter hangende geschil).

Een « [unieke] vergunning » is een beslissing van de overheid met betrekking tot een gemengd project, gegeven na afloop van de procedure bedoeld in hoofdstuk XI van het decreet van 11 maart 1999 (« [Unieke] vergunning ») en gelijkstaand met de milieuvergunning en met de stedenbouwkundige vergunning (artikel 1, 12°, van het decreet van 11 maart 1999).

B.7.2. De unieke vergunning beantwoordt aan de volgende doelstelling van de decreetgever :

« [...] een vergunningensysteem invoeren dat de meeste hinder dekt die een installatie voor de mens of het milieu kan veroorzaken. Een belangrijke innovatie bestaat erin alle bezorgdheden waarmee rekening moet worden gehouden, te organiseren in een enkele procedure : de nadruk ligt voortaan op de geïntegreerde benadering.

Het systeem van de geïntegreerde vergunning is een bijzonder geschikt instrument gebleken om het milieu in zijn geheel op doeltreffende wijze te beschermen [...] » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 1997-1998, nr. 392/1, p. 1).

Die juridische integratie geeft alleen de vaststelling weer dat, in de praktijk, de milieu- en stedenbouwkundige aspecten in interactie zijn, almaar moeilijker te onderscheiden zijn en zich steeds vaker vermengen.

De unieke vergunning is dus een vergunning *sui generis* die, hoewel zij het beleid inzake de stedenbouw en de beschermde inrichtingen integreert, evenwel niet neerkomt op de loutere optelsom van een stedenbouwkundige vergunning en een milieuvergunning. De unieke vergunning is een juridisch instrument dat een geheel dekt dat verder reikt dan de som van de bestanddelen ervan.

B.8. Zoals blijkt uit de tekst van het in het geding zijnde artikel 81, § 1, bepaalt dat laatste dat elk gemengd project het voorwerp uitmaakt van een aanvraag voor een unieke vergunning, « met uitzondering van de projecten die betrekking hebben op tijdelijke inrichtingen, proefinrichtingen of op onroerende goederen bedoeld in artikel 109 van het ‘ CWATUP ’ ».

B.9.1. Het voorontwerp van het decreet dat aan de oorsprong van de in het geding zijnde bepaling ligt, overwoog eerst alleen de tijdelijke inrichtingen en de proefinrichtingen uit te sluiten van het begrip « gemengd project » dat aan de procedure van de unieke vergunning is onderworpen (*Parl. St.*, Waals Parlement, 1997-1998, nr. 392/1, p. 130; zie ook pp. 144-145; nr. 392/3, p. 2, en nr. 392/6).

De afdeling wetgeving van de Raad van State heeft erop gewezen dat zij niet inzag om welke reden de ontworpen tekst de tijdelijke inrichtingen en de proefinrichtingen uitsloot van het toepassingsgebied van de regeling van de unieke vergunning (*Parl. St.*, Waals Parlement, 1997-1998, nr. 392/1, p. 78; nr. 392/98, pp. 3 en 6).

B.9.2. Uiteindelijk heeft de decreetgever beslist om de tijdelijke inrichtingen en de proefinrichtingen, alsook de « onroerende goederen bedoeld in artikel 109 van het ‘ CWATUP ’ » uit te sluiten van de regeling van de unieke vergunning.

Het amendement dat aan de oorsprong van het in geding zijnde artikel 81, § 1, ligt, is als volgt verantwoord :

« [...] Het niet opnemen van de tijdelijke inrichtingen, de proefinrichtingen en de inrichtingen bedoeld in artikel 109 van het WWROSP (beschermde goederen) is verantwoord gelet op de bijzondere termijnen die gelden voor het onderzoek van dergelijke inrichtingen en die niet te verzoenen zijn met de door het onderhavige hoofdstuk ingevoerde regeling. [...] » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 1997-1998, nr. 392/136, p. 6, nr. 392/160 en nr. 392/169, p. 273; zie ook, nr. 392/169, pp. 272-275 en 281).

B.10.1. Bij de aanneming van het aldus geamendeerde artikel 81, § 1, van het decreet van 11 maart 1999 beoogde artikel 109 van het WWROSP alleen de goederen die het voorwerp uitmaakten van een maatregel voor de bescherming van het erfgoed. Alleen de gemengde projecten met betrekking tot die categorie van goederen waren aldus uitgesloten van de

regeling van de unieke vergunning als gevolg van de verwijzing naar die bepaling in het in het geding zijnde artikel 81, § 1.

In die tijd bepaalde artikel 109 van het WWROSP immers :

« De vergunning wordt afgegeven krachtens artikel 108 indien het gaat om onroerende goederen die op de beschermingslijst staan en die gelegen zijn in een beschermingsgebied, zoals bedoeld in artikel 205, of in een landschap dat voorkomt in de in artikel 215 bedoelde atlas. In de gevallen en onder de voorwaarden die de Regering bepaalt, wordt de vergunning afgegeven op grond van een patrimoniumsattest.

Voor het Franse taalgebied is de toekenning van de vergunning onderworpen aan het advies van de in artikel 185, 3°, bedoelde commissie. Indien deze commissie zich niet heeft uitgesproken binnen de door de Regering vastgestelde termijn, wordt het advies geacht gunstig te zijn ».

B.10.2. De onroerende goederen opgenomen in een Natura 2000-gebied of in een kandidaat-Natura 2000-gebied zijn pas in 2009, bij het decreet van 30 april 2009, toegevoegd aan de lijst van handelingen en werken die worden bedoeld in artikel 109 van het WWROSP.

Die toevoeging is als volgt verantwoord :

« Het eerste lid is aangevuld om in de lijst handelingen en werken toe te voegen die een stedenbouwkundige vergunning afgegeven door het gemeentecollege op eensluitend advies van de gemachtigde ambtenaar vereisen, namelijk wanneer die handelingen en werken betrekking hebben op onroerende goederen opgenomen in een Natura 2000-gebied dat is voor- of vastgesteld met toepassing van de wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud.

Omwille van de leesbaarheid is het ontworpen artikel helemaal herschreven, hoewel de bestaande bepalingen met betrekking tot de onroerende goederen die op de beschermingslijst staan, beschermd zijn, gelegen zijn in een in artikel 209 van het Wetboek bedoeld beschermingsgebied of in een locatie opgenomen in de inventaris van archeologische locaties bedoeld in artikel 233, ook voor wat betreft de machtiging die aan de Regering wordt verleend om de gevallen en nadere regels te bepalen met betrekking tot de erfgoedattesten, als dusdanig zijn behouden » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2008-2009, nr. 972/1, p. 30).

Tijdens het onderzoek van het ontwerpdecreet door de Commissie Ruimtelijke Ordening, Transport, Energie en Huisvesting heeft de minister gepreciseerd :

« Ten slotte is voorzien in enkele minder spectaculaire bepalingen :

[...]

Dat is ook, wat [...] en anderen voor het Natura 2000-gebied hadden gewenst, het feit dat de vergunning opnieuw een gemeentelijk prerogatief wordt, op het niveau van het College, maar op eensluidend advies van de gemachtigde ambtenaar. Op die manier worden niet al die gebieden uit de gemeentelijke prerogatieven gehaald, maar, integendeel, beschermt men zich tegen eventuele misbruiken of door sommige Colleges te gemakkelijk verleende faciliteiten » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2008-2009, nr. 972/20, p. 17).

B.10.3. Uit de hiervoor aangehaalde parlementaire voorbereiding vloeit voort dat de wijziging van artikel 109 van het WWROSP ertoe strekte de principiële bevoegdheid van het gemeentecollege om uitspraak te doen over de aanvragen voor een stedenbouwkundige vergunning voor handelingen en werken gepland in een Natura 2000-gebied, te herstellen, bevoegdheid die was geschrapt bij een decreet van 8 mei 2008.

De weerslag welke die wijziging zou hebben voor het toepassingsgebied van de regeling van de unieke vergunning bepaald in het in het geding zijnde artikel 81, § 1, is niet ter sprake gekomen tijdens de parlementaire voorbereiding van het decreet van 30 april 2009.

B.11. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.12. Zoals in B.6.2 is vermeld, wordt het Hof verzocht de situatie van derden die menen te worden benadeeld door een gemengd project gepland in een Natura 2000-gebied of in een kandidaat-Natura 2000-gebied, te vergelijken met die van derden die menen te worden benadeeld door een gemengd project dat niet in een dergelijke omtrek is opgenomen. In beide gevallen gaat het om categorieën van personen die zijn benadeeld door een gemengd project.

B.13. Het gegeven dat het onroerend goed waarop het gemengd project betrekking heeft, - al dan niet - is gelegen binnen een omtrek die is vastgesteld of voorgesteld als een Natura 2000-gebied, vormt een objectief criterium van onderscheid.

B.14. Het Hof moet nagaan of het verschil in behandeling redelijk verantwoord is ten aanzien van het door de decreetgever nagestreefde doel.

B.15. Bij zijn arrest nr. 159/2012 van 20 december 2012 heeft het Hof geoordeeld dat, gelet op de kenmerken van de unieke vergunning, « de Waalse decreetgever [vermocht] ervan uit te gaan dat de procedure voor de afgifte of de weigering van de unieke vergunning verschilt van de procedure die leidt tot de afgifte of weigering van een stedenbouwkundige vergunning ».

Een van de bijzondere kenmerken van de procedure die voor de unieke vergunning geldt, bestaat erin dat derden toegang hebben tot het administratief beroep bepaald in artikel 95 van het decreet van 11 maart 1999. Bij die gelegenheid kunnen zij de in de unieke vergunning vervatte stedenbouwkundige en milieuaspecten, of slechts een van die aspecten, bekritisieren.

Een dergelijk beroep zorgt ervoor dat de zaak in haar geheel bij de Regering aanhangig wordt gemaakt, waardoor die de unieke vergunning kan weigeren om een stedenbouwkundige reden, zelfs indien het beroep enkel betrekking zou hebben op milieuaspecten van het project (R.v.St., nr. 187.451, van 29 oktober 2008, *Debuysser*, p. 9/13).

Derden, daarentegen, beschikken niet over de mogelijkheid om een dergelijk beroep in te stellen tegen de beslissing tot afgifte of weigering van de stedenbouwkundige vergunning.

B.16. De parlementaire voorbereiding van het decreet van 30 april 2009 die in B.10.2 en B.10.3 wordt aangehaald, geeft geenszins aan welke overweging de in B.4 vermelde uitsluiting zou verantwoorden.

B.17.1. Het in het geding zijnde artikel 81, § 1, is recent in die zin gewijzigd bij het decreet van 23 juni 2016 « houdende wijziging van het Milieuwetboek, van het Waterwetboek en van verscheidene decreten inzake afvalstoffen en milieuvergunning », teneinde de regeling van de unieke vergunning uit te breiden tot de gemengde projecten gepland in een Natura 2000-gebied.

B.17.2. Artikel 91 van dat decreet bepaalt :

« In artikel 81, § 1, van hetzelfde decreet worden de woorden ‘ op tijdelijke inrichtingen, proefinrichtingen of op onroerende goederen bedoeld in artikel 109 van het “CWATUP” ’ vervangen door de woorden ‘ op tijdelijke inrichtingen, proefinrichtingen of op onroerende goederen bedoeld in artikel 109, lid 1, 2°, van het Wetboek ’ ».

B.17.3. Het amendement dat aan de oorsprong van die bepaling ligt, is tijdens de parlementaire voorbereiding als volgt verantwoord :

« De gemengde projecten (milieuvergunning, stedenbouwkundige vergunning) zijn doorgaans onderworpen aan de unieke vergunning, behalve in enkele specifieke gevallen.

Aldus is in een gescheiden procedure voorzien voor de projecten gelegen in een Natura 2000-gebied. Die gescheiden procedure berust op het uitzonderingsbeginsel bepaald in artikel 81 van het decreet van 11 maart 1999, dat zelf verwijst naar artikel 109 van het WWROSP. Historisch gezien zijn de Natura 2000-gebieden toegevoegd aan de lijst van de beschermde goederen opgenomen in artikel 109 van het WWROSP zonder de indirecte gevolgen in te zien voor het decreet van 11 maart 1999 betreffende de milieuvergunning via dat artikel 81.

Iedereen erkent dat de wil van de decreetgever nooit erin heeft bestaan de procedure van de unieke vergunning voor de projecten gelegen in een Natura 2000-gebied af te zonderen. Die situatie is overigens in strijd met het doel dat wordt nagestreefd met het decreet van 11 maart 1999, dat een unieke behandeling beoogt voor een project dat een stedenbouwkundige vergunning en een exploitatievergunning vereist. Er zij overigens opgemerkt dat het ontwerp van Wetboek van Ruimtelijke Ontwikkeling die situatie corrigeert.

De Raad van State, waarvoor beroepen in dergelijke dossiers aanhangig zijn gemaakt, heeft aan het Grondwettelijk Hof een prejudiciële vraag gesteld over de gescheiden procedure voor de projecten gelegen in een Natura 2000-gebied. Het antwoord hierop zal er pas komen binnen een of twee jaar.

Zonder te wachten op de beslissing van het Grondwettelijk Hof en de inwerkingtreding van het Wetboek van Ruimtelijke Ontwikkeling zou het zinvol zijn de situatie te corrigeren door een wijziging van artikel 81 van het decreet van 11 maart 1999 voor te stellen.

De wijziging strekt aldus ertoe artikel 81 van het decreet van 11 maart 1999 betreffende de milieuvergunning in die zin te corrigeren. Artikel [109], eerste lid, 1°, van het WWROSP wordt hierdoor niet meer beoogd door de bepaling.

Aansluitend op de wijziging van artikel 81 van het decreet van 11 maart 1999 betreffende de milieuvergunning strekt de invoeging van een artikel 100^{quater} ertoe in een overgangsbepaling te voorzien. Die laatste zal het mogelijk maken het administratief beheer van sommige dossiers te vereenvoudigen, waarbij mogelijke problemen worden vermeden in het kader van beroepen in dergelijke dossiers zolang het Grondwettelijk Hof de door de Raad van State gestelde prejudiciële vraag nog niet heeft beantwoord » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2015-2016, nr. 484/7, p. 2).

Tijdens het debat in de commissie Leefmilieu hebben de auteurs van het amendement uitgelegd dat dat laatste « ertoe strekt dat de aanvragen voor gemengde vergunningen - milieu en stedenbouw - gelegen in een Natura 2000-gebied - net als de andere - een aanvraag voor een unieke vergunning kunnen genieten teneinde het parallelle onderzoek van twee vergunningsaanvragen te vermijden, en dit omwille van de administratieve vereenvoudiging » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2015-2016, nr. 484/10, pp. 16-17).

Tijdens het debat in openbare zitting hebben zij hieraan toegevoegd :

« [...] Die bepaling regelt een situatie, niet bij hoogdringendheid, maar op onmiddellijke wijze. Wat de gemengde projecten betreft, die zowel aan een milieuvergunning als aan een stedenbouwkundige vergunning zijn onderworpen, zijn die projecten doorgaans onderworpen aan een procedure van de unieke vergunning, behoudens enkele uitzonderingen, waaronder een voor de projecten gelegen in een Natura 2000-gebied.

Het is misschien iets dat de toenmalige decreetgever niet had voorzien, het is het gevolg van een wetbepaling. Het is geen nevenschade, maar een ongewenst gevolg van een hervorming die ervoor heeft gezorgd dat de projecten gelegen in een Natura 2000-gebied zijn onderworpen aan zowel de procedure van de stedenbouwkundige vergunning als de procedure van de milieuvergunning en, in de huidige stand van de wetgeving, de unieke procedure waarin voor de unieke vergunningen is voorzien, niet kunnen genieten.

[...]

Dat is de bedoeling van dit amendement, dat tegemoetkomt aan de wens van een administratieve vereenvoudiging waarnaar is verwezen [...], aangezien men een vergissing, een nalatigheid of een ongewenst effect corrigeert opdat, zelfs in de Natura 2000-gebieden, de gemengde projecten het voorwerp uitmaken van een en dezelfde procedure, zoals dat voor de andere projecten bestaat » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2015-2016, *CRIC*, nr. 186, p. 24).

B.18. Uit hetgeen voorafgaat, vloeit voort dat artikel 81, § 1, van het decreet van 11 maart 1999, zoals het van toepassing was vóór de wijziging ervan bij het decreet van 23 juni 2016, in zoverre het de gemengde projecten met betrekking tot de onroerende goederen opgenomen in een Natura 2000-gebied dat is voor- of vastgesteld met toepassing van de wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud, uitsluit van het toepassingsgebied van de regeling van de unieke vergunning, zonder redelijke verantwoording derden die door dergelijke projecten kunnen worden benadeeld, de waarborgen ontzegt die inherent zijn aan de regeling van de unieke vergunning en met name de mogelijkheid om een beroep tot herziening in te stellen tegen de stedenbouwkundige aspecten van het project.

B.19. De prejudiciële vraag dient bevestigend te worden beantwoord.

De bestaanbaarheid van de in het geding zijnde bepaling met artikel 23 van de Grondwet zou niet kunnen leiden tot een ruimere vaststelling van ongrondwettigheid en dient derhalve niet te worden onderzocht.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 81, § 1, van het decreet van het Waalse Gewest van 11 maart 1999 betreffende de milieuvergunning, zoals het van toepassing was vóór de wijziging ervan bij het decreet van 23 juni 2016, schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre het de gemengde projecten met betrekking tot onroerende goederen opgenomen in een Natura 2000-gebied dat is voor- of vastgesteld met toepassing van de wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud, uitsluit van het toepassingsgebied van de regeling van de unieke vergunning.

Aldus gewezen in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 18 mei 2017.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

J. Spreutels