

GRONDWETTELIJK HOF

[2018/205716]

Uittreksel uit arrest nr. 95/2018 van 19 juli 2018

Rolnummer 6554

In zake : de prejudiciële vragen betreffende de artikelen 35 en 111, derde lid, van het Waalse Wetboek van Ruimtelijke Ordening, Stedenbouw, Patrimonium en Energie, gesteld door de Raad van State.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters J. Spreutels en A. Alen, en de rechters L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke en R. Leysen, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter J. Spreutels, wijst na beraad het volgende arrest :

I. *Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging*

Bij arrest nr. 236.515 van 24 november 2016 in zake Ghislain Poncelet tegen het Waalse Gewest, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 2 december 2016, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vragen gesteld :

- « Is artikel 35 van het WWROSPE (Waals Wetboek van Ruimtelijke Ordening, Stedenbouw, Patrimonium en Energie), in zoverre het de mogelijkheid biedt om de modules voor elektriciteits- of warmteproductie die elk bouwwerk, elke installatie of elk gebouw gelegen op hetzelfde onroerend goed rechtstreeks bevoorraden en waarvan de energiebron uitsluitend solair is, voor zover zij de bestemming van het gebied niet onherroepelijk in het gedrang brengen, in landbouwgebied toe te staan, in overeenstemming met de artikelen 7bis, 10, 11 en 23 van de Grondwet doordat het niet de mogelijkheid biedt om modules voor elektriciteitsproductie uit micro- en miniwindmolens (die elk bouwwerk, elke installatie of elk gebouw gelegen op hetzelfde onroerend goed rechtstreeks bevoorraden en waarvan de energiebron uitsluitend wind is, voor zover zij de bestemming van het gebied niet onherroepelijk in het gedrang brengen) onder dezelfde voorwaarden toe te staan ? »;

- « Is artikel 111, derde lid, van het WWROSPE dat het, met het oog op elektriciteitsproductie, mogelijk maakt af te wijken van het gewestplan in een aangrenzend gebied voor modules die elk bouwwerk, elke installatie of elk gebouw gelegen op hetzelfde onroerend goed rechtstreeks bevoorraden en waarvan de energiebron uitsluitend solair is, in overeenstemming met de artikelen 7bis, 10, 11 en 23 van de Grondwet, in zoverre het een dergelijke afwijking niet mogelijk maakt voor micro- en miniwindmodules waarvan de energiebron uitsluitend wind is en die aan dezelfde restrictieve voorwaarden voor afwijking van het gewestplan zouden voldoen als die welke bij artikel 111, derde lid, voor de modules voor warmte- of elektriciteitsproductie uit zonne-energie zijn vastgelegd ? ».

(...)

III. *In rechte*

(...)

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

B.1.1.1. Artikel 35 van het Waalse Wetboek van Ruimtelijke Ordening, Stedenbouw, Patrimonium en Energie (hierna : WWROSPE), zoals het in de zaak voor de verwijzende rechter van toepassing is, bepaalt :

« Landbouwgebieden.

Landbouwgebieden zijn bestemd voor landbouw in de algemene zin van het woord. Ze moeten bijdragen tot landschapszorg of -bouw.

In landbouwgebieden mogen alleen gebouwen opgericht worden die onontbeerlijk zijn voor het bedrijf en voor de huisvesting van de exploitanten die landbouwer van beroep zijn. Accommodatie voor toerisme is eveneens toegelaten, voor zover die noodzakelijk deel uitmaken van het landbouwbedrijf.

De modules voor elektriciteit- of warmteproductie die elk bouwwerk, installatie of gebouw gelegen op hetzelfde onroerend goed rechtstreeks bevoorraden en waarvan de energiebron uitsluitend solair is, worden uitzonderlijk toegelaten voor zover ze [niet] onherroepelijk [afbreuk doen aan de bestemming van het gebied].

Als activiteiten die bij de landbouwactiviteit behoren worden beschouwd, de eenheden voor biogaswinning voor zover hoofdzakelijk gebruik wordt gemaakt van dierlijke meststoffen en teeltresten afkomstig van één of meerdere landbouwbedrijven.

[...]

De Regering bepaalt de voorwaarden waaronder een vergunning wordt afgegeven voor bebouwing, intensieve teelt van bossoorten, visteelt, vissershutten en recreatieve activiteiten in de open lucht, de modules voor elektriciteits- en warmteproductie en de eenheden voor biogaswinning, alsmede voor de handelingen en werken die daaraan verbonden zijn ».

Die bepaling maakt deel uit van afdeling 3 (« Bestemming en algemene voorschriften van de gebieden, tracés van netten van hoofdinfrastructuren ») van hoofdstuk II (« Gewestplannen ») van titel III (« Plannen voor de ruimtelijke ordening ») van het WWROSPE.

B.1.1.2. Het derde lid van artikel 35 van het WWROSPE werd ingevoegd bij artikel 1 van het decreet van het Waalse Gewest van 22 mei 2008 « houdende wijziging van de artikelen 35 en 111 van het Waals Wetboek van Ruimtelijke Ordening, Stedenbouw, Patrimonium en Energie » (hierna : decreet van 22 mei 2008).

B.1.1.3. Het vierde lid werd ingevoegd bij artikel 21 van het decreet van het Waalse Gewest van 30 april 2009 « tot wijziging van het Waalse Wetboek van Ruimtelijke Ordening, Stedenbouw en Patrimonium, het decreet van 11 maart 1999 betreffende de milieuvergunning en het decreet van 11 maart 2004 betreffende de ontsluitingsinfrastructuur voor economische bedrijvigheid » (hierna : decreet van 30 april 2009).

B.1.2.1. Artikel 111 van het WWROSPE, zoals het in de zaak voor de verwijzende rechter van toepassing is, bepaalt :

« De bouwwerken, de installaties of de gebouwen die bestaan vóór de inwerkingtreding van het gewestplan of die toegelaten zijn en waarvan de huidige of toekomstige bestemming niet overeenstemt met de voorschriften van het gewestplan kunnen onderworpen worden aan verbouwings-, vergrotings- of heropbouwwerken. De modules voor elektriciteit- of warmteproductie die deze bouwwerken, installaties of gebouwen gelegen op hetzelfde onroerend goed rechtstreeks bevoorraden en waarvan [de] energiebron uitsluitend solair is, mogen toegelaten worden zelfs als ze los van het goed gebouwd zijn.

Wegens economische of toeristische noden kunnen de bouwwerken, de installaties of de gebouwen die een functionele eenheid vormen, onderworpen worden aan verbouwings- of vergrotingswerken die een afwijking inhouden van de bestemming van een aangrenzend gebied, met uitsluiting van de natuur-, parkgebieden en de oppervlakten met een bemerkenswaardig uitzicht.

Met het oog op elektriciteit- of warmteproductie mogen de modules die elk bouwwerk, installatie of gebouw gelegen op hetzelfde onroerend goed rechtstreeks bevoorraden, die met het plan van aanleg overeenstemmen en waarvan de energiebron uitsluitend solair is, toegelaten worden in een aangrenzend gebied.

Het bouwwerk, de installatie of het gebouw zoals het is verbouwd, vergroot of heropgebouwd, alsmede de module voor elektriciteit- of warmteproductie moeten de krachtlijnen van het landschap ofwel naleven, ofwel structureren ofwel herstellen ».

Artikel 111 is gesitueerd in onderafdeling 1 (« Afwijkingen van het gewestplan ») van afdeling 2 (« Afwijkingen ») van hoofdstuk III (« Vergunningsaanvragen, beslissingen en beroepen ») van titel V (« Stedenbouwkundige vergunningen en attesten ») van het WWROSPE.

B.1.2.2. Het derde lid van artikel 111 van het WWROSPE werd ingevoegd bij artikel 2, tweede lid, van het decreet van 22 mei 2008.

B.1.3. Het decreet van 22 mei 2008 heeft tot doel de installatie te bevorderen van systemen voor de productie van energie die zonne-energie valoriseren, in het verlengde van de uitvoering van het Solwattplan van het Waalse Gewest, dat op 1 januari 2008 in werking is getreden.

Uit de parlementaire voorbereiding van dat decreet blijkt :

« Het Waalse Gewest heeft zich vastberaden begeven op het pad van de hernieuwbare energie. De stijgende cijfers over de productie van groene elektriciteit getuigen daarvan : [...].

Alle sectoren (wind, biomassa, waterkracht, enz.) dragen bij tot die balans. [...]

Eén sector was tot voor kort achtergebleven in die evolutie : de fotovoltaische sector. Dat is de reden waarom het Solwattplan vanaf 1 januari 2008 in werking is getreden. [...]

Er moet evenwel worden vastgesteld dat, ondanks de drastische versoepeling van de stedenbouwkundige regels, een aantal bepalingen die mettertijd zijn aangenomen in een periode waarin nieuwe energie waarschijnlijk niet actueel was (verkavelingsvergunning, gemeentelijk plan van aanleg, gemeentelijke stedenbouwkundige verordening, enz.), de installatie van een systeem voor de productie van energie die zonne-energie valoriseert, moeilijker kunnen maken en zelfs kunnen belemmeren.

Rekening houdend, daarenboven, met de doelstellingen die door Europa zijn opgelegd, via het Energiepakket, met name (voor België) de verwezenlijking van een - bindend - doel van 13 pct. energie uit hernieuwbare energiebronnen tegen 2020, is het absoluut noodzakelijk de belemmeringen, ook de stedenbouwkundige, voor de verwezenlijking van dat doel weg te werken. [...]

Zonne-energie is evenwel de hernieuwbare energie die het gemakkelijkst toegankelijk is voor de burger omdat zij rechtstreeks aan zijn woning kan worden aangepast.

Dat is de reden waarom nieuwe maatregelen dienen te worden genomen om de demarches inzake ruimtelijke ordening te vereenvoudigen, in het bijzonder voor de installatie van zonnepanelen in het kader van de renovatie van bestaande woningen.

[...]

Zulks maakt net het voorwerp van het onderhavige voorstel van decreet uit.

Het voorziet in drie gevallen :

1. de plaatsing van zonnepanelen in landbouwgebied, wegens het omkeerbare karakter ervan, verenigbaar maken met de voorschriften van het gewestplan, bedoeld in artikel 35 van het Waalse Wetboek van Ruimtelijke Ordening, Stedenbouw, Patrimonium en Energie;

2. in de andere gebieden waarvoor de voorschriften van het gewestplan niet verenigbaar zijn met de plaatsing van dergelijke installaties, de installatie ervan mogelijk maken door gebruik te maken van het afwijkende mechanisme, bedoeld in artikel 111 van het Wetboek;

[...] » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2007-2008, nr. 764-1, p. 2, en nr. 764-2, p. 3).

Tijdens de parlementaire voorbereiding werd eveneens gepreciseerd dat de decreetgever de installatie, in landbouwgebied, van modules voor elektriciteitsproductie uit zonne-energie, « zowel in het geval waarin zij een in landbouwgebied gevestigd gebouw bevoorraden als in het geval waarin zij een in een aangrenzend woongebied gevestigde woning bevoorraden » (*ibid.*, nr. 764-1, p. 3), mogelijk heeft willen maken.

B.1.4. Ten slotte werden zowel artikel 35 als artikel 111 van het WWROSPE, zoals zij op het aan de verwijzende rechter voorgelegde geschil van toepassing zijn, opgeheven bij artikel 2 van het decreet van het Waalse Gewest van 20 juli 2016 « tot opheffing van het decreet van 24 april 2014 tot opheffing van de artikelen 1 tot 128 en 129^{quater} tot 184 van het Waalse Wetboek van Ruimtelijke Ordening, Stedenbouw, Patrimonium en Energie, tot opheffing van de artikelen 1 tot 128 en 129^{quater} tot 184 van het Waalse Wetboek van Ruimtelijke Ordening, Stedenbouw en Patrimonium en tot vorming van het Wetboek van Ruimtelijke Ontwikkeling » (hierna : decreet van 20 juli 2016).

Het decreet van 20 juli 2016 bevat, in artikel 1 ervan, het Wetboek van Ruimtelijke Ontwikkeling, dat op 1 juni 2017 in werking is getreden.

Het landbouwgebied wordt daarin voornamelijk geregeld bij artikel D.II.36, dat bepaalt :

« Landbouwgebieden.

§ 1. Landbouwgebieden zijn bestemd [voor] landbouwactiviteiten [...].

In landbouwgebieden mogen enkel gebouwen en installaties opgericht worden die onontbeerlijk zijn voor het bedrijf en voor de huisvesting van de exploitanten die landbouwer van beroep zijn.

Ze kunnen eveneens diversifiëren [d]e activiteiten bevatten ter aanvulling van de landbouwactiviteit van de exploitanten.

§ 2. In de landbouwgebieden worden de modules voor elektriciteit- of warmteproductie die elk bouwwerk, installatie of gebouw gelegen op hetzelfde onroerend goed rechtstreeks bevoorraden, uitzonderlijk toegelaten voor zover ze de bestemming van het gebied niet onomkeerbaar aantasten.

Ze kunnen eveneens één of meerdere windturbines bevatten voor zover :

1° ze in de nabijheid gelegen zijn van de hoofdverkeersinfrastructuren of een bedrijfsruimte, tegen de voorwaarden vastgesteld door de Regering;

2° ze de bestemming van het gebied niet onomkeerbaar aantasten.

[...] ».

Het decreet van 20 juli 2016 heft daarenboven het decreet van 24 april 2014 « tot opheffing van de artikelen 1 tot 128 en 129^{quater} tot 184 van het Waalse Wetboek van Ruimtelijke Ordening, Stedenbouw, Patrimonium en Energie en tot vorming van het Wetboek van Ruimtelijke Ontwikkeling » (hierna : decreet van 24 april 2014) op. Het laatstgenoemde decreet bevatte in de bijlage ervan een vroegere versie van het Wetboek van Ruimtelijke Ontwikkeling, die evenwel nooit in werking is getreden.

B.2. Met de eerste prejudiciële vraag wordt het Hof verzocht de bestaanbaarheid van artikel 35 van het WWROSPE met de artikelen 7^{bis}, 10, 11 en 23 van de Grondwet na te gaan, in zoverre die bepaling, zoals zij voor de verwijzende rechter van toepassing is, de mogelijkheid biedt om de modules voor elektriciteits- of warmteproductie die elk bouwwerk, elke installatie of elk gebouw gelegen op hetzelfde onroerend goed rechtstreeks bevoorraden en waarvan de energiebron uitsluitend solair is, voor zover zij de bestemming van het gebied niet onherroepelijk in het gedrang brengen, in landbouwgebied toe te staan, zonder eveneens, onder dezelfde voorwaarden, de mogelijkheid te bieden om modules voor elektriciteitsproductie uit micro- en miniwindmolens toe te staan.

Met de tweede prejudiciële vraag verzoekt de verwijzende rechter het Hof de bestaanbaarheid van artikel 111, derde lid, van het WWROSPE met dezelfde grondwetsbepalingen te onderzoeken, in zoverre die bepaling het niet mogelijk maakt af te wijken van het gewestplan in een aangrenzend gebied voor modules voor elektriciteitsproductie uit micro- en miniwindmolens, die aan dezelfde restrictieve voorwaarden voor afwijking van het gewestplan zouden voldoen als die welke bij artikel 111, derde lid, voor de modules voor warmte- of elektriciteitsproductie uit zonne-energie zijn vastgelegd.

Beide prejudiciële vragen worden samen onderzocht.

B.3. Uit de verwijzingsbeslissing vloeit voort dat de door de verzoekende partij voor de verwijzende rechter ingediende aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning betrekking heeft op een windmolen voor privégebruik met een vermogen van 10 kW, zijnde een module voor elektriciteitsproductie en niet voor warmteproductie.

De prejudiciële vragen hebben dus enkel betrekking op de artikelen 35 en 111, derde lid, van het WWROSPE in zoverre zij de modules voor elektriciteitsproductie beogen.

B.4. Artikel 7^{bis} van de Grondwet bepaalt :

« Bij de uitoefening van hun respectieve bevoegdheden streven de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten de doelstellingen na van een duurzame ontwikkeling in haar sociale, economische en milieugebonden aspecten, rekening houdend met de solidariteit tussen de generaties ».

B.5. Artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet verplicht de bevoegde wetgever om het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu te waarborgen en de voorwaarden voor de uitoefening van dat recht te bepalen.

Artikel 23 van de Grondwet impliceert inzake het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu een *standstill*-verplichting, die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde wetgeving in aanzienlijke mate vermindert, zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang.

B.6. Door de mogelijkheid om de installatie van modules voor elektriciteitsproductie in landbouwgebied toe te staan, mits bepaalde voorwaarden worden nageleefd, te beperken tot de modules voor elektriciteitsproductie uit zonne-energie, heeft de decreetgever het niveau van bescherming van een gezond leefmilieu niet verminderd.

De in het geding zijnde bepalingen zijn niet onbestaanbaar met artikel 23 van de Grondwet.

B.7. Het Hof dient nog te onderzoeken of de artikelen 35 en 111, derde lid, van het WWROSPE, zoals zij op de zaak voor de verwijzende rechter van toepassing zijn, door de modules voor elektriciteitsproductie waarvan de bron een micro- of miniwindmolen is, niet in het toepassingsgebied ervan op te nemen, bestaanbaar zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 7^{bis} ervan.

B.8.1. Uit de in B.1.3 aangehaalde parlementaire voorbereiding van het decreet van 22 mei 2008 blijkt dat de decreetgever, door een nieuw derde lid in de artikelen 35 en 111 van het WWROSPE in te voegen, de ontwikkeling van installaties voor de productie van zonne-energie heeft willen bevorderen.

B.8.2. Tijdens de parlementaire voorbereiding van het decreet van 30 april 2009, waarbij de decreetgever een nieuw vierde lid in artikel 35 van het WWROSPE heeft ingevoegd krachtens hetwelk de installatie van eenheden voor biogaswinning in landbouwgebied kan worden toegestaan mits bepaalde voorwaarden worden nageleefd, heeft de decreetgever uitdrukkelijk aangegeven dat hij het landbouwgebied niet wou openstellen voor elk type van eenheid voor de productie van hernieuwbare elektriciteit :

« Hoewel de ontworpen wijziging het decreet van 22 mei 2008 aanvult dat de vestiging in landbouwgebied mogelijk maakt van installaties voor elektriciteitsproductie die bestaande gebouwen op hetzelfde onroerend goed bevoorraden en waarvan de energiebron uitsluitend solair is, is het niet opportuun om het landbouwgebied open te stellen voor elke energiebron door er bijvoorbeeld windmolens voor huishoudelijk gebruik toe te staan » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2008-2009, nr. 972-1, p. 13).

B.8.3. Tijdens de parlementaire voorbereiding van het Wetboek van Ruimtelijke Ontwikkeling, eerst in 2014 en vervolgens in 2016, werd de exclusiviteit in het geding gebracht van de mogelijkheid om eenheden voor de productie van zonne-energie in landbouwgebied te installeren.

Via een amendement (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2013-2014, nr. 942-95, p. 293) werden de bewoordingen « en waarvan de energiebron uitsluitend solair is » in het ontwerp van artikel D.II.31 van het WRO, in de versie van 2014 ervan, opgeheven. Uit de verantwoording van dat amendement blijkt dat de decreetgever een einde heeft willen maken aan een bestaande discriminatie tussen eenheden voor de productie van hernieuwbare energie : « Er bestaat geen aanleiding om de sectoren van hernieuwbare energie onderling te discrimineren » (*ibid.*, nr. 942-95 en nr. 942-327^{ter}, p. 311).

Die wijziging van het ontwerp van artikel D.II.31 van het Wetboek van Ruimtelijke Ontwikkeling, dat *in fine* is aangenomen bij het decreet van 24 april 2014, dat nooit in werking is getreden, werd overgenomen in artikel D.II.36 van hetzelfde Wetboek, ingevoegd bij het decreet van 20 juli 2016.

B.9. De decreetgever vermocht, in een bepaalde periode, te beslissen om de ontwikkeling van eenheden voor elektriciteitsproductie uit zonne-energie te bevorderen.

B.10. De maatregel die erin bestaat het landbouwgebied zodanig te omschrijven dat de installatie van modules voor elektriciteitsproductie uit zonne-energie er kan worden toegestaan, is relevant ten aanzien van dat doel.

Hetzelfde geldt voor de maatregel waarbij een afwijkend mechanisme wordt ingevoerd in andere gebieden waar diezelfde installaties in beginsel niet kunnen worden toegestaan.

B.11.1. Het nastreven van dat doel houdt evenwel niet in dat de decreetgever het landbouwgebied noodzakelijkerwijs gelijktijdig moest openstellen voor alle modules voor de productie van hernieuwbare energie, ook die uit micro- en miniwindmolens.

De decreetgever diende evenmin, gelijktijdig, voor andere gebieden een afwijkend mechanisme in te voeren voor alle modules voor de productie van hernieuwbare energie.

B.11.2. Rekening houdend met het evolutieve karakter van de technologieën voor de productie van hernieuwbare energie, met de schaalverkleining van de in het geding zijnde installaties die daarmee gepaard gaat en met de beoordelingsmarge waarover de decreetgever beschikt om de maatregelen vast te stellen die bestemd zijn om een duurzame ontwikkeling te verzekeren wat de milieudimensie ervan betreft, is het niet zonder redelijke verantwoording het landbouwgebied geleidelijk open te stellen voor de verschillende modules voor elektriciteitsproductie.

Hetzelfde geldt voor de beperking van het in artikel 111, derde lid, van het WWROSPE vervatte afwijkende mechanisme tot de eenheden voor elektriciteitsproductie waarvan de oorsprong uitsluitend solair is.

B.12. De in het geding zijnde bepalingen zijn niet onbestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 7*bis* ervan.

B.13. De prejudiciële vragen dienen ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

De artikelen 35 en 111, derde lid, van het Waalse Wetboek van Ruimtelijke Ordening, Stedenbouw, Patrimonium en Energie, zoals zij van toepassing waren vóór de opheffing ervan bij het decreet van het Waalse Gewest van 20 juli 2016 « tot opheffing van het decreet van 24 april 2014 tot opheffing van de artikelen 1 tot 128 en 129*quater* tot 184 van het Waalse Wetboek van Ruimtelijke Ordening, Stedenbouw, Patrimonium en Energie, tot opheffing van de artikelen 1 tot 128 en 129*quater* tot 184 van het Waalse Wetboek van Ruimtelijke Ordening, Stedenbouw en Patrimonium en tot vorming van het Wetboek van Ruimtelijke Ontwikkeling », schenden niet de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 7*bis* ervan.

Aldus gewezen in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 19 juli 2018.

De griffier,
P.-Y. Dutilleux

De voorzitter,
J. Spreutels