

GRONDWETTELIJK HOF

[2018/203838]

Uittreksel uit arrest nr. 107/2018 van 19 juli 2018

Rolnummer 6873

In zake : de vordering tot schorsing van de artikelen 68 en 69 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 8 december 2017 houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving, ingesteld door Philip Maes en anderen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters A. Alen en J. Spreutels, en de rechters J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, F. Daoût en R. Leysen, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter A. Alen,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van de vordering en rechtspleging

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 19 maart 2018 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 20 maart 2018, is een vordering tot schorsing ingesteld van de artikelen 68 en 69 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 8 december 2017 houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 20 december 2017, tweede editie) door Philip Maes, Jörg Heuvels, Johannes Van Den Assem en Robert Van Heyst, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. R. Tijs, advocaat bij de balie te Antwerpen.

Bij hetzelfde verzoekschrift vorderen de verzoekende partijen eveneens de vernietiging van dezelfde decreetsbepalingen.

(...)

II. In rechte

(...)

Ten aanzien van de bestreden bepalingen

B.1.1. De artikelen 68 en 69 van het decreet van 8 december 2017 houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving (hierna : het decreet van 8 december 2017), bepalen :

« Art. 68. In titel IV, hoofdstuk IV, afdeling 1, van [de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening], gewijzigd bij de decreten van 16 juli 2010 en 11 mei 2012, wordt een onderafdeling 7/3 ingevoegd, die luidt als volgt :

' Onderafdeling 7/3. — Handelingen in ontginningsgebieden '.

Art. 69. In dezelfde codex wordt in onderafdeling 7/3, ingevoegd bij artikel 68, een artikel 4.4.8/3 ingevoegd, dat luidt als volgt :

' Art. 4.4.8/3. In de op de gewestplannen aangewezen ontginningsgebieden en de gebieden die vallen onder de subcategorie van gebiedsaanduiding " gebied voor de winning van oppervlakedelfstoffen " zijn naast de ontginning van primaire grondstoffen ook volgende handelingen toegelaten, met inbegrip van de daartoe benodigde wegneembare constructies, voor zover de eventuele nabestemming van het gebied niet in het gedrang gebracht wordt :

1° de mechanische bewerking van de ontgonnen delfstoffen;

2° de verrijking van de ontgonnen delfstoffen door menging met afbraakstoffen in het kader van een duurzame materialenkringloop in de zin van artikel 3, 22°, van het decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen. ' ».

B.1.2. Met de bestreden artikelen 68 en 69 van het decreet van 8 december 2017, die het resultaat zijn van de amendementen 24 en 25, beoogde de decreetgever de basisdoelstelling inzake het beheer van oppervlakedelfstoffen te bereiken, door « op een duurzame wijze te voorzien in de oppervlakedelfstoffen die nodig zijn om aan de huidige en toekomstige maatschappelijke behoefte aan materialen te voldoen » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2016-2017, nr. 1149/3, p. 24) :

« Met dit voorstel wordt het mogelijk om ook in [ontginningsgebieden], naast de ontginning van de primaire grondstoffen ook over te gaan tot mechanische bewerking van de ontgonnen delfstoffen. Tijdelijke infrastructuur voor de ontginningsactiviteit en de mechanische behandeling van de ontgonnen delfstoffen is toegelaten. Die constructies dienen na ontginning te worden verwijderd.

In het kader van een duurzame materialenkringloop wordt ook de mogelijkheid geboden om deze handelingen te combineren met de verrijking van de ontgonnen delfstoffen door menging met afbraakstoffen (bijvoorbeeld het aanmaken van granulaten bestaande uit ter plaatse gewonnen delfstoffen en gerecycleerd bouw- en sloopafval). Machines, materialen en materieel die daartoe vereist zijn (bijvoorbeeld een breekinstallatie, een zeefinstallatie enzovoort) zijn inherent met dergelijke materialenkringloop verbonden. De ontginning moet de hoofdactiviteit blijven, het verkrijgen van de delfstof een nevenactiviteit » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2016-2017, *ibid.*, p. 24).

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

B.2. De Vlaamse Regering voert aan dat de ingediende vordering tot schorsing deels onontvankelijk is wegens gebrek aan uiteenzetting van de middelen, dan wel wegens gebrek aan grieven.

B.3.1. Volgens de Vlaamse Regering zou de onontvankelijkheid ingevolge het gebrek aan uiteenzetting van de middelen voortvloeien uit de vaststelling dat enkel artikel 7 van het Verdrag van 25 juni 1998 betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (hierna : « Verdrag van Aarhus ») van toepassing zou zijn, waarbij de verzoekende partijen niet uiteenzetten in welk opzicht de artikelen 6 en 8 geschonden zouden zijn.

B.3.2. Aangezien de verzoekende partijen hun eerste middel doen steunen op het gebrek aan inspraak bij de totstandkoming van de bestreden regeling, maar de kwestie van de mogelijke toepasbaarheid van de artikelen 6 tot 8 van het Verdrag van Aarhus op de bestreden regeling, met name de vraag of de bestreden regeling dient te worden beschouwd als een « besluit over specifieke activiteiten » (artikel 6), een « plan, programma of beleid betrekking hebbende op het milieu » (artikel 7) of een « uitvoerende regeling en/of algemeen toepasselijk wettelijk bindend normatief instrument » (artikel 8) terzijde laten, hangt het onderzoek van de exceptie samen met de grond van de zaak.

B.3.3. Volgens de Vlaamse Regering zou de onontvankelijkheid ingevolge het gebrek aan grieven eveneens voortvloeien uit de vaststelling dat de verzoekende partijen enkel grieven ontwikkelen met betrekking tot de toegelaten activiteiten in ontginningsgebieden en niet met betrekking tot de toegelaten activiteiten in gebieden voor de winning van oppervlaktedelfstoffen.

B.3.4. Hoewel uit de feiten, zoals uiteengezet door de verzoekende partijen, blijkt dat zij allen wonen in de omgeving van een gebied dat het voorwerp uitmaakt van een « ontginningsgebied » in een gewestplan en niet in de omgeving van een gebied dat het voorwerp uitmaakt van een « gebied voor de winning van oppervlaktedelfstoffen » in een ruimtelijk uitvoeringsplan, zijn de grieven van de verzoekende partijen niet beperkt tot de « ontginningsgebieden ». De verzoekende partijen verzetten er zich immers tegen dat, ingevolge de bestreden bepalingen, bijkomende milieubelastende activiteiten die voorheen verboden waren, kunnen worden toegelaten in de desbetreffende gebieden.

B.3.5. De excepties worden verworpen.

Ten aanzien van de schorsingsvoorwaarden

B.4. Naar luid van artikel 20, 1^o, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof dient aan twee grondvoorwaarden te zijn voldaan opdat tot schorsing kan worden besloten :

- de middelen die worden aangevoerd moeten ernstig zijn;
- de onmiddellijke uitvoering van de bestreden maatregel moet een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kunnen berokkenen.

Ten aanzien van het moeilijk te herstellen ernstig nadeel

B.5. De schorsing van een wetbepaling door het Hof moet het mogelijk maken te vermijden dat voor de verzoekende partijen een ernstig nadeel voortvloeit uit de onmiddellijke toepassing van de bestreden normen, nadeel dat niet of moeilijk zou kunnen worden hersteld in geval van een vernietiging van die normen.

B.6. Uit artikel 22 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 blijkt dat, om te voldoen aan de tweede voorwaarde van artikel 20, 1^o, van die wet, de persoon die een vordering tot schorsing instelt, in zijn verzoekschrift concrete en precieze feiten moet uiteenzetten waaruit voldoende blijkt dat de onmiddellijke toepassing van de bepalingen waarvan hij de vernietiging vordert, hem een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen.

Die persoon moet met name het bestaan van het risico van een nadeel, de ernst ervan en het verband tussen dat risico en de toepassing van de bestreden bepalingen aantonen.

B.7.1. De verzoekende partijen voeren de onomkeerbare hinder en de permanente en voortdurende aantasting van hun leefomgeving aan.

Luidens artikel 32, § 1 en 2, van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning beschikt de bevoegde overheid slechts over een maximale termijn van 180 dagen om uitspraak te doen over een aanvraag van een omgevingsvergunning. Doordat de doorlooptijd tussen het aanvragen en het verkrijgen van de omgevingsvergunning zeer beperkt is, worden de verzoekende partijen met het reële risico geconfronteerd dat binnen dezelfde maximale termijn van 180 dagen alle handelingen, die via de procedure bij de Raad van State en de daaropvolgende milieustakingsvordering verplicht werden stopgezet, opnieuw zullen worden aangevat. De stofhinder, de geluidshinder, de verkeershinder, de lichthinder en de visuele hinder waarover de verzoekende partijen klagen, zouden onmiddellijk opnieuw kunnen worden veroorzaakt.

Net vanwege de zeer korte termijn waarbinnen de exploitant een nieuwe vergunning kan verkrijgen voor die inrichtingen die in het recente verleden via rechterlijke weg werden verboden, kunnen de verzoekende partijen zich niet beperken tot het vorderen van de vernietiging van de bestreden artikelen. Het ernstige nadeel dat zij lijden indien enkel de vernietiging, zonder voorafgaande schorsing, wordt gevraagd, kan immers niet meer worden hersteld aangezien het om een voortdurende aantasting van de leefomgeving van de verzoekende partijen gaat.

B.7.2. De onmiddellijke uitvoering van de bestreden artikelen 68 en 69 van het decreet van 8 december 2017 laat binnen die korte termijn toe dat aan bepaalde exploitanten van ontginningsgebieden of gebieden voor de winning van oppervlaktedelfstoffen een omgevingsvergunning wordt verleend waardoor zij niet alleen oppervlaktedelfstoffen mogen onttrekken aan de bodem door middel van een bovengrondse exploitatie (artikel 2, 5^o, van het decreet van 4 april 2003 betreffende de oppervlaktedelfstoffen), maar tevens de mogelijkheid hebben om de ontgonnen delfstoffen mechanisch te bewerken en te verrijken door menging met afbraakstoffen.

De vaststelling van de Vlaamse Regering dat het nadeel waarop de verzoekende partijen zich beroepen niet rechtstreeks zou voortvloeien uit de bestreden bepalingen maar enkel uit de eventuele later te verlenen omgevingsvergunning, verandert hieraan niets. Rekening houdend met de diverse reeds gevoerde en hangende burgerlijke en administratieve procedures, waarbij de verzoekende partijen steeds verkregen hebben dat de door hen bestreden bijkomende activiteiten niet toelaatbaar zijn in ontginningsgebieden en gebieden voor de winning van oppervlaktedelfstoffen, kan van de verzoekende partijen niet worden geëist dat zij, nadat een omgevingsvergunning is verleend, nieuwe juridische procedures moeten voeren om de vergunde bijkomende activiteiten te laten verbieden teneinde hun leefomgeving te kunnen beschermen, en dat zij intussen een aantasting daarvan ondergaan.

B.7.3. De verzoekende partijen hebben immers reeds een milieustakingsvordering ingediend, die door de Rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen op 23 mei 2017 gegrond werd verklaard. Die laatste heeft de staking van de handelingen bevolen voor handelingen die een kennelijke inbreuk zijn of een ernstige bedreiging vormen voor een inbreuk op de wettelijke bepalingen inzake de bescherming van het leefmilieu. De onmiddellijke staking van de werkzaamheden werd bevolen onder verbeurte van een dwangsom van 10 000 euro per dag of begonnen dag.

B.7.4. Aangezien het nadeel voor de verzoekende partijen de onomkeerbare hinder en de voortdurende aantasting van hun leefomgeving is, en rekening houdend met de bevolen onmiddellijke staking onder verbeurte van een hoge dwangsom, dient het aangevoerde risico van een nadeel als ernstig en moeilijk te herstellen te worden beschouwd.

Wat het ernstige karakter van de middelen betreft

B.8. Het eerste middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 6 tot 8 van het Verdrag van Aarhus.

De verzoekende partijen bekritisieren het verschil in behandeling dat wordt ingevoerd tussen burgers, naargelang zij al dan niet in de buurt van een ontginningsgebied of een gebied voor de winning van oppervlaktedelfstoffen wonen. Burgers die in de buurt van een dergelijk gebied wonen, hebben nooit inspraak gehad in de nieuwe exploitatiemogelijkheden die decretaal zijn ingevoerd voor ontginningsgebieden en gebieden voor de winning van oppervlaktedelfstoffen, terwijl burgers die in de buurt van andere bestemmingsgebieden wonen, inspraak hebben wanneer nieuwe mogelijkheden zouden worden gecreëerd aangezien die creatie enkel toegestaan is door de aanname van een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan.

B.9. Het ernstig middel mag niet worden verward met het gegrond middel.

Wil een middel als ernstig worden beschouwd in de zin van artikel 20, 1°, van de bijzondere wet op het Grondwettelijk Hof, volstaat het niet dat het kennelijk niet ongegrond is in de zin van artikel 72, maar moet het ook gegrond lijken na een eerste onderzoek van de gegevens waarover het Hof beschikt in dit stadium van de procedure.

B.10.1. Het in het middel uiteengezette verschil in behandeling berust op een objectief criterium, te weten de vaststelling of men al dan niet in de buurt van een bestemmingsgebied « ontginningsgebied » of « gebied voor de winning van oppervlaktedelfstoffen » woont. Enkel de burgers in de buurt van die gebieden hebben niet de mogelijkheid gehad hun recht op inspraak uit te oefenen, terwijl de mogelijkheid tot inspraak wel bestaat voor burgers die in de buurt van een ander bestemmingsgebied wonen en terwijl die mogelijkheid tot inspraak hun een waarborg biedt voor de vrijwaring van het recht op bescherming van een gezond leefmilieu (artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet).

B.10.2. De decreetgever wenste met de bestreden artikelen 68 en 69 van het decreet van 8 december 2017 de duurzame ontwikkeling en de duurzame materialenkringloop te bevorderen in ontginningsgebieden en gebieden voor de winning van oppervlaktedelfstoffen (*Parl. St., Vlaams Parlement, 2016-2017, nr. 1149/3, p. 24*). Die redengeving kan eveneens worden toegepast op andere bestemmingsgebieden aangezien ook in die andere bestemmingsgebieden de duurzame ontwikkeling en het creëren van een duurzame materialenkringloop het toestaan van bijkomende exploitatiemogelijkheden zou kunnen verantwoorden.

B.10.3. Door ofwel in een ontginningsgebied ofwel in een gebied voor de winning van oppervlaktedelfstoffen het mechanisch bewerken van ontgonnen delfstoffen en het verrijken van ontgonnen delfstoffen toe te laten, houdt dit niet alleen een constante aanwezigheid van machines, materialen en materieel in (*Parl. St., Vlaams Parlement, ibid., p. 24*), maar ook een constante aan- en afvoer van afvalstoffen, hetgeen een aanzienlijke weerslag op het milieu zal hebben, zelfs indien de verrijking van de delfstof een nevenactiviteit moet blijven.

Het bestemmingsgebied « ontginningsgebied » of « gebied voor de winning van oppervlaktedelfstoffen » heeft slechts een tijdelijk karakter, aangezien na de stopzetting van de ontginningen de oorspronkelijke of toekomstige bestemming, die door de grondkleur op het plan is aangegeven, moet worden geëerbiedigd. Voorwaarden voor de sanering van de plaats moeten worden opgelegd opdat de aangegeven bestemming kan worden gerealiseerd (artikel 17.6.3, derde lid, van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen).

Bovendien kan de uitbreiding van exploitatiemogelijkheden van bestemmingsgebieden ook worden bereikt via de aanname van een ruimtelijk uitvoeringsplan, waar inspraakmogelijkheden wel aanwezig zijn, zoals nader bepaald in hoofdstuk II (« Ruimtelijke uitvoeringsplannen ») in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

B.11. In het beperkte kader van het onderzoek waartoe het Hof vermag over te gaan bij de behandeling van de vordering tot schorsing, dient het middel dat is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet als ernstig te worden beschouwd in de zin van artikel 20, 1°, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof. Bijgevolg dienen de overige middelen in dit stadium niet te worden onderzocht.

B.12. Daar is voldaan aan de twee in artikel 20, 1°, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof voorgeschreven grondvoorwaarden om tot de schorsing te kunnen besluiten, dient deze te worden bevolen.

Om die redenen,

het Hof

schorst de artikelen 68 en 69 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 8 december 2017 houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving.

Aldus gewezen in het Nederlands, het Frans en het Duits, 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,
A. Alen