

Rolnummer 4048
Arrest nr. 70/2007 van 26 april 2007

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag over artikel 1 van de wet van 12 januari 1993 betreffende een vorderingsrecht inzake bescherming van het leefmilieu, gesteld door het Hof van Beroep te Antwerpen.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters A. Arts en M. Melchior, en de rechters P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, E. Derycke en J. Spreutels, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter A. Arts,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging

Bij arrest van 12 september 2006 in zake Marc Lenaerts en anderen tegen de nv « 's Heerenbosch », waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 19 september 2006, heeft het Hof van Beroep te Antwerpen de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 1 van de wet van 12 januari 1991 [lees : 1993] betreffende een vorderingsrecht inzake bescherming van het leefmilieu *juncto* artikel 271 van de Nieuwe Gemeentewet van 24 juni 1988 de artikelen 10 en 11 (gelijkheid en niet-discriminatie), 22 (recht op privacy) en 23 (recht op bescherming van een gezond leefmilieu) van de Grondwet, in de zin dat inwoners van een gemeente geen milieustakingsvordering zouden kunnen instellen namens de gemeente wanneer deze laatst nalaat om op te treden inzake een vergunningsplichtige activiteit waarvoor die gemeente een vergunning (milieuvergunning en/of stedenbouwkundige vergunning) heeft afgeleverd, maar enkel ingeval het een niet-vergunde en/of niet-vergunningsplichtige activiteit dan wel met overtreding van een verleende vergunning uitgeoefende activiteit betreft ? ».

Memories zijn ingediend door :

- Marc Lenaerts en Irma Block, wonende te 2390 Oostmalle, Leeuwerikenlaan 1, Francis Celens en Marie-Helène Pluym, wonende te 2390 Oostmalle, Lierselei 112, en Philip Celens, wonende te 2390 Oostmalle, Lierselei 106;

- de Ministerraad.

Marc Lenaerts, Irma Block, Francis Celens, Marie-Helène Pluym en Philip Celens hebben een memorie van antwoord ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 15 maart 2007 :

- zijn verschenen :

. Mr. G. Verhelst *loco* Mr. P. Flamey, advocaten bij de balie te Antwerpen, voor Marc Lenaerts en anderen;

. Mr. S. Van Hecke *loco* Mr. T. Balthazar, advocaten bij de balie te Gent, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers A. Alen en J. Spreutels 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 Arbitragehof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

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

De appellanten voor de verwijzende rechter hebben bij de Raad van State een beroep tot nietigverklaring en een vordering tot schorsing ingediend tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Malle waarbij een bouwvergunning werd verleend aan de verwerende partij voor de verwijzende rechter.

Nadat de Raad van State de vordering tot schorsing had verworpen, stelden de appellanten voor de verwijzende rechter op grond van artikel 1 van de wet van 12 januari 1993 en van artikel 271 van de Nieuwe Gemeentewet namens de gemeente Malle een vordering in bij de voorzitter van de Rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen waarbij zij onder andere vroegen elke uitvoering van de vergunning in kwestie te verbieden. Die vordering werd onontvankelijk verklaard op grond van de overweging dat artikel 271 van de Nieuwe Gemeentewet te dezen niet van toepassing zou zijn.

De appellanten voor de verwijzende rechter hebben tegen dat vonnis hoger beroep ingesteld bij het Hof van Beroep te Antwerpen, dat de hierboven aangehaalde prejudiciële vraag stelt.

III. *In rechte*

- A -

Standpunt van de appellanten voor de verwijzende rechter

A.1.1. Na de feiten in herinnering te hebben gebracht, voeren de appellanten voor de verwijzende rechter aan dat wanneer artikel 1 van de wet van 12 januari 1993 betreffende een vorderingsrecht inzake bescherming van het leefmilieu, in samenhang gelezen met artikel 271 van de Nieuwe Gemeentewet, aldus wordt geïnterpreteerd dat die bepaling niet van toepassing zou zijn wanneer de gemeente zelf een vergunning heeft verleend, dat artikel niet bestaanbaar zou zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. In die interpretatie zou de stakingsvordering voor de inwoners van de gemeente enkel openstaan wanneer de vergunning voor de gewraakte handelingen werd verleend door een andere overheid dan de gemeente, wanneer de door de gemeente of een andere overheid verleende vergunning wordt overtreden, of wanneer de gewraakte handelingen niet vergunningsplichtig zijn. Voor dat verschil in behandeling zou geen redelijke verantwoording bestaan.

A.1.2. Allereerst zou, volgens die partijen, het twijfelachtig zijn of de uitsluiting van het vorderingsrecht voor handelingen die door de gemeente op onwettige wijze werden vergund, een wettig doel nastreeft. In zoverre zou worden beoogd de gemeente te beschermen tegen roekeloze processen, zou, in het licht van het doel van de milieustakingsvordering en van artikel 271 van de Nieuwe Gemeentewet en rekening houdend met de artikelen 22 en 23 van de Grondwet, dit geen wettig doel zijn.

A.1.3. Ten tweede zou het criterium van onderscheid willekeurig zijn. Het zou hoe dan ook niet in een kennelijk en redelijk verband staan met de aard, het doel en de gevolgen van de maatregel, in zoverre het de inwoners van een gemeente onmogelijk maakt de staking te vragen van handelingen die uit hun aard een belangrijke impact op het leefmilieu hebben en die om die reden vergunningsplichtig zijn. Zodoende zou het onderscheid volledig voorbijgaan aan het doel van de wetgeving, namelijk de adequate bescherming van het gemeentelijk leefmilieu. Met het oog op dat doel is het niet van belang welke overheid de vergunning heeft verleend. De appellanten voor de verwijzende rechter refereren aan het arrest van het Hof van Cassatie van 2 maart 2006, waarin dat Hof heeft geoordeeld dat bij het onderzoek of een feitelijke situatie als een kennelijke inbreuk op de milieuwetgeving moet worden gekwalificeerd, de rechter zich niet mag beperken tot een toetsing van die situatie aan de toepasselijke normen, maar ook de mate waarin het leefmilieu concreet wordt geschaad in zijn beoordeling moet opnemen.

A.1.4. Ten slotte zou het onderscheid niet evenredig zijn met het nagestreefde doel, in zoverre een hele categorie van handelingen wordt uitgesloten van de stakingsvordering terwijl die door de decreetgever als milieubelastend worden beschouwd en die om die reden vergunningsplichtig worden gemaakt. Gelet op het feit dat de gemeente een zeer belangrijke rol speelt in het vergunningsbeleid en gelet op het feit dat handelingen die vergunningsplichtig zijn, inherent als belastend voor het leefmilieu moeten worden beschouwd, zou het zeer

verregaand zijn om de handelingen die worden vergund door de gemeente uit te sluiten van de mogelijkheid om de staking te vorderen op grond van artikel 1 van de wet van 12 januari 1993. Aangezien het betwiste onderscheid afbreuk doet aan grondrechten (het recht op privacy en het recht op bescherming van het leefmilieu), dient de evenredigheid bovendien strikt te worden beoordeeld.

A.1.5. Bovendien zou de in het geding zijnde bepaling zelf een waarborg bevatten tegen lichtzinnige procesvoering vermits een inwoner die wenst op te treden namens de gemeente, onder zekerheidsstelling moet aanbieden om de kosten van het geding te dragen en moet instaan voor de veroordelingen die eventueel worden uitgesproken.

A.2. De appellanten voeren tevens aan dat, in de interpretatie dat artikel 1 van de wet van 12 januari 1993, in samenhang gelezen met artikel 271 van de Nieuwe Gemeentewet, niet van toepassing zou zijn wanneer de gemeente zelf een vergunning heeft uitgereikt, die bepaling tevens strijdig zou zijn met de artikelen 22 en 23 van de Grondwet.

Standpunt van de Ministerraad

A.3. De Ministerraad verwijst naar de wijsheid van het Hof.

- B -

B.1. Artikel 1 van de wet van 12 januari 1993 betreffende een vorderingsrecht inzake bescherming van het leefmilieu bepaalt :

« Onverminderd de bevoegdheid van andere rechtscollages op basis van andere wetsbepalingen, stelt de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg, op verzoek van de procureur des Konings, van een administratieve overheid of van een rechtspersoon zoals omschreven in artikel 2, het bestaan vast van een zelfs onder het strafrecht vallende handeling, die een kennelijke inbreuk is of een ernstige dreiging vormt voor een inbreuk op één of meer bepalingen van wetten, decreten, ordonnanties, verordeningen of besluiten betreffende de bescherming van het leefmilieu.

Hij kan de staking bevelen van handelingen waarvan de uitvoering reeds is begonnen of maatregelen opleggen ter preventie van de uitvoering ervan of ter voorkoming van schade aan het leefmilieu. Voor elk debat over de grond van de zaak moet een verzoeningspoging plaatshebben.

De voorzitter kan aan de overtreder een termijn toestaan om aan de opgelegde maatregelen te voldoen ».

B.2. Uit de motieven van de verwijzingsbeslissing blijkt dat het Hof wordt verzocht zich uit te spreken over de bestaanbaarheid van die bepaling, in samenhang gelezen met artikel 271, § 1, van de Nieuwe Gemeentewet, met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, doordat zij een verschil in behandeling zou teweegbrengen tussen twee inwoners van een gemeente die in rechte optreden, op grond van die bepaling van de Nieuwe Gemeentewet,

omdat het college van burgemeester en schepenen van die gemeente nalaat een vordering in te stellen op grond van artikel 1 van de wet van 12 januari 1993 : enerzijds, degene die wordt geconfronteerd met een handeling - bedoeld in artikel 1, eerste lid, van die wet - die in overeenstemming is met een vergunning van die gemeente en, anderzijds, degene die wordt geconfronteerd met een dergelijke handeling die niet in overeenstemming is met een dergelijke vergunning.

Het verschil in behandeling zou erin bestaan dat de vordering van de eerstgenoemde inwoner, in tegenstelling tot die van de laatstgenoemde inwoner, niet ontvankelijk zou zijn.

B.3.1. Artikel 271, § 1, van de Nieuwe Gemeentewet bepaalt :

« Wanneer het college van burgemeester en schepenen niet in rechte optreedt, kunnen een of meer inwoners in rechte optreden namens de gemeente, mits zij onder zekerheidstelling aanbieden om persoonlijk de kosten van het geding te dragen en in te staan voor de veroordelingen die mochten worden uitgesproken.

De gemeente kan ten aanzien van het geding geen dading treffen zonder medewerking van de inwoner of de inwoners die het geding in haar naam hebben gevoerd ».

B.3.2. Volgens de parlementaire voorbereiding van artikel 150 van de Gemeentewet van 30 maart 1836 beoogt die bepaling het geval waarbij de gemeente weigert op te treden en inbreuken laat geschieden ten koste van bepaalde inwoners (*Pasin.*, 1836, p. 388). Aldus worden de belangen van de gemeente beschermd tegen het stilzitten van haar eigen bestuur.

B.4. Een inwoner van een gemeente die op grond van artikel 271, § 1, van de Nieuwe Gemeentewet in rechte optreedt, treedt niet op uit eigen naam, maar enkel uit naam en als vertegenwoordiger van de gemeente. De vordering dient te steunen op een recht van de gemeente en heeft tot doel een collectief belang te verdedigen. Bijgevolg vermag een inwoner van een gemeente slechts namens haar in rechte op te treden voor zover de gemeente in kwestie zelf een ontvankelijke vordering kan instellen.

B.5. Artikel 1, eerste lid, van de wet van 12 januari 1993 verleent een vorderingsrecht inzake de bescherming van het leefmilieu aan onder meer een « administratieve overheid ». Tot de administratieve overheden bedoeld in artikel 1 van de wet behoren de gemeenten. Bijgevolg kan een gemeente op grond van die bepaling een vordering tot staking instellen ter

bescherming van het leefmilieu of ter voorkoming van een ernstige dreiging voor het leefmilieu op haar grondgebied voor zover die bescherming van dat aspect van het leefmilieu tot haar bevoegdheid behoort (Cass., 14 februari 2002, *Arr. Cass.*, 2002, p. 441).

B.6.1. De omstandigheid dat de gemeente zelf een vergunning heeft verleend, verhindert niet dat ze, met toepassing van artikel 1 van de wet van 12 januari 1993, een vordering kan instellen tot staking van een handeling ter uitvoering van die vergunning, zelfs indien die handeling in overeenstemming is met die vergunning.

B.6.2. Artikel 159 van de Grondwet belet een administratieve overheid immers niet de onwettigheid aan te voeren van een besluit dat zij zelf heeft genomen. De voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg kan in het kader van een procedure tot staking aldus ertoe worden gebracht op grond van artikel 159 van de Grondwet de geldigheid van de door de gemeente verleende vergunning te onderzoeken omdat de staking van een vergunde handeling wordt gevorderd.

B.6.3. Er zou ook niet kunnen worden aangevoerd dat de gemeente geen belang zou hebben bij een dergelijke vordering, vermits een gemeente die op grond van artikel 1 van de wet van 12 januari 1993 een vordering tot staking instelt ter bescherming van het leefmilieu of ter voorkoming van een ernstige dreiging voor het leefmilieu op haar grondgebied, wordt geacht een belang te hebben (Cass., 14 februari 2002, *ibid.*). Bijgevolg moet de gemeente niet doen blijken van een eigen belang in de zin van artikel 17 van het Gerechtelijk Wetboek. Haar vorderingsrecht vloeit rechtstreeks voort uit de wet van 12 januari 1993 (conclusies van het openbaar ministerie voorafgaand aan het voormelde arrest).

B.6.4. Een inwoner kan dus de vordering tot staking namens de gemeente instellen, zelfs indien de betwiste handeling in overeenstemming is met de vergunning van de gemeente.

B.7. Uit wat voorafgaat volgt dat het verschil in behandeling, in de in B.2 vermelde interpretatie, niet bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.8. Uit hetgeen is uiteengezet in B.3 tot B.6, blijkt dat een andere interpretatie mogelijk is, waarin het in B.2 vermelde verschil in behandeling onbestaande is.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

- Artikel 1 van de wet van 12 januari 1993 betreffende een vorderingsrecht inzake bescherming van het leefmilieu, in samenhang gelezen met artikel 271, § 1, van de Nieuwe Gemeentewet, schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, wanneer die bepalingen in die zin worden geïnterpreteerd dat een inwoner van een gemeente namens die gemeente niet in rechte kan optreden, wanneer het college van burgemeester en schepenen nalaat een vordering in te stellen op grond van artikel 1 van de voormelde wet van 12 januari 1993 tegen een handeling die in overeenstemming is met een vergunning van die gemeente.

- Artikel 1 van de wet van 12 januari 1993 betreffende een vorderingsrecht inzake bescherming van het leefmilieu, in samenhang gelezen met artikel 271, § 1, van de Nieuwe Gemeentewet, schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet, wanneer die bepalingen in die zin worden geïnterpreteerd dat een inwoner van een gemeente namens die gemeente in rechte kan optreden, wanneer het college van burgemeester en schepenen nalaat een vordering in te stellen op grond van artikel 1 van de voormelde wet van 12 januari 1993 tegen een handeling die in overeenstemming is met een vergunning van die gemeente.

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 26 april 2007.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts