

Rolnummers 693, 696 en 697
Arrest nr. 35/95 van 25 april 1995

A R R E S T

In zake : de beroepen tot vernietiging van de artikelen 14, 16, 17, 18 en 20 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 14 juli 1993 tot oprichting van het Grindfonds en tot regeling van de grindwinning, ingesteld door de n.v. Obourg Cement, de n.v. Henri Brock et ses fils en de n.v. Readymix-Belgium.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en L. De Grève, en de rechters L.P. Suetens, L. François, P. Martens, J. Delruelle en H. Coremans, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de beroepen

A. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 24 maart 1994 ter post aange-tekende brief en ter griffie is ingekomen op 25 maart 1994, is beroep tot vernietiging, althans van de artikelen 14, 16, 17 en 18, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 14 juli 1993 tot oprichting van het Grindfonds en tot regeling van de grindwinning, bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 14 oktober 1993, ingesteld door de naamloze vennootschap Obourg Cement, waarvan de maatschappelijke zetel gevestigd is te 7034 Obourg, rue des Fabriques 2.

Die zaak is ingeschreven onder het nummer 693 van de rol.

B. Bij verzoekschriften die aan het Hof zijn toegezonden bij op 12 april 1994 ter post aange-tekende brieven en ter griffie zijn ingekomen op 13 april 1994, zijn beroepen tot vernietiging van de artikelen 16 en 20 van het voormelde decreet ingesteld door respectievelijk de naamloze vennootschap Henri Brock et ses fils, waarvan de maatschappelijke zetel gevestigd is te 4020 Luik-Bressoux, rue Foidart 85, en de naamloze vennootschap Readymix-Belgium, waarvan de maatschappelijke zetel gevestigd is te 3500 Hasselt, Kolonel Dusartplein 1-3, bus 2.

Bij dezelfde verzoekschriften vorderden de verzoekende partijen eveneens de schorsing van dezelfde bepalingen. Die vorderingen tot schorsing werden verworpen bij arrest nr. 63/94 van 14 juli 1994, bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 1 september 1994.

Die zaken zijn ingeschreven onder de nummers 696 en 697 van de rol.

II. De rechtspleging

a) In de zaak met rolnummer 693

Bij beschikking van 25 maart 1994 heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetel aangewezen overeenkomstig de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

De rechters-verslaggevers hebben geoordeeld dat er geen aanleiding was om artikel 71 of 72 van de organieke wet toe te passen.

Bij beschikking van 28 juni 1994 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot 24 maart 1995.

b) In de zaken met rolnummers 696 en 697

Bij beschikkingen van 13 april 1994 heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetels aangewezen overeenkomstig de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

Bij beschikking van 21 april 1994 heeft het Hof in voltallige zitting de twee zaken samengevoegd.

Bij beschikking van 28 juni 1994 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot 12 april 1995.

c) In de drie zaken

Bij beschikking van 14 juli 1994 heeft het Hof in voltallige zitting de zaak met rolnummer 693 en de reeds samengevoegde zaken met de rolnummers 696 en 697 samengevoegd.

Van de beroepen is kennisgegeven overeenkomstig artikel 76 van de organieke wet bij op 17 augustus 1994 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 19 augustus 1994.

Memories zijn ingediend door :

- de Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel, bij op 3 oktober 1994 ter post aangetekende brief;
- de Vlaamse Regering, Martelaarsplein 19, 1000 Brussel, bij op 6 oktober 1994 ter post aangetekende brief.

Van die memories is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 22 november 1994 ter post aangetekende brieven.

Memories van antwoord zijn ingediend door :

- de n.v. Obourg Cement, bij op 2 december 1994 ter post aangetekende brief;
- de n.v. Readymix-Belgium, bij op 20 december 1994 ter post aangetekende brief;
- de n.v. Henri Brock et ses fils, bij op 20 december 1994 ter post aangetekende brief;
- de Vlaamse Regering, bij op 26 december 1994 ter post aangetekende brief.

Bij beschikking van 28 februari 1995 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot 24 september 1995.

Bij beschikking van 1 maart 1995 heeft het Hof de zaken in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 21 maart 1995.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 2 maart 1995 ter post aangetekende brieven.

Op de openbare terechtzitting van 21 maart 1995 :

- zijn verschenen :

. Mr. J. de Suray en Mr. K. Erard, advocaten bij de balie te Brussel, voor de n.v. Obourg Cement;

. Mr. P. Cox en Mr. Y. Daenen, advocaten bij de balie te Tongeren, voor de n.v. Henri Brock et ses fils en de n.v. Readymix-Belgium;

. Mr. B. Cambier, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;

. Mr. P. Van Orshoven, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Vlaamse Regering;

- hebben de rechters-verslaggevers L. François en H. Coremans verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- zijn de zaken in beraad genomen.

De rechtspleging is gevoerd overeenkomstig de artikelen 62 en volgende van de organieke wet, die betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Hof.

III. *Onderwerp van de bestreden bepalingen*

De artikelen 14, 16, 17, 18 en 20 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 14 juli 1993 tot oprichting van het Grindfonds en tot regeling van de grindwinning bepalen :

« Art. 14. § 1. Vanaf 1 januari 2006 wordt er een einde gemaakt aan elke activiteit van grindwinning in de provincie Limburg.

§ 2. De houders van een vergunning verwijderen alle uitrustingen en installaties van de betrokken gebieden vóór 1 juli 2006. Een uitzondering kan worden gemaakt voor deze die dienen voor de herstructureringswerken.

§ 3. Bij het afleveren van de nodige vergunningen mogen de vergunningstermijnen voor de verschillende activiteiten de respectievelijke vervaldata niet overschrijden.

Art. 16. § 1. Om de 2 jaar bepaalt de Vlaamse Regering het totaal productiequotum voor grindwinning teneinde een planmatige en geleidelijke afbouw van de grindwinningsector te verwezenlijken tegen 1 januari 2006.

De Vlaamse Regering verdeelt het tweejaarlijks productiequotum onder de houders van de nodige vergunningen voor de exploitatie van een grindwinning pro rata van het gemiddelde produktievolume van de meest representatieve produktiejaren tijdens de periode van vijftien jaar die voorafgaat aan de jaren waarop het productiequotum betrekking heeft.

In afwijking kan er een beperkt deel van het tweejaarlijks productiequotum worden toegewezen aan bedrijven die op 1 januari 1991 eigenaar waren of een ontginningsrecht hadden op gronden die toen gelegen waren in een ontginningsgebied dat voor grindwinning in aanmerking kwam. Een dergelijke afwijking kan slechts onder de volgende voorwaarden worden toegestaan :

- dat er binnen de zes maanden na de eerste bekendmaking van de produktiequota in het *Belgisch Staatsblad* een aanvraag tot het verkrijgen van een deel van de tweejaarlijkse produktiequota bij de Vlaamse minister bevoegd voor de natuurlijke rijkdommen wordt ingediend;

- dat de beoordeling zal gebeuren op grond van de ervaring in de grindwinning en de financiële en

technische capaciteiten van het bedrijf;

- dat het toegewezen deel van het produktiequotum de aanwezige grindhoeveelheden binnen bovenvermelde gronden niet overstijgt;
- dat het eigendoms- en/of ontginningsrecht officieel geregistreerd is of zijn;
- dat het bedrijf bij de goedkeuring van het decreet over geen vergunde grindwinning met recht op een produktiequotum beschikt.

Ingeval een houder meer dan één vergunning voor de exploitatie van grind bezit, wordt het quotum per afzonderlijk grindwinningsgebied berekend en toegekend.

Het bij het einde van de tweejaarlijkse periode niet gebruikte gedeelte van een produktiequotum kan enkel in het geval van heikracht worden overgedragen op de volgende tweejaarlijkse periode.

De Vlaamse Regering zal bij het vaststellen van de produktiequota een onderscheid maken tussen valleï- en berggrind.

§ 2. De in § 1 bedoelde produktiequota worden bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* vóór 1 december voorafgaand aan de tweejaarlijkse periode waarop zij betrekking hebben. De produktiequota voor de eerste tweejaarlijkse periode worden bekendgemaakt uiterlijk één maand na de bekendmaking van dit decreet.

§ 3. Een houder van de nodige vergunningen voor de exploitatie van grind kan het hem toegewezen produktiequotum geheel of ten dele overdragen aan een andere houder. Dergelijke overdracht wordt op straffe van nietigheid, binnen de vijf werkdagen vanaf de overdracht, aangemeld bij het grindcomité.

§ 4. De Vlaamse Regering kan bij overschrijding van het toegewezen produktiequotum de vergunning voor de exploitatie van grind schorsen voor de periode die zij vaststelt en, ingeval het produktiequotum met meer dan 20 procent wordt overschreden, de vergunning voor de exploitatie van grind definitief intrekken of het produktiequotum voor de volgende tweejaarlijkse periode halveren. In ieder geval wordt de gedurende twee kalenderjaren teveel gewonnen hoeveelheid grind in mindering gebracht van het produktiequotum voor de volgende tweejaarlijkse periode.

Art. 17. § 1. De Vlaamse Regering neemt het initiatief tot wijziging van de betrokken gewestplannen. Zij laat een ecologische impactstudie, inclusief eco-hydrologische aspecten, maken ter bepaling van de ecologisch waardevolle zones. Daarnaast wordt een studie gemaakt ter bepaling van de grindreserves waarvan de exploitatie economische (lees : economisch) en milieutechnisch kan worden verantwoord. De kosten van de studie vallen ten laste van het grindfonds.

§ 2. De reservegebieden, de effectieve grindwinningsgebieden en de uitbreidingsgebieden worden door de overeenkomstig § 1 gewijzigde gewestplannen aangeduid evenals hun nabestemming rekening houdend met de structuurvisie bedoeld in artikel 10.

De effectieve grindwinningsgebieden zijn de gebieden waar op de datum van het vaststellen van het betrokken ontwerp van gewestplan vergunde grindwinning plaatsvindt of mag plaatsvinden.

Vergunningen voor de winning van grind worden aangevraagd volgens de bestaande wetten, decreten en besluiten.

Een vergunning voor de exploitatie van grind met betrekking tot een uitbreidingsgebied kan slechts worden verleend indien het effectieve grindwinningsgebied, waarvan het de uitbreiding vormt, is uitgeput.

§ 3. De GOM verwerft bij aankoop of onteigening, op bindend advies van het grindcomité, de eigendom van de in de gewijzigde gewestplannen aangeduide reservegebieden die zich in de provincie Limburg bevinden, alsmede de voor de herinrichting benodigde randzones.

Art. 18. Vergunningen voor de exploitatie van grind voor nieuwe grindwinningsgebieden kunnen slechts worden verleend nadat :

- 1° het betrokken gewestplan is gewijzigd overeenkomstig artikel 17;
- 2° het betrokken gebied op het gewijzigd gewestplan is aangeduid hetzij als effectief grindwinningsgebied hetzij als uitbreidingsgebied;

3° wat de provincie Limburg betreft, de GOM de eigendom heeft verworven van het betrokken gebied en met de exploitant een concessie-overeenkomst heeft gesloten.

In de vergunning voor de exploitatie van grind voor nieuwe ontginningsgebieden wordt de precieze nabestemming van deze ontginningsgebieden opgenomen zoals vastgesteld in het kader van de structuurvisie, vermeld in artikel 10, en in het gewestplan.

De in het eerste lid, 3, bedoelde concessie-overeenkomst neemt van rechtswege een einde bij het verstrijken of het intrekken van de vergunning voor de exploitatie van grind.

Art. 20. § 1. Aan de houders van een in toepassing van artikel 16 toegewezen produktiequotum wordt een trekkingsrecht verleend op de gebieden die overeenkomstig artikel 19 worden ondergebracht bij de effectieve grindwinningsgebieden of uitbreidingsgebieden, rekening houdend met hun toegewezen produktiequotum. Het trekkingsrecht van elke houder wordt door de Vlaamse Regering bekendgemaakt. Het is overdraagbaar.

Op straffe van nietigheid wordt deze overdracht gemeld aan het grindcomité binnen 5 werkdagen na de overdracht.

Indien een houder meer dan één vergunning voor de exploitatie van grind bezit, wordt het trekkingsrecht per afzonderlijk grindwinningsgebied berekend en toegekend.

§ 2. De Vlaamse Regering regelt de uitoefening van de trekkingsrechten en de toewijzing van nieuwe grindwinningsgebieden binnen de reservezones aan de houders van vergunningen voor de exploitatie van grind die hun trekkingsrecht hebben uitgeoefend.

§ 3. De uitoefening van een trekkingsrecht ontslaat de houder ervan niet van de verplichting de nodige vergunningen voor de exploitatie van grind te verkrijgen voor de betrokken gebieden binnen de reservegebieden.»

IV. In rechte

- A -

Ten aanzien van de ontvankelijkheid van de beroepen

Verzoekschrift van de n.v. Obourg Cement, verzoekende partij in de zaak met rolnummer 693

A.1.1. De n.v. Obourg Cement levert bouwmaterialen en grind die noodzakelijk zijn voor de bouw in België en is eigenaar van gronden die zijn aangekocht wegens hun grindgehalte (volgens studies uitgevoerd door de Staat) en gelegen te Maasmechelen in het gebied van het gewestplan « Limburgs Maasland ». Dat gewestplan, goedgekeurd bij het koninklijk besluit van 1 september 1980, dat de grindwinning verbodt op de gronden toebehorende aan de verzoekende partij en op basis waarvan de exploitatievergunning haar werd geweigerd (besluit van de Vlaamse Regering van 18 maart 1982) werd op vraag van de verzoekende partij door de Raad van State vernietigd (arrest nr. 41.263 van 3 december 1992).

A.1.2. De stopzetting van elke grindwinning, waartoe bij het decreet werd beslist, zal de bouw ernstig verstoren en bedreigt de gespecialiseerde ondernemingen in Limburg alsmede de Belgische bouwnijverheid met sluiting. De verzoekende partij doet blijken van het belang bij de vernietiging van het aangevochten decreet in zoverre het de grindwinning verbiedt aan vennootschappen « die geen ervaring verworven uit het verleden kunnen verrechtvaardigen », terwijl elke exploitatievergunning haar sedert 1 september 1980 is geweigerd.

Verzoekschrift van de n.v. Henri Brock et ses fils, verzoekende partij in de zaak met rolnummer 696

A.2.1. De verzoekende partij is sedert 1920 actief in de sector van de grindwinning. Zij is een dochtermaatschappij van de n.v. Readymix-Belgium (verzoekende partij in de zaak met rolnummer 697), waarvoor zij het grind produceert dat noodzakelijk is voor de vervaardiging van stortklaar beton en aanverwante producten.

Op 15 september 1981 heeft zij aan de Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappij Limburg gevraagd dat zij het recht zou krijgen om in het reservegebied te Neeroeteren grind te winnen. Tijdens diverse contacten met de beleidsverantwoordelijken werd aan de verzoekende partij steeds voorgehouden dat het verwerven van een eigendomsrecht over een terrein geenszins een noodzakelijke voorwaarde was om het recht op grindwinning te krijgen. Zij heeft dus afgezien van de aankoop van een terrein en was derhalve verwonderd toen zij kennis nam van het aangevochten decreet.

A.2.2. Worden de artikelen 16 en 20 van het grinddecreet niet vernietigd, dan zal de verzoekende partij definitief de mogelijkheid verliezen om in de provincie Limburg grind te winnen. Ingevolge de bepalingen van artikel 16 van het grinddecreet zal de verzoekende partij immers als een nieuwkomer worden beschouwd, aangezien zij op het ogenblik van de bekendmaking van het decreet niet beschikte over een exploitatievergunning in Limburg (artikel 16, § 1, tweede lid) en zij op 1 januari 1991 noch eigenaar, noch houder van een exploitatierecht was voor een van de zones bestemd voor grindwinning (artikel 16, § 1, derde lid). Zij beschikt nochtans over de nodige know-how, zij bezit een gespecialiseerde onderneming in Wallonië en heeft nauwe contacten met Limburg waar de zetel van haar moedermaatschappij gevestigd is. Zij doet dus blijken van het vereiste belang.

Verzoekschrift van de n.v. Readymix-Belgium, verzoekende partij in de zaak met rolnummer 697

A.2.3. De n.v. Readymix-Belgium is gespecialiseerd in de produktie en de verkoop van stortklaar beton en aanverwante produkten en bezit betoncentrales op verschillende plaatsen. Zij is tevens een holding van verschillende vennootschappen (die de R.M.C. Groep België vormen), waaronder de n.v. Brock - verzoekende partij in de zaak met rolnummer 696 - die, dank zij haar grinderijen in Wallonië, het grind produceert dat de n.v. Readymix-Belgium nodig heeft.

Aangezien de betonproduktie van de verzoekende partij sterk afhankelijk is van het grind, heeft zij, samen met haar dochteronderneming de n.v. Brock - in naam waarvan de politieke contacten zijn gelegd -, getracht het recht op grindwinning in Limburg te verkrijgen. Of de vergunning nu zou worden toegekend aan de verzoekende partij zelf of aan haar dochteronderneming, heeft tenslotte weinig belang : gelet op de verticale binding tussen de verzoekende partij, als moedermaatschappij, en de n.v. Brock, als dochteronderneming, kon de verzoekende partij er zeker van zijn over het nodige grind te beschikken om de betonproduktie te kunnen voortzetten, ook al was het recht slechts toegekend aan de n.v. Brock.

Men had haar verzekerd dat zij een vergunning zou krijgen, zonder dat die afhankelijk zou zijn van het verwerven van een eigendomsrecht over een terrein, en ook zij werd verrast door het aangevochten decreet.

A.2.4. Haar belang bij de vernietiging van de artikelen 16 en 20 van het decreet kan niet worden betwist, aangezien zij, zoals de n.v. Brock, als een nieuwkomer zal worden beschouwd en de mogelijkheid zal verliezen om in de provincie Limburg grind te winnen, terwijl die activiteit voor haar geen enkel noemenswaardig probleem oplevert, gelet op haar financiële mogelijkheden, haar know-how en die van haar dochteronderneming.

Memorie van de Vlaamse Regering

A.3.1. Aangezien de verzoekende partijen niet het bewijs leveren van de bekendmaking van hun statuten in het *Belgisch Staatsblad* en van de tijdig genomen beslissingen van hun bevoegde organen om hun respectieve beroepen tot vernietiging in te stellen, zijn die beroepen niet ontvankelijk.

A.3.2. Niet ontvankelijk wegens gebrek aan belang zijn de beroepen van :

- de n.v. Obourg Cement, die het heeft over « de ernstige versterking van de bouw », « de bedreiging met sluiting van de gespecialiseerde bedrijven gevestigd te Limburg », « de bedreiging in het algemeen voor de gehele Belgische bouwindustrie » en « het nationaal probleem », en slechts doet blijken van een abstract en onpersoonlijk belang, dat neerkomt op dat van de *actio popularis*;

- de n.v. Henri Brock et ses fils en de n.v. Readymix-Belgium, aangezien het belang van hun respectieve dochterondernemingen en moedermaatschappij niet rechtstreeks, noch persoonlijk is.

Geen van de drie verzoekende partijen doet blijken van een voldoende belang bij de vernietiging van de artikelen 17, 18 en 20 van het decreet, die slechts accessoria zijn van het bij artikel 16 bepaalde beginsel, aangezien die bepalingen de toewijzing regelen van nieuwe grindwinningsgebieden aan de ondernemingen die de bij artikel 16 beoogde vergunning hebben gekregen.

Tot slot doet de n.v. Obourg Cement evenmin blijken van het vereiste belang bij de vernietiging van het voormelde artikel 16, vermits het ernaar uitziet dat zij aanspraak zou kunnen maken op de in het derde lid van die bepaling beoogde uitzondering.

Memorie van antwoord van de n.v. Obourg Cement

A.3.3. De Vlaamse Regering spreekt zich tegen door tegelijkertijd te beweren dat de n.v. Obourg Cement niet zou doen blijken van het vereiste belang bij de vernietiging - terwijl zij eigenaar van gronden in de grindwinningszone is - en dat de bij artikel 16 van het aangevochten decreet voorgeschreven uitzondering voor haar zou kunnen gelden. Zij heeft bij de Raad van State de vernietiging gevorderd van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 mei 1994, dat door het gewestplan « Limburgs Maasland » te wijzigen, die gronden bij de natuurgebieden rangschikt.

Memorie van antwoord van de n.v. Henri Brock et ses fils

A.3.4. De statuten van de verzoekende partij en de beslissing om het beroep in te stellen, zijn in het dossier overgelegd.

A.3.5. Als uitbaatster van grindgroeven doet de verzoekende partij blijken van het vereiste belang; Limburg beschikt over aanzienlijke grindlagen en de vergunningsaanvragen die de verzoekende partij heeft gericht aan de voorzitter van de Vlaamse Regering en aan de Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappij Limburg zijn van die aard dat zij haar belang aantonen bij de vernietiging, niet alleen van de artikelen 14 en 16 van het decreet, maar ook van de artikelen 17, 18 en 20, die de verzoekende partij nadeel berokkenen en die niet kunnen worden losgekoppeld van artikel 16 vermits de verzoekende partij, door het feit dat zij niet over een produktiequotum beschikt, evenmin het in artikel 20 bedoelde trekkingsrecht zal hebben.

Memorie van antwoord van de n.v. Readymix-Belgium

A.3.6. De statuten van de verzoekende partij en de beslissing om het beroep in te stellen zijn in het dossier overgelegd.

A.3.7. Het belang van de verzoekende partij om in rechte te treden kan niet worden betwist aangezien zij aan de Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappij Limburg reeds op 15 september 1981 heeft gevraagd terreinen te kunnen aankopen en er grindlagen te ontginnen. Zij is volkomen bij machte zelf tot die exploitatie over te gaan, zonder een beroep te moeten doen op een van haar dochterondernemingen; zelfs indien zij dat zou doen, zou zij haar belang om in rechte te treden behouden, vermits die dochterondernemingen gronden zouden kunnen exploiteren die zij zelf zou hebben verworven. Die elementen tonen haar belang aan, niet alleen ten aanzien van de artikelen 14 en 16 van het decreet, maar ook ten aanzien van de artikelen 17, 18 en 20, die onlosmakelijk met artikel 16 zijn verbonden, vermits de verzoekende partij, door het feit dat zij niet over een produktiequotum beschikt, evenmin het bij artikel 20 beoogde trekkingsrecht zal hebben.

Ten gronde

Verzoekschrift van de n.v. Obourg Cement, verzoekende partij in de zaak met rolnummer 693

Ten aanzien van de anteceden ten

A.4.1. Uit de studies die zijn uitgevoerd bij het opmaken van het gewestplan « Limburgs Maasland » blijkt dat de betwiste gronden, die aan de n.v. Obourg Cement toebehoren, rijk aan grind zijn. Het gewestplan werd aangenomen op basis van een advies van de Regionale Commissie van Advies, die zelf is uitgegaan van een verslag van de Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappij, die bij gebreke van de geologische studies die zij had gevraagd, haar verslag had beperkt tot een voorlopig voorstel tot afbakening van de grindwinningsgebieden. Het koninklijk besluit van 1 september 1980 tot vaststelling van het gewestplan krachtens hetwelk de gronden toebehorende aan de n.v. Obourg Cement tot agrarisch gebied waren bestemd, werd, wat dat voorschrift betreft, vernietigd bij het voormelde arrest van de Raad van State (A.1.1), die van oordeel was dat de Regionale Commissie van Advies geen behoorlijk advies had kunnen uitbrengen omtrent de definitieve afbakening van de grindwinningsgebieden en dat de Koning, door dat advies te volgen, Zijn bevoegdheden had overschreden.

A.4.2. Het ontwerp van decreet, dat het aangevochten decreet is geworden, heeft aanleiding gegeven tot diverse kritiek vanwege de Raad van State, gebaseerd op artikel 6 van de Grondwet, betreffende de bij artikel 15

van het decreet ingevoerde heffing, het quotum van de grindproduktie dat volgens artikel 16 van het decreet door de Vlaamse Regering kan worden vastgesteld (volgens de Raad van State is die bepaling in strijd met de artikelen 6 en 6bis van de Grondwet en de vrijheid van handel en nijverheid doordat zij zou leiden tot een « feitelijke » uitsluiting van de (« nieuwe ») ondernemingen die gedurende de laatste vijftien jaar geen grind hebben geproduceerd) en de verplichting voor de uitbater zich aan te sluiten bij organen belast met de verdeling van de grindproduktie en de ontwikkeling van de betrokken gebieden.

Analoge kritiek werd geuit tijdens de debatten in de Vlaamse Raad. Het decreet werd niettemin aangenomen en zal leiden tot de systematische en geleidelijke ontmanteling van de grindwinningsnijverheid. Wanneer men de ligging van de grindlagen niet kent, is het gewaagd die lagen af te bakenen op de provinciegrens van Limburg, die louter administratief en niet geologisch is.

Ten aanzien van het eerste middel

A.4.3. Het eerste middel is afgeleid uit de schending van het fundamentele beginsel van de vrijheid van handel en nijverheid. De decreetgever heeft de met het nagestreefde doel evenredige noodzaak (om die vrijheid te beperken) niet aangetoond, noch dat doel toegegeven; hij is niet bevoegd om op directe of indirecte wijze de sluiting van industriële of commerciële ondernemingen te bevelen en maatregelen te nemen die, zoals de aangevochten maatregelen, leiden tot de sluiting, of het kennelijk onvermogen, of het faillissement van industriële of commerciële ondernemingen; die inbreuk op de vrijheid is des te laakbaarder daar niemand precies weet waar juist de grindlagen gelegen zijn; of ze gelegen zijn binnen de administratieve grenzen van de provincie Limburg, ofwel of ze zich ook bevinden in andere provincies waar de ondernemingen bevoordeeld zullen zijn; aangezien ten slotte de n.v. Obourg Cement, door toedoen van de Staat, in het verleden geen grind heeft kunnen exploiteren, zal zij, bij gebrek aan de vereiste ervaring, geen vergunning kunnen krijgen om tot die exploitatie over te gaan.

Ten aanzien van het tweede middel

A.4.4. Het tweede middel, dat is opgesplitst in zes onderdelen, is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, doordat een onderscheid wordt gemaakt tussen industriële ondernemingen die zich in dezelfde situatie bevinden :

- enkel de ondernemingen die door het gewestplan werden bevoordeeld en die grind hebben kunnen winnen, worden door het decreet bevoordeeld en zullen tot 1 januari 2006 tot die exploitatie kunnen overgaan, zelfs indien die exploitatie afneemt;
- bij gebrek aan ondervinding uit het verleden zal de n.v. Obourg Cement geen exploitatievergunning kunnen krijgen waarvan het decreet de afgifte regelt;
- de n.v. Obourg Cement wordt sterk benadeeld ten opzichte van de andere ondernemingen die goede zaken hebben kunnen doen, « wanneer men weet dat zij de vernietiging heeft bekomen van het gewestplan dat haar de exploitatie verbood, alsook van de beslissingsweigeringen tot afleveren van vergunningen en haar onmiddellijk daarna het decreet zag tegenstellen dat haar elke mogelijkheid tot exploitatie voor de toekomst ontnemt »;
- niemand heeft er zich om bekommerd « het Kempisch plateau » of « het alluviaal plan van de Maas » nauwkeurig af te bakenen. Het is verrassend te moeten vaststellen dat dermate fundamentele criteria voor de toepassing van een eventueel decreet dat de fundamentele rechtsbeginselen in acht zou nemen, niet bestaan en zulks terwijl de Raad van State in zijn voormeld arrest van 3 december 1992 reeds had gewezen op de ontstentenis van definitieve afbakening van de grindwinningsgebieden;
- de gronden van de verzoekende partij hebben hetzelfde statuut als de andere gronden waar thans grind wordt gewonnen, doch zij heeft geen exploitatierecht gekregen en zulks op grond van discriminerende criteria die, zoals reeds is gezegd, gebaseerd zijn op situaties die de verzoekende partij niet kan aanvoeren vanwege het foutieve gedrag van de administratie in het verleden. Dat houdt voor de verzoekende partij een schending in van haar vrijheid van handel en nijverheid;

- artikel 16, § 1, derde lid, van het decreet bepaalt de voorwaarden van afwijkende vergunningen ten voordele van ondernemingen die een ontginningsrecht hebben maar « (legt) geen voorwaarden vast (...) in het voordeel van de eigenaars, met de bijzondere omstandigheid dat de gronden van de n.v. Obourg Cement, die de annulatie van het gewestplan heeft bekomen, nooit in een exploitatiezone hebben gelegen volgens het gewestplan, en nooit het voorwerp hebben uitgemaakt van enige vergunning, zowel tijdens de duur van het gewestplan als erna ».

« De motieven van de afwijking, gegrond op de opmerkingen van de Raad van State, zijn breedvoerig uiteengezet in het aanvullend verslag » in de Vlaamse Raad (B.Z. 1992, nr. 154/9, p. 19), « zonder dat men het onderscheid maakt (integendeel) tussen de begunstigen van een ontginningsrecht en de eigenaars ».

« Artikel 16, § 1, derde lid, bevat dus een alternatief en onderscheidt :

- 1° de bedrijven die over een ontginningsrecht beschikken;
- 2° de bedrijven die slechts over een eigendomsrecht beschikken. »

De afwijking kan met name slechts worden toegekend indien de beoordeling van het ontginningsvolume gebeurt op grond van de ervaring in de grindwinning en de financiële capaciteiten van de onderneming, waarmee, volgens de verklaring van de voorzitter van de Vlaamse Regering in het voormelde verslag, de ondernemingen worden bedoeld die reeds over een ontginningsinfrastructuur beschikken, ten einde de nieuwkomers te weren. Het staat dus vast dat de n.v. Obourg Cement de afwijking niet kan krijgen op grond van de verworven ervaring in de grindontginning, vermits :

- a) het gewestplan de grindhoudende gronden die door de n.v. Obourg Cement zijn verworven op basis van staatsstudies, gerangschikt heeft in een zone waar het verboden is te ontginnen;
- b) de n.v. Obourg Cement de vernietiging van het gewestplan heeft verkregen, zodanig dat alle bestemmingen die waren gegeven aan de gronden die haar toebehooren, worden geacht nooit te hebben bestaan;
- c) het voor de n.v. Obourg Cement onmogelijk was om tussen de vernietiging en de bekendmaking van het decreet enige vergunning te vragen en te krijgen. Het is duidelijk dat wanneer men een bedrijf systematisch het exploitatierecht weigert, men dat bedrijf verhindert ervaring in de grindwinning op te doen, en men de evaluatie van de productiequota op basis van de verworven ervaring onmogelijk maakt aangezien die niet bestaat.

Ten aanzien van het derde middel

A.4.5. Het derde middel is afgeleid uit de schending « van de artikelen 59, 60 en 62 van het Verdrag van Rome (Maastricht) ter waarborging van de vrijheid van dienstverlening » en van artikel 7 van het Verdrag van Rome, dat elke discriminatie op grond van de nationaliteit verbiedt.

De artikelen 59, 60 en 62 verbieden de Lid-Staten de onderdaan, die diensten verricht, van een andere Lid-Staat te beletten in België diensten te verrichten onder het voorwendsel dat hij niet de Belgische nationaliteit heeft. Aangezien het recht van het vrij verrichten van diensten in België erkend is voor een buitenlandse onderneming, is het onlogisch het niet te erkennen voor een Belgische onderneming, hetgeen een schending vormt van artikel 7 van het E.G.-Verdrag, dat elke discriminatie op grond van de nationaliteit verbiedt en rechtstreeks toepasselijk is.

Ten aanzien van het vierde middel

A.4.6. Het vierde middel is opgesplitst in vier onderdelen en is afgeleid uit de schending van de bevoegdheidsverdelende regels doordat :

- « de wetten (tot hervorming der instellingen) bepaalde materies voorbehouden aan de nationale overheid of federale overheid (artikel 6, § 1.7, van gezegde wetten met betrekking tot de economische politiek). » De federale wetgever blijft bevoegd voor het mededingingsrecht en de handels praktijken;
- het algemeen normatief kader van de economische unie en de monetaire eenheid de gewestwetgever

verplicht de beginselen van de vrijheid van handel en nijverheid in acht te nemen;

- het decreet, op willekeurige wijze, zijn toepassings sfeer geografisch beperkt. Nu had er, overeenkomstig de bepalingen van de wetten tot hervorming der instellingen, overleg moeten plaatsvinden met de organen van de andere gewesten die betrokken zijn bij de materie die het regelt;

- artikel 16 van het decreet produktiequota en exploitatievergunningen voorschrijft terwijl artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 8, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (gewijzigd bij de bijzondere wet van 8 augustus 1988 en de bijzondere wet van 16 juli 1993) bepaalt dat alleen de federale overheid bevoegd is voor de contingenten en vergunningen.

Verzoekschriften van de n.v. Henri Brock et ses fils, verzoekende partij in de zaak met rolnummer 696, en de n.v. Readymix-Belgium, verzoekende partij in de zaak met rolnummer 697

A.5.1. De Limburgse ondergrond bevat belangrijke grindlagen waarvoor een gewestplan, goedgekeurd bij het koninklijk besluit van 1 september 1980, de exploitatiezones bepaalt. Die exploitatie werd nadien op restrictieve wijze opgevat en tijdens rondetafelgesprekken die door de bevoegde gemeenschapsminister werden georganiseerd op 14 maart, 19 april en 6 juli 1990 en waarop alle betrokken partijen aanwezig waren, namelijk de werkgevers, de werknemers, de milieuverenigingen, de landbouworganisaties, het provinciebestuur, de intercommunale, de Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappij en de gemeentebesturen, is een consensus gegroeid om te komen tot een geleidelijke afbouw van de grindwinning tegen 31 december 2005.

A.5.2. Om op 1 januari 2006 een einde te maken aan de grindwinning in Limburg, stelt het decreet de zones vast waar nog grind mag worden gewonnen, en staat het de Vlaamse Regering toe de - geleidelijk verminderde - hoeveelheid grind die kan worden gewonnen te verdelen en het produktiequotum onder de exploitanten te verdelen. Aan degenen aan wie een gedeelte van het produktiequotum wordt toegekend, wordt ook een « trekkingsrecht » verleend op de gebieden die van de categorie van de reservegebieden worden ondergebracht bij de categorie van de effectieve grindwinningsgebieden of uitbreidingsgebieden.

A.5.3. Globaal kan men dus stellen dat de ontgrinding in de daartoe aangewezen gebieden voorbehouden blijft aan de ondernemingen van de sector, dat ook rekening wordt gehouden met hun produktiecapaciteit en dat, zoals uit de parlementaire voorbereiding blijkt, de decreetgever vanaf het begin de bedoeling heeft gehad de « nieuwkomers » uit te sluiten. Die uitsluiting werd door de Raad van State duidelijk in het daglicht gesteld en in de definitieve versie van het decreet is uiteindelijk, bij artikel 16, § 1, derde lid, voorzien in een uitzonderingscategorie. Enkel de firma Dranaco voldoet aan de voorwaarden die bij die onverwachte uitzonderingsbepaling zijn vastgesteld, vermits de decreetgever immers heeft voorgeschreven dat de ondernemingen die op 1 januari 1991 eigenaar waren of een ontginningsrecht hadden (dit wil zeggen juist nadat de firma Dranaco het ontginningsrecht gekregen had) een gedeelte van het tweejaarlijks produktiequotum kunnen krijgen. Nu had de verzoekende partij, zoals reeds vermeld, geen terreinen aangekocht, omdat haar was toegezegd dat aankoop geen voorwaarde was voor ontgrinding, daar het de bedoeling was dat die gronden zouden worden aangekocht door de Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappij Limburg (artikel 18, 3°).

Ten aanzien van het eerste middel, afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet

A.5.4. De Raad van State heeft geoordeeld dat de uitsluiting *de facto* van nieuwe grindwinningsbedrijven, zoals ingevoerd bij de artikelen 16 en 20, moeilijk te verzoenen is met de artikelen 6 en 6bis van de Grondwet.

A.5.5. Zonder de doelstelling van afbouw van de grindwinning, die met het decreet wordt nagestreefd, in het geding te brengen, acht de verzoekende partij het in het decreet aangewende middel discriminerend doordat het door de decreetgever gemaakte onderscheid tussen de ondernemingen die een vergunning voor ontgrinding hebben (hoofdcategorie bedoeld in artikel 16, § 1, tweede lid, en uitzonderingscategorie bedoeld in artikel 16, § 1, derde lid) en de ondernemingen die geen vergunning hebben (waaronder de verzoekende partij) niet op een pertinent criterium berust. Het lijkt immers niet pertinent het recht om in de toekomst nog te ontgrinden enkel toe te kennen aan de bedrijven die ter plaatse nu reeds een vergunning hebben en die over een ervaring van vijftien jaar beschikken. Bedrijven die in Limburg nog niet over een vergunning beschikten of die elders in de provincie of in het land reeds gedurende jaren aan ontgrinding deden (waaronder de n.v. Brock), bedrijven die misschien pas twee jaar aan ontgrinding doen, doch die intussen reeds de nodige ervaring, know-how, infrastructuur, enz.

hebben opgebouwd of ondernemingen die, zoals de n.v. Readymix-Belgium, op korte termijn een rendabele ontgrinding kunnen opzetten, worden op die manier immers uitgesloten. Terwijl de doelstelling kon worden bereikt door een beperking van de hoeveelheid gekoppeld aan normale vergunningscriteria of door bijvoorbeeld de normale procedure van openbare aanbestedingen te volgen, heeft de decreetgever een gemakkelijksoplossing gekozen door enkel de bedrijven die nu een vergunning hebben, in aanmerking te nemen.

A.5.6. Het feit dat het installeren van een ontgrindingsbedrijf zware investeringskosten met zich meebrengt, verantwoordt de betwiste oplossing niet, want het staat niet aan de wetgever na te gaan of het in de beperkte tijdsspanne tussen nu en eind 2005 nog mogelijk is om op een rendabele manier investeringen te doen in ontgrinding : in een land als België, waar het vrije ondernemerschap tot de basisbeginselen van het economische leven behoort, lijkt dit wel erg ver gezocht; bovendien kan die reden moeilijk verantwoorden dat elk bedrijf dat niet over een vergunning ter plaatse beschikt, wordt uitgesloten; tot slot houdt zij geen rekening met bedrijven die, zoals de verzoekende partij, wel in staat zijn om een economisch rendabele ontgrinding te verzekeren.

Het feit dat, met een bedrijfsperspectief dat tot 2005 beperkt is, de aanwerving van nieuw personeel sociaal onaanvaardbaar zou zijn, verantwoordt evenmin de aangevochten oplossing in de huidige omstandigheden van crisis en werkloosheid. Overigens zullen ook zij die niet worden uitgesloten - zij die dus geen « nieuwkomers » zijn - personeel moeten laten afvloeien. Dat probleem van tewerkstelling is trouwens beperkt, zoals de bevoegde minister overigens heeft gezegd (de rechtstreekse tewerkstelling betreft 275 personen) en de verzoekende partij kan immers, als onderneming gespecialiseerd in de grindwinning, haar personeel veel gemakkelijker overhevelen naar andere grindgroeven in Wallonië alsook naar de ondernemingen waarmee zij verbonden is.

Tot slot is de exploitatieduur geen geldig rendabiliteitscriterium want het is integendeel eigen aan de grindwinning dat die steeds op korte termijn gebeurt : de concessie die men verwerft is op zich tijdelijk, aangezien zij betrekking heeft op een bepaalde kwantiteit die na enkele jaren onherroepelijk uitgeput raakt. Het is bovendien perfect mogelijk in een tijdsspanne van bijna twaalf jaar, dat wil zeggen tot 31 december 2005, een terrein volledig te ontgrinden. De voorwaarde volgens welke een ondervinding van 15 jaar vereist is, wordt ook in het geding gebracht door de n.v. Readymix-Belgium, verzoekende partij in de zaak met rolnummer 697; het gaat hier om een gemakkelijksoplossing die het niet mogelijk maakt rekening te houden met de ondernemingen die financieel gezond zijn, over de nodige ervaring en personeel met ondervinding beschikken - dat van de n.v. Brock, dochteronderneming van de n.v. Readymix-Belgium- en in staat zijn om gedurende de resterende twaalf jaar een rendabele ontgrinding te verzekeren.

A.5.7. De aanwending van het discriminerend middel dat hierboven werd uiteengezet, brengt een aantasting mee van de beginselen van de vrijheid van handel en nijverheid en van de concurrentie, wegens de zeer nadelige gevolgen ervan, met name voor de verzoekende partij en voor andere ondernemingen die thans geen vergunninghouder zijn. Aan de verzoekende partij wordt inzonderheid de mogelijkheid van grindwinning ontnomen, terwijl zij daarop aanspraak zou kunnen maken.

Ten aanzien van het tweede middel, afgeleid uit de schending van artikel 6, § 1, VI, 5°, en derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen

A.5.8. Aangezien de bevoegdheden van de gewesten op economisch vlak beperkt zijn door de verplichting het beginsel van de vrijheid van handel en nijverheid in acht te nemen, heeft het Vlaamse Gewest zijn bevoegdheid overschreden door dat beginsel te schenden.

Memorie van de Ministerraad

A.6.1. Bij de toetsing van de naleving van de bevoegdheidsverdelende regels en van het gelijkheidsbeginsel, staat het aan het Hof na te gaan of het bestreden decreet in overeenstemming is met het beginsel van het vrije verkeer van personen, goederen, diensten en kapitalen, met het beginsel van de vrijheid van handel en nijverheid en met het algemeen normatief kader van de economische unie en de monetaire eenheid (zoals vastgesteld door of krachtens de wet en door of krachtens de internationale verdragen), die zijn beoogd bij artikel 6, § 1, VI, tweede lid, van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen; dat decreet is weliswaar aangenomen in het kader van de uitoefening van de gewestbevoegdheden inzake leefmilieu, doch het heeft rechtstreeks betrekking op de economische activiteit aangezien het een steeds toenemende beperking van de mogelijkheden

tot grindwinning oplegt, die tegen het jaar 2006 moet leiden tot een volledige stopzetting van die activiteit in de provincie Limburg.

A.6.2. Aangezien het Gewest niet bevoegd is om een decreet aan te nemen dat op termijn strekt tot de volledige stopzetting van een economische activiteit, schendt het bestreden decreet artikel 6, § 1, VI, tweede lid, van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen en moet het in zijn geheel worden vernietigd. De decreetgever dient immers de vrijheid van handel en nijverheid in acht te nemen, die een van de pijlers vormt van de economische unie en de monetaire eenheid; kan hij de uitoefening ervan weliswaar ruim opvatten, dan vermag hij evenwel de uitoefening van een industriële activiteit niet zomaar te verbieden zonder een afwijking door de bijzondere wet.

A.6.3. Gesteld dat de decreetgever de grindwinning aldus kan verbieden, dan nog zijn de betwiste maatregelen noch aangepast noch evenredig ten opzichte van het nagestreefde doel, dat erin bestaat het leefmilieu te beschermen, een sociale begeleiding te verzekeren bij de maatregelen tot beperking van de grindwinning en te zoeken naar alternatieve materialen; de evenredigheid ontbreekt zowel ten aanzien van het basisbeginsel van de vrijheid van handel en nijverheid, dat is vastgelegd in de bijzondere wet tot hervorming der instellingen, als ten aanzien van het gelijkheidsbeginsel, dat is ingeschreven in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

a. Het absolute verbod van grindwinning zal, zoals blijkt uit het voorbeeld van Nederland waar die activiteit eveneens verboden is, een nadelig gevolg hebben voor de andere gebieden waar zich grindlagen bevinden; de politiek van de stedebouw en de beschermde inrichtingen boden passende oplossingen zonder de vrijheid van handel en nijverheid radicaal in het geding te brengen (coherent plan van aanleg, strikte voorwaarden voor de herwaardering van ontginningsterreinen waarvan de exploitatie beëindigd is).

b. Het stelsel van produktiequota (dat strekt tot de geleidelijke afbouw van de betrokken sector) en van trekkingsrechten is discriminerend : in zoverre het quotum betrekking heeft op het gehele Vlaamse Gewest, is die maatregel kennelijk onevenredig, vermits hij een doel nastreeft dat beperkt is tot de provincie Limburg; en in zoverre men het quotastelsel voor de grindwinning beperkt tot de provincie Limburg, zou men nog het verschil in behandeling van de uitbaters van grindgroeven van provincie tot provincie moeten kunnen verantwoorden. Het geeft aan de Vlaamse Regering een te ruime beoordelingsbevoegdheid, vermits artikel 16 van het decreet noch de regels op basis waarvan de Regering de quota zal moeten verdelen, noch het toepassingsgebied (Vlaams Gewest of provincie Limburg) van dat stelsel bepaalt; het bepaalt noch het criterium voor het in aanmerking nemen van het « gemiddelde produktievolume van de meest representatieve produktiejaren tijdens de laatste vijftien jaar », noch de wijze waarop het « beperkt deel van het tweejaarlijks produktiequotum » wordt vastgesteld dat als afwijking kan worden toegewezen. Die delegatie van bevoegdheid aan de Regering is ongeoorloofd.

c. Tot slot kent het decreet aan de reeds bevoorrechte houders van een produktiequotum en trekkingsrechten, een dubbel voordeel toe door te bepalen dat zij die kunnen overdragen.

A.6.4. Ongeacht de manier waarop de ondernemingen de grindwinning willen uitbaten, volgt uit de bepalingen van het decreet dat het een discriminatie instelt in het genot van de vrijheid van vestiging en de vrijheid van dienstverlening, gewaarborgd bij de artikelen 52 tot 66 van het Verdrag van Rome en bij artikel 11 van de Grondwet, waarvan de ene toestaat zich op het grondgebied van een andere Lid-Staat te vestigen om economische redenen, dat wil zeggen met het oog op de produktie of de distributie van goederen of diensten, en de andere toestaat een economische activiteit op het grondgebied van een Lid-Staat uit te oefenen zonder er te zijn gevestigd.

A.6.5. Twee nieuwe middelen, aangevoerd met toepassing van artikel 85, § 2 (lees : 85, tweede lid), van de organieke wet op het Hof, zijn afgeleid uit de schending, door artikel 15 van het decreet, van :

- het evenredigheidsbeginsel dat voortvloeit, enerzijds, uit het algemeen beginsel van de vrijheid van handel en nijverheid en, anderzijds, uit het gelijkheidsbeginsel dat is ingeschreven in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet : om te antwoorden op een bezwaar van de Raad van State is de definitieve tekst van het decreet gewijzigd en bepaalt hij dat de heffing niet wordt berekend op basis van de hoeveelheid verkocht grind, maar op basis van de hoeveelheid gewonnen grind. Die manier van handelen is evenwel voor kritiek vatbaar ten aanzien van het evenredigheidsbeginsel in zoverre het bedrag van de heffing immers onveranderd is gebleven (50 frank per ton valleigrind en 35 frank per ton berggrind). Het spreekt voor zich dat de keuze om te belasten per gewonnen ton in plaats van per verkochte ton onvermijdelijk een weerslag had moeten hebben op het bedrag van

de heffing. Door overigens een verschil te maken tussen valleigrind en berggrind, wil het decreet de heffing aanpassen aan de exploitatiekosten en de winstmarge. Met het oog op de evenredigheid had de heffing ook rekening moeten houden met de koers van de grindprijs, zulks om te vermijden dat de betwiste heffing, door het forfaitaire karakter ervan, onevenredig zou kunnen zijn;

- artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 5°, van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen, in zoverre artikel 15, § 10, afwijkt van artikel 447, tweede lid, van het Wetboek van Koophandel door voor te schrijven dat die bepaling van boek III van het Wetboek, met betrekking tot het faillissement, de bankbreuk en het uitstel van betaling, niet van toepassing is op de wettelijke hypotheek inzake de verschuldigde heffing waarvoor een dwangbevel werd uitgevaardigd waarvan de kennisgeving of betekening aan de heffingsschuldige is gedaan vóór het vonnis van faillietverklaring. Bij artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 5°, van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen worden het handelsrecht en het vennootschapsrecht immers aan de federale overheid voorbehouden.

Memorie van de Vlaamse Regering

Ten aanzien van de draagwijdte van het bestreden decreet

A.7.1. De gemiddelde jaarproductie van de grinderijen in het Maasland bedraagt ongeveer 10 miljoen ton grind en zand. De totale omzet van de natte en droge grindwinning werd voor het jaar 1989 op 2,1 miljard frank geraamd. In het begin van de jaren 1990 is de grindprijs gevoelig gestegen, doordat het aanbod was gedaald als gevolg van een restrictief beleid in Nederland, ingegeven door ecologische doeleinden. De ontgrinding heeft honderden hectaren waterplassen doen ontstaan die niet volledig kunnen worden opgevuld. In 1990 werd door de Vlaamse Regering een rondetafelgesprek georganiseerd met vertegenwoordigers van alle betrokken partijen (werkgevers, werknemers, milieubewegingen, landbouworganisaties, het provinciebestuur, de betrokken intercommunale, de Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappij en de betrokken gemeentebesturen) die leidde tot een consensus betreffende de geleidelijke afbouw van de grindwinning tegen 31 december 2005, gepaard gaande met maatregelen van milieubescherming, sociale begeleiding en bevordering van de aanwending van alternatieve materialen waarvan de kosten worden gedragen door een « Grindfonds » dat wordt gestijfd door de heffingen ten laste van de exploitanten. Tot 2006 wordt de grindwinning onderworpen aan jaarlijkse quota die verdeeld worden over de exploitanten die thans over een grindwinningsvergunning beschikken en de ermee gelijkgestelde rechthebbenden. De nieuwe exploitanten worden niet meer toegelaten en de uitbating van nieuwe gebieden wordt aan beperkingen onderworpen. Uitvoeringsmaatregelen zijn door de Vlaamse Regering genomen op 15 juni en 20 juli 1994.

Ten gronde

Ten aanzien van de bevoegdheidsverdelende regels

A.7.2.1. De aangevochten bepalingen vinden hun grondslag in artikel 6, § 1, I, 1° (stedebouw en ruimtelijke ordening), 5° (vernieuwing van afgedankte bedrijfsruimte), 6° (grondbeleid) en 7° (monumenten en landschappen); II, 1° (bescherming van het leefmilieu, onder meer die van de bodem (...) tegen verontreiniging); III, 2° (natuurbescherming en natuurbehoud), 3° (groengebieden, parkgebieden en groene ruimten) en 4° (bossen); VI, 1° (economisch beleid) en 5° (natuurlijke rijkdommen), van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen.

A.7.2.2. De afbouw van de grindwinning behoort onweerlegbaar tot het domein van de natuurlijke rijkdommen en is ingegeven door doelstellingen die onder de gewestbevoegdheid ressorteren. De Raad van State heeft dat ook toegegeven.

A.7.2.3. De bevoegdheid van de gewestwetgever wordt niet aangetast door de verplichting de vrijheid van handel en nijverheid in acht te nemen, verplichting die hem wordt opgelegd door artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet, dat trouwens strikt moet worden uitgelegd.

De vrijheid van handel en nijverheid, die een aspect is van de Belgische economische unie en monetaire eenheid, is immers interregionaal opgevat. Niet voor niets wordt die beperking op de bevoegdheid van de gewesten in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 voorafgegaan door de zinsnede « in economische aangelegenheden ». Dit betekent dat het de gewesten slechts verboden is maatregelen te nemen die de eigen inwoners bevoordelen en de inwoners van de andere gewesten nadelig zouden treffen.

Het Hof heeft trouwens toegegeven dat die vrijheid niet absoluut is en dat zij kan worden beperkt voor zover de noodzaak daartoe bestaat, voor zover die beperking niet onevenredig is met het nagestreefde doel, noch discriminerend en voor zover de economische unie en de monetaire eenheid niet in het gedrang worden gebracht. De verzoekende partijen voeren weliswaar de beperking van hun vrijheid aan maar beweren niet dat die beperking niet in overeenstemming zou zijn met die voorwaarden.

A.7.2.4. De aangevochten bepalingen doen geen afbreuk aan :

- de economische unie en de monetaire eenheid, want zij hebben niets te maken met het interregionaal verkeer van goederen of diensten, en zijn bovendien op alle ondernemingen, zowel Vlaamse, Belgische als buitenlandse, van toepassing;

- de federale bevoegdheid betreffende het mededingingsrecht en het recht inzake de handelspraktijken, waaronder moet worden verstaan « alle wetten en reglementen die regels vaststellen met het oog op het waarborgen van een werkzame concurrentie tussen de marktdeelnemers ». Die wetten en reglementen zijn immers niet gewijzigd door de bestreden decreetsbepalingen, die overigens gelijk toepasselijk zijn op alle « grindmarktdeelnemers ». Wel is het juist dat aan nieuwe « kandidaat-grindwinners » niet langer wordt toegestaan grind te winnen. Op het ogenblik van de totstandkoming van de bestreden maatregel kunnen zij echter bezwaarlijk als « marktdeelnemers » worden beschouwd. Overigens is die bijkomende maatregel verantwoord door de noodzaak de afbouw van de grindwinning op ordentelijke manier te laten verlopen;

- de federale bevoegdheid inzake contingenten en vergunningen, waarmee zij niets uit te staan hebben.

A.7.2.5. Aangezien, tot slot, een decreet van het Vlaamse Gewest geen betrekking kan hebben op een ander grondgebied dan dat van het Vlaamse Gewest, en aangezien er geen bepaling is die de gewesten ertoe verplicht ter zake onderling overleg te plegen, laat staan een oplossing te vinden voor een probleem dat eigen is aan het betrokken gewest, kan de grief die is afgeleid uit het feit dat het bestreden decreet willekeurig zijn toepassingsfeer zou hebben beperkt en zonder overleg zou zijn vastgesteld, niet worden aanvaard.

Ten aanzien van het gelijkheidsbeginsel

A.7.3. Het door de verzoekende partijen aangeklaagde verschil in behandeling tussen de actuele exploitanten van grindwinningen en de andere bedrijven, is onlosmakelijk verbonden met de overgangsperiode die met het decreet van 14 juli 1993 in het leven is geroepen, gedurende welke de grindwinning niet zonder meer onmogelijk wordt gemaakt, maar geleidelijk wordt afgebouwd, met begeleidende maatregelen. Die ongelijke behandeling zou niet hebben bestaan mocht zijn besloten onmiddellijk een einde te maken aan de grindwinning; de economische en sociale draagwijdte van een dusdanig radicale maatregel zou echter allicht onevenredig zijn geweest met het nagestreefde doel, zodat zich een overgangsperiode opdrong gedurende welke de grindwinning geleidelijk zou worden afgebouwd aan de hand van productiebeperkingen, wat dan gepaard zou kunnen gaan met bepaalde maatregelen, inzonderheid om de sociale en economische gevolgen voor de betrokken sector op te vangen.

De grindwinning gedurende de overgangsperiode moest dus worden voorbehouden aan de bestaande grindwinningsbedrijven en aan die welke met acute economische en sociale problemen zouden worden geconfronteerd mocht de voortzetting van hun activiteit niet tijdelijk worden toegestaan, ten einde de nadelige effecten van de onontkoombare, uiteindelijke stopzetting van de grindwinning tot een minimum te beperken. Andere bedrijven toelaten zou het lot van de bestaande bedrijven hebben verergerd - aangezien hun quotum dan zou worden beperkt -, zou de eerstgenoemde bedrijven ertoe hebben gebracht nutteloze investeringen te doen en zou tien jaar later bijkomende sociale moeilijkheden hebben veroorzaakt. De afbouw van een activiteit is onverzoenbaar met het toelaten van nieuwe ondernemingen.

A.7.4. De uitzondering die, volgens artikel 16, derde lid, van het decreet, mogelijk maakt dat nog andere ondernemingen dan de bestaande grindwinningsbedrijven een aandeel kunnen krijgen in de grindwinningsquota, is in abstracte termen geformuleerd en is derhalve niet toepasselijk op één geval, maar op een onbepaald aantal gevallen. De verzoekende partijen maken overigens geenszins aannemelijk dat slechts één onderneming aan de gestelde voorwaarden zou beantwoorden. Hierboven is trouwens reeds uiteengezet dat één van de verzoekende partijen zelf, de n.v. Obourg Cement, waarschijnlijk die regeling geniet. Andere ondernemingen zouden immers

dezelfde argumenten kunnen aanvoeren als de bestaande ondernemingen; ondernemingen die op 1 januari 1991 reeds eigenaar waren van gronden in een grindwinningsgebied of die op dat ogenblik van de eigenaar van die gronden het recht op ontginning ervan hadden verkregen, zouden met vergelijkbare problemen worden geconfronteerd mocht dat recht niet worden toegekend. Overigens is die uitzondering beperkt tot bedrijven met ervaring in grindwinning en met de nodige financiële en technische capaciteiten, opnieuw om verregaande doch zinloze investeringen te voorkomen, en om te vermijden dat weinig draagkrachtige ondernemingen tot avonturen zouden worden verleid.

Die verfijning van de regel is trouwens geïnspireerd op het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State.

Ten aanzien van de artikelen 7, 59, 60 en 62 van het Verdrag van Rome

A.7.5. Het middel is niet ontvankelijk aangezien het Hof niet bevoegd is om kennis te nemen van middelen die zijn gegrond op een rechtstreekse schending van het Europees gemeenschapsrecht. Het mist feitelijke grondslag, vermits die bepalingen, die de vrijheid van dienstverlening binnen de Europese Gemeenschap vaststellen en elke discriminatie op grond van nationaliteit verbieden, zij het binnen de werkingssfeer van het Verdrag, enkel betrekking hebben op de intracommunautaire vrijheid van dienstverlening en derhalve beperkende maatregelen ten aanzien van buitenlandse ondernemingen, in vergelijking met interne ondernemingen, verbieden; dergelijke maatregelen komen echter niet voor in de aangevochten decreetsbepalingen : de beperkingen waarin zij voorzien, gelden voor iedereen, zowel Belgen als onderdanen van gelijk welke Lid-Staat van de Europese Gemeenschappen, en zelfs van daarbuiten.

Memorie van antwoord van de n.v. Obourg Cement

A.8.1. De bouwnijverheid in het gehele land maakt gebruik van het Limburgse grind, waarvan de exploitatie dus niet alleen het Vlaamse Gewest aanbelangt.

De vrijheid van handel moet interregionaal worden opgevat en men kan de federale realiteit niet stellen tegenover een interregionale realiteit.

Aangezien de regionalisering tot doel heeft de ontwikkeling van de gewesten te begunstigen en niet er barrières op te werpen, is de stelling volgens welke het decreet niets uit te staan zou hebben met het mededingingsrecht en de handelspraktijken, niet gegrond.

A.8.2. Het verdwijnen van de ondernemingen die in Limburg aan grindwinning doen roept een discriminatie in het leven tussen die ondernemingen en de andere ondernemingen die elders gevestigd zijn.

Memories van antwoord van de n.v. Henri Brock et ses fils en de n.v. Readymix-Belgium

A.9.1. Ook al beschikt het Vlaamse Gewest over tal van bevoegdheden (A.7.2.1 en A.7.2.2), toch kan niet worden beweerd dat de economische weerslag zou moeten wijken voor de doelstellingen die de inwerkingstelling van die bevoegdheden beoogt te verwezenlijken; het Vlaamse Gewest heeft zijn bevoegdheden overschreden door een economische aangelegenheid te regelen die tot de bevoegdheid van de federale wetgever behoort.

Het aangevochten decreet schendt artikel 6, § 1, IV (lees : VI), derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Het is verkeerd te beweren, zoals de Vlaamse Regering (A.7.2.3), dat de verzoekende partijen het evenredigheidsbeginsel niet hebben aangevoerd aangezien dat in samenhang met het gelijkheidsbeginsel is gebeurd.

A.9.2. Het decreet schendt het evenredigheidsbeginsel aangezien het mogelijk was het leefmilieu op een andere manier te beschermen en men niet voldoende heeft bestudeerd welke andere bestemmingen de grindwinningsgebieden zouden kunnen krijgen. Bovendien zal het verbod om na 2006 in Limburg aan grindwinning te doen, leiden tot de concentratie van grindwinningsbedrijven in andere landsgedeelten, met alle gevolgen van dien voor het leefmilieu.

A.9.3.1. Het decreet schendt het gelijkheidsbeginsel door op een willekeurige manier de ondernemingen aan te wijzen die productiequota kunnen krijgen; in tegenstelling met wat de Vlaamse Regering beweert, zijn de ondernemingen die aan grindwinning kunnen doen, niet talrijk - ten bewijze daarvan het beperkt aantal beroepen tegen het bestreden decreet - en er moest niet worden gevreesd dat het toekennen van die quota tot een sterke vraag zou leiden, noch dat de respectieve quota sterk zouden verminderen, noch dat de reeds gevestigde ondernemingen ernstige economische en sociale problemen zouden ondervinden, waarnaar de Vlaamse Regering verwijst.

A.9.3.2. Het is incoherent dergelijke problemen aan te voeren terwijl artikel 16 van het decreet de overdracht van productiequota mogelijk maakt - in de praktijk mits betaling - aan ondernemingen die niet aan dezelfde selectieve criteria moeten voldoen en die inderdaad met die problemen zullen worden geconfronteerd wanneer het ontginningsverbod van kracht zal zijn.

A.9.3.3. Indien men die economische en sociale moeilijkheden wil vermijden, waarom maakt men dan een uitzondering ten voordele van ondernemingen die op 1 januari 1991 een eigendomsrecht of een ontginningsrecht hadden voor gronden die voor ontginning in aanmerking komen, terwijl andere ondernemingen die de vereiste investeringen hebben gedaan en reeds in de sector werkzaam zijn, in andere provincies of gewesten bedrijvig zijn waar de uitputting van de lagen dezelfde economische en financiële moeilijkheden dreigt te veroorzaken ?

A.9.4. Inzake de schending van de artikelen 7, 59, 60 en 62 van het Verdrag van Rome en van artikel 447, tweede lid, van het Wetboek van Koophandel, en betreffende de invoering van een heffing die een overlapping vormt met de B.T.W., wordt verwezen naar de memorie van de Ministerraad.

Memorie van antwoord van de Vlaamse Regering

A.10.1. Er kan niet worden beweerd dat de vrijheid van handel en nijverheid de decreetgever verhindert een bepaalde economische activiteit te verbieden, zonder dat de materiële bevoegdheid van alle wetgevers wordt uitgehold.

A.10.2. De middelen waarmee de doelstelling van het decreet kan worden bereikt, zijn opportuïteitskwesies waarover noch de Ministerraad, noch het Hof kunnen oordelen. Vroeg of laat zal de grindwinning trouwens moeten worden stopgezet omdat de grindwinningszones niet onbeperkt zullen kunnen worden uitgebreid, ofwel bij gebrek aan grind.

A.10.3. Het decreet geeft een juiste toepassing aan het evenredigheidsbeginsel door enkel voor de provincie Limburg het einde van de grindwinning voor te schrijven, aangezien de problemen zich daar voordoen.

A.10.4. De kritiek van de Ministerraad op artikel 16, § 3, van het decreet, dat in de overdraagbaarheid van productiequota voorziet, is niet gegrond vermits die overdraagbaarheid enkel tussen houders van dergelijke quota toegelaten is.

A.10.5. De nieuwe middelen die door de Ministerraad zijn aangevoerd, zijn niet ontvankelijk; artikel 85 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 kan niet worden aangewend om het oorspronkelijk beroep uit te breiden dat, rekening houdend met de inhoud van de verzoekschriften, betrekking heeft op de artikelen 14 en 16 van het decreet, en niet op artikel 15 dat, aangezien het een heffing instelt waaraan de verzoekende partijen niet zijn onderworpen, door hen niet wordt aangevochten; het stond aan de Ministerraad zelf de vernietiging daarvan te vorderen.

A.10.6. Die nieuwe middelen hebben in ieder geval geen grondslag. In tegenstelling met wat de Ministerraad denkt, is de bij artikel 15 van het decreet ingestelde heffing geen retributie maar een belasting, niet op de verkoop, maar op de winning van grind. Het is volkomen redelijk een heffing te eisen van degenen die een voordeel genieten - een vergunning hebben om aan grindwinning te doen - ten einde de schade die deze exploitatie voor anderen veroorzaakt, te compenseren.

Het middel dat is afgeleid uit de schending van artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 5°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, houdt geen rekening met de draagwijdte van die bepaling, die op een materiële en niet op een formele manier moet worden uitgelegd, die aan de federale overheid niet elke bepaling van het Wetboek van Koophandel voorbehoudt maar de bepalingen die de betrekkingen onder de handelaars regelen en noodzakelijkerwijze tot het privaatrecht behoren. Zulks is niet het geval voor de in het geding zijnde bepaling - artikel 15, § 10, van het decreet - die trouwens *mutatis mutandis* de bestaande federale bepalingen overneemt en zich ertoe beperkt de gevolgen van de wettelijke hypotheek van de overheid die de belasting heft, te regelen.

- B -

Ten aanzien van het onderwerp van het bestreden decreet

B.1. Het decreet van het Vlaamse Gewest van 14 juli 1993 tot oprichting van het Grindfonds en tot regeling van de grindwinning maakt vanaf 1 januari 2006 een einde aan elke grindwinningsactiviteit in de provincie Limburg (artikel 14, § 1) en onderwerpt de houders van een exploitatievergunning aan de betaling van een heffing (artikel 15, § 1). Met het oog op de planmatige en geleidelijke afbouw van de grindwinningssector, is de Vlaamse Regering gemachtigd een tweejaarlijks produktiequotum voor grind vast te stellen dat zij onder de houders van een exploitatievergunning verdeelt pro rata van het produktievolume dat zij tijdens de meest representatieve van de laatste vijftien jaar hebben verwezenlijkt (artikel 16, § 1, eerste en tweede lid). Als afwijking kan aan bedrijven die op 1 januari 1991 eigenaar waren van of een ontginningsrecht hadden op gronden die toen gelegen waren in een ontginningsgebied dat voor grindwinning in aanmerking kwam, een beperkt deel van het tweejaarlijks produktiequotum worden toegekend, voor zover, onder meer, zij beschikken over ervaring in de sector en over financiële en technische capaciteiten (artikel 16, § 1, derde lid).

Mits de betrokken gewestplannen worden gewijzigd (artikelen 17 en 18), kan aan de houders van een produktiequotum een trekkingsrecht op nieuwe grindwinningsgebieden worden verleend (artikel 20).

Ten aanzien van het onderwerp van de beroepen

B.2.1. Het door de n.v. Obourg Cement ingestelde beroep (zaak met rolnummer 693) betreft « op zijn minst (...) (de) artikelen 14, 16, 17 en 18 » van het voormelde decreet van het Vlaamse Gewest van 14 juli 1993. De beroepen ingesteld door de n.v. Henri Brock et ses fils en de n.v. Readymix-Belgium (zaken met rolnummers 696 en 697) hebben betrekking op de artikelen 16 en 20 van hetzelfde decreet.

Uit de inhoud van de verzoekschriften blijkt evenwel dat geen van de verzoekende partijen vermeldt op welke wijze de artikelen 17, 18 en 20 de regels waarvan het Hof de naleving dient te verzekeren, zouden schenden.

De grieven van de n.v. Obourg Cement ten aanzien van artikel 14 zijn ofwel afgeleid uit de schending van « het fundamentele beginsel van de vrijheid van handel en nijverheid » (A.4.3) of van bepalingen van het Verdrag van Rome (A.4.5), beginsel en bepalingen waarvan het Hof de naleving niet vermag te verzekeren wanneer zij rechtstreeks worden aangevoerd, ofwel in te vage termen uitgedrukt om het Hof in staat te stellen te bepalen hoe, in de geest van de verzoekende partij, de aangevoerde bepalingen - namelijk de bevoegdheidsverdelende regels (A.4.6) en de artikelen 10 en 11 van de Grondwet (A.4.4) - door het vermelde artikel 14 zouden zijn geschonden.

De beroepen moeten dus slechts worden onderzocht in zoverre zij op artikel 16 betrekking hebben.

B.2.2. In zijn memorie vraagt de Ministerraad, tussenkommende partij, de vernietiging van het decreet in zijn geheel (A.6.2).

Artikel 85, tweede lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof staat onder meer de Ministerraad toe een memorie in te dienen in een zaak betreffende een beroep tot vernietiging en daarin nieuwe middelen te formuleren. Zulke tussenkomst vermag evenwel niet het beroep te wijzigen of uit te breiden.

De door de Ministerraad aangevoerde middelen moeten dus slechts worden onderzocht in zoverre zij op artikel 16 betrekking hebben.

Ten aanzien van de ontvankelijkheidsvoorwaarden bepaald in artikel 7 van de bijzondere wet van 6 januari 1989

B.3. De beslissing van het bevoegde orgaan van de eerste verzoekende partij om in rechte te treden, alsmede haar gecordineerde statuten werden als bijlage gevoegd bij respectievelijk het verzoekschrift en een latere brief op verzoek van de griffier van het Hof. Die stukken van de tweede en de derde verzoekende partij waren bij het verzoekschrift gevoegd. Aan de vereisten van artikel 7 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 is aldus voldaan.

Ten aanzien van het belang

B.4.1. De Grondwet en de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof vereisen dat elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die een beroep tot vernietiging instelt doet blijken van een belang. Van het vereiste belang doen slechts blijken de personen wier situatie door de bestreden norm rechtstreeks en ongunstig zou kunnen worden geraakt.

B.4.2. De verzoekende partijen in de zaken met rolnummers 693 (n.v. Obourg Cement) en 696 (n.v. Henri Brock et ses fils) zijn werkzaam in de sector van de grindwinning.

Zij doen blijken van het vereiste belang om de vernietiging te vorderen van artikel 16 van het aangevochten decreet, dat de Vlaamse Regering toestaat om, met het oog op de planmatige en geleidelijke afbouw van die activiteit, produktiequota vast te stellen enkel voor de personen die reeds houder waren van een exploitatievergunning. Het feit dat de n.v. Obourg Cement, eerste verzoekende partij, houder zou zijn van een eigendomsrecht op gronden gelegen in een grindwinningsgebied, dat haar krachtens artikel 16, § 1, derde en vierde lid, ook recht zou geven op een van die quota, ontnemt haar niet haar belang om de vernietiging van dat artikel 16 te vorderen, nu die afwijking, krachtens dezelfde bepaling, van specifieke voorwaarden afhankelijk is.

B.4.3. De verzoekende partij in de zaak met rolnummer 697 (n.v. Readymix-Belgium) is niet werkzaam in de sector van de grindwinning, maar toont aan dat zij reeds in 1981 zich bij de

Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappij van de provincie Limburg kandidaat heeft gesteld om de beschikking te verkrijgen over terreinen voor grindwinning.

Zij doet dan ook blijken van het rechtens vereiste belang om de vernietiging van artikel 16 van het decreet van 14 juli 1993 te vorderen, dat haar van de verdeling van het tweejaarlijks productiequotum uitsluit.

Ten gronde

B.5. Het onderzoek van de overeenstemming van een bestreden bepaling met de bevoegdheidsregels moet het onderzoek van de bestaanbaarheid ervan met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet voorafgaan.

B.6.1. Een eerste groep middelen (A.4.6 en A.6.1) is afgeleid uit de schending, door de aangevochten bepalingen, van artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, gewijzigd bij de bijzondere wet van 8 augustus 1988, dat bepaalt :

« In economische aangelegenheden oefenen de Gewesten hun bevoegdheden uit met inachtneming van de beginselen van het vrije verkeer van personen, goederen, diensten en kapitalen en van de vrijheid van handel en nijverheid, alsook met inachtneming van het algemeen normatief kader van de economische unie en de monetaire eenheid, zoals vastgesteld door of krachtens de wet, en door of krachtens de internationale verdragen. »

B.6.2. Blijkens de parlementaire voorbereiding van het bestreden decreet heeft de decreetgever beslist de grindwinning in de provincie Limburg geleidelijk af te bouwen om een einde te maken aan de aantasting van het leefmilieu door de steeds talrijker wordende putten en waterplassen ten gevolge van die winning, die slechts voor 20 à 25 pct. opnieuw kunnen worden opgevuld en geherstructureerd (*Gedr. St.*, Vlaamse Raad, 1991-1992, nr. 565/1, p. 2).

Dergelijke maatregelen behoren tot de bevoegdheid van de gewesten, waaraan naar luid van artikel 6, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen met name de bescherming van het leefmilieu (II, 1^o) en, wat de economie betreft, de natuurlijke rijkdommen

(VI, eerste lid, 5°) zijn toegewezen.

B.6.3. Het voormelde artikel 6, § 1, VI, derde lid, van dezelfde bijzondere wet van 8 augustus 1980 geldt als de uitdrukkelijke uiting van de wil van de bijzondere wetgever om een eenvormige basisregeling van de organisatie van de economie in een geïntegreerde markt te handhaven. Die wil moet in aanmerking worden genomen wanneer, zoals ten deze, de decreetgever maatregelen neemt op het vlak van de economie waarmee hij het leefmilieu, dat door de uitbating van de grondlagen wordt bedreigd, wil beschermen.

B.6.4. Het bestaan van een economische unie - de monetaire eenheid is ten deze geenszins in het geding - impliceert in de eerste plaats het vrije verkeer van goederen en produktiefactoren tussen de deelgebieden van de Staat. Wat het verkeer van goederen betreft, zijn niet bestaanbaar met een economische unie de autonoom door de deelgebieden van de unie - *in casu* de gewesten - vastgestelde maatregelen die het vrije verkeer belemmeren.

B.6.5. Het staat aan de decreetgever de voor- en nadelen van de grindwinning voor het leefmilieu af te wegen; de decreetgever kon dus als enige oordelen of de weerslag van die exploitatie op het leefmilieu al dan niet globaal negatief moest worden bestempeld en, in voorkomend geval, beslissen dat daaraan zo vlug mogelijk een einde moest worden gemaakt, zoals daartoe reeds was besloten voor het gedeelte van dezelfde vlakte dat in Nederland is gelegen. Dat is des te meer zo daar, in de veronderstelling dat de maatschappelijke discussie betreffende het leefmilieu later tot een herziening van de huidige conclusies zou leiden, het hem steeds vrij zal staan op die maatregel terug te komen, eerder dan dat de voortzetting van de grindwinning tot een onomkeerbare aantasting van het leefmilieu zou kunnen leiden.

De economische unie wordt niet in het geding gebracht door bepalingen die, met het oog op de bescherming van het leefmilieu, tot doel hebben bepaalde delfstoffen uit de economische kringloop uit te sluiten door de ontginning ervan te verbieden en er aldus de hoedanigheid van exploitatiegoederen aan te ontnemen.

B.6.6. De vrijheid van handel en nijverheid kan niet als een absolute vrijheid worden opgevat. De bevoegde wetgever kan ertoe worden gebracht - zij het in de economische sector dan wel in andere sectoren - de handelingsvrijheid van de betrokken personen of ondernemingen te beperken, wat noodzakelijkerwijze een weerslag zal hebben op de vrijheid van handel en nijverheid. De gewesten zouden slechts de vrijheid van handel en nijverheid zoals bedoeld in artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 schenden, indien ze die vrijheid zouden beperken zonder dat daartoe enige noodzaak bestaat of indien die beperking totaal onevenredig zou zijn met het nagestreefde doel of aan dat beginsel op zodanige wijze afbreuk zou doen dat de economische unie erdoor in het gedrang komt.

Ten deze, om op een adequate manier de bescherming van het leefmilieu te verzekeren dat door de exploitatie van grindlagen wordt bedreigd, vermocht de decreetgever aan de betrokken

ondernemingen beperkingen op de vrijheid van handel en nijverheid op te leggen voor zover die vrijheid daardoor niet op een onevenredige manier wordt beperkt.

Het blijkt niet dat de decreetgever, ten aanzien van de betrokken ondernemingen, in de vrijheid van handel en nijverheid een beperking heeft aangebracht die onevenredig zou zijn met het nagestreefde doel : men kan er immers van uitgaan dat de decreetgever, die een einde wil maken aan de grindwinning, diegenen die hiermee reeds waren begonnen, enerzijds, en, onder de door hem vastgestelde voorwaarden, de ondernemingen die, op een bepaalde datum, een eigendoms- of ontginningsrecht bezaten op terreinen die zich alsdan bevonden in een zone die voor grindwinning in aanmerking kwam, anderzijds, voor een beperkte periode vermag te ontzien door hun toe te staan nog tot die winning over te gaan.

B.7.1. In het eerste onderdeel van het vierde middel in de zaak met rolnummer 693 wordt de schending aangevoerd van artikel 6, § 1, « punt 7 » (lees : VI) van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, krachtens hetwelk het mededingingsrecht en het recht inzake de handelspraktijken aan de federale overheid zijn voorbehouden (vijfde lid, 4°).

B.7.2. Bepalingen die de exploitatie van sommige natuurlijke rijkdommen aan een aantal voorwaarden onderwerpen met het oog op de stopzetting ervan, kunnen niet worden gelijkgesteld met regels die tot doel hebben een concurrentie onder de marktdeelnemers te waarborgen.

B.8. In het derde onderdeel van het vierde middel in de zaak met rolnummer 693 wordt de schending aangevoerd van de wetten tot hervorming der instellingen doordat het aangevochten decreet zijn geografisch toepassingsgebied op willekeurige wijze beperkt en overleg tussen de betrokken gewesten vereist was (A.4.6).

Omdat niet wordt aangegeven welke van de regels waarvan het Hof de naleving waarborgt, zouden zijn geschonden, is het middel niet ontvankelijk.

B.9.1. In het vierde onderdeel van het vierde middel in de zaak met rolnummer 693 wordt de schending aangevoerd van artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 8°, van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen, dat de aangelegenheid van de contingenten en vergunningen aan de federale overheid voorbehoudt.

B.9.2. De federale bevoegdheid inzake contingenten en vergunningen is volgens de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen een normerings- en uitvoeringsbevoegdheid inzake :

- de afgifte en het beheer van vergunningen, uitvoerdocumenten, E.G.-certificaten en andere documenten van de in- en uitvoer van goederen die afhankelijk zijn van nationale, supranationale of internationale voorschriften zowel voor industriële als landbouwprodukten;
- het innen van heffingen, compenserende bedragen en borgen voor de landbouwsector;
- het uitbetalen van restituties en compenserende bedragen voor de landbouwsector (Gedr. St., Kamer, B.Z., 1988, nr. 516/6, pp. 129-139).

Het onderwerp van de aangevochten bepalingen vertoont geen verband met de voormelde rubrieken. Het middel kan niet worden aanvaard.

Ten aanzien van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie

B.10.1. In de middelen die zijn gebaseerd op de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, wordt

aangevoerd dat die bepalingen worden geschonden doordat artikel 16 van het aangevochten decreet een discriminatie in het leven zou roepen, enerzijds, tussen de ondernemingen waaraan het in die bepaling bedoelde produktiequotum kan worden toegekend omdat zij houder zijn van een vergunning voor grindexploitatie (artikel 16, § 1, tweede lid) of op 1 januari 1991 eigenaar waren van of een ontginningsrecht hadden voor gronden die toen gelegen waren in een ontginningsgebied dat voor grindwinning in aanmerking kwam (artikel 16, § 1, derde lid) en, anderzijds, de ondernemingen die een dergelijk quotum niet kunnen krijgen, hetzij omdat zij niet over een dergelijke vergunning of over een dergelijk recht beschikken (A.5.5), hetzij omdat in de in het geding zijnde bepaling, waarin de toegang tot het quotum wordt opengesteld voor de ondernemingen die destijds eigenaar waren van gronden die toen gelegen waren in een ontginningsgebied dat voor grindwinning in aanmerking kwam (artikel 16, § 1, derde lid), niet de voorwaarden zijn vermeld waaronder het quotum, in het geval van de eigenaars, kan worden toegekend (A.4.4).

B.10.2. De grondwettelijke regels van de gelijkheid en de niet-discriminatie sluiten 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 gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.11. Het in het geding zijnde decreet bepaalt dat aan de grindwinning in de provincie Limburg een einde zal worden gemaakt op 1 januari 2006; als overgangsmaatregel stelt het decreet tot die datum een quotaregeling voor de exploitatie in, bepaalt de modaliteiten voor de toekenning ervan en machtigt de Vlaamse Regering om die quota te bepalen teneinde de planmatige en geleidelijke afbouw van de sector te verwezenlijken.

Er bestaat onder degenen die in de provincie Limburg aan grindwinning wensen te doen, een fundamenteel verschil tussen hen die daartoe reeds inspanningen hadden gedaan en hen die dit niet hadden gedaan. Het is niet onredelijk dat de decreetgever, die om de redenen vermeld in B.6.5 tot de geleidelijke afbouw heeft kunnen beslissen, ermede rekening houdt dat degenen die reeds aan grindwinning deden of die een recht van eigendom of van ontginning hadden verworven op gronden

die in een grindwinningsgebied zijn gelegen, zwaarder, zij het in verscheidene mate, door de noodzakelijk geachte maatregel konden worden getroffen, en daarom voor hen in een overgangsstelsel van planmatige en geleidelijke afbouw voorziet.

B.12.1. Een grief is afgeleid uit het feit dat de aangevochten bepalingen, aangezien zij enkel op de provincie Limburg van toepassing zijn, een discriminatie in het leven roepen tussen degenen die daar aan grindwinning doen en degenen die elders grind ontginnen, aangezien de eerstgenoemden niet tot die exploitatie kunnen overgaan zonder te zijn onderworpen aan de bij die bepalingen opgelegde verplichtingen (A.4.4 en A.5.5).

B.12.2. In zoverre in de grief wordt uitgegaan van een vergelijking van situaties die in de provincie Limburg bestaan met situaties die zich buiten het Vlaamse Gewest voordoen, is zij niet gegrond : immers, een verschillende behandeling in aangelegenheden waar de gemeenschappen en de gewesten over eigen bevoegdheden beschikken, is het mogelijk gevolg van een onderscheiden beleid, wat is toegelaten door de autonomie die hun door of krachtens de Grondwet is toegekend. Een zodanig verschil kan op zich niet geacht worden strijdig te zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Die autonomie zou geen betekenis hebben, mocht een verschil in behandeling tussen bestemmingen van regels die in eenzelfde aangelegenheid in de verschillende gemeenschappen en gewesten toepasselijk zijn, als zodanig geacht worden strijdig te zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.12.3. In zoverre in de grief wordt uitgegaan van een vergelijking tussen de exploitaties binnen het Vlaamse Gewest, is zij evenmin gegrond. Uit de parlementaire voorbereiding van het aangevochten decreet blijkt immers dat de wetgever heeft vastgesteld dat de geologische eigenschappen van de Maasvlakte - de aanwezigheid van aanzienlijke grindlagen - sedert een vijftigtal jaar aanleiding hebben gegeven tot een steeds toenemende ontginning, die ongenoegen bij de omwonenden veroorzaakt, tot het ontstaan van een steeds groter aantal exploitatieputten waarvoor het steeds moeilijker wordt een nieuwe bestemming te vinden en tot oppervlakken die met water worden gevuld of als stortplaats kunnen worden gebruikt (*Gedr. St.*, Vlaamse Raad, B.Z. 1992, 154, nr. 3, pp. 2 en 3). Aangezien de moeilijkheden ten gevolge van de grindwinning beperkt zijn tot een bepaald gedeelte van het grondgebied, kan worden aangenomen dat de decreetgever de toepassingsfeer van de maatregelen die hij neemt, daartoe beperkt.

Men zou weliswaar kunnen opmerken dat de grenzen van een provincie, die eerder historisch dan geologisch zijn bepaald, waarschijnlijk niet samenvallen met die van de afzetting van grind door een stroom gedurende zijn opeenvolgende stadia. De benadering mag echter niet als overdreven worden beoordeeld nu niet wordt betwist dat alle grind van de Maas op het grondgebied van het Vlaamse Gewest zich in de provincie Limburg bevindt.

De omstandigheid dat de Raad van State een gewestplan, dat bepaalde ontginningsgebieden aanwees, heeft vernietigd omdat de gemaakte keuze op onvolledige of inadequate adviezen was gesteund, is vreemd aan de keuze van de decreetgever om de bestreden maatregelen op de provincie Limburg toepasselijk te maken.

B.13. Een grief die door de verzoekende partij in de zaak met rolnummer 693 wordt afgeleid uit het feit dat het aangevochten decreet nalaat de voorwaarden te bepalen waaronder de exploitatiequota kunnen worden toegekend aan de ondernemingen die gronden bezitten in een ontginningsgebied dat voor grindwinning in aanmerking kwam, berust op een verkeerde lezing van het decreet : dergelijke voorwaarden blijken immers te zijn bepaald in artikel 16, § 1, van het decreet en zijn toepasselijk niet alleen op de ondernemingen die houder zijn van een exploitatierecht, maar ook op ondernemingen die eigenaar zijn van gronden in een ontginningsgebied dat voor grindwinning in aanmerking kwam.

B.14. Door de Ministerraad wordt een grief afgeleid (A.6.3.b) uit het feit dat artikel 16 van het decreet aan de Vlaamse Regering een machtiging zou geven die, wegens de omvang ervan, ongeoorloofd zou zijn.

Omdat niet is aangegeven welke van de regels waarvan het Hof de naleving waarborgt, zouden zijn geschonden, is het middel niet ontvankelijk.

B.15. De Ministerraad heeft bovendien kritiek op de mogelijkheid die bij artikel 16, § 3, aan de houders van een quotum wordt gegeven om dat quotum mits een financiële tegenprestatie over te dragen en aldus hun voordeel te verdubbelen (A.6.3.c).

Nu de decreetgever, om de belangen te ontzien van degenen die het meest rechtstreeks door de beslissing van stopzetting worden getroffen, gedurende een beperkte periode en in een beperkte

mate een voortzetting van de ontgrinding heeft kunnen toestaan, heeft hij aldus niet op een onredelijke manier gehandeld door de quotabezitters de mogelijkheid te geven zich op een andere manier schadeloos te stellen dan door zelf grind te winnen, namelijk door hun rechten over te dragen aan anderen die reeds houder zijn van een exploitatievergunning.

B.16. Tot slot steunt het middel dat door de Ministerraad is afgeleid uit de schending van de artikelen 52 tot 66 van het Verdrag van Rome, die de vrijheid van vestiging en de vrijheid van het verrichten van diensten waarborgen, in samenhang met artikel 11 van de Grondwet (A.6.4), niet op andere argumenten dan die welke zijn onderzocht in B.10.1 tot B.15.

Ten aanzien van de andere bepalingen waarvan de schending wordt aangevoerd

B.17. In het eerste en het derde middel in de zaak met rolnummer 693 wordt de schending aangeklaagd van «het fundamentele beginsel van de vrijheid van handel en nijverheid » en van bepalingen van het gemeenschapsrecht. Ze zijn niet ontvankelijk om dezelfde redenen als die welke ten aanzien van artikel 14 zijn uiteengezet in B.2.1.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt de beroepen.

Aldus uitgesproken in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 25 april 1995.

De griffier,

De voorzitter,

L. Potoms

M. Melchior