

Rolnummer 6841
Arrest nr. 147/2019 van 24 oktober 2019

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vragen betreffende artikel 14*bis*, tweede lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, en artikel 6, § 1, II, tweede lid, 2°, en § 4, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, gesteld door de Raad van State.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters F. Daoût en A. Alen, en de rechters L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman en M. Pâques, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter F. Daoût,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging

Bij arrest nr. 240.599 van 26 januari 2018, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 1 februari 2018, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vragen gesteld :

1. « Schendt artikel 14*bis*, tweede lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet aangezien het aan andere personen dan de Belgische Staat, de Gemeenschappen, de Gewesten en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie niet de mogelijkheid biedt om in het kader van een beroep tot nietigverklaring voor de Raad van State de schending aan te voeren van de verplichtingen tot samenwerking die erin worden beoogd, terwijl diezelfde schendingen door elke persoon kunnen worden aangevoerd tegen een norm met wetgevende waarde voor het Grondwettelijk Hof ? »;

2. « Schenden de artikelen 6, § 1, II, laatste lid, 2°, en 6, § 4, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen het in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet vervatte gelijkheidsbeginsel in zoverre zij niet erin voorzien dat de gewestregeringen worden betrokken bij het aannemen van normen die maatregelen tot bescherming tegen ioniserende golven vaststellen, terwijl bij de artikelen 6, § 1, II, laatste lid, 1°, en 6, § 4, 1°, van dezelfde bijzondere wet in een dergelijke mogelijkheid wordt voorzien met betrekking tot de productnormen ? ».

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- de vzw « Belgische Federatie voor de Watersector (Belgaqua) », de cvba « Vivaqua » en de cvba « Société wallonne des eaux » (SWDE), bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. M. Uyttendaele en Mr. J. Sautois, advocaten bij de balie te Brussel;

- de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de minister van Binnenlandse Zaken, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. J. Bouckaert en Mr. O. Di Giacomo, advocaten bij de balie te Brussel;

- het « Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle (FANC) », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. J. Bouckaert en Mr. O. Di Giacomo;

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

Bij beschikking van 26 juni 2019 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers T. Giet en R. Leysen te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 17 juli 2019 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Ingevolge het verzoek van meerdere partijen om te worden gehoord, heeft het Hof bij beschikking van 17 juli 2019 de dag van de terechtzitting bepaald op 18 september 2019.

Op de openbare terechtzitting van 18 september 2019 :

- zijn verschenen :

. Mr. S. Kaisergruber, advocaat bij de balie te Brussel, *loco* Mr. M. Uyttendaele, voor de vzw « Belgische Federatie voor de Watersector (Belgaqua) » en anderen;

. Mr. R. Smal, advocaat bij de balie te Brussel, *loco* Mr. J. Bouckaert en Mr. O. Di Giacomo, voor de Belgische Staat en voor het « Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle (FANC) »;

. Mr. J. Laurent, advocaat bij de balie te Brussel, *loco* Mr. P. Moërynck, voor de Waalse Regering;

- hebben de rechters-verslaggevers T. Giet en R. Leysen 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 Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

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

De vzw « Belgische Federatie voor de Watersector » (Belgaqua), de cvba « Vivaqua » en de cvba « Société wallonne des eaux » (SWDE) hebben beroep ingesteld tot nietigverklaring van het koninklijk besluit van 31 mei 2016 « betreffende de bescherming van de volksgezondheid tegen radioactieve stoffen in voor menselijke consumptie bestemd water » (hierna : het koninklijk besluit van 31 mei 2016), waarbij de richtlijn 2013/51/EURATOM van de Raad van 22 oktober 2013 « tot vaststelling van voorschriften voor de bescherming van de volksgezondheid tegen radioactieve stoffen in voor menselijke consumptie bestemd water » (hierna : de richtlijn 2013/51/EURATOM) in Belgisch recht wordt omgezet.

Het ontwerp van besluit is opgesteld door het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle (hierna : het FANC). Na gunstige adviezen te hebben ontvangen van de Hoge Raad voor Preventie en Bescherming op het werk en van de inspecteur van Financiën, alsook een voorwaardelijk gunstig advies van de Hoge Gezondheidsraad, heeft de permanente vertegenwoordiger van België bij de Europese Unie de Europese Commissie ervan in kennis gesteld dat geen enkel met de vereisten van de richtlijn strijdig element was vastgesteld in het ontwerp van besluit, dat vervolgens voor advies aan de afdeling wetgeving van de Raad van State is voorgelegd.

In april 2016 heeft de eerste verzoekende partij voor de verwijzende rechter haar opmerkingen over het ontwerp van besluit gericht aan de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken. Het Overlegcomité heeft beslist om een interfederale werkgroep op te richten, terwijl de Europese Commissie België ervan in kennis heeft gesteld dat zij België een termijn van twee maanden liet om de richtlijn 2013/51/EURATOM volledig om te zetten. De minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken heeft een geamendeerde tekst aan de interfederale werkgroep overgezonden en de Waalse minister van Leefmilieu heeft ook drie voorstellen tot amendering van het ontwerp gericht aan de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken. De interfederale werkgroep heeft evenwel beslist dat de tekst geenszins zou worden gewijzigd.

In hoofdorde zijn de verzoekende partijen voor de verwijzende rechter van mening dat het koninklijk besluit van 31 mei 2016 een productnorm is, zodat de gewestregeringen, overeenkomstig artikel 6, § 4, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, moesten worden betrokken bij de totstandkoming van die federale regeling inzake productnormen. In ondergeschikte orde, zelfs indien het bestreden besluit moest worden geacht onder de bescherming tegen ioniserende stralingen te vallen, zijn de verzoekende partijen van mening dat het verschil in behandeling dat is teweeggebracht op het niveau van het proces voor het aannemen van reglementaire normen, naargelang zij productnormen dan wel de bescherming tegen ioniserende stralingen betreffen, niet verantwoord is, zodat een prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof zou moeten worden gesteld.

In hoofdorde betwist de tegenpartij voor de verwijzende rechter de ontvankelijkheid van het middel, aangezien de schending van de in artikel 6, § 4, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen vervatte procedureregeling enkel door de Staat, door de gemeenschappen, de gewesten en door de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie kan worden ingeroepen, overeenkomstig artikel 14*bis* van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973 (hierna : de gecoördineerde wetten op de Raad van State). In ondergeschikte orde stelt het bestreden besluit geen productnormen vast, maar normen die de bescherming van de volksgezondheid beogen. In uiterst ondergeschikte orde hebben de gewesten te dezen hun standpunt over de omzetting van de richtlijn te kennen kunnen geven aan de federale overheid.

De verwijzende rechter stelt vast dat de exceptie van onontvankelijkheid zou moeten worden aangenomen, gelet op artikel 14*bis* van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. In hun memorie van wederantwoord vergelijken de verzoekende partijen de situatie waarin zij zich ingevolge artikel 14*bis* van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bevinden, evenwel met die waarin zij zich voor het Grondwettelijk Hof zouden bevinden, waar zij de niet-inachtneming, door een wetgever, van de vormvereiste van betrokkenheid, in de zin van artikel 30*bis* van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, zouden kunnen aanvoeren. De verwijzende rechter beslist bijgevolg om in te gaan op het verzoek van de verzoekende partijen en om het Hof de hiervoor weergegeven eerste prejudiciële vraag te stellen.

De verwijzende rechter stelt eveneens de tweede prejudiciële vraag, waarbij hij tevens vaststelt dat de relevantie van die vraag zal afhangen van het antwoord dat het Hof op de eerste prejudiciële vraag zal geven.

III. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van de eerste prejudiciële vraag

A.1.1. De verzoekende partijen voor de verwijzende rechter stellen vast dat artikel 14*bis* van de gecoördineerde wetten op de Raad van State de kwalificatie van substantiële vormvereisten van de mechanismen van samenwerking tussen de Staat, de gemeenschappen en de gewesten bevestigt, maar dat het enkel aan de in het tweede lid vermelde openbare personen de mogelijkheid voorbehoudt om de schending van die vormvereisten in te roepen. Artikel 30*bis* van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, daarentegen, beperkt het voordeel van die jurisdictionele bescherming daarentegen geenszins.

De personen die niet de Belgische Staat, geen gemeenschap, geen gewest of niet de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie zijn, worden bijgevolg verschillend behandeld wanneer zij de schending van een zowel in artikel 14*bis* van de gecoördineerde wetten op de Raad van State als in artikel 30*bis* van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof bedoelde verplichting tot samenwerking ondergaan, naargelang die schending wordt begaan door, enerzijds, de Koning of een Regering van een deelentiteit of, anderzijds, de federale wetgever of decreetgever : de personen die tot de eerste categorie behoren, zijn, in tegenstelling tot de personen die tot de tweede categorie behoren, niet ertoe gemachtigd voor de bevoegde rechter de schending van de samenwerkingsregel in te roepen.

A.1.2. Hoewel er ontegenzeggelijk verschillen bestaan tussen de rechtspleging voor de Raad van State en de rechtspleging voor het Grondwettelijk Hof, vloeit daaruit niet voort dat de in de prejudiciële vraag beoogde situaties onvoldoende vergelijkbaar zouden zijn. Integendeel, het Hof is van oordeel dat verschil en niet-vergelijkbaarheid niet met elkaar mogen worden verward.

A.1.3. Bovendien vindt het bekritiseerde verschil in behandeling niet zijn oorsprong in een keuze van de Grondwetgever, maar in de toepassing van wetsebepalingen. Het Hof is dus daadwerkelijk bevoegd om de overeenstemming van dat verschil in behandeling met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet te beoordelen.

A.1.4. In de parlementaire voorbereiding wordt geen verantwoording gegeven voor dat verschil in behandeling, dat in de rechtsleer op heel wat kritiek stootte, en waarin dat verschil zelfs « onbegrijpelijk » wordt geacht. De verzoekende partijen voor de verwijzende rechter zien evenmin in in welk opzicht de juridische aard van de in het geding zijnde norm een objectief criterium zou uitmaken dat het bekritiseerde verschil in behandeling kan verantwoorden.

Aldus had de hervorming die is vastgelegd bij de wet van 8 augustus 1988 « tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen », die de mechanismen van samenwerking tussen de deelentiteiten en de centrale Staat heeft versterkt, tot doel een optimale werking van de nationale, gemeenschaps- en gewestelijke instellingen te waarborgen. In die mechanismen van samenwerkingsfederalisme wordt dus voorzien in het belang van iedereen, zodat het onjuist is te beweren dat enkel in het belang van de overheid erin zou worden voorzien. Sommige auteurs zijn zelfs van mening dat die regels, die de goede werking van de instellingen bevorderen, als zijnde van openbare orde zouden moeten worden beschouwd, zodat de schending ervan ambtshalve zou moeten kunnen worden opgeworpen door de rechtscolleges, met inbegrip van de Raad van State.

Aangezien artikel 14*bis* van de gecoördineerde wetten op de Raad van State ertoe strekte het daadwerkelijke karakter van de samenwerkingsmechanismen te waarborgen, is de in de in het geding zijnde bepaling vervatte beperking niet geschikt om dat doel te bereiken. Integendeel, om een beter toezicht op de mechanismen van samenwerkingsfederalisme te waarborgen, zou aan iedereen de mogelijkheid moeten worden geboden om de niet-inachtneming ervan aan te klagen, zowel voor het Grondwettelijk Hof als voor de Raad van State.

A.2.1. De Waalse Regering stelt vast dat de in het geding zijnde bepaling de mogelijkheid beperkt om de niet-inachtneming van de in artikel 14*bis*, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bedoelde vormvereisten in te roepen ter ondersteuning van een beroep tot nietigverklaring voor de Raad van State. Artikel 30*bis* van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof daarentegen staat het Grondwettelijk Hof toe een wetgevende handeling te vernietigen wegens niet-inachtneming van de erin bedoelde samenwerkingsregels, zonder daarbij te voorzien in enige beperking wat betreft de personen die de schending van die regels kunnen inroepen.

Dat verschil in behandeling is niet verantwoord. De enige uitleg die in de parlementaire voorbereiding is aangevoerd, zou immers erin bestaan dat enkel de Staat, de gemeenschappen, de gewesten en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie belang zouden hebben bij het inroepen van de niet-inachtneming van een van die procedures. Dat argument is niet gegrond en het werd trouwens bekritiseerd in de rechtsleer. Bij artikel 30*bis* van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, ingevoegd bij de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, werd trouwens ook de lijst van de rechtzoekenden die de schending van de regels met betrekking tot die samenwerking kunnen inroepen, beperkt. Die beperking werd evenwel opgeheven ingevolge de door de afdeling wetgeving van de Raad van State geformuleerde kritiek.

A.2.2. De Waalse Regering is van mening dat de vergeleken situaties vergelijkbaar zijn. Het Hof aanvaardt immers dat de toepasbaarheid van verschillende procedureregels niet tot gevolg heeft dat de betrokken categorieën niet vergelijkbaar zijn. Het heeft trouwens reeds aanvaard om deelentiteiten met elkaar te vergelijken naargelang zij verzoekende partijen voor de Raad van State of voor het grondwettelijk rechtscollege waren, alsook rechtzoekenden, naargelang zij voor de Raad van State of voor de gewone rechter in rechte traden.

A.2.3. De Waalse Regering geeft daarenboven aan dat het bekritiseerde verschil in behandeling niet voortvloeit uit een keuze van de Grondwetgever, maar enkel uit artikel 14*bis* van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en uit artikel 30*bis* van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof. Te dezen houdt het bekritiseerde verschil in behandeling geen verband met de aard van de getoetste normen, zodat de rechtspraak van het Hof die op een keuze van de Grondwetgever is gebaseerd, niet kan worden overgenomen.

A.2.4. Bovendien, hoewel in de rechtsleer wordt geoordeeld dat die beperking niet geldt voor de rechtzoekende wanneer hij incidenteel, op grond van artikel 159 van de Grondwet, de niet-inachtneming van een van die vormvereisten inroept, neemt de Raad van State evenwel een andere interpretatie aan. De afdeling wetgeving van de Raad van State had de in het geding zijnde bepaling nochtans bekritiseerd, waarbij hij van oordeel was dat de wetgever de bevoegdheden die de Raad van State of de hoven en rechtbanken aan artikel 159 van de Grondwet ontleen, niet kon beperken.

A.3.1. In hoofdorde zijn de Ministerraad en het FANC van mening dat de vergeleken categorieën van personen zich niet in vergelijkbare situaties bevinden. Het in de prejudiciële vraag opgeworpen verschil in behandeling vloeit immers voort uit het onderscheid tussen, enerzijds, de toetsing van akten en reglementen door de Raad van State en, anderzijds, de toetsing van wetskrachtige normen door het Grondwettelijk Hof.

De toetsing door de Raad van State en de toetsing door het Grondwettelijk Hof verschillen echter zowel met betrekking tot de getoetste normen als met betrekking tot de referentienormen, of nog met betrekking tot de rechtspleging, met name vanuit het oogpunt van het belang bij het beroep of vanuit het oogpunt van het belang om een onregelmatigheid op te werpen. Bij zijn arrest nr. 22/91 van 4 juli 1991 heeft het Hof trouwens geoordeeld dat de situatie van verzoekers voor de Raad van State en die van verzoekers voor het Grondwettelijk Hof niet vergelijkbaar waren, hetgeen te dezen kan worden overgenomen.

A.3.2. In ondergeschikte orde zijn de Ministerraad en het FANC van mening dat het verschil in behandeling op een keuze van de Grondwetgever berust, waarbij het Hof reeds heeft geoordeeld dat de verschillen in jurisdictionele waarborgen, naargelang de bestreden handeling een wetgevende handeling of een bestuurshandeling is, voortvloeien uit een keuze van de Grondwetgever waarover het Hof zich niet vermag uit te spreken.

A.3.3. In uiterst ondergeschikte orde zijn de Ministerraad en het FANC van mening dat het verschil in behandeling op een objectief criterium berust en dat het redelijk verantwoord is.

De in het geding zijnde bepaling is immers een relevante maatregel gelet op het legitieme doel van de wetgever dat erin bestaat het aanvoeren van de in artikel 14*bis*, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bedoelde vormgebreken, in het administratief contentieux, enkel aan de begunstigden van die vormvereisten voor te behouden. Aangezien elke publiekrechtelijke bepaling strekt tot het algemeen belang, zou de redenering van de verzoekende partijen *de facto* inhouden dat elke burger al die bepalingen zou moeten kunnen aanvoeren, hetgeen niet mogelijk is.

De in het geding zijnde maatregel is daarenboven redelijk verantwoord. Er bestaat immers een verschil in aard tussen de samenwerkingsvormen, naargelang zij in artikel 14*bis* van de gecoördineerde wetten op de Raad van State of in artikel 30*bis* van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof worden beoogd: in het eerste geval worden zij geacht substantiële vormvereisten uit te maken, waarvan de niet-inachtneming enkel door de in het tweede lid bedoelde overheden kan worden ingeroepen; in het tweede geval worden zij geacht bevoegdheidsregels te zijn, waarvan de schending kan worden ingeroepen door elke verzoeker, zonder dat zulks wordt beperkt tot enkel de begunstigden van die vormvereisten, hetgeen een uitzondering vormt op het beginsel dat het Grondwettelijk Hof niet bevoegd is om het proces van totstandkoming van een wet te toetsen.

Door enkel de andere natuurlijke personen of rechtspersonen dan de Staat, de gemeenschappen, de gewesten of de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie te verbieden om de niet-inachtneming in te roepen van vormvereisten waarvan zij niet de begunstigden zijn, brengt de in het geding zijnde maatregel ten slotte geen onevenredige beperking aan het recht van die personen op toegang tot de rechter aan.

Ten aanzien van de tweede prejudiciële vraag

A.4.1. Inleidend stellen de verzoekende partijen voor de verwijzende rechter vast dat de tweede prejudiciële vraag enkel een belang vertoont indien het Hof de eerste prejudiciële vraag bevestigend beantwoordt en het niet oordeelt dat het antwoord klaarblijkelijk niet nuttig is aangezien het koninklijk besluit van 31 mei 2016 een productnorm is, waarbij de Raad van State dan de inachtneming dient na te gaan van de vormvereiste van betrokkenheid bedoeld in artikel 6, § 1, II, tweede lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

A.4.2. De verzoekende partijen voor de verwijzende rechter preciseren dat de beoogde situaties daadwerkelijk vergelijkbaar zijn, aangezien de productnormen en de bescherming tegen ioniserende stralingen bijzondere aspecten van het milieubeleid uitmaken. Daaruit vloeit voort dat met betrekking tot een zelfde pakket aan gewestelijke bevoegdheden - het milieubeleid -, de betrokkenheid van de gewestregeringen in het ene geval wordt opgelegd en in het andere niet.

Zij maken het grootste voorbehoud ten aanzien van de parlementaire voorbereiding die ter sprake is gebracht om de ontstentenis van betrokkenheid van de gewesten ten aanzien van de normen ter bescherming tegen ioniserende stralingen te verantwoorden. Er bestaat immers een fundamenteel verschil tussen, enerzijds, de nucleaire installaties en de brandstofcyclus en, anderzijds, alle andere aspecten van het beleid inzake ioniserende stralingen, waaronder de natuurlijke aanwezigheid van radio-isotopen in de geologische lagen van de ondergrond. De federale bevoegdheid met betrekking tot eerstgenoemde verantwoordt dus niet, gelet op de algemene bevoegdheid van de gewesten inzake leefmilieu, dat die laatsten niet worden betrokken bij het ontwerpen van de normen met betrekking tot die aspecten.

De vergeleken situaties zijn dan ook vergelijkbaar, aangezien het, in elk geval, erom gaat een aspect van het milieubeleid, zijnde een hoofdzakelijk gewestelijke aangelegenheid, in werking te stellen.

A.4.3. In hoofdorde zijn de verzoekende partijen voor de verwijzende rechter van mening dat het koninklijk besluit van 31 mei 2016 duidelijk een productnorm is. Drinkbaar grond- of oppervlaktewater, dat wordt gezuiverd en verdeeld, is een product, zodat de verdeling en de zuivering van water moet worden beschouwd als een op de markt brengen, waarbij de in het koninklijk besluit van 31 mei 2016 vervatte maatregelen een bindende werking hebben die aan de leveranciers van water wordt opgelegd en die kan leiden tot het verbod om water te gebruiken en te verdelen, wanneer de parameterniveaus worden overschreden, onder toezicht van het FANC.

Daarenboven is de bevoegdheid van de federale overheid wat betreft de productnormen, hoewel zij een uitzondering op de bevoegdheid van de gewesten inzake bescherming van het leefmilieu vormt, op transversale wijze van toepassing, ongeacht het onderwerp van de productnormen, met inbegrip dus van de volksgezondheid. Normen die ertoe strekken de volksgezondheid te beschermen, kunnen bijgevolg ook voortspruiten uit het algemene doel dat erin bestaat de bescherming van het leefmilieu te verzekeren.

Wanneer de federale overheid een productnorm aanneemt, zelfs indien die een weerslag op de bescherming tegen ioniserende stralingen heeft, dient zij dus de in artikel 6, § 1, II, tweede lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bedoelde vormvereiste van betrokkenheid in acht te nemen, hetgeen te dezen niet het geval is geweest.

A.4.4. In ondergeschikte orde zijn de verzoekende partijen voor de verwijzende rechter van mening dat, indien het koninklijk besluit van 31 mei 2016 geen productnorm is, de ontstentenis van betrokkenheid van de gewesten discriminerend is.

De verzoekende partijen voor de verwijzende rechter zijn van mening dat het Hof de prejudiciële vraag in die zin zou kunnen herformuleren dat ze betrekking heeft op de vraag of het, gelet op het onderwerp van het koninklijk besluit van 31 mei 2016, waarbij de richtlijn 2013/51/EURATOM wordt omgezet, niet in strijd is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, alsook met het in artikel 143, § 1, van de Grondwet bedoelde beginsel van de federale loyaliteit, om de gewesten niet te betrekken bij het ontwerpen van een federale regeling, bij de uitoefening van een bevoegdheid die nauw verweven is met de gewestelijke bevoegdheden, aangezien het de bedoeling is drinkbaar water te beschermen.

Artikel 6, § 4, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen werd laatst gewijzigd bij de bijzondere wet van 16 juli 1993 « tot vervollediging van de federale staatsstructuur ». De bijzondere wetgever had destijds overwogen om, teneinde eventuele normatieve verschillen te vermijden, de bevoegdheid met betrekking tot de productnormen aan de gewesten toe te vertrouwen, hetgeen uiteindelijk niet is gebeurd. Gezien de uitbreiding van de bevoegdheden van de gewesten inzake leefmilieu werd evenwel beslist dat het vanzelfsprekend was ze te betrekken bij het proces voor het aannemen van federale productnormen. Dezelfde redenering geldt te dezen voor een bevoegdheid die aan de federale overheid is voorbehouden met betrekking tot de bescherming tegen ioniserende stralingen, die rechtstreekse gevolgen heeft voor de gewestelijke bevoegdheden inzake leefmilieu. Zulks geldt *a fortiori* wanneer de in het geding zijnde regelgeving, zoals te dezen, geen verband houdt met de kernbrandstofcyclus.

A.5.1. De Waalse Regering stelt allereerst vast dat het aan de Raad van State en niet aan het Grondwettelijk Hof staat om het koninklijk besluit van 31 mei 2016 al dan niet als een productnorm te beschouwen.

Voor het overige maakt het opnemen van het waterrecht in de meeste domeinen van het recht een overleg op het gebied van water noodzakelijk, zodat het aannemen van normen zoals het koninklijk besluit van 31 mei 2016 moet worden onderworpen aan een voorafgaande betrokkenheid van de gewesten, temeer daar een dergelijke betrokkenheid wordt opgelegd voor eenvoudige productnormen. Die betrokkenheid wordt verantwoord door de impact van dergelijke normen op de gewestelijke bevoegdheden, ook al kan een norm een gemengd karakter hebben (bescherming van het leefmilieu en bescherming van de gebruikers).

Volgens de Waalse Regering stelt het koninklijk besluit van 31 mei 2016 normen met betrekking tot voor menselijke consumptie bestemd water vast, die rechtstreeks interfereren met de gewestelijke bevoegdheden op het gebied van water en leefmilieu, zodat de gewestregeringen moesten worden betrokken bij de totstandkoming van dat koninklijk besluit.

A.5.2. Ook al dient zij niet plaats te vinden vanaf het begin van het proces van totstandkoming van de norm, toch dient de betrokkenheid te worden vertaald in een daadwerkelijke uitwisseling van ideeën op regeringsniveau. Informeel overleg op het niveau van de administratie is niet voldoende. Ook al hebben er verschillende informele vergaderingen plaatsgevonden en zijn er nota's uitgewisseld, toch werden die vereisten te dezen niet in acht genomen.

Aangezien niets het verschil in behandeling, in termen van betrokkenheid, tussen de productnormen en de normen met betrekking tot de bescherming tegen ioniserende stralingen verantwoordt, zijn de artikelen 10 en 11 van de Grondwet geschonden.

A.5.3. De Waalse Regering sluit zich eveneens aan bij de door de verzoekende partijen voor de verwijzende rechter geformuleerde kritiek en is van oordeel dat de ontstentenis van betrokkenheid van de gewesten niet verantwoord is ten aanzien van het beginsel van de federale loyaliteit, dat elke wetgever ertoe verplicht ervoor te zorgen dat zijn bevoegdheid wordt uitgeoefend op een wijze die de uitoefening, door andere wetgevers, van hun bevoegdheden niet onmogelijk of overdreven moeilijk maakt. Te dezen, gezien de weerslag, op de gewestelijke bevoegdheden, van het aannemen van normen ter bescherming tegen ioniserende stralingen op het gebied van water, vereist het beginsel van de federale loyaliteit dat in een dergelijk geval bij de wet in een betrokkenheid van de gewestregeringen wordt voorzien.

A.6.1. In hoofddorde zijn de Ministerraad en het FANC van mening dat, in zoverre de eerste prejudiciële vraag ontkennend moet worden beantwoord, de tweede prejudiciële vraag geen antwoord behoeft. Te dezen zou het antwoord op de tweede prejudiciële vraag immers enkel nuttig kunnen zijn voor de oplossing van het geschil op voorwaarde dat de verzoekende partijen de niet-inachtneming van een in artikel 14bis van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bedoelde vormvereiste op ontvankelijke wijze kunnen inroepen.

A.6.2. De Ministerraad en het FANC antwoorden dat het klaarblijkelijk niet tot de bevoegdheden van het Hof behoort om zich uit te spreken over het feit of het koninklijk besluit van 31 mei 2016 al dan niet als « productnorm » moet worden gekwalificeerd. Die vraag is dus klaarblijkelijk irrelevant voor het Hof.

Zij stellen daarenboven vast dat de verzoekende partijen voor de verwijzende rechter, door het beginsel van de federale loyaliteit op te werpen, het onderwerp van de vraag uitbreiden, hetgeen zij evenwel niet mogen doen, overeenkomstig de rechtspraak van het Hof.

A.6.3. In ondergeschikte orde zijn de Ministerraad en het FANC van mening dat de vergeleken categorieën niet vergelijkbaar zijn.

Aldus wordt in de prejudiciële vraag niet gepreciseerd welke de vergeleken categorieën van personen zijn. Uit de bij de verwijzende rechter neergelegde memorie van wederantwoord zou evenwel blijken dat de prejudiciële vraag noopt tot het vergelijken van, enerzijds, de categorie van personen aan wie productnormen met betrekking tot de bescherming tegen ioniserende stralingen worden opgelegd die zijn aangenomen zonder dat de gewesten erbij werden betrokken en, anderzijds, de categorie van personen aan wie productnormen worden opgelegd die geen betrekking hebben op de bescherming tegen ioniserende stralingen en die zijn aangenomen met betrokkenheid van de gewesten.

Productnormen en normen die onder de bescherming tegen ioniserende stralingen vallen, verschillen echter fundamenteel. Productnormen zijn immers enkel voorschriften waaraan de producten moeten voldoen op het ogenblik dat zij op de markt worden gebracht, ongeacht of die voorschriften al dan niet de bescherming van het leefmilieu beogen. De federale bevoegdheid inzake bescherming tegen ioniserende stralingen houdt nauw verband met de exclusieve federale bevoegdheid op het vlak van de kernbrandstofcyclus, ook al maakt zij het de federale overheid mogelijk wetgevend op te treden in verband met alle emissies van radio-isotopen in het milieu, ook die welke afkomstig zijn van niet-nucleaire installaties.

A.6.4. In uiterst ondergeschikte orde zijn de Ministerraad en het FANC van mening dat het verschil in behandeling op een objectief criterium berust en dat het redelijk verantwoord is. Het verschil in behandeling berust immers op de aard van de norm die tot stand komt; ofwel gaat het om een productnorm, ofwel gaat het om een norm die het leefmilieu beschermt tegen ioniserende stralingen.

Vóór de inwerkingtreding van de bijzondere wet van 16 juli 1993 « tot vervollediging van de federale staatsstructuur » bestond er een complexe regeling van concurrerende bevoegdheden inzake productnormen die de bijzondere wet van 16 juli 1993 heeft verduidelijkt door aan de federale overheid de exclusieve bevoegdheid inzake productnormen voor te behouden, en daarnaast tevens in de vormvereiste van de betrokkenheid van de gewesten te voorzien. Die betrokkenheid van de gewesten wordt dus verklaard door het feit dat de gewesten een bevoegdheid ter zake hadden, die hun reeds in 1980 is toegewezen, alvorens hun te worden ontnomen.

De *ratio legis* van de bevoegdheid inzake bescherming tegen ioniserende stralingen houdt daarentegen nauw verband met de exclusieve federale bevoegdheid op het vlak van de kernbrandstofcyclus, zodat geen enkele wijziging van de *status quo ante* werd gewenst. Een amendement dat ertoe strekte in de betrokkenheid van de gewesten in die aangelegenheid te voorzien, werd trouwens ingediend en verworpen, aangezien de toenmalige minister van Institutionele Hervormingen van oordeel was dat de aangelegenheid strikt nationaal was en moest blijven.

Daaruit vloeit voort dat artikel 6, § 4, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, door de vormvereiste van de betrokkenheid van de gewesten enkel op te leggen met betrekking tot het aannemen van productnormen, met uitsluiting van normen die strekken tot de bescherming tegen ioniserende stralingen, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet schendt.

A.6.5. In nog meer ondergeschikte orde en gesteld dat het Hof tot een ongrondwettigheid besluit, verzoeken de Ministerraad en het FANC het Hof om de gevolgen van de ongrondwettig geachte bepalingen te handhaven.

Een niet-gemoduleerde vaststelling van ongrondwettigheid zou niet alleen voor hen, maar ook voor het algemeen belang zeer nadelig zijn. Die vaststelling zou, naar alle waarschijnlijkheid, immers leiden tot een nietigverklaring van het koninklijk besluit van 31 mei 2016, met als gevolg dat de richtlijn 2013/51/EURATOM niet zou worden omgezet.

De gevolgen van een dergelijke vaststelling zouden bovendien het voorliggende geschil te buiten gaan, aangezien elke belanghebbende zich erop zou kunnen beroepen om een wet voor het Hof of een reglement of een niet-definitieve individuele handeling voor de Raad van State te betwisten, indien de norm of de handeling inzake bescherming tegen ioniserende stralingen is aangenomen zonder de betrokkenheid van de gewestregeringen. Elke belanghebbende zou ook incidenteel, voor de hoven en rechtbanken, alle - zelfs definitieve - individuele handelingen kunnen betwisten die zijn gebaseerd op bestaande of toekomstige wetgevende en reglementaire handelingen, die zelf op artikel 6, § 1, II, tweede lid, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen zijn gebaseerd. Het volledige juridische kader met betrekking tot

de bescherming tegen ioniserende stralingen zou daardoor worden ondermijnd, zodat het voordeel dat uit een niet-gemoduleerde vaststelling van schending voortvloeit, klaarblijkelijk onevenredig zou zijn, gelet op de verstoring welke die vaststelling die voor de rechtsorde met zich zou meebrengen.

- B -

B.1.1. Bij het Hof worden twee prejudiciële vragen aanhangig gemaakt die zijn gesteld door de Raad van State, in het kader van een beroep tot nietigverklaring dat is gericht tegen het koninklijk besluit van 31 mei 2016 « betreffende de bescherming van de volksgezondheid tegen radioactieve stoffen in voor menselijke consumptie bestemd water » (hierna : het koninklijk besluit van 31 mei 2016).

Bij het koninklijk besluit van 31 mei 2016 wordt de richtlijn 2013/51/EURATOM van de Raad van 22 oktober 2013 « tot vaststelling van voorschriften voor de bescherming van de volksgezondheid tegen radioactieve stoffen in voor menselijke consumptie bestemd water » (hierna : de richtlijn 2013/51/EURATOM) omgezet in Belgisch recht.

B.1.2. In het kader van dat beroep tot nietigverklaring bekritiseren de verzoekende partijen voor de verwijzende rechter, die verenigingen zijn die actief zijn in de watersector, het feit dat de Waalse Regering niet werd betrokken bij de totstandkoming van het koninklijk besluit van 31 mei 2016. Volgens de verzoekende partijen zou het koninklijk besluit van 31 mei 2016 geen normen vaststellen die de bescherming van de volksgezondheid beogen, maar « productnormen », in de zin van artikel 6, § 1, II, tweede lid, 1^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, bij het ontwerpen waarvan de gewestregeringen moeten worden betrokken, overeenkomstig artikel 6, § 4, 1^o, van dezelfde bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Ten aanzien van de eerste prejudiciële vraag

B.2. De eerste prejudiciële vraag heeft betrekking op artikel 14bis, tweede lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973 (hierna : de gecoördineerde wetten op de Raad van State).

B.3.1. De afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State doet, bij wijze van arresten, uitspraak over de beroepen tot nietigverklaring wegens overtreding van hetzij substantiële, hetzij op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen, overschrijding of afwending van macht, ingesteld tegen akten en reglementen (artikel 14, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State).

De afdeling bestuursrechtspraak vernietigt in de regel een bestreden bestuurshandeling wanneer zij onregelmatig is. Dat is echter niet het geval wanneer de onregelmatigheid geen invloed kon uitoefenen op de draagwijdte van de genomen beslissing, wanneer zij aan de betrokkenen geen waarborg heeft ontnomen of wanneer zij niet als gevolg heeft de bevoegdheid van de steller van de handeling te beïnvloeden (artikel 14, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State).

B.3.2. Artikel 14*bis* van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals ingevoegd bij artikel 14 van de wet van 16 juni 1989 « houdende diverse institutionele hervormingen » en gewijzigd bij artikel 9 van de wet van 4 augustus 1996 « tot wijziging van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973 » en bij artikel 2 van de wet van 8 september 1997, bepaalt :

« Voor de toepassing van artikel 14 worden als substantiële vormen beschouwd, het overleg, de betrokkenheid, het geven van inlichtingen, de adviezen, de eensluidende adviezen, de akkoorden, de gemeenschappelijke akkoorden met uitzondering van de samenwerkingsakkoorden bedoeld in artikel 92*bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, en de voorstellen die de betrekkingen tussen de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffen en die voorgeschreven zijn door of krachtens de wetten aangenomen in uitvoering van de artikelen 39, 127, § 1, 128, § 1, 129, § 1, 130, § 1, 135, 136, eerste lid, 140, 175, 176 en 177 van de Grondwet.

De natuurlijke en de rechtspersonen, behalve de Staat, de Gemeenschappen, de Gewesten en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie wat de aangelegenheden betreft die bedoeld zijn in artikel 63 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, kunnen echter de schending van de in het vorige lid bedoelde vormen niet inroepen ».

B.4.1. Aan het Hof wordt een vraag gesteld over de bestaanbaarheid van artikel 14*bis*, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre die bepaling aan natuurlijke personen of andere rechtspersonen dan de Belgische Staat, de gemeenschappen, de gewesten en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie niet de mogelijkheid biedt om in het kader van een beroep tot nietigverklaring voor de Raad van State de schending aan te voeren van de verplichtingen tot samenwerking die erin worden beoogd, « terwijl diezelfde schendingen door elke persoon kunnen worden aangevoerd tegen een norm met wetgevende waarde voor het Grondwettelijk Hof ».

B.4.2. Krachtens artikel 1, 1°, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof doet het Hof, bij wege van arrest, uitspraak op de beroepen tot gehele of gedeeltelijke vernietiging van een wet, een decreet of een in artikel 134 van de Grondwet bedoelde regel wegens schending van « de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten ».

Krachtens artikel 30*bis* van de bijzondere wet van 6 januari 1989 worden « het overleg, de betrokkenheid, het geven van inlichtingen, de adviezen, de eensluidende adviezen, de akkoorden, de gemeenschappelijke akkoorden en de voorstellen waarvan sprake is in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, de samenwerkingsakkoorden bedoeld in artikel 92*bis* van voornoemde wet uitgezonderd, alsook in de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten of in elke andere wet genomen ter uitvoering van de artikelen 39, 127, § 1, 128, § 1, 129, § 1, 130, § 1, 135, 136, 137, 140, 166, 175, 176 en 177 van de Grondwet » gelijkgesteld met bevoegdheidverdelende regels in de zin van artikel 1, 1°, van dezelfde bijzondere wet.

Behalve ten aanzien van de voormelde mechanismen van samenwerkingsfederalisme, bedoeld in het voormelde artikel 30*bis*, is het Hof niet bevoegd om de wijze of de nadere regels van totstandkoming van een wet te toetsen.

De bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof beperkt de mogelijkheid voor de natuurlijke personen of rechtspersonen niet om de schending van de in artikel 30*bis* van dezelfde wet bedoelde regels aan te voeren.

B.4.3. De prejudiciële vraag noopt bijgevolg tot het vergelijken van de situatie van natuurlijke personen of rechtspersonen andere dan de Belgische Staat, de gemeenschappen, de gewesten en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, naargelang zij de nietigverklaring voor de Raad van State of de vernietiging voor het Grondwettelijk Hof vorderen : in het eerste geval kunnen zij niet de schending inroepen van de in artikel 14*bis*, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bedoelde mechanismen van samenwerkingsfederalisme, die met « substantiële vormvereisten » worden gelijkgesteld, terwijl zij, in het tweede geval, de schending kunnen inroepen van de in artikel 30*bis* van de bijzondere wet van 6 januari 1989 bedoelde mechanismen van samenwerkingsfederalisme, die met « bevoegdheidverdelende regels » worden gelijkgesteld.

B.5. Volgens de Ministerraad en het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle zouden de natuurlijke personen of rechtspersonen die de nietigverklaring voor de Raad van State vorderen en de natuurlijke personen of rechtspersonen die de vernietiging voor het Grondwettelijk Hof vorderen, zich niet in voldoende vergelijkbare situaties bevinden, aangezien het bekritiseerde verschil in behandeling voortvloeit uit het door de Grondwetgever gewilde onderscheid tussen, enerzijds, de toetsing van akten en reglementen door de Raad van State en, anderzijds, de toetsing van wetskrachtige normen door het Grondwettelijk Hof.

B.6.1. Het Hof heeft reeds geoordeeld dat de rechtspleging voor de Raad van State en de rechtspleging voor het Grondwettelijk Hof niet vergelijkbaar zijn (arrest nr. 22/91, B.7), en dat het feit dat de burgers tegenover een wetgevende handeling niet dezelfde jurisdictionele waarborgen hebben als tegenover een administratieve handeling, te maken heeft met het verschil dat de Grondwetgever inzake de toetsing van de geldigheid van de normen heeft ingesteld tussen de wetgevende handelingen en de administratiefrechtelijke handelingen (arresten nrs. 67/92, B.11.2; 55/99, B.6.2; 97/99, B.12 en 103/2000, B.5).

Evenzo, met betrekking tot de vereiste van een belang om in rechte te treden voor de verzoekende deeltentiteiten van de federale Staat voor de Raad van State, terwijl die vereiste niet van toepassing is wanneer zij een beroep tot vernietiging tegen een wetkrachtige norm instellen, heeft het Hof geoordeeld dat de ontstentenis van de vereiste van een belang voor de « institutionele verzoekers », wanneer zij een beroep tot vernietiging bij het Hof instellen, berust op een keuze die door de Grondwetgever zelf is gemaakt, en die door het Hof niet kan worden getoetst (arrest nr. 201/2004, B.8.3).

B.6.2. Te dezen heeft het bekritiseerde verschil in behandeling evenwel niet te maken met een keuze van de Grondwetgever om een verschil inzake de toetsing van de geldigheid van de normen tussen de wetgevende handelingen en de administratiefrechtelijke handelingen in te stellen. Het vloeit immers voort uit de keuze die door de wetgever is gemaakt, respectievelijk in artikel 14*bis*, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en in artikel 30*bis* van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, om de daarin bedoelde mechanismen van samenwerkingsfederalisme gelijk te stellen met vormen of regels die respectievelijk onder de bevoegdheid van de Raad van State en van het Grondwettelijk Hof vallen.

B.6.3. Voor het overige mogen verschil en niet-vergelijkbaarheid niet met elkaar worden verward. De verschillende beginselen waarop de toetsing van de geldigheid van de normen tussen de wetgevende handelingen en de administratiefrechtelijke handelingen is gebaseerd, kunnen weliswaar een criterium uitmaken bij de beoordeling van het redelijke en evenredige karakter van een verschil met betrekking tot de rechtspleging of de omvang van de verrichte toetsing, maar zij kunnen niet volstaan om te dezen te besluiten tot de niet-vergelijkbaarheid van rechtzoekenden die de schending inroepen van identieke vormen of regels, waarbij de wetgever ervoor heeft gekozen ze op dezelfde wijze gelijk te stellen met referentienormen, respectievelijk, voor de Raad van State en voor het Grondwettelijk Hof.

B.7. Het verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van personen dat voortvloeit uit de toepassing van verschillende procedureregels in verschillende omstandigheden houdt op zich geen discriminatie in. Van discriminatie zou slechts sprake zijn indien het verschil in behandeling dat voortvloeit uit de toepassing van die procedureregels een onevenredige beperking van de rechten van de daarbij betrokken personen met zich zou meebrengen.

B.8.1. Het vroegere artikel 124*bis* (thans artikel 30*bis*) van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof is ingevoegd bij artikel 68 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten.

In de memorie van toelichting werd dienaangaande vermeld :

« Artikel 124*bis* van het ontwerp heeft tot doel te preciseren dat de bepalingen die de Staat, de Gewesten en de Gemeenschappen verplichten tot verschillende vormen van overleg alvorens bepaalde van hun bevoegdheden uit te oefenen, zelf bevoegdheidsregels zijn waarvan de schending de vernietiging van de wetgevende norm tot gevolg kan hebben.

Het Arbitragehof zal toezien op de eerbiediging van het effectief karakter van de overlegprocedure » (*Parl. St.*, Kamer, 1988-1989, nr. 635/1, p. 49).

De in artikel 6, § 4, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bedoelde betrokkenheid vormde een illustratie van de in artikel 124*bis* van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof bedoelde betrokkenheid (*Parl. St.*, Senaat, 1988-1989, nr. 562/2, p. 230).

In het verslag werd eveneens aangegeven :

« Een lid wijst op het belang van een vorig betoog dat de strekking verduidelijkt van het nieuwe artikel 124*bis*, zoals ingevoegd door het onderzochte artikel. Van bij de aanvang immers heeft het onderscheid tussen de vormvoorschriften en de bevoegdheidsvoorschriften aanleiding gegeven tot lange debatten. Aan het slot daarvan komt men tot de conclusie dat een schending van de vormvoorschriften geen aanleiding geeft tot beroep bij het Arbitragehof. Immers, het niet vragen van een advies wordt strafbaar in plaats van de niet-naleving van het uitgebrachte advies. Artikel 68 maakt de zaken duidelijk door van de vormvoorschriften bevoegdheidsvoorschriften te maken.

Een lid stelt tot besluit en samenvattend vast dat in dit artikel formele vereisten worden bedoeld die passen in het kader van de bevoegdheidsverdeling. Deze formele vereisten waarborgen de autonomie van Gewesten en Gemeenschappen [...] » (*ibid.*, p. 232).

B.8.2. Wat betreft de oorspronkelijke versie van het ontworpen artikel 124*bis*, die de mogelijkheid voor een natuurlijke persoon of rechtspersoon om de schending van een van de in die bepaling bedoelde regels in te roepen beperkte, had de afdeling wetgeving van de Raad van State de volgende opmerkingen geformuleerd :

« Men zou weliswaar kunnen stellen dat de voornoemde regels ofwel betrekking kunnen hebben op de bevoegdheid van de overheid die meewerkt aan de voorbereiding van de te nemen beslissing, ofwel de door de bevoegde overheid genomen beslissing kunnen beïnvloeden en dat die regels bijgevolg gelijk te stellen zijn met bevoegdheidsregels.

Maar in dat geval zouden de private personen, die volgens artikel 2, 2°, van de bijzondere wet op het Arbitragehof, als zij doen blijken van een belang, beroep kunnen instellen tot vernietiging van een wet, een decreet of een in artikel 26*bis* van de Grondwet bedoelde regel, zich eveneens moeten kunnen beroepen op de schending van een van de voormelde regels. In het tweede lid van het ontworpen artikel nu wordt hun, ‘ in afwijking van artikel 2, 2°, ’ van de voornoemde wet, een dergelijk beroep ontzegd.

In de memorie van toelichting (blz. 90) wordt de afwijking van het bepaalde in artikel 2, 2°, van de bijzondere wet op het Arbitragehof als volgt verantwoord :

‘ Het spreekt vanzelf dat alleen de overheden die door de schending van dergelijke bepalingen worden geschaad, zich op die bepalingen kunnen beroepen bij een beroep tot vernietiging ... ’

Die verantwoording zou opgaan als de bewuste bepalingen formaliteiten vaststelden waarin uitsluitend wordt voorzien in het belang van de overheden die ze in acht dienen te nemen; maar zij is ontoereikend wanneer die bepalingen als bevoegdheidsregels worden beschouwd.

Aangezien, luidens de memorie van toelichting (blz. 90) :

‘ Het Arbitragehof zal toezien op de eerbiediging van het effectief karakter van de overlegprocedure ’,

is de conclusie gewettigd dat het Arbitragehof ambtshalve een middel zou kunnen opwerpen ontleend aan de schending van een van de in het ontworpen artikel bedoelde regels » (*Parl. St.*, Kamer, 1988-1989, nr. 635/1, p. 84).

B.8.3. Ingevolge die opmerking van de afdeling wetgeving van de Raad van State heeft de wetgever de uitsluiting van de mogelijkheid voor een natuurlijke persoon of rechtspersoon om, voor het Grondwettelijk Hof, de schending in te roepen van de mechanismen van samenwerkingsfederalisme bedoeld in het vroegere artikel 124*bis* van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, dat artikel 30*bis* van dezelfde wet is geworden, niet overgenomen.

B.9.1. De in het geding zijnde bepaling is in de gecoördineerde wetten op de Raad van State ingevoegd bij artikel 14 van de wet van 16 juni 1989 « houdende diverse institutionele hervormingen ».

In de parlementaire voorbereiding wordt dienaangaande uiteengezet :

« Artikel 14 bevestigt dat de naleving van de verschillende samenwerkingsmechanismen tussen de Gemeenschappen, de Gewesten en de Staat die voorgeschreven zijn door of krachtens de wetten tot uitvoering van de artikelen 59*bis*, 59*ter*, 107*quater*, 108*ter* en 115 van de Grondwet een substantiële vormvereiste is.

Dat impliceert dat tegen de niet-naleving van die mechanismen door de betrokken administratieve overheden een verzoek tot nietigverklaring kan worden ingediend bij de Raad van State.

[...]

Aangezien dit artikel de bevoegdheid van de Raad van State betreft, is geen bijzondere meerderheid vereist. De bijzondere wet op het Arbitragehof wordt geenszins gewijzigd : voor de aangevochten akten en reglementen gelden de opgesomde samenwerkingsmechanismen als substantiële vormvereisten. Dit belet niet dat, wanneer de totstandkoming van een wet, decreet of ordonnantie in het geding betrokken wordt, aan het Arbitragehof ter zake een prejudiciële vraag moet worden gesteld.

Het tweede lid houdt in dat enkel de in dit lid opgesomde publiekrechtelijke rechtspersonen de schending van de in het eerste lid opgenomen substantiële vormvoorschriften kunnen invoeren. Dit belet uiteraard niet dat, voor zover een ontvankelijk en op andere middelen gegrond verzoekschrift werd ingediend, de toepassing van artikel [159] van de Grondwet onverkort van toepassing blijft » (*Parl. St.*, Kamer, 1988-1989, nr. 790/1, pp. 5-6).

B.9.2. Met betrekking tot de in het geding zijnde bepaling had de afdeling wetgeving van de Raad van State de volgende opmerkingen geformuleerd :

« Luidens het artikel zullen ‘ het overleg, de betrokkenheid, enz. ’, waarvan het verzuim of de onregelmatigheid een schending opleveren van bevoegdheidsregels in de zin van de bijzondere wet op het Arbitragehof, als substantiële vormen worden aangemerkt in de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Uit het tweede lid blijkt dat wanneer de Raad van State wordt verzocht de toepassing te weigeren van een wetsbepaling wegens verzuim of onregelmatigheid van datzelfde overleg, enz., hij een prejudiciële vraag zal moeten stellen aan het Arbitragehof, want het zal dan gaan om een middel ontleend aan de schending van een bevoegdheidsregel. Wordt de Raad echter verzocht de toepassing van een verordening of van een individuele handeling te weigeren, of zo'n handeling te vernietigen, dan zal hij datzelfde overleg, enz. moeten beschouwen als substantiële vormvereisten waarvan hij de schending alleen op verzoek van de Staat, van de Gemeenschappen en de Gewesten zal kunnen opwerpen.

Eensdeels zou de gewone wetgever zich niet de bevoegdheid mogen toeëigenen om aan handelingen die door de bijzondere wetgever voorgeschreven zijn, een andere hoedanigheid toe te kennen dan deze laatste eraan heeft toegekend.

Anderdeels mag de wetgever niet de bevoegdheden beperken die de Raad van State, afdeling administratie, en de andere administratieve rechtscolleges ontleen aan artikel [159] van de Grondwet, net zoals de hoven en rechtbanken van de rechterlijke orde.

Dit brengt mee dat artikel 7 moet vervallen » (*Parl. St.*, Kamer, 1988-1989, nr. 790/1, pp. 32-33).

B.9.3. In antwoord op dat advies werd in het verslag vermeld :

« Artikel 14 is alleen de uitdrukkelijke bevestiging in de wet van de interpretatie die door de bijzondere wetgever van augustus 1988 werd gegeven aan de verschillende overlegprocedures die de betrekkingen tussen Staat, Gemeenschappen en Gewesten regelen.

Dat artikel bepaalt dat, ingeval die procedures moeten worden toegepast voor de akten en reglementeringen waarover de Raad van State de nietigverklaring kan uitspreken, het wezenlijke vormvereisten zijn in het belang van de Staat, van de Gemeenschap of van het Gewest. Het is trouwens daarom dat alleen die instellingen er belang bij hebben een overtreding van één van deze procedures in te roepen.

Wanneer die procedures daarentegen moeten worden toegepast voor de goedkeuring van de normatieve regels van wetgevende aard, gaat het om bevoegdheidsregels die onder de beoordelingsbevoegdheid van het Arbitragehof vallen krachtens de wetgeving die de werking en de bevoegdheid van dat Hof bepaalt » (*Parl. St.*, Kamer, 1988-1989, nr. 790/3, p. 4).

B.10. Hoewel het met de in het geding zijnde bepaling nagestreefde doel niet duidelijk blijkt uit de in B.9 aangehaalde parlementaire voorbereiding, kan het verband houden met de legitieme bekommernis om de bestuursrechtspraak te rationaliseren.

Te dezen evenwel wordt in de in het geding zijnde bepaling op onweerlegbare wijze vermoed dat andere natuurlijke personen of rechtspersonen dan de Belgische Staat, de gemeenschappen, de gewesten en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie nooit belang hebben bij het inroepen van de schending van de in artikel 14*bis*, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bedoelde mechanismen van samenwerkingsfederalisme, die enkel in het belang van de Belgische Staat, de gemeenschappen, de gewesten en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie zouden zijn uitgevaardigd (*Parl. St.*, Kamer, 1988-1989, nr. 790/3, p. 4).

Die vooronderstelling, gebaseerd op de miskenning van een mechanisme van samenwerkingsfederalisme, volstaat evenwel niet om de in het geding zijnde maatregel te verantwoorden, wanneer een administratieve akte of reglement in het geding is, aangezien de wetgever dat postulaat uitdrukkelijk heeft geweigerd wanneer een wetskrachtige norm ten aanzien van een identieke grief in het geding is.

B.11.1. Bovendien wordt bij artikel 14, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State in de wet de vereiste van het belang bij het middel vastgelegd, die voortvloeit uit de rechtspraak van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Volgens die rechtspraak kan de verzoeker een onregelmatigheid in beginsel slechts op ontvankelijke wijze inroepen wanneer die zijn belangen schaadt.

Dat begrip « belang bij het middel » waarborgt bijgevolg voldoende dat enkel de personen wier belangen worden geschaad door het aannemen van de bestreden handeling, met schending van de in het eerste lid van artikel 14*bis* van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bedoelde vormen, de schending van de in het voormelde artikel 14*bis* bedoelde mechanismen van samenwerkingsfederalisme op ontvankelijke wijze zouden kunnen inroepen.

B.11.2. Ten slotte wordt de natuurlijke personen of rechtspersonen, met betrekking tot het inroepen van de schending van een in artikel 14*bis* van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bedoeld mechanisme van samenwerkingsfederalisme, dat het aannemen van een akte of een reglement omringt, elk beroep tot nietigverklaring ontzegd.

B.11.3. Het recht op toegang tot de rechter vormt een algemeen rechtsbeginsel dat aan eenieder moet worden gewaarborgd met inachtneming van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Door op onweerlegbare wijze te vermoeden dat natuurlijke personen of rechtspersonen andere dan de Belgische Staat, de gemeenschappen, de gewesten en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie nooit belang hebben bij het inroepen van de schending van de in artikel 14*bis*, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bedoelde mechanismen van samenwerkingsfederalisme en door die personen bijgevolg uit te sluiten van elke mogelijkheid om de schending van die vormen in te roepen, beperkt de in het geding zijnde bepaling het recht van een categorie van rechtzoekenden op toegang tot de rechter op onevenredige wijze.

Bijgevolg brengt de in het geding zijnde bepaling een discriminerende aantasting van het recht op toegang tot de rechter met zich mee.

B.12. De prejudiciële vraag dient bevestigend te worden beantwoord.

Ten aanzien van de tweede prejudiciële vraag

B.13. De tweede prejudiciële vraag heeft betrekking op artikel 6, § 1, II, tweede lid, 2°, en § 4, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

B.14.1. Artikel 39 van de Grondwet bepaalt :

« De wet draagt aan de gewestelijke organen welke zij opricht en welke samengesteld zijn uit verkozen mandatarissen de bevoegdheid op om de aangelegenheden te regelen welke zij aanduidt met uitsluiting van die bedoeld in de artikelen 30 en 127 tot 129 en dit binnen het gebied en op de wijze die zij bepaalt. Deze wet moet worden aangenomen met de meerderheid bepaald in artikel 4, laatste lid ».

B.14.2. Artikel 6, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, zoals gewijzigd bij de bijzondere wet van 6 januari 2014, bepaalt :

« De aangelegenheden bedoeld in artikel 39 van de Grondwet zijn :

[...]

II. Wat het leefmilieu en het waterbeleid betreft :

1° De bescherming van het leefmilieu, onder meer die van de bodem, de ondergrond, het water en de lucht tegen verontreiniging en aantasting, alsmede de strijd tegen de geluidshinder;

2° Het afvalstoffenbeleid;

3° De politie van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven onder voorbehoud van de maatregelen van interne politie die betrekking hebben op de arbeidsbescherming;

4° De waterproduktie en watervoorziening, met inbegrip van de technische reglementering inzake de kwaliteit van het drinkwater, de zuivering van het afvalwater en de riolering.

5° De financiële tegemoetkoming naar aanleiding van schade veroorzaakt door algemene rampen

[...] ».

B.14.3. Artikel 6, § 1, II, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bepaalt :

« De federale overheid is echter bevoegd voor :

1° Het vaststellen van de produktnormen;

2° De bescherming tegen ioniserende stralingen, met inbegrip van het radioactief afval; ».

Artikel 6, § 4, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bepaalt :

« De Regeringen worden betrokken bij :

1° het ontwerpen van de federale regelingen inzake produktnormen, bedoeld in § 1, II, tweede lid, 1°.

[...] ».

B.15. Aan het Hof wordt een vraag gesteld over de bestaanbaarheid van artikel 6, § 1, II, tweede lid, 2°, en § 4, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre die bepalingen « niet erin voorzien dat de gewestregeringen worden betrokken bij het aannemen van normen die maatregelen tot bescherming tegen ioniserende golven vaststellen, terwijl bij de artikelen 6, § 1, II, tweede lid, 1°, en 6, § 4, 1°, van dezelfde bijzondere wet in een dergelijke mogelijkheid wordt voorzien met betrekking tot de productnormen ».

B.16.1. In hun memories voeren de verzoekende partijen voor de verwijzende rechter en de Waalse Regering in hun argumentatie eveneens de schending aan van het in artikel 143, § 1, van de Grondwet bedoelde beginsel van federale loyauteit.

B.16.2. De tussenkomende partijen voor het Hof vermogen de draagwijdte van een prejudiciële vraag niet te wijzigen of uit te breiden, zodat het onderzoek van de vraag niet kan worden uitgebreid tot de bestaanbaarheid van de in het geding zijnde bepalingen met het in artikel 143, § 1, van de Grondwet bedoelde beginsel van federale loyauteit. Het komt immers alleen aan het verwijzende rechtscollège toe te oordelen welke prejudiciële vragen hij aan het Hof dient te stellen en daarbij de omvang van de saisine te bepalen.

B.17.1. Hoewel uit de prejudiciële vraag niet duidelijk blijkt welke categorieën van personen met elkaar moeten worden vergeleken, ten aanzien van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, blijkt uit de motieven van de verwijzingsbeslissing dat, enerzijds, de adressaten van productnormen die met betrokkenheid van de gewestregeringen zijn genomen en, anderzijds, de adressaten van normen met betrekking tot de bescherming tegen ioniserende stralingen die zonder betrokkenheid van de gewestregeringen zijn genomen, met elkaar worden vergeleken.

B.17.2. De twee vergeleken categorieën van personen zijn, in de twee beoogde situaties, adressaten van normen die onder de materiële bevoegdheid van de federale overheid ressorteren.

Het verschil tussen de twee vergeleken categorieën van personen, die adressaten zijn van normen die onder de bevoegdheid van de federale overheid ressorteren, is het totstandkomingsproces van die federale normen, waarbij de eerste zijn genomen met betrokkenheid van de gewestregeringen, overeenkomstig de in het geding zijnde bepalingen, in tegenstelling tot de laatste.

B.18.1. Overeenkomstig de ruime machtiging die in artikel 39 van de Grondwet is vervat, bepaalt de bijzondere wetgever, in artikel 6 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, de aangelegenheden die onder de bevoegdheid van de gewesten ressorteren en de wijze van uitoefening van de overgedragen bevoegdheden, met inbegrip van de samenwerkingsvormen.

B.18.2. Zoals het Hof bij zijn arrest nr. 8/90 van 7 februari 1990 heeft geoordeeld, vormen de wettelijke bepalingen die krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten - met de bevoegdheidverdelende regels die in de tekst zelf van de Grondwet zijn vastgesteld - de referentienormen ten aanzien van wetten, decreten en ordonnances. Daaruit vloeit voort dat het Hof dergelijke wettelijke bepalingen moet beoordelen op hun overeenstemming met de in de Grondwet zelf opgenomen bevoegdheidverdelende regels (B.2.4).

B.18.3. Zoals is vermeld in B.17.2, vormen productnormen en bescherming tegen ioniserende stralingen twee verschillende aangelegenheden, die onder de bevoegdheid van de federale overheid ressorteren.

De vergelijking die de verzoekende partijen maken tussen de adressaten van onderscheiden normen die uitgaan van de federale overheid inzake bescherming tegen ioniserende stralingen of productnormen, is niet pertinent.

B.18.4. Voor het overige staat het aan het verwijzende rechtscollege, en niet aan het Hof, om te beslissen of het koninklijk besluit van 31 mei 2016 al dan niet een productnorm uitmaakt.

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

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

1. Artikel 14*bis*, tweede lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in zoverre het andere natuurlijke personen of rechtspersonen dan de Belgische Staat, de gemeenschappen, de gewesten en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie niet de mogelijkheid biedt om in het kader van een beroep tot nietigverklaring voor de Raad van State de schending in te roepen van de in artikel 14*bis*, eerste lid, van dezelfde wetten bedoelde vormen.

2. Artikel 6, § 1, II, tweede lid, 2°, en § 4, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet.

Aldus gewezen in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 24 oktober 2019.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschaut

F. Daoût