

# De geluidsnormen in federaal België

## Summum ius, summa iniuria

*David Keyaerts*

Onder wetenschappelijke begeleiding van. Prof. Dr. A. Alen

### 1. INLEIDING

#### 1.1. PROBLEEMSTELLING

Ons land wordt de laatste jaren steeds meer geconfronteerd met een groeiend individualisme. Men wil niet langer een deel van de publieke lasten dragen. Er is niet alleen een toenemende individualisering bij de particulier. Steeds meer neemt dit individualisme een georganiseerde vorm aan. De burger als drager van rechten stapt veel sneller naar de rechtbank, zelfs voor zeer minimale problemen. De laatste tijd zijn er naast de individuele klachten ook steeds meer klachten van verenigde burgers. Hierbij kan er vooral worden gewezen op het steeds toenemende aantal comités. Er zijn ondermeer comités tegen verkeersoverlast, geluidsoverlast in studentensteden en tegen het nachtlawaai dat veroorzaakt wordt door vliegtuigen. Vooral deze laatste comités moeten worden onderworpen aan een kritische blik.

De comités tegen geluidsoverlast van vliegtuigen (hierna 'comités') zijn talrijk in de omgeving van de luchthaven Brussel-Nationaal. Ze zijn zeer actief in de 'noordrand' en steeds actiever in de 'ostrand'. Hierbij moet zeker worden gewezen op de recente ontwikkelingen in de 'ostrand'. Daar worden comités opgericht op respectabele afstand (15 km) van de luchthaven.

Elke burger heeft natuurlijk het recht om bepaalde (wan)toestanden aan te klagen. Hij heeft zelfs het recht om dit op een verenigde manier te doen. Maar recent heeft het dossier-Zaventem een politieke dimensie gekregen. In het kader van het DHL-dossier stonden de comités met betrekking tot de nachtvluchten lijnrecht tegenover de federale overheid. Maar de luchthavenproblematiek is complexer. In dat debat spelen verschillende overheidsniveaus een rol: de provincie Vlaams-Brabant, de gewesten en de federale overheid. Door de huidige bevoegdheidsverdeling zijn de gewesten in het kader van het leefmilieu bevoegd om geluidsnormen vast te stellen. Hierdoor kunnen zowel het Vlaamse gewest, het Waalse gewest als het

Brusselse Hoofdstedelijke gewest volledig autonoom eigen normen opleggen. Dit kan echter tot problemen leiden voor de federale overheid, die bevoegd is voor de uitrusting en de uitbating van de luchthaven Brussel-Nationaal.

## 1.2. METHODE EN INDELING

Deze tekst is geschreven vanuit een constitutioneel oogpunt. Daarom zal er nauwelijks of niet worden ingegaan op de zeer technische en onoverzichtelijke geluidsnormen in de gewesten en evenmin op de buitenlandse normen. Er zal eerst een bondige analyse gemaakt worden van de huidige bevoegdheidsverdeling met betrekking tot de geluidsnormen voor luchtvaartverkeer in België. Deze analyse omvat een bespreking van de huidige stand van zaken betreffende de bevoegdheden van de gewesten om geluidsnormen uit te vaardigen. Hierbij zal ook worden stilgestaan bij de bevoegdheid van de federale overheid inzake de uitbating en de uitrusting van de luchthaven Brussel-Nationaal. Deze bevoegdheidsverdeling zal nader worden onderzocht en worden bekritiseerd vanuit haar inbedding in de verschillende staatsvormingen en vanuit de oorspronkelijke bedoeling van het federaliseringproces. Er is tevens een onderzoek naar de bevoegdheidsverdeling in andere federale staten. Het is helemaal niet de bedoeling om een exhaustieve vergelijkende studie te maken. Vandaar dat de rechtsvergelijking zal worden beperkt tot Zwitserland, Duitsland en Oostenrijk. Er werd voor deze drie federale staten gekozen omdat de benadering van milieuproblemen in Europa toch anders is dan buiten Europa. Er moet voor een goede vergelijking immers kunnen uitgegaan worden van een gelijke aandacht voor de problematiek. Daarom werd ondermeer niet gekozen voor de Verenigde Staten, die onder de huidige administratie weinig of geen belang hechten aan milieu. Na de analyse van de Belgische situatie en de situatie in Duitsland, Zwitserland en Oostenrijk en de passende kritieken worden een aantal mogelijke oplossingen aangereikt om de problemen op te lossen.

## 2. DE HUIDIGE BELGISCHE BEVOEGDHEIDS- VERDELING INZAKE GELUIDSNORMEN

### 2.1. STAND VAN ZAKEN

De federale overheid probeert momenteel een oplossing te zoeken voor het complexe luchthavendossier<sup>1</sup>. Hierbij houdt ze gedeeltelijk rekening met de verzuchtingen van de comités. De federale regering probeert de geluidsoverlast te spreiden. Om een goede spreiding te bekomen, moet de federale regering

---

<sup>1</sup> Zie de 'Vliegwet' waarvan het wetsontwerp nu voorligt voor advies van de Afdeling Wetgeving van de Raad van State, <http://www.ministerlanduyt.be>, <http://www.brusselnieuws.be> (laatst geconsulteerd op 7 mei 2006).

samenwerken met de gewesten. De gewenste spreiding is namelijk afhankelijk van de mogelijkheden die door de gewesten worden gelaten met betrekking tot de geluidsnormen. Hierdoor verkeert de federale overheid in een machteloze positie. Er is bovendien een paradoxale situatie ontstaan sinds 9 juni 2005. Het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest heeft namelijk een rechtszaak aangespannen tegen de Belgische staat wegens het niet-naleven van de Brusselse geluidsnormen. Het Hof van Beroep te Brussel (Franstalige kamer) heeft de Belgische staat veroordeeld tot een dwangsom van € 25.000 per vastgestelde inbreuk.<sup>2</sup> De Belgische staat heeft echter cassatieberoep aangetekend. Los van de concrete inhoud van deze rechtszaak, moet er ook worden gewezen op de hypocriete houding van de Brusselse Hoofdstedelijke regering. Enerzijds procedeert ze tegen de federale overheid, anderzijds zit ze mee aan de onderhandelingstafel om uit de impasse te geraken. De vraag is echter of de Brusselse regering, *in casu* de Franstalige partijen in deze regering, wel een oplossing wil bekomen op politiek vlak. Om de zaken nog extra te compliceren heeft het Hof van Beroep te Brussel (Nederlandstalige kamer) op 21 maart 2006 in zijn arrest gesteld dat de Brusselse geluidsnormen ongrondwettelijk zijn wegens schending van het evenredigheidsbeginsel (*infra*, nr. 37-40). Met toepassing van Art. 159 G.W. werden de Brusselse normen buiten toepassing gelaten. Daarnaast stelt het Hof dat er een betere spreiding moet komen.<sup>3</sup> Uit de eerste commentaren bleek de Brusselse regering allerminst gelukkig met deze uitspraak en was de regering niet van plan zich neer te leggen bij deze uitspraak. De Raad van State heeft daarentegen in twee arresten van 9 mei 2006 geconcludeerd dat de Brusselse geluidsnormen grondwettelijk zijn. Hoe moet men nu omgaan met deze juridische onzekerheid? Zijn geluidsnormen voor het luchtverkeer een louter politiek probleem of is er dieper juridisch probleem waardoor men geen unanimitie in de rechtspraak heeft?

## 2.2. DE VERSCHILLENDE MAATREGELLEN MET BETREKKING TOT GELUIDSHINDER IN HET FEDERALE BELGIË

Vooreerst moet men rekening houden met de bestaande federale wetgeving. De Wet betreffende de bestrijding van de geluidshinder<sup>4</sup> is nog steeds geldig. Deze principiële geldigheid voor het hele grondgebied moet wel genuanceerd worden. Deze wet moet thans immers worden geïnterpreteerd in samenhang met de wetten op de staatshervorming. Een bijkomende nuancering dringt zich op omdat de federale wet is opgeheven voor het Brussels Hoofdstedelijk gewest<sup>5</sup>. Op basis van de federale wet, al dan niet in samenhang gelezen met de B.W.H.I., kunnen de regeringen van het Vlaamse en Waalse gewest de nodige maatregelen treffen om de geluidshinder die voortkomt van vaste, mobiele, blijvende of tijdelijke geluidsbronnen, te voorkomen of te bestrijden.

<sup>2</sup> D., MISONNE, noot onder Brussel 9 juni 2005, *Amén* 2005, afl. 4, 309-310

<sup>3</sup> Onuitgegeven; <http://www.brusselnieuws.be> (laatst geconsulteerd op 7 mei 2006).

<sup>4</sup> Wet 18 juli 1973 betreffende de bestrijding van de geluidshinder, *B.S.* 14 september 1973.

<sup>5</sup> Art. 21, 2<sup>o</sup> Ord. Br. H. R. 17 juli 1997, *B.S.* 23 oktober 1997.

Deze maatregelen kunnen betrekking hebben op motorvoertuigen, vliegtuigen en spoorwegwagens<sup>6</sup>.

Het Waalse gewest heeft daarenboven een nieuw artikel *1bis* ingevoegd<sup>7</sup> in de federale wet. Dit artikel machtigt de Waalse regering om maatregelen te nemen om de bevolking die in de buurt van de luchthavens en vliegvelden van het Waalse Gewest woont, tegen geluidshinder te beschermen. Het gaat hier enkel om geluidsnormen voor vliegtuigen die de luchthavens of de vliegvelden van het Waalse gewest gebruiken. Zo kan de Waalse regering lange-termijnontwikkelingsplannen op grond van afgebakende geluidzones opstellen. Daarnaast kan ze ook allerlei maatregelen (isolatie, overname, premies) nemen met betrekking tot de onroerende goederen gelegen in bepaalde zones van het ontwikkelingsplan. In het Waalse gewest gelden tussen 23 en 7 uur maximale geluidsdrempels van 77 dB (A) tot 87 dB (A) naargelang de geluidszone. Tussen 7 en 23 uur variëren de maximale geluidsdrempels van 83 dB (A) tot 93 dB (A) naargelang de zone<sup>8</sup>.

Het Brusselse Hoofdstedelijke gewest heeft zich niet passief opgesteld op het gebied van de bestrijding van geluidshinder. Hiervoor heeft ze op 17 juli 1997 een ordonnantie betreffende geluidshinder in een stedelijke omgeving aangenomen. Dit is de basistekst voor het Brusselse beleid inzake geluidshinder. In deze basistekst vinden we geen technische emissie- of immissienormen<sup>9</sup>. Die normen worden vastgesteld door de Brusselse regering. Deze wijze van normering werd verkozen zodat beter rekening kan gehouden worden met de technologische evoluties, de wetenschappelijke kennis, ervaringen op het terrein en de economische impact van de normen.

Uit de parlementaire documenten blijkt duidelijk dat de ordonnantie dient te worden gesitueerd binnen de context van het groenboek van de Europese Commissie. Deze raamordonnantie heeft drie grote objectieven<sup>10</sup>. Ten eerste wou men de huidige regelgeving rationaliseren. Ten tweede wou men rekening houden met het arrest van het Arbitragehof van 15 mei 1996. Het Arbitragehof stelde vast dat een artikel van de vorige ordonnantie<sup>11</sup> de bevoegdheidsverdelende regels schond, *in casu* werd de vrijheid van handel en nijverheid op een onevenredige wijze beperkt<sup>12</sup>. De vrijheid van handel en nijverheid wordt door het Hof als een algemeen bevoegdheidsbeperkend

<sup>6</sup> Voor een uitgebreidere opsomming zie Art 1, laatste lid Geluidshinderwet.

<sup>7</sup> Decr. W. Gew. R. 1 april 1999, *B.S.* 28 april 1999.

<sup>8</sup> Art. *1bis*, §7 Geluidshinderwet.

<sup>9</sup> Art. 1.1.2. VLAREM II voor een definitie van immissie.

<sup>10</sup> D., VAN VALCKENBORGH, "De Brusselse regeling inzake geluidshinder voortgebracht door het luchtverkeer: een ondoorboorbare geluidsmuur?", *M.E.R.* 2000, 206-207.

<sup>11</sup> Ordonnantie 16 mei 1991 betreffende de strijd tegen geluidshinder in de rust- en woonruimten in Brussel, *B.S.* 29 juni 1991.

<sup>12</sup> Arbitragehof, nr. 29/96, 15 mei 1996, <http://www.arbitrage.be>, B.8.5.

beginsel beschouwd<sup>13</sup>. Het Hof stelde dat voor bouwwerken waarvoor geen techniek bestaat, die het mogelijk zou maken het bestreden artikel 6 van de ordonnantie van 16 mei 1991 in acht te nemen, die bepaling tot gevolg heeft dat de aannemers van bouwwerken voor het volgende alternatief worden geplaatst: ofwel afzien van de uitvoering van die werken, ofwel de uitvoering ervan toch aanvaarden en zich daarbij onvermijdelijk plaatsen in een situatie van overtreding ten aanzien van artikel 6 van de voormelde ordonnantie, met het risico onder de toepassing van de in artikel 15 ervan bepaalde strafrechtelijke sancties te vallen<sup>14</sup>. Ten derde wou men een wettelijke basis creëren voor de planning van de strijd tegen geluidshinder.

Ter uitvoering van deze raamordonnantie heeft de Brusselse regering geluidsnormen uitgevaardigd voor het luchtverkeer. Het Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering betreffende de bestrijding van de geluidshinder voortgebracht door het luchtverkeer<sup>15</sup> vindt zijn grondslag in Art. 9 van de raamordonnantie. Het besluit hanteert twee onderscheiden grenswaarden. Vooreerst mag het Sound Exposure Level (SEL), dit is het niveau van blootstelling aan geluid, voor een bepaalde gebeurtenis de volgende grenzen niet overschrijden, ongeacht de weersomstandigheden. Tevens mag het equivalente geluidsdrukniveau voor het door vliegtuigen voortgebracht geluid dat zich onderscheidt van het omgevingsgeluid, volgende grenzen niet overschrijden, ongeacht de weersomstandigheden. Hierna volgt een duidelijk overzicht van de grenswaarden.

Gebieden <sup>18</sup>	L <sub>evt</sub> <sup>16</sup> in dB (A)		L <sub>Sp vliegtuig</sub> <sup>17</sup> in dB (A)	
	dag <sup>19</sup>	nacht <sup>20</sup>	dag	nacht
Gebied 0	80	70	55	45
Gebied 1	90	80	60	50
Gebied 2	100	90	65	55

Deze normen zijn van toepassing vanaf 1 januari 2000. Het besluit voorziet in nog strengere normen, maar deze zijn slechts van kracht op het tijdstip bepaald door de Brusselse regering. Het besluit viel niet in goede aarde bij diverse luchtvaartmaatschappijen. Op 11 oktober 1999 stelden het toenmalige Sabena, Sobelair, Delta Air Transport en DHL vorderingen tot schorsing en nietigverklaring in bij de Raad van State, Afdeling Administratie. De

<sup>13</sup> A., ALEN en K., MUYLLE, *Compendium van het Belgisch staatsrecht*, 1B, Mechelen, Kluwer, 2003, 357.

<sup>14</sup> Arbitragehof, nr. 29/96, 15 mei 1996, <http://www.arbitrage.be>, B.8.5.

<sup>15</sup> B.5, 11 augustus 1999.

<sup>16</sup> Art. 1, 5° B. Br. H. Reg 27 mei 1999: de SEL voor een bepaalde gebeurtenis.

<sup>17</sup> Art. 1, 6° B. Br. H. Reg 27 mei 1999: het equivalent geluidsdrukniveau voor het door vliegtuigen voortgebracht geluid dat zich onderscheidt van het omgevingsgeluid en dat voor een bepaalde waarnemingsperiode wordt berekend.

<sup>18</sup> Art. 1, 7°-9° B. Br. H. Reg 27 mei 1999.

<sup>19</sup> Art. 1, 10° B. Br. H. Reg 27 mei 1999.

<sup>20</sup> Art. 1, 11° B. Br. H. Reg 27 mei 1999.

vorderingen tot schorsing werden afgewezen op 17 januari 2000.<sup>21</sup> De Raad van State oordeelde dat op basis van de neergelegde stukken het dreigende en moeilijk te herstellen ernstig nadeel in hoofde van de eisers niet bewezen was. De annulatieberoepen ten aanzien van het Brusselse besluit waren lange tijd hangende. Het ging om twee onderscheiden beroepen, één voor een Nederlandstalige kamer en één voor een Franstalige kamer. Op zich was dit niet zo speciaal, maar nu bleek dat de Nederlandstalige auditeur en de Franstalige auditeur elkaar tegenspraken in hun advies over de vernietiging. De auditeur van de Nederlandstalige kamer adviseerde de vernietiging van de Brusselse geluidsnormen. De auditeur van de Franstalige kamer concludeerde echter tot verwerping van het verzoek tot vernietiging. Zowel de Brusselse minister voor leefmilieu Evelyne Huytebroeck (Ecolo) als de federale minister van mobiliteit Renaat Landuyt (SP.A) verzochten de Raad van State om de zaken samen te voegen zodat de rechters slechts één beslissing kunnen nemen.<sup>22</sup> De Raad van State volgde die stelling grotendeels door de klachten te behandelen in een paritair samengestelde kamer van achttien rechters. Een uitspraak over de Brusselse geluidsnormen werd verwacht in de maand april. Als de Brusselse geluidsnormen vernietigd zouden worden, waarschuwde de Brusselse minister voor leefmilieu Huytebroeck dat ze onmiddellijk een nieuw besluit zou nemen.<sup>23</sup> Op 9 mei oordeelde de Raad van State dat de Brusselse geluidsnormen niet ongrondwettelijk zijn.<sup>24</sup> Het belang en de draagkracht van deze uitspraak moeten genuanceerd worden. Het is niet ondenkbaar dat de paritair samengestelde Raad van State in dit communautair gevoelige dossier in twee even grote kampen verdeeld was. Bij een staking van stemmen moet de Raad van State het beroep tot nietigverklaring verwerpen.<sup>25</sup>

In het Vlaamse gewest worden luchthavens beschouwd als hinderlijke inrichtingen. Hierdoor zijn ze verplicht een milieuvergunning aan te vragen en vallen ze aldus onder de VLAREM II-regelgeving. Er zijn in VLAREM II echter geen gewestelijke geluidsnormen aan deze indeling gekoppeld. In de afgeleverde milieuvergunning voor BIAC van 2000 is een eerste stap gezet naar de invoering van milieunormen voor geluidshinder. Volgens de toenmalige minister van leefmilieu, Vera Dua (Groen!), was het niet opportuun om op dat moment een algemene norm uit te werken, die te vergelijken is met wat het Brusselse gewest heeft gedaan.<sup>26</sup> In haar beleidsnota leefmilieu 1999-2004 stelt ze dat door de toenemende aandacht voor de geluidsproblematiek rond luchthavens en vooral de nationale luchthaven in Zaventem voorrang wordt gegeven aan het verzamelen van gegevens en het ondernemen van acties

<sup>21</sup> R.v.St. nr. 84.705, 17 januari 2000; nr. 84.706, 17 januari 2000, <http://www.raadvst-consetat.fgov.be>.

<sup>22</sup> <http://www.brusselnieuws.be> (laatst geconsulteerd op 7 mei 2006).

<sup>23</sup> <http://www.brusselnieuws.be> (laatst geconsulteerd op 7 mei 2006).

<sup>24</sup> R.v.St. nr. 158.548, 9 mei 2006; nr. 158.549, 9 mei 2006, <http://www.raadvst-consetat.be>.

<sup>25</sup> Art. 97, tweede lid R.v.St.-wet.

<sup>26</sup> Actuele vraag nr. 85 van de heer Joachim Coens tot mevrouw Vera Dua, Vlaams minister van Leefmilieu en Landbouw, over het gelijkstemmen van de Brusselse en Vlaamse geluidsnormen voor het luchtverkeer, *Hand. Vlaams Parlement*, 2000-2001, 13 december 2000.

rond deze geluidsbronnen. Verder stelt het beleidsplan dat in overleg met de bevoegde Vlaamse ministers, de federale overheid, BIAC en de betrokken bewonersgroepen de meest geschikte maatregelen worden vastgesteld om lawaaihinder veroorzaakt door luchthavens in te perken. De beleidsnota stelt ook als doel om op korte termijn onderzoek te verrichten naar het instellen van geluidsnormen rond luchthavens.<sup>27</sup> In de beleidsbrief<sup>28</sup> voor leefmilieu met de prioriteiten voor 2002-2003 gaf minister Dua aan dat in het najaar van 2002 nachtelijke geluidsnormen zouden worden opgenomen in VLAREM. Verder stelde de beleidsbrief dat voor Zaventem en omgeving vier zones afgebakend worden en dat er een pieknorm wordt vastgesteld op basis van de principes gehanteerd door de Wereldgezondheidsorganisatie. Tot op heden zijn er nog steeds geen geluidsnormen in de regelgeving opgenomen.

Bijgevolg moet men in de milieuvergunningen van de uitbater BIAC nagaan welke voorwaarden er precies zijn opgelegd met betrekking tot geluidshinder. De luchthaven is een hinderlijke inrichting van de eerste klasse. BIAC moet dus een vergunning aanvragen bij de Bestendige Deputatie van de provincie Vlaams-Brabant. De Bestendige Deputatie beslist over de toekenning van een milieuvergunning. Er staat hoger beroep open tegen deze beslissing bij de Vlaamse regering. In de milieuvergunningen kunnen steeds sectorale milieuvoorwaarden worden opgenomen. Met betrekking tot vliegvelden moet worden gewezen op het hoofdstuk 5.57 VLAREM II. In de lopende milieuvergunning voor de luchthavenuitbater BIAC zijn er bijzondere vergunningsvoorwaarden opgenomen. Zo is ondermeer opgenomen: het opleggen met ingang van 1 januari 2002 van een geluidsimmissiegrenswaarde, voor elke opstijgende nachtbeweging via de startbanen 20, 25R en 25L in westelijke of zuidelijke richting, uitgedrukt in “Sound Exposure Level” (SEL) in openlucht, maar buiten de geluidscintour  $L_{\text{aeq,nacht}}^{29}=55$  dB(A), van maximum 90 dB(A). In opdracht van de luchthavenuitbater BIAC werd conform de opgelegde vergunningsvoorwaarde een studie naar de haalbaarheid van een verstrengde SEL-limiet van 80 dB (A) uitgevoerd onder leiding van Prof. Dr. .J. THOEN<sup>30</sup> van de K.U.Leuven. Uit het rapport P.V. 4561N van 28 mei 2003 van deze studie blijkt dat met de huidige vlootsamenstelling nagenoeg alle operaties gedurende de nacht onmogelijk worden indien een SEL 80 dB (A) limiet wordt ingesteld. Bovendien kan worden verwacht dat de samenstelling van de vloot in de nabije toekomst niet dusdanig zal veranderen dat eventuele nachtoperaties onder die voorwaarden wel mogelijk worden. Ook de meest recente toestellen die gedurende de nacht op Brussel Nationaal opereren zullen niet kunnen voldoen aan de voorgestelde norm. De ontwikkeling van nieuwe stillere vliegtuigen is een lange-termijnoptie waar ook in de nabije toekomst geen evoluties te verwachten zijn die het opereren

<sup>27</sup> Beleidsnota Leefmilieu 1999-2004, *Parl. St. Vlaams Parlement*, 1999-2000, stuk 141-1.

<sup>28</sup> Beleidsbrief Leefmilieu 2002-2003, *Parl. St. Vlaams Parlement*, 2002-2003, stuk 1404-1.

<sup>29</sup> Equivalent geluidsdrukniveau tijdens de nacht.

<sup>30</sup> Besluit Minister van Leefmilieu houdende het verlenen van een milieuvergunning aan BIAC, <http://www.sterreebeek2000.be/geluid>, 58.

gedurende de nacht onder de gestelde voorwaarden (80 dB (A)) mogelijk maken.

### 2.3. DE HUIDIGE INTERPRETATIE VAN DE BEVOEGDHEIDSVERDELING IN BELGIË TUSSEN DE GEWESTEN ENERZIJD EN DE FEDERALE OVERHEID ANDERZIJD

Art. 6, §1, II B.W.H.I. kent de bevoegdheid inzake leefmilieu toe aan de gewesten. Lange tijd was het onduidelijk welke aangelegenheden onder de categorie vielen. Toch was in de memorie van toelichting bij de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 reeds sprake van onder meer de bestrijding van de luchtvervuiling, watervervuiling en de geluidshinder. Daarbij werd uitdrukkelijk gerefereerd aan drie toenmalige bestaande wetten.<sup>31</sup> De Afdeling Wetgeving van de Raad van State was echter van oordeel dat de milieubevoegdheid van de gewesten niet beperkt was tot deze drie wetten. De Afdeling Wetgeving van de Raad van State kon zich inbeelden dat de gewesten ook in materies die niet zijn geregeld in deze wetten, regelen kon uitvaardigen.<sup>32</sup> Toch ging de Afdeling Wetgeving van de Raad van State niet zover dat de gewesten bevoegd zouden zijn van zodra het begrip leefmilieu op de proppen kwam.<sup>33</sup> Daarom werd in 1992 een voorstel tot wijziging van de tekst van de bijzondere wet gedaan. Het voorstel had als doel om duidelijk te maken wat met bescherming van het leefmilieu wordt bedoeld. In 1993 werd de tekst van de bijzondere wet dan ook aangevuld met “onder meer die van de bodem, de ondergrond, het water en de lucht tegen verontreiniging en aantasting, evenals de strijd tegen de geluidshinder. De Afdeling Wetgeving was zeer sceptisch over deze tekstwijziging. De Afdeling Wetgeving stelde vast dat de aanvullende bepalingen niet meer doen dan formeel uitdrukken wat algemeen aangenomen wordt. Bovendien vroeg de Afdeling Wetgeving van de Raad van State zich terecht af of er wel meer duidelijkheid was gekomen betreffende de inhoud van het begrip ‘bescherming van het leefmilieu’. Hiervoor verwees ze naar de woorden “onder meer” in de aangepaste Nederlandse tekst. Deze opsomming heeft een niet-limitatief karakter.

Uit wat hierboven werd uiteengezet, blijkt dat de gewesten de bevoegdheid hebben om geluidsnormen op te leggen. Maar deze leefmilieubevoegdheid staat meestal niet los van andere aangelegenheden. Leefmilieumaatregelen correleren vaak met verkeersbeleid. Daarom moet in het kader van de problematiek rond de luchthaven in Zaventem nagegaan worden wie in se bevoegd is voor de luchthavens. Art. 6, §1, X, 7° B.W.H.I. bepaalt dat de

---

<sup>31</sup> Wet van 28 december 1964 betreffende de strijd tegen de luchtverontreiniging; Wet van 26 maart 1971 betreffende de bescherming van oppervlaktewateren tegen verontreiniging; Wet van 18 juli 1973 betreffende de geluidshinder.

<sup>32</sup> Adv. R. v. St. (afd. Wetgeving) bij het voorstel van decreet houdende regeling van de milieu-effectrapportering, *Gedr. St. Vlaams Raad*, 1981-1982, nr. 139/2.

<sup>33</sup> Adv. R. v. St. (afd. Wetgeving) bij het voorstel van decreet houdende regeling van de milieu-effectrapportering, *Gedr. St. Vlaams Raad*, 1981-1982, nr. 139/2.



gewesten bevoegd zijn voor de uitrusting en de uitbating van de luchthavens en de openbare vliegvelden. Er is echter één uitzondering bepaald in de wet: de uitrusting en de uitbating van de luchthaven Brussel-Nationaal is door deze uitzonderingsbepaling in de bijzondere wet een federale bevoegdheid. Wat de termen ‘uitbating’ en ‘uitrusting’ precies inhouden, blijft zeer vaag en wordt niet gepreciseerd in de wet of in de parlementaire voorbereiding. Volgens het federale Bestuur der Luchtvaart zou het enkel de commerciële uitbating van de luchthaven en de uitrusting betreffen met uitzondering van alles wat veiligheid betreft. Volgens deze interpretatie zouden de gewesten niet bevoegd zijn om over de lengte van de landingsbanen te beslissen. De gewesten interpreteerden deze twee termen echter veel ruimer. Zo willen zij de mogelijkheid hebben om luchthavens te onderwerpen aan de exploitatievergunningen voor hinderlijke inrichtingen en ook om te bepalen welke vliegtuigen en in welke mate ’s nachts mogen landen en opstijgen. Voor het uitoefenen van bepaalde bevoegdheden dient er evenwel overleg te zijn met de federale overheid.<sup>34</sup> Samenvattend kan worden gesteld dat de federale overheid met betrekking tot de luchthaven Brussel-Nationaal bevoegd is om maatregelen te nemen teneinde de toegang tot luchthavens tot de minst luidruchtige vliegtuigen te beperken. De federale overheid is eveneens bevoegd om ’s nachts vluchten te verbieden of te beperken. Het federale niveau regelt eveneens het gebruik van de landingsbanen en het tracé van luchtcorridors.

#### 2.4. DE TOTSTANDKOMING EN DE BEDOELING VAN OPEENVOLGENDE STAATSHERVORMINGEN IN EEN FEDERALISERINGPROCES

Het schetsen van de filosofische grondslagen van het federalisme is niet eenvoudig. Het federalisme heeft immers betrekking op enerzijds een staatsvorm en anderzijds een politieke filosofie. Uitgaande van het bewustzijn van hun eigen kunnen, wil men de publieke aangelegenheden met directe invloed op het dagelijkse leven in eigen kring behandelen. Autonomie en zelfbestuur zijn de credo’s van deze emancipatiebeweging. Er is zeker geen intentie om zich te isoleren van de rest van de wereld. Federalisme betekent ook participatie aan de besluitvorming met betrekking tot het overkoepelende. BURDEAU<sup>35</sup> vat de federale staatsvorm samen in twee basisprincipes: autonomie en participatie. ALEN<sup>36</sup> stelt dat de federale staatsvorm nog wordt gekenmerkt door een derde basisprincipe: coöperatie. De federalistische benadering vertrekt vanuit een natuurlijke diversiteit in de samenleving. Het respect voor deze diversiteit hangt nauw samen met het streven naar het federalisme en de daaraan gekoppelde institutionele vuistregels. Eén van de centrale concepten in het traditionele federalisme is de bestuursopbouw van onderuit. Het Belgische federalisme wordt echter gekenmerkt door een

<sup>34</sup> Art. 6, §3 B.W.H.I.

<sup>35</sup> G., BURDEAU, *Traité de science politique*, Paris, 1967, deel II.

<sup>36</sup> A., ALEN en K., MUYLLE, *Compendium van het Belgisch staatsrecht*, 1A, Mechelen, Kluwer, 2003, 12-13.

centrifugale beweging. Dit is niet problematisch indien dit weloverwogen wordt gedaan.<sup>37</sup>

Federalisme is geen statische toestand. Federalisme is een voortdurende evolutie zowel op het gebied van het gedachtengoed als op het gebied van de staatsvorm. Het gedachtengoed is onderhevig aan allerlei maatschappelijke, politieke en filosofische ontwikkelingen. De staatsvormen evolueren parallel met de maatschappij. Er is dus een wisselwerking tussen beiden. De hedendaagse samenleving kan getypeerd worden als pluraal. Pluralisme wijst op het bestaan van verschillen tussen mensen en groepen. Pluralisme kan gekoppeld worden aan het beschreven groeiende individualisme (*infra*, nr. 1). Hoe verhoudt het federalisme zich nu tot het pluralisme en de democratie? Democratie kan heel moeilijk gedijen in een land waar de verdeeldheden tussen bevolkingsgroepen talrijk en diep zijn. PROUDHON<sup>38</sup> verklaart dit door erop te wijzen dat politieke besluitvorming moet kunnen gebeuren door een actor die spreekt en regeert in naam van het hele volk. Hiervoor is vereist dat de interne verschillen binnen het volk niet al te groot zijn. LIJPHART<sup>39</sup> stelt deze redenering grotendeels in vraag. Hij stelde immers vast dat er heel wat democratieën zijn die wel degelijk overleven, niettegenstaande het bestaan van diepe en langdurige politieke kloven tussen bevolkingsgroepen. LIJPHART dacht hiervoor vooral aan België, Zwitserland en Oostenrijk. In deze landen stelde hij vast dat de meerderheid niet regeerde tegen de minderheden in, maar dat meerderheid en minderheid op één of andere manier samen regeerden. Hij spreekt dan ook van pacificatiedemocratieën. Federalisme probeert het pluralisme van de samenleving te combineren met het pluralisme van de macht. De overkoepelende macht is slechts nodig om beleidsbeslissingen te nemen die de deelgebieden zelf niet kunnen nemen. De overkoepelende federale macht staat dus ten dienste van de deelgebieden.<sup>40</sup>

De voorgeschiedenis van de Belgische staatsvorming is grotendeels de geschiedenis van de Vlaamse beweging en de Belgische taalwetgeving. België, dat gesitueerd is op een Europese taalgrens, heeft geen eentalige bevolking. Het gebruik van het Frans werd als enige officiële taal voor wetgeving, bestuur, onderwijs en rechtspraak opgelegd. Dat droeg sterk bij tot de Vlaamse kwestie - de sociale en culturele achterstelling van de Vlamingen - Daartegen rees steeds meer verzet bij de Vlaamse beweging die opkwam voor Vlaamse

<sup>37</sup> F., DELMARTINO en K., DESCHOUWER, "Grondslagen van het federalisme" in X, *Federalisme: Staatkundig, politiek en economisch*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 1994, 9-22.

<sup>38</sup> Zoals aangehaald door F., DELMARTINO en K., DESCHOUWER, "Grondslagen van het federalisme" in X, *Federalisme: Staatkundig, politiek en economisch*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 1994, 9-22.

<sup>39</sup> A., LIJPHART, *The politics of accommodation: pluralism in the Netherlands*, Berkeley, University of California Press, 1975, 231p; *Democracy in plural societies*, New Haven, Yale University Press, 1977, 248p; *Democracies: patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries*, New Haven, Yale University Press, 1984, 229p.

<sup>40</sup> F., DELMARTINO en K., DESCHOUWER, "Grondslagen van het federalisme" in X, *Federalisme: Staatkundig, politiek en economisch*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 1994, 22-32.

emancipatie. In een eerste periode, tot aan de vooravond van de Eerste Wereldoorlog, leidde dit tot wijzigingen in de taalwetgeving waarmee de officiële tweetaligheid van België werd nagestreefd. Het hoogtepunt was wellicht de Gelijkheidswet van 1898. Dit had uiteindelijk weinig effect, omdat de overheid niet verplicht werd om de taal van de burger te kennen en te gebruiken.

De taalwetten van 1962-1963 legden de basis van het nieuwe België. Met het sleutelen aan de taalwetgeving werd echter slechts gedeeltelijk en moeizaam aan de verzuchtingen van de ‘Vlaamse beweging’ tegemoet gekomen omdat de toenmalige unitaire Belgische wetgeving slechts met instemming van de Franstaligen kon worden veranderd. Hierdoor ontstonden vaak communautaire compromissen. Steeds vaker werd geijverd voor federalisme. Voor de meerderheid van de Vlamingen diende deze autonomie betrekking te hebben op alles wat met taal te maken had (taalgebruik, cultuur en onderwijs). Deze materies moesten worden toevertrouwd aan de exclusieve zorg van de Vlaamse, Franse en Duitstalige cultuurgemeenschappen met als natuurlijk grondgebied de respectieve taalgebieden waarbij het taalgebied Brussel gemeenschappelijk territorium zou zijn. Vanzelfsprekend kon die federale staatshervorming niet zonder de medewerking van de Franstaligen gerealiseerd worden, daar er grondwetswijzigingen noodzakelijk waren. Deze bereidwilligheid werd vooral gevonden bij de ‘Waalse beweging’ die ook opkwam voor zelfbestuur maar vooral om sociaal-economische redenen. Zij meenden tijdens de ‘golden sixties’ een economische achterstelling van Wallonië vast te stellen. De Waalse beweging ijverde dus voornamelijk voor economisch zelfbestuur van drie gewesten (het Vlaamse gewest, het Waalse gewest en het Brussels Hoofdstedelijk gewest). Dit leidt uiteindelijk tot een typisch Belgisch compromis waardoor een uniek federaal systeem met twee soorten deelstaten tot stand komt.

Vanuit deze twee bewegingen is men dus steeds verder gegaan in het ontmantelen van de eenheidsstaat. De idee dat de deelstaten dichter bij de mensen staan en bepaalde aangelegenheden dus logischerwijze beter zouden kunnen regelen, kende steeds meer navolging. Bij de federalisering van België werden steeds meer diverse aangelegenheden overgedragen. Deze overdracht van bevoegdheden wordt door de politici vaak verdedigd met de stelling dat de deelstaten deze aangelegenheden zelf beter kunnen regelen. Deze houding vinden we niet langer alleen terug bij de democratische Vlaamse nationalistische partij NVA, maar ook bij haar kartelpartner CD&V. Thans klinken er ook meer ‘Vlaamse’ stemmen in de SP.A en de VLD. Er heerst de laatste tijd ook meer en meer een tendens om nog verder te gaan in de overdracht van bevoegdheden en dit vanuit het principe dat dit noodzakelijk zou leiden tot een beter beleid. Dit federaliseringproces zou dan ten goede komen aan alle burgers, ongeacht in welk gewest of gemeenschap men woont. Maar is dit in de praktijk ook zo? Bewijst de problematiek in verband met de Brusselse geluidsnormen niet het tegendeel?

### 3. RECHTSVERGELIJKEND ONDERZOEK VAN DE VERDELING VAN DE BEVOEGDHEID BETREFFENDE GELUIDSNORMEN IN EEN AANTAL FEDERALE STATEN

#### 3.1. BELGIË

Ter herinnering en ter vergelijking volgt hier een korte bespreking van de Belgische bevoegdheidsverdeling, toegespitst op de gewesten. In beginsel beschikken de gewesten enkel over toegewezen bevoegdheden. Anders dan gebruikelijk in de andere federale staten, komt de residuaire bevoegdheid toe aan de federale overheid.<sup>41</sup> De Belgische grondwet voorziet wel in de omkering, maar artikel 35 G.W. treedt pas in werking op een bij bijzondere meerderheidswet bepaald tijdstip. Tot op heden is deze bijzonder wet er nog niet. Het Arbitragehof hanteert thans een ruime omschrijving en uitlegging van deze toegewezen bevoegdheden<sup>42</sup>.

De bevoegdheidsverdeling in het federale België is opgebouwd vanuit het beginsel dat de bevoegdheid van de ene overheid de bevoegdheid van de andere overheid uitsluit.<sup>43</sup> Er is dus sprake van exclusieve bevoegdheden. Vandaar ook dat er geen hiërarchie is tussen wet en decreet/ordonnantie. Toch moet de exclusiviteit van de bevoegdheidsverdeling genuanceerd worden omdat er afwijkende technieken van bevoegdheidsverdeling bestaan. Zo is er de techniek van gedeelde exclusieve bevoegdheden. Daarnaast is er de techniek van de parallele bevoegdheden. Tenslotte is er de techniek van de concurrerende bevoegdheden. Deze kunnen integraal of beperkt zijn. In geval van concurrerende bevoegdheden is de gewestnorm ondergeschikt aan de federale norm. Bij de gedeelde en de parallele bevoegdheden is er een nevenschikking van normen. Toch is hier ook een beperking op gesteld. Het Arbitragehof past hierop het evenredigheidsbeginsel als bevoegdheids criterium toe<sup>44</sup>. De strijd tegen de geluidshinder is vooralsnog een volledige exclusieve materiële bevoegdheid van de gewesten. De gewesten kunnen dus in principe elk zelfstandig de nodige en eventueel verschillende maatregelen, *in casu* geluidsnormen, opleggen om een bepaald beleid te voeren.

---

<sup>41</sup> A., ALEN en K., MUYLLE, *Compendium van het Belgisch Staatsrecht*, 1B, Mechelen, Kluwer, 2003, p. 344.

<sup>42</sup> Arbitragehof, nr. 25, 26 juni 1986, <http://www.arbitrage.be>.

<sup>43</sup> Arbitragehof, nr. 146/2001, 20 november 2001, <http://www.arbitrage.be>.

<sup>44</sup> Arbitragehof, nr. 54, 24 mei 1988; nr. 2/89, 2 februari 1989; ..., <http://www.arbitrage.be>.

### 3.2. ZWITSERLAND <sup>45</sup>

Artikel 1 van de Zwitserse Grondwet<sup>46</sup> luidt als volgt: “Le peuple suisse et les cantons de Zurich, de Berne, de Lucerne, d’Uri, de Schwyz, d’Obwald et de Nidwald, de Glaris, de Zoug, de Fribourg, de Soleure, de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne, de Schaffhouse, d’Appenzell Rhodes-Extérieures et d’Appenzell Rhodes-Intérieures, de Saint-Gall, des Grisons, d’Argovie, de Thurgovie, du Tessin, de Vaud, du Valais, de Neuchâtel, de Genève et du Jura forment la Confédération suisse.”. Zwitserland is dus een confederatie. Deze confederatie van voorheen onafhankelijke kantons werd omgevormd tot een federale staat in 1848. Bovendien wordt Zwitserland gekenmerkt door een coöperatief federalisme<sup>47</sup>. Coöperatief federalisme betekent dat er zowel samenwerking tussen de deelstaten onderling, als tussen de deelstaten en de federale overheid<sup>48</sup>. Hoewel de kantons soeverein en gelijk zijn, moeten ze toch rekening houden met de andere kantons en de confederatie bij de uitoefening van hun bevoegdheden. De Zwitserse rechtsleer en rechtspraak noemen dit het principe van de confederale loyaliteit. De kantons en de confederatie moeten samenwerken en moeten elkaar steunen bij de vervulling van hun taken. Bovendien zijn ze elkaar wederzijds respect en bijstand verschuldigd.

Zwitserland is een voorbeeld van centripetaal federalisme. Dit komt tot uitdrukking in artikel 3 van de Zwitserse Grondwet. De kantons bezitten de soevereiniteit voorzover deze niet wordt begrensd door de federale grondwet. Hieruit volgt dat de residuaire bevoegdheid bij de kantons ligt en dat de confederatie slechts de bevoegdheden heeft die haar uitdrukkelijk in de federale Grondwet zijn toegekend. In Zwitserland wordt dit aangeduid als ‘une clause générale de compétence’ in het voordeel van de kantons. De confederatie heeft slechts een ‘compétence d’attribution’ waardoor ze slechts mag optreden op basis van een grondwettelijke bepaling. Deze regeling laat geen lacunes in de bevoegdheidsverdeling toe. De bevoegdheden van de confederatie zijn exhaustief in de federale grondwet opgenomen. De bevoegdheden van de confederatie kunnen expliciet, impliciet, inherent of gewoonterechtelijk zijn<sup>49</sup>. Dit is dus het omgekeerde van de huidige regeling in het federale België.

<sup>45</sup> A., AUER en M., HOTTELIER, en G., MALINVERNI, *Droit constitutionnel suisse*, Vol. 1, Berne, Staempfli Editions, 2000, 799 p.

<sup>46</sup> Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, <http://www.admin.ch>.

<sup>47</sup> A., AUER en M., HOTTELIER, en G., MALINVERNI, *Droit constitutionnel suisse*, Vol. 1, Berne, Staempfli Editions, 2000, 321-322.

<sup>48</sup> A., ALEN en K., MUYLLE, *Compendium van het Belgisch Staatsrecht*, 1A, Mechelen, Kluwer, 2003, 12.

<sup>49</sup> A., AUER en M., HOTTELIER, en G., MALINVERNI, *Droit constitutionnel suisse*, Vol. 1, Berne, Staempfli Editions, 2000, 323-338.

Waar er een bevoegdheidsverdeling is, komen er vroeg of laat bevoegdheidsconflicten. Het samen bestaan van federale wetgeving en kantonale wetgeving kan tegenstrijdigheden oproepen. Het Zwitserse model heeft een duale regeling voor deze conflicten. Enerzijds worden deze bevoegdheidsconflicten opgedragen aan het ‘Tribunal fédéral’, anderzijds kent men het principe dat federale wetgeving voorrang heeft op tegenstrijdige kantonale wetgeving. Bovendien mogen de kantons geen wetgeving uitvaardigen die in tegenspraak is met het federale recht. Deze principes vloeien voort uit het beginsel van de derogatoire kracht van het federale recht<sup>50</sup>. In de Zwitserse rechtsleer refereert men wel eens naar het adagium: federaal recht breekt kantonale recht. (Bundesrecht bricht kantonales Recht)

Uit wat hierboven uiteengezet werd, kan afgeleid worden dat de confederatie bevoegd is voor leefmilieu voor zover de federale grondwet deze materie aan haar heeft toegekend. Artikel 74 van de Zwitserse grondwet (Cst.) handelt over het leefmilieu, met inbegrip van de bescherming van de mens tegen allerlei schadelijke effecten. Maatregelen tegen geluidshinder zijn dus een bevoegdheid van de confederatie. De ‘Conseil fédéral’ - een federaal orgaan - heeft van deze toegekende bevoegdheid gebruik gemaakt om specifieke geluidsnormen voor het luchtverkeer uit te vaardigen<sup>51</sup>. Deze normen zijn vastgelegd in de Lärmschützverordnung (LSV) en vinden hun grondslag in de Umweltschutzgesetz (USG)<sup>52</sup>. Uit onderzoek van de rechtspraak<sup>53</sup> van het ‘Tribunal fédéral’ blijkt dat er tot op heden nog geen constitutionele twist rond de bevoegdheidsverdeling in Art 74, §1 Cst is geweest. Dit is normaal omdat de tekst van de Zwitserse federale Grondwet zeer duidelijk is en omdat er tevens een grondwettelijke loyaleitsplicht is.

### 3.3. DUITSLAND

De Bondsrepubliek Duitsland heeft in 1949 een federaal staatsmodel aangenomen. De ‘Bund’ is samengesteld uit zestien ‘Bundesländer’: Baden-Württemberg, Bavaria, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nierdersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinlands-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen.<sup>54</sup> In Duitsland kan men dan ook spreken van een centripetaal federalisme.

<sup>50</sup> A., AUER en M., HOTTELIER, en G., MALINVERNI, *Droit constitutionnel suisse*, Vol. 1, Berne, Staempfli Editions, 2000, 353-372.

<sup>51</sup> W., HALLER (ed.), *Umweltrecht*, Zurich-Basel-Genf, Schulthess Juridische Medien, 2004, 279 p.

<sup>52</sup> <http://www.admin.ch>.

<sup>53</sup> Zie Répertoire du Recueil officiel - Répertoire systématique, <http://www.bger.ch>; Voor een directe link zie : <http://register.bger.ch/cgi-bin/RegisterCGI?vol=121&lang=fr&p1=1&p2=sr101:f19990418&p3=74:f19990418&>.

<sup>54</sup> Preambule Duitse federale grondwet (GG).

In grote lijnen komt de bevoegdheidsverdeling<sup>55</sup> in het federale Duitsland erop neer dat de ‘Bund’ voorbehouden bevoegdheden heeft en dat de ‘Bundesländer’ de residuaire bevoegdheid bezitten. Dit is zoals in Zwitserland (*supra*, nr. 22). Deze verdeling dient verder genuanceerd te worden. De Duitse federale grondwet bevat vier categorieën bevoegdheden. Aan de ‘Bund’ worden exclusieve bevoegdheden toegekend door Art. 71<sup>56</sup> en Art. 73 Grundgesetz (hierna GG). Daar de ‘Bundesländer’ over de residuaire bevoegdheid beschikken, zijn zij bevoegd voor alle aangelegenheden waaromtrent de GG geen wetgevingsbevoegdheid aan de ‘Bund’ heeft verleend. De GG heeft daarnaast concurrerende bevoegdheden<sup>57</sup> voor ‘Bund’ en ‘Bundesländer’ voor ogen gehad. Het betreft alternatief concurrerende bevoegdheden, d.w.z. dat een aangelegenheid slechts kan geregeld worden door ‘Bund’ of ‘Bundesländer’ en dus nooit tegelijkertijd. De ‘Bundesländer’ hebben slechts wetgevende bevoegdheid zolang en voorzover de ‘Bund’ geen gebruik heeft gemaakt van de concurrerende bevoegdheid en hierdoor een regeling heeft getroffen die geen ruimte meer laat voor de ‘Bundesländer’. De ‘Bund’ kan deze aangelegenheden slechts regelen indien de creatie van gelijkwaardige levensomstandigheden op het gebied van de federatie of de bescherming van de juridische of economische eenheid in het belang van de gemeenschap een federale regeling noodzakelijk maakt. De laatste bevoegdheidscategorie is de beperkte of oneigenlijke concurrerende bevoegdheid (Rahmengesetze) waarbij de ‘Bund’ globale regels vaststelt en de ‘Bundesländer’ deze regels verder kunnen uitwerken. Zoals in Zwitserland bezitten de Duitse deelstaten dus de residuaire bevoegdheid, in tegenstelling tot de Belgische deelstaten. Een belangrijk verschil tussen Zwitserland enerzijds en België en Duitsland anderzijds is het al dan niet bestaan van afwijkingen op de exclusieve bevoegdheden. In Zwitserland bestaan er geen afwijkende technieken op de bevoegdheidsverdeling zodat het federale model coherent is. Zowel België als Duitsland kennen het systeem van concurrerende bevoegdheden. Dit is echter niet ideaal en kan aanleiding geven tot bevoegdheidsproblemen.

Hoewel er afwijkingen (*supra*, nr. 20) bestaan op het principe is de bevoegdheidsverdeling in het federale België gebaseerd op een stelsel van exclusieve bevoegdheden, zodat met betrekking tot een welbepaalde materie op één bepaald grondgebied slechts één overheid bevoegd kan zijn. Dit principe betekent eigenlijk het afwijzen van concurrerende bevoegdheden. Deze houding ten aanzien van concurrerende bevoegdheden kan worden verklaard uit de angst voor het opzijshuiven door de deelstaten van een federale norm. Deze angst vindt zijn oorsprong in het Duitse beginsel dat het federale recht voorrang heeft op het deelstatelijke recht. Toch bestaan er, zoals

---

<sup>55</sup> L., PRAKKE (ed.) en C., KORTMANN (ed.), *Het staatsrecht van de landen van de Europese Unie*, Deventer, Kluwer, 2004, 151-154.

<sup>56</sup> Delegatie aan de ‘Bundesländer’ is voor de bevoegdheden van dit grondwetsartikel wel mogelijk via een bondswet.

<sup>57</sup> Art. 72 GG.

reeds werd aangegeven, concurrerende bevoegdheden in het Belgische federale stelsel omdat de exclusiviteit niet werd bereikt. Dit heeft te maken met centrifugale karakter van het Belgische federalisme. Het aanvaarden van concurrerende bevoegdheden in GG kan zeker verklaard worden door het centripetale karakter van het Duitse federale stelsel.

In de klassieke Duitse rechtsleer houdt men de stelling aan dat in een federale staat het recht van de 'Bund' noodzakelijkerwijze primeert op het recht van de 'Bundesländer'. Deze primauteitsregel - Bundesrecht bricht Landesrecht - werd in Art. 31 GG<sup>58</sup> ingeschreven. Hierdoor ontstaat er een hiërarchie der normen. Het inschrijven van deze regel in de GG hangt nauw samen met de bevoegdheidsverdeling in Duitsland. De regel in Art. 31 GG speelt vooral een rol bij de concurrerende wetgevende bevoegdheden. Uit deze regel volgt dat 'Landesrecht', ontstaan na het aanwenden van de bevoegdheid door de 'Bund', ongeldig is. De 'Bundesländer' hebben niet het recht om gebruik te maken van de wetgevende bevoegdheden wanneer de 'Bund' binnen het kader van de concurrerende bevoegdheden een uitputtende regeling heeft getroffen<sup>59</sup>. Omdat het Belgische federale model principieel voor exclusieve bevoegdheden gekozen heeft, is er geen nood aan een primauteitsregel zoals in het Duitse federale model. Ook het bevoegdheidsverdelende systeem van de GG sluit in de meeste gevallen normencollisie uit omdat zelfs in geval van concurrerende bevoegdheden de federale norm in principe voorrang heeft.

De bestrijding van de geluidshinder en de daarbij aansluitende geluidsnormen behoren tot de concurrerende bevoegdheden.<sup>60</sup> De 'Bund' heeft gebruik gemaakt van deze bevoegdheid door het uitvaardigen van de 'Bundes-Immissionschutzgesetz' (BImSchG). De 'Bundesländer' kunnen nog wetgevend optreden op gebieden waar de bond geen uitputtende regelingen heeft getroffen. Sommige 'Bundesländer' hebben dit gedaan. Hun optreden wordt in de rechtsleer omschreven als 'Landes-Immissionschutzgesetz'. Naast het algemene 'Immissionschutzrecht' zijn er nog zeer belangrijke bijzondere regelingen zoals 'Gesetz zum Schutz gegen FlugLärm' (hierna FluLärmG). Deze regelt de geluidsnormen rond civiele luchthavens, bestemd voor het luchtvaartverkeer, en militaire luchthavens, bestemd voor vliegtuigen met straalmotoren. Op basis van deze federale wet, zijn er door de 'Bund' talrijke afzonderlijke verordeningen voor elke Duitse luchthaven uitgevaardigd. In het coalitieverdrag van de nieuwe bondsregering (CDU, CSU, SPD) d.d. 11 november 2005 staat de intentie ingeschreven om de strijd tegen de

---

<sup>58</sup> Voor een uitvoerige commentaar op de aard en de toepassingsvoorwaarden: zie T. DE PELSMAEKER, "De verhouding tussen federaal en gefedeerd recht in België en de Bondsrepubliek Duitsland: het verband tussen normencollisie en bevoegdheidsverdeling", *T.B.P.* 2001, 72-74.

<sup>59</sup> BVerfG 28 november 1973, *N.J.W.(Neue Juristische Wochenschrift)* 1974, 359.

<sup>60</sup> Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG.



geluidshinder te versterken<sup>61</sup>. Op 1 februari 2006 heeft de bondsregering een wetsontwerp<sup>62</sup> aangenomen ter verbetering van de meer dan dertig jaar oude FluLärmG teneinde de bescherming tegen geluidshinder rond luchthavens op te voeren<sup>63</sup>.

### 3.4. OOSTENRIJK

Oostenrijk is een bondsstaat, samengesteld uit negen zelfstandige 'Länder': Burgenland, Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark, Tirol, Vorarlberg, Wien.<sup>64</sup> Het uitgangspunt van de grondwettelijke bevoegdheidsverdeling tussen de 'Bund' en de 'Länder' is dat er nooit sprake kan zijn van concurrerende bevoegdheden, maar dat steeds ofwel de bond ofwel de 'Länder' bevoegd zijn. Toch kan men niet spreken van grote homogene bevoegdheidspakketten. Er is echter veeleer sprake van gedeeld exclusieve bevoegdheden. Zo ontstaan er tal van brede terreinen, de zogenaamde 'Querschnittsmaterien', waar de bond en de 'Länder' elkaar voortdurend tegenkomen.<sup>65</sup> Bovendien is de bevoegdheidsverdeling in de B-VG nog eens onderverdeeld in wetgevende bevoegdheid en uitvoerende bevoegdheid. We kunnen dus spreken van een materiële bevoegdheidsverdeling (aangelegenheden) en een formele bevoegdheidsverdeling (wetgevende en uitvoerende bevoegdheden). De uitvoeringsbevoegdheid (Vollziehung) omvat zowel het bestuur als de jurisdictie. De jurisdictie is weliswaar een uitsluitende bevoegdheid van de 'Bund'. Een schema<sup>66</sup> is hier zeker op zijn plaats:

	Wetgeving	Uitvoering	
		Bestuur	Jurisdictie
Bond	Nationalrat	Bondspresident	Alle rechtbanken
	Bundesraat	Bondsregering	
Länder	Landtage	Landesregierung	
		Landeshauptmann	

Uit de artikelen 10-12 en 15 B-VG kunnen vier types<sup>67</sup> van bevoegdheidsverdeling worden afgeleid (algemene bevoegdheidsverdeling).

<sup>61</sup> Koalitionsverdrag zwischen CDU, CSU, SPD 11 november 2005 (punt 6.5), <http://www.bundesregierung.de>.

<sup>62</sup> Dit ontwerp is in behandeling in de Bundestag: <http://dip.bundestag.de/gesta/16/N003.pdf>.

<sup>63</sup> <http://www.bundesregierung.de>.

<sup>64</sup> Art. 2 B-VG.

<sup>65</sup> L., PRAKKE (ed.) en C., KORTMANN (ed.), *Het staatsrecht van de landen van de Europese Unie*, Deventer, Kluwer, 2004, 679-684.

<sup>66</sup> [http://www.eu2006.at/de/Austria/political\\_system/index.html](http://www.eu2006.at/de/Austria/political_system/index.html).

<sup>67</sup> R., WALTER en H., MAYER, *Bundesverfassungsrecht*, Wien, Manz, 2000, 140-143.

Een eerste type bestaat erin dat de ‘Bund’ zowel bevoegd is voor de wetgeving als voor de uitvoering. Een tweede type bepaalt dat de ‘Bund’ de wetgeving voor zijn rekening neemt en de ‘Länder’ de uitvoering verzekeren. Een derde type kent een bevoegdheid tot kaderwetgeving toe aan de ‘Bund’ en kent de bevoegdheid om deze kaderwetgeving in te vullen en de wetgeving uit te voeren toe aan de ‘Länder’. Een vierde type kent zowel de bevoegdheid tot wetgeving en uitvoering toe aan de ‘Länder’. Uit de lezing van Art. 15 Abs 1 B-VG kan terecht worden afgeleid dat de residuaire bevoegdheid toebehoort aan de ‘Länder’. Naast deze algemene bevoegdheidsverdeling, bestaat er ook nog de bijzondere bevoegdheidsverdeling. Deze regelt vooral aangelegenheden met betrekking tot de financiën en onderwijs.

De strijd tegen geluidshinder is in Oostenrijk een zogenaamde ‘Querschnittsmaterie’.<sup>68</sup> Daaruit volgt dat de ‘Bund’ maatregelen met betrekking tot geluidsbestrijding kan nemen, voor zover ze aansluiten bij aangelegenheden waarvoor de ‘Bund’ volgens de bevoegdheidsverdeling wetgevingsbevoegdheid of uitvoeringsbevoegdheid heeft. Tegelijkertijd kunnen de ‘Länder’ de maatregelen nemen die aansluiten bij de aangelegenheden waarvoor ze volgens de bevoegdheidsverdeling wetgevend of uitvoerend kunnen optreden.<sup>69</sup> Er is reeds meermaals door het Verfassungsgerichtshof bepaald dat voor regelingen ter bescherming tegen geluid het “Adhäsionsprinzip” moet worden gehanteerd. Bijgevolg volgt de bevoegdheid voor geluidsmaatregelen de bevoegdheid van de hoofdzaak.<sup>70</sup> De rechtspraak heeft haar handen vol om met tal van zeer precieze onderscheidingen deze grondwettelijke uitgangspunten overeind te houden. Samenvattend kan gesteld worden dat de ‘Bund’ bevoegd is voor geluidsmaatregelen met betrekking tot o.a. bondswegen, civiele luchtvaart en spoorwegverkeer.

### 3.5.CONCLUSIE

In Oostenrijk is de geluidsbestrijding een ‘Querschnittsmaterie’. Net zoals in Zwitserland, is de bevoegdheid om het geluid van luchtverkeer te normeren een federale bevoegdheid. Het Oostenrijkse model is echter te ingewikkeld en zeer moeilijk werkbaar. Hoewel bijna alle aangelegenheden werden overgedragen aan de deelstaten, heeft de Zwitserse federale Grondwetgever ingezien dat geluidsnormen beter federaal worden geregeld. Duitsland kent het systeem van de concurrerende bevoegdheden voor de bestrijding van geluidshinder en daarbij aansluitende geluidsnormen. Dit is echter niet ideaal

<sup>68</sup> <http://www.umweltbundesamt.at/umweltschutz/laerm/laermenschutz>.

<sup>69</sup> [http://www.parlinkom.gv.at/pls/portal/docs/page/PG/DE/XXII/II\\_00857/FNAME\\_038222.PDF#](http://www.parlinkom.gv.at/pls/portal/docs/page/PG/DE/XXII/II_00857/FNAME_038222.PDF#), p. 5.

<sup>70</sup> VfSlg. 6262/1970, geciteerd op [http://www.parlinkom.gv.at/pls/portal/docs/page/PG/DE/XXII/II\\_00857/fname\\_038222.pdf](http://www.parlinkom.gv.at/pls/portal/docs/page/PG/DE/XXII/II_00857/fname_038222.pdf), p. 4-5

en kan aanleiding geven tot bevoegdheidsproblemen. De Belgische situatie is niet ideaal en kan zeker worden bekritiseerd (*infra*, nr. 34-52). Het is zeer duidelijk dat het Zwitserse model het beste is en de voorkeur zou genieten wanneer men in België vanuit een *tabula rasa* situatie aan het federale model zou beginnen.

## 4. KRITIEKEN EN HYPOTHESES TER OPLOSSING VAN HET HUIDIGE CONFLICT TUSSEN DE GEWESTELIJKE BEVOEGDHEID EN DE FEDERALE BEVOEGDHEID

### 4.1. HERFEDERALISEREN?

Zoals uit de rechtsvergelijkende studie blijkt, is de bevoegdheid om geluidshinder met betrekking tot luchtvaartverkeer te bestrijden in de onderzochte federale staten een federale bevoegdheid. Een eerste hypothese bestaat erin om na te gaan of de bevoegdheid om geluidsnormen uit te vaardigen terug kan worden overgeheveld naar het federale niveau. Men kan hier opteren voor een volledige overheveling van de strijd tegen geluidshinder, maar men zou de herfederalisering ook kunnen beperken tot geluidsnormen rond luchthavens en vliegtuigen. Hoewel een verdere versnippering van bevoegdheden nog tot meer problemen zou kunnen leiden, moet deze hypothese niet meteen worden verlaten. De ideale situatie in een federale staat is natuurlijk de verdeling van de aangelegenheden door middel van homogene bevoegdheidspakketten. Homogeniteit betekent dat voor een bepaalde aangelegenheid, voorbeeld onderwijs, alle bevoegdheden om deze aangelegenheid te regelen bij dezelfde overheid liggen. Voor onderwijs is dit niet het geval want de federale overheid blijft bevoegd voor de minimale vereisten voor het uitreiken van diploma's, het begin en het einde van de leerplicht en de pensioenregeling<sup>71</sup>.

Aangezien de bevoegdheid voor de strijd tegen geluidshinder, *in casu* geluidsnormen, bij bijzondere wet is toegekend aan de gewesten, heeft deze bevoegdheid een beschermde status verkregen. In België wordt de bescherming van de deelstaten, anders dan in de meeste andere federale staten, niet geregeld via een vertegenwoordiging in de Senaat, maar door hun statuut en in het bijzonder hun bevoegdheden in te schrijven in de Grondwet en in bijzondere meerderheidswetten. Zowel de Grondwet als de bijzondere meerderheidswetten kunnen alleen gewijzigd worden door bijzondere meerderheden in beide Wetgevende Kamers. Daar de bevoegdheid voor geluidsnormen momenteel is ingeschreven in de B.W.H.I., moeten we de bijzondere vereisten voor een bijzondere wetwijziging nagaan. Pas nadat

---

<sup>71</sup> Art. 127 G.W..

eenzelfde tekst werd aangenomen, kan het wetsontwerp ter bekrachtiging voorgelegd worden aan de Koning. De bijzondere meerderheidswetten moeten bovendien met een dubbele meerderheid zijn aangenomen in elke Wetgevende Kamer. In het kader van de besproken problematiek moet vooral worden gewezen op de voorwaarde dat een gewone meerderheid noodzakelijk is in elk van beide taalgroepen op voorwaarde dat de meerderheid van de leden van elke taalgroep aanwezig is. Deze vereiste werd ingevoerd om niets tegen de wil van een andere taalgroep te kunnen ondernemen.

Bijzondere meerderheidswetten zijn meestal niet het gevolg van een gewoon initiatief. Ze vloeien voort uit lange communautaire onderhandelingen naar aanleiding van een coalitie-vorming na federale verkiezingen. Het is vaak een kwestie van geven en nemen. Uit recente verklaringen van politieke kopstukken, onder meer naar aanleiding van de toespraak van de Koning voor de gestelde lichamen<sup>72</sup>, blijkt dat er naar aanleiding van de volgende federale verkiezingen in 2007 een nieuwe communautaire ronde zou worden gehouden. Men zou hier zeker het probleem van de luchthaven Brussel-Nationaal en de geluidsnormen op tafel moeten leggen. De haalbaarheid van de herfederalisering lijkt niet evident. Op dit moment heeft enkel de VLD de piste van de herfederalisering van geluidsnormen openlijk geopperd indien men niet tot een deugdelijke oplossing tussen de gewesten zelf komt. Minister-president Charles Picqué (PS) van het Brusselse Hoofdstedelijke gewest wees deze suggestie meteen af.<sup>73</sup> Op zich is deze reactie irrelevant aangezien de gewesten geen inspraak hebben in een eventuele herfederalisering, maar ze kan een belangrijk politiek signaal van de PS zijn. In ons federale land zijn er geen verschillende belangrijke politieke partijen op de verschillende niveaus. Dit heeft tot gevolg dat er in principe slechts één partijstandpunt kan zijn. Hierdoor kan men ook aannemen dat de PS op federaal niveau niet voor een herfederalisering is. Bovendien eist CDH in de Brusselse regering de strikte naleving van de geluidsnormen. In de starre houding van de Brusselse regering moet men vooral de hand van de Franstaligen (h)erkennen. In dat opzicht kan men zich terecht de vraag stellen of er *überhaupt* wel een meerderheid in de Franse taalgroep mogelijk is. Welke Franstalige partij zal de kip met de gouden eieren laten slachten? Volgens de krant *Le Soir* zou het bedrag van de boetes die het Brusselse gewest kan opleggen aan de federale overheid reeds opgelopen zijn tot 60 miljoen euro. Vijf procent van alle vluchten zouden de Brusselse geluidsnormen overtreden.<sup>74</sup> Het Brusselse gewest besliste eerder wel al de boetes voorlopig niet te innen om de onderhandelingen niet in het gedrang te brengen. Deze beslissing kan natuurlijk nog steeds wijzigen. Het kan een ideaal middel zijn voor het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest om extra budgetten te vergaren. Indien er toch een bereidwilligheid van de

<sup>72</sup> 31 januari 2006, [http://www.monarchie.be/nl/activities/speeches/speeches\\_detail.php?id=4432](http://www.monarchie.be/nl/activities/speeches/speeches_detail.php?id=4432)

<sup>73</sup> <http://www.brusselnieuws.be> (laatst geconsulteerd op 7 mei 2006).

<sup>74</sup> <http://www.brusselnieuws.be> (laatst geconsulteerd op 7 mei 2006).

Franstaligen zou zijn, dan zal daar een prijs tegenover staan. Dan is de vraag of men deze prijs wil of mag betalen.

Een sterk argument voor herfederalisering kan men ook vinden in de principes van de democratie. Aangezien het beleid van de Brusselse regering effecten resorteert buiten haar territorium, namelijk een grotere last voor Vlaamse gemeenten rond de luchthaven, lijkt dit moeilijk te verenigen met de grondbeginselen van democratie. Waar is de federale loyaliteit<sup>75</sup> gebleven? De burgers in de Vlaamse gemeenten rond de luchthaven kunnen niet stemmen voor de Brusselse Hoofdstedelijke Raad. Men zou kunnen spreken van een nieuw adagium: “geen last zonder inspraak door vertegenwoordiging”. Voor de huidige ondemocratische situatie kan een oplossing gevonden worden door de geluidsnormen voor luchthavens en vliegtuigen naar het federale niveau over te hevelen. Op het federale niveau zullen zowel de burgers uit het Brusselse gewest als de burgers uit Vlaams-Brabant vertegenwoordigd worden. Als men vasthoudt aan provinciale kieskringen, moet in principe voor de federale verkiezingen in 2007, meer bepaald voor 19 juni 2007, de kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde gesplitst worden, zodat een kieskring Brussel en een kieskring Vlaams-Brabant ontstaat.<sup>76</sup> In dat geval zijn alle gebieden die betrokken zijn bij de problematiek rond de luchthaven Brussel-Nationaal, betrokken bij de besluitvorming. Zowel de geluidsnormen als de uitbating van de luchthaven zullen dan in federale handen zijn. De federale overheid moet geen rekening meer houden met de andere niveaus. Dit zal in beginsel leiden tot een evenwichtiger beleid. Het federale niveau zal rekening moeten houden met alle belanghebbenden. Bovendien kan het beleid van het federale niveau door de burgers in de betrokken gebieden goedgekeurd of afgekeurd worden bij de volgende federale verkiezingen. Zo werkt het democratische spel. De verantwoordelijkheid wordt dan gedragen door één politiek niveau. Er is dan geen ruimte meer om zich te verschuilen achter de bevoegdheid van een ander niveau. De politieke partijen op federaal niveau zullen dan kleur moeten bekennen.

#### 4.2. DE E.M.U. EN HET EVENREDIGHEIDSBEGINSEL ALS BEVOEGDHEIDSVARDELENDE CONCEPTEN

Indien men zou uitgaan van de daadwerkelijke bevoegdheid van de gewesten om geluidsnormen op te leggen, kunnen zij deze bevoegdheid dan onbepert uitoefenen? Het Arbitragehof introduceerde het concept ‘economische en monetaire unie’ in onze federale staat.<sup>77</sup> Het Arbitragehof stelde vast dat door de grondwetswijzigingen van 1970 en 1980 en de bijzondere wet van 8 augustus en de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der

<sup>75</sup> A., ALEN en K., MUYLLE, *Compendium van het Belgisch Staatsrecht*, 1B, Mechelen, Kluwer, 2003, 402-403.

<sup>76</sup> Arbitragehof, nr. 73/2003, 26 mei 2003, <http://www.arbitrage.be>.

<sup>77</sup> Arbitragehof, nr. 47, 25 januari 1988, <http://www.arbitrage.be>.

instellingen een nieuw Belgisch staatsmodel is ontwikkeld. Dat model berust op een economische en monetaire unie, dit is het institutionele kader van een uit deelgebieden opgebouwde economie met de kenmerken van een geïntegreerde markt en met een eenheidsmunt. Het bestaan van deze unie heeft in de eerste plaats het vrije verkeer van goederen en productiefactoren tot gevolg. Bij de derde staatshervorming werd de economische en monetaire unie uitdrukkelijk opgenomen in de B.W.H.I. als een beperking op de gewestelijke economische bevoegdheden<sup>78</sup>. Zowel in de meerderheid van de rechtsleer<sup>79</sup> als in de rechtspraak is daarna bevestigd dat de economische en monetaire unie alle bevoegdheden van de gewesten en de gemeenschappen begrenst.

De vrijheid van handel en nijverheid is verwant met het bevoegdheidsbegrenzende concept van de economische en monetaire unie. De vrijheid van handel en nijverheid is natuurlijk niet absoluut. De bevoegde wetgever kan in alle aangelegenheden de handelingsvrijheid van de betrokken ondernemingen beperken. De gewesten schenden slechts de vrijheid van handel en nijverheid indien ze deze vrijheid zouden beperken zonder dat ze daarvoor enige noodzaak aantonen of indien de opgelegde beperking totaal onevenredig zou zijn met het nagestreefde doel of indien ze deze vrijheid schendt, waardoor de E.M.U. in het gedrang zou komen.<sup>80</sup> Door de zeer strenge geluidsnormen maakt het Brusselse gewest het overvliegen van het gewest niet absoluut onmogelijk. Door deze strenge geluidsnormen legt ze wel onevenredige verplichtingen op aan de vliegtuigmaatschappijen, die commerciële activiteiten ontplooiën op de luchthaven Brussel-Nationaal. De vrijheid van handel en nijverheid werd hier op een onevenredige manier beperkt. De vrijheid werd zelfs dermate beperkt dat zij de E.M.U. in het gedrang brengt. Het vrije verkeer van goederen tussen de gewesten werd aangetast daar de federale overheid *de facto* verplicht wordt om de uitbating van de luchthaven Brussel-Nationaal zo te organiseren dat het Brusselse gewest vermeden wordt. De vliegtuigen kunnen in principe zowel het Brusselse als het Vlaamse gewest overvliegen bij de opstijg- en landingsprocedures. Door de strenge Brusselse normen zal men eerder geneigd zijn om geen vliegtuigen over het Brusselse gewest te laten vliegen. Dit is duidelijk een belemmering van het vrije verkeer van goederen, hetzij de vliegtuigen, hetzij de cargo aan boord van de vliegtuigen, tussen de gewesten. We denken hier o.a. aan de talrijke koerierbedrijven (DHL, TNT, FedEx) op de luchthaven. In principe kan een maatschappij slechts kiezen tussen het staken van de activiteiten of het handhaven van de activiteiten met het risico van de overtreding van de geluidsnormen en de daaraan gekoppelde strafrechtelijke geldboetes<sup>81, 82</sup>. Men kan zich terecht de vraag stellen of de

<sup>78</sup> Art. 6, §1, VI B.W.H.I.

<sup>79</sup> A., ALEN en K., MUYLLE, *Compendium van het Belgisch staatsrecht*, 1B, Mechelen, Kluwer, 2003, 356.

<sup>80</sup> Arbitragehof, nr. 55/92, 9 juli 1992; nr. 35/95, 25 april 1995, <http://www.arbitrage.be>.

<sup>81</sup> Art.20 Ordonnantie betreffende de strijd tegen geluidshinder in een stedelijke omgeving, B.S. 23 oktober 1997.

ordonnantie<sup>83</sup>, die dit toelaat via uitvoeringsbesluiten, niet moet voorgelegd worden aan het Arbitragehof. De voorganger van de huidige ordonnantie werd overigens om gelijkaardige redenen, zoals reeds hierboven uiteengezet, succesvol aangevochten.

Bovendien mag geen enkele overheid bij het uitvoeren van het beleid dat haar is toevertrouwd, zonder dat daartoe een minimum aan redelijke gronden voor handen is, zo verregaande maatregelen treffen dat een andere overheid het buitengewoon moeilijk krijgt een beleid dat haar is toevertrouwd doelmatig uit te voeren.<sup>84</sup> De evenredigheid maakt deel uit van de bevoegdheid die wordt uitgeoefend. Het Arbitragehof hanteert het evenredigheidsbeginsel niet alleen bij gedeelde en parallelle bevoegdheden, maar ook bij exclusieve bevoegdheden van onderscheiden overheden. De gewesten mogen bij de regeling van de hun toegekende aangelegenheden de uitoefening van de federale bevoegdheden niet onmogelijk of bijzonder moeilijk maken. Het evenredigheidsbeginsel is aldus een rem op de materiële bevoegdheid van de gewesten. De Afdeling Wetgeving van de Raad van State stelde in een advies<sup>85</sup> dat elke overheid binnen de grenzen van de redelijkheid moet blijven. Bij het voeren van het haar toevertrouwde beleid mag een overheid niet zonder enige grond zo verregaande maatregelen nemen dat een andere overheid in de praktische onmogelijkheid verkeert om het haar toevertrouwde beleid uit te voeren.

Het Arbitragehof en de Raad van State hanteren dus hetzelfde concept van beperking van bevoegdheid. Vaak wordt hiervoor verwezen naar de ‘Bundestreue’ als een noodzakelijke voorwaarde voor een goed werkende federale staat. Het Duitse Bundesverfassungsgericht heeft in haar rechtspraak toepassing gemaakt van het getrouwheidsbeginsel. De getrouwheid betekent onder andere een verbod van rechtsmisbruik en van willekeur, de verplichting om de evenredigheid in acht te nemen. Bovendien stelden een aantal auteurs dat een volmaakte scheiding tussen de beleidsniveaus in België onmogelijk was. Hierdoor verschoof de aandacht van de herverdeling van bevoegdheden en van scheiding van de beleidssferen naar de omschrijving van de toelaatbare beleidsbeïnvloeding en naar de beperkingen die aan de bevoegdheidsuitoefening moeten worden opgelegd op grond van het samengaan van verschillende beleidsniveaus in één enkele staat.<sup>86</sup>

---

<sup>82</sup> Arbitragehof, nr. 29/96, 15 mei 1996, <http://www.arbitrage.be>.

<sup>83</sup> Ordonnantie betreffende de strijd tegen geluidshinder in een stedelijke omgeving, *B.S.* 23 oktober 1997.

<sup>84</sup> A., ALÉN en K., MUYLLE, *Compendium van het Belgisch staatsrecht*, 1B, Mechelen, Kluwer, 2003, 352.

<sup>85</sup> Adv. R. v. St. (afd. Wetgeving) over een ontwerp van dierengezondheidswet, *Gedr. St. Senaat*, 1985-1986, nr. 194/1, 20-21.

<sup>86</sup> A., ALÉN en P., PEETERS, “Samenwerkingsverbanden tussen de Staat, de gemeenschappen en de gewesten” in “De derde staatshervorming (1988-1989) in drie fasen”, *T.B.P.* 1989, 110-117.

Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest put haar bevoegdheid om geluidsnormen op te leggen uit de B.W.H.I., maar schendt duidelijk het evenredigheidsbeginsel doordat zij bij de uitoefening van haar bevoegdheid om de geluidshinder te bestrijden zo verregaande normen oplegt die het onmogelijk maken of het op zijn minst bemoeilijken om de aan de federale overheid toegekende bevoegdheid tot het regelen van de uitbating en de uitrusting van de luchthaven Brussel-Nationaal uit te oefenen. De federale overheid wenste een evenwichtig spreidingsplan voor Zaventem in te voeren. Dit houdt in dat alle vluchten gelijkmatig gespreid worden over de 'noordrand', de 'ooststrand' en het Brusselse gewest. Deze spreiding wordt bereikt doordat de federale overheid het gebruik van de startbanen en de landingsbanen kan regelen. Aan het gebruik van een bepaalde baan is een bepaalde vliegroute gekoppeld die ook tot de federale bevoegdheid behoort. Het is dus van cruciaal belang om een evenwicht te vinden in het gebruik van de banen zodat er een spreiding is over de drie gevoelige gebieden, waaronder het Brusselse gewest. Zoals reeds eerder uiteengezet is, is het op dit moment niet zonder meer mogelijk om te voldoen aan de zeer strenge Brusselse normen. Aangezien er geldboetes staan op elke inbreuk op deze normen, zowel voor de dader als voor degene die het mogelijk maakt - dit is de federale overheid -, ontziet de federale overheid zoveel mogelijk het Brusselse gewest.

De Brusselse normen houden dus vluchten buiten haar territorium. De mogelijkheden voor een evenwichtige spreiding wordt dus beperkt door de strikte houding van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest. Bij een volgende rechtszaak waar de Brusselse geluidsnormen ter sprake komen, zou men de rechter kunnen verzoeken een prejudiciële vraag te stellen aan het Arbitragehof over de ordonnantie die aan de basis ligt van het besluit over de geluidsnormen voor het luchtverkeer. Voor het Arbitragehof kan men dan bovenstaande argumentering opwerpen omdat de ordonnantie de Brusselse regering toelaat een beleid te voeren dat de uitoefening van de bevoegdheden door andere overheden in het gedrang brengt. Volgens een moderne opvatting biedt Art. 159 G.W. niet uitsluitend de mogelijkheid van het opwerpen van een exceptie van onwettigheid voor de rechter, maar verschaft het ook de mogelijkheid om een vordering tot directe aanvechting van overheidsdaden, die de burgerlijke belangen van de verzoeker schaden, in te stellen voor de rechter.<sup>87</sup> Een annulatieberoep bij de Raad van State is thans niet meer mogelijk doordat de termijn al lang verstreken is. Maar zoals reeds aangegeven werd (*supra*, nr. 9), hebben de vliegtuigmaatschappijen wel tijdig een annulatieberoep tegen het Brusselse besluit ingesteld. Bovenstaande argumentatie kan zeker gehanteerd worden in hun opzet om de Brusselse geluidsnormen te laten vernietigen.

---

<sup>87</sup> A., ALEN, *Rechter en bestuur in het Belgische publiekrecht: de grondslagen van een rechterlijke wettigheidscontrole*, Antwerpen, Kluwer, 1984, 2dln., 928p; A., MAST, J., DUJARDIN, M., VAN DAMME, en J., VANDE LANOTTE, *Overzicht Belgisch Administratief Recht*, Mechelen, Kluwer, 2002, randnr. 891-896.



#### 4.3. DE TERRITORIALE (ON)BEVOEGDHEID VAN DE GEWESTEN?

Men kan zich de vraag stellen of de bevoegdheid *ratione loci* van de gewesten zich *überhaupt* uitstrekt tot het luchtruim boven hun grondgebied. De meeste maatregelen die genomen worden in de strijd tegen geluidshinder door vliegtuigen hebben evident betrekking op het luchtruim. Als men aanneemt dat de federale overheid onbetwistbaar bevoegd is om regels uit te vaardigen voor het luchtruim boven het grondgebied van het Rijk, dan wordt het moeilijker om een gewestelijke bevoegdheid tot interventies in het luchtruim boven het eigen grondgebied te aanvaarden. Art. 39 G.W. bepaalt dat een bijzondere wet de bevoegdheden van de gewesten moet regelen. Zo bepaalt Art. 2 B.W.H.I. het grondgebied van het Waalse en het Vlaamse gewest. Het Vlaamse Gewest omvat het grondgebied van de provincies Limburg, Antwerpen, Oost-Vlaanderen, West-Vlaanderen en Vlaams-Brabant. Het Waalse Gewest omvat het grondgebied van de provincies Henegouwen, Namen, Luxemburg, Waals-Brabant en Luik. Art. 2, §1 Bijz. W. Brusselse Instellingen bepaalt dat het grondgebied overeenstemt met het grondgebied van het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad<sup>88</sup>. Er moet dan ook onderzocht worden of het gewestelijke grondgebied ook het luchtruim erboven omvat.<sup>89</sup>

Het statuut van het luchtruim is nauw verwant met het statuut van de territoriale zee. Daarom zal eerst worden stilgestaan bij het statuut van de territoriale zee in België. De soevereiniteit van een kuststaat strekt zich niet alleen uit tot het grondgebied, maar ook tot de territoriale zee. De territoriale zee is een zeestroom die grenst aan een landgebied van een kuststaat, waarover de soevereiniteit van deze laatste zich uitstrekt en dit zowel over het luchtruim, de bodem als de ondergrond.<sup>90</sup> De vraag is echter wie bevoegd is in een federaal land zoals België. Centraal stond de vraag of de territoriale zee al dan niet deel uitmaakte van het nationale grondgebied. Het internationale recht laat dit punt echter over aan de nationale staten. Voor er sprake was van enige federalisering in ons land, nam België een zeer duidelijk standpunt in.<sup>91</sup> Op de Haagse Codificatieconferentie van 1930 stelde de Belgische delegatie in een amendement dat de territoriale zee behoort tot het grondgebied van de staat. De concrete toepassing van deze stelling bleek later niet haalbaar in het Belgische federale model. In het kader van het ontwerp van de B.W.H.I. waren twee amendementen ingediend om Art. 2 te wijzigen. Een eerste amendement wou in de tekst toevoegen dat het territoriale water behoort tot het grondgebied van de provincie West-Vlaanderen. Een tweede amendement was bedoeld om de territoriale zee op te nemen in het grondgebied van het Vlaamse Gewest. De

<sup>88</sup> Art. 6 Taalwet Bestuurszaken.

<sup>89</sup> B., JADOT, *Questions relatives au cadre institutionnel et légal qu'offre le droit public Belge en matière de lutte contre le bruit des avions* in X, *Le bruit des avions. Aspects juridiques*, Brussel, Bruylant, 2002, 168 p.

<sup>90</sup> Art. 1 en 2 Verdrag inzake de Territoriale Zee en de Aansluitende Zone, 29 april 1958, *B.S.* 2 februari 1972.

<sup>91</sup> E., FRANCKX, "De Belgische staatshervorming en het zeerecht", *B.T.I.R.* 1994, 248-249.

Afdeling Wetgeving van de Raad van State stelde in haar advies dat thans algemeen aanvaard wordt dat de territoriale zee niet tot het grondgebied van de staat behoort, maar dat de soevereiniteit van een staat zich wel uitstrekt over de territoriale zee. Die soevereiniteit wordt wel beperkt door het volkenrecht. De Raad van State verwees hiervoor ook naar haar arrest inzake de Koninklijk Belgische Yachting Verbond<sup>92</sup> waarin ze stelt dat het gezag dat een kuststaat over de territoriale zee uitoefent niet gelijk te stellen is met de soevereiniteit over zijn grondgebied.

De Afdeling Wetgeving van de Raad van State stelde ook dat de voorschriften die gelden voor het eigenlijke grondgebied niet *ipso facto* toepasselijk zijn op de territoriale zee en dat de gedecentraliseerde besturen, *in casu* de provincies, geen deel hebben aan de soevereiniteit van de staat over de territoriale zee behoudens uitdrukkelijk afwijkende voorschriften. Zulk voorschrift ten gunste van de provincie West-Vlaanderen is nooit uitgevaardigd. Er bestaat echter geen volkenrechtelijk bezwaar tegen de toekenning van de bevoegdheid om bepaalde machten van de soevereiniteit over de territoriale zee uit te oefenen. Het volkenrecht laat de interne machtsverdeling in de staten ongemoeid. De Raad van State stelt ook dat in de meeste federale staten de soevereiniteit over de territoriale zee in handen van een centraal gezag hebben gelaten. Op basis van het advies kwam de federale regering tot een aantal besluiten<sup>93</sup>, die ze bij het advies voegde. De regering besloot dat het onverenigbaar was met het volkenrecht de territoriale zee in te lijven in een onderverdeling van het Belgische grondgebied. Er werd eveneens besloten dat het niet onverenigbaar is met het volkenrecht om bevoegdheden ter exploratie of ter exploitatie van de natuurlijke rijkdommen van de territoriale zee aan een gewest toe te kennen. De regering concludeerde ook dat de staat aan een gewest buiten diens grondgebied bevoegdheden kan toevertrouwen over de territoriale zee. Er moet echter wel een zeker toezicht blijven van de federale staat, die verantwoordelijk blijft ten aanzien van andere staten. Naar aanleiding van de vierde Belgische staatshervorming werd nog eens een amendement<sup>94</sup> ingediend om Art. 1 G.W. te wijzigen. Men wou de territoriale zee toevoegen aan de provincie West-Vlaanderen. Dit amendement werd echter in commissie verworpen met vijftien stemmen tegen, twee voor en drie onthoudingen.

Zoals reeds aangegeven is het statuut van het luchtruim nauw verwant met het statuut van de territoriale zee.<sup>95</sup> Zoals de soevereiniteit van een kuststaat zich uitstrekt over haar grondgebied en de territoriale zee, zo is elke staat soeverein

<sup>92</sup> R.v.St., 27 april 1976, *Arr. R.v.St.*, 1976, 426-433.

<sup>93</sup> Adv. R.v.St. (afd. Wetgeving) bij het Ontwerp van bijzondere wet tot hervorming der instellingen, *Parl. St. Kamer*, 1979-80, nr. 627/12, 4-5.

<sup>94</sup> Amendement Mevr. A. Neyts, *Gedr. St. Kamer*, 1992-93, nr. 722/11.

<sup>95</sup> B., JADOT, *Questions relatives au cadre institutionnel et légal qu'offre le droit public Belge en matière de lutte contre le bruit des avions* in X, *Le bruit des avions. Aspects juridiques*, Brussel, Bruylant, 2002, 168 p.

over het luchtruim boven haar grondgebied.<sup>96</sup> De staat oefent dezelfde bevoegdheden, namelijk degene die afgeleid zijn van haar soevereiniteit, uit over de territoriale zee en in het luchtruim. De vraag is of de bijzondere wetgever de gewesten heeft gemachtigd om soevereiniteit uit te oefenen in het luchtruim boven haar grondgebied. Is de bepaling “alsmede de strijd tegen de geluidshinder” een indicatie dat de bijzondere wetgever heeft afgeweken van het principe dat het luchtruim onder de soevereiniteit van de federale staat valt? Kan men hieruit afleiden dat de gewesten bepaalde machten van de soevereiniteit bekomen hebben en deze kunnen uitoefenen in het luchtruim? Vooreerst kan men hier aanstippen dat tot de Bijzondere Wet van 16 juli 1993<sup>97</sup> deze bepaling niet in de tekst van de B.W.H.I. was opgenomen. De Afdeling Wetgeving van de Raad van State stelde in een advies<sup>98</sup> dat deze bepaling niet meer doet dan in formele regels uitdrukken wat algemeen aangenomen wordt. Er werd immers reeds op gewezen in de parlementaire voorbereiding van de B.W.H.I.<sup>99</sup> en in een aantal arresten van het Arbitragehof<sup>100</sup>. Er kan dus in principe niet langer getwijfeld worden aan de gewestelijke materiële bevoegdheid betreffende geluidsnormen. Het Arbitragehof hanteert een ruime bevoegdheidsuitlegging zodat de gewesten geacht worden de volledige bevoegdheid om de hen toegewezen aangelegenheden te regelen, verkregen te hebben.<sup>101</sup> De rechtspraak van het Arbitragehof lijkt slechts het expliciteren van de materiële bevoegdheid. Het Arbitragehof heeft zich in die arresten niet uitgesproken over al dan niet toegekende soevereiniteit aan de gewesten betreffende het luchtruim. Er is daarnaast geen expliciete toekenning van gewestelijke soevereiniteit over het luchtruim in de B.W.H.I.. In de parlementaire voorbereidingen is er ook geen sprake van een zodanige intentie van de bijzondere wetgever(s).

Is een ruime bevoegdheidsuitlegging door het Arbitragehof dan wel een voldoende grond om te besluiten dat bepaalde machten van de soevereiniteit over het luchtruim aan de gewesten zijn toevertrouwd? De bijzondere wetgever heeft immers in verband met de natuurlijke rijkdommen een advies verkregen van de Afdeling Wetgeving van de Raad van State. De regering heeft daar een aantal conclusies aan verbonden. Hier kan men zeker niet twifelen aan de intentie van de bijzondere wetgever om bepaalde machten van de soevereiniteit met betrekking tot de territoriale zee aan de gewesten toe te vertrouwen. Er is nog een argument voor het bepleiten van een minimale intentie van de bijzondere wetgever. In Art. 6, §1, X, laatste lid B.W.H.I. heeft

<sup>96</sup> Art. 1 Convention relative à l’aviation civile internationale, signée à Chicago le 7 décembre 1944.

<sup>97</sup> B.S. 20 juli 1993.

<sup>98</sup> Adv. R.v.St. (afd. Wetgeving) bij het voorstel van bijzondere wet tot wijziging van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen, *Parl. St.* Kamer, 1991-92, nr. 600/2, 17.

<sup>99</sup> Ontwerp van bijzondere wet tot hervorming der instellingen, *Gedr. St.* Senaat, 1979-80, nr. 434/1, 13.

<sup>100</sup> Arbitragehof, nr. 47, 25 februari 1988; nr. 55, 26 mei 1988; nr. 1/89, 31 januari 1989; nr. 55/92, 9 juli 1992, <http://www.arbitrage.be>.

<sup>101</sup> Arbitragehof, nr.25, 26 juni 1986, <http://www.arbitrage.be>.

de bijzondere wetgever de toekenning van de machten met betrekking tot de soevereiniteit over de territoriale zee en het continentaal plat uitdrukkelijk in de wettekst zelf opgenomen. Hierdoor zou men kunnen stellen op basis van de hierboven beschreven bevindingen dat bij gebrek aan uitdrukkelijke bepaling of intentie van de bijzondere wetgever het luchtruim niet onder een toegekende macht van soevereiniteit van de gewesten valt. Hierdoor komt echter de bevoegdheid om maatregelen uit te vaardigen in de strijd tegen geluidshinder van vliegtuigen boven hun grondgebied in gevaar. Daar zulke maatregelen strekken tot het verzekeren van het welzijn van de burgers op het gewestelijke grondgebied, kunnen deze maatregelen bestaan uit regels die enkel verwijzen naar geluidshinder, gemeten op grondniveau. Zodra de activiteit, *in casu* het luchtverkeer, waarop de uitgevaardigde normen van toepassing zijn, zich in het luchtruim afspeelt, dan moet men het voorwerp van de normen in het luchtruim lokaliseren. Daar het luchtruim niet tot het grondgebied van de gewesten behoort en er klaarblijkelijk geen intentie was om de gewesten bepaalde machten toe te kennen, moet men besluiten dat de gewesten niet bevoegd zijn om zulke normen uit te vaardigen. Hieruit volgt dat de federale overheid uit hoofde van zijn residuaire bevoegdheid normen zou kunnen opleggen in de strijd tegen geluidshinder, voortgebracht door het luchtverkeer. De huidige duidelijke bepaling in de B.W.H.I. zal thans moeten geïnterpreteerd worden in die zin dat de bevoegdheid van de strijd tegen geluidshinder waarvan de bron zich in het luchtruim bevindt, niet aan de gewesten is toegekend.

#### 4.4. HET SUBSIDIARITEITSBEGINSEL

Vooreerst moet er worden onderzocht wat het subsidiariteitsbeginsel precies inhoudt. Subsidiariteit in de ruime zin speelt een rol op drie domeinen.<sup>102</sup> Vooreerst speelt subsidiariteit een rol bij de verdeling van de bevoegdheden. Ten tweede regelt het ook de aanzet van de uitoefening van de toegekende bevoegdheden. Ten derde bepaalt het ook de grenzen, de draagwijdte van de uitoefening van deze bevoegdheden. Het subsidiariteitsbeginsel in strikte zin heeft slechts betrekking op het tweede domein. In dat opzicht kan men voor het eerste domein spreken van het principe van bevoegdheidsverdeling. Op het derde domein spreekt men eerder van het proportionaliteitsbeginsel. In welke betekenis men het begrip subsidiariteit ook interpreteert, toch gaat het vaak samen met het principe van bevoegdheidsverdeling. Het principe van subsidiariteit is gebaseerd op een sociale filosofie waarbij men zoekt naar een beslissingsniveau dat zo dicht mogelijk bij het individu ligt. Subsidiariteit valt uiteen in twee aspecten. Negatieve subsidiariteit betekent een rem op de tussenkomst van een hogere overheid wanneer een groep zelf in staat is om te handelen. Positieve subsidiariteit betekent dat het hogere niveau moet handelen wanneer blijkt dat het lagere niveau onbekwaam is of onvoldoende

---

<sup>102</sup> M., WATHELET, *Propos Liminaires*, in F., DELPEREE (ed.), *Le principe de subsidiarité*, Brussel, Bruylant, 2002, 17.

gewapend is om het nodige te doen. België bevindt zich momenteel op een kruispunt van mogelijkheden. België aanvaardt het subsidiariteitsbeginsel zeer voorzichtig en alleszins minder verregaand dan in andere federale staten. Het principe is nog nooit gebruikt in de Belgische jurisprudentie. Het is enkel door de wetgever aangegrepen naar aanleiding van de politiehervorming om tot een geïntegreerde politie te komen.<sup>103</sup> De oorsprong van het begrip is enerzijds doctrinaal en anderzijds geput uit het Duitse grondwettelijk recht. Aristoteles en Thomas van Aquino worden beschouwd als de pioniers inzake het idee van de subsidiariteit.

De vraag die men zich terecht kan en mag stellen is hoe het subsidiariteitsbeginsel zich verhoudt tot het Belgische federalisme. Het beginsel betekent in het kader van federalisme dat de deelstaten alle noodzakelijke rechten en bevoegdheden moeten hebben om zelfstandig en efficiënt hun eigen zaken te regelen. De federale staat heeft als taak om uitsluitend de zaken te regelen die de deelstaten niet adequaat kunnen behandelen. In de rechtsleer geeft men aan dat het subsidiariteitsbeginsel beschouwd kan worden als een typisch kenmerk voor het systeem van federale staten.<sup>104</sup> In federale staten behoort de residuaire bevoegdheid meestal aan de deelgebieden toe. De doctrine ziet hierin een toepassing van het subsidiariteitsbeginsel. Art. 35 G.W. wordt beschouwd als een toepassing van dit beginsel. Maar het bewuste artikel, waarbij de omkering van de bevoegdheidsverdeling, met inbegrip van de toekenning van de residuaire bevoegdheid wordt beoogd, is nog niet in werking getreden. Sommige auteurs pleitten ervoor om een artikel, dat geïnspireerd is op Art. 5, tweede lid E.G.-verdrag, in de Grondwet in te voegen om het constitutionele evenwicht in het centrifugale federalisme te bewaren. Het is echter zeer zeldzaam dat het subsidiariteitsbeginsel een geschreven principe is. Toch is het een belangrijk principe dat de bevoegdheidsverdeling en de interpretatie ervan kan beïnvloeden. Bepaalde auteurs zijn echter niet gewonnen voor een grondwettelijke bepaling inzake subsidiariteit, maar verkiezen een concrete toepassing van het beginsel boven een algemeen beginsel. Deze stelling kan echter niet worden gevolgd. Wanneer het federale niveau wil optreden in het kader van de positieve subsidiariteit, houdt dit een afwijking van de bevoegdheidsverdelende regels in. Dit afwijken kan enkel worden gerechtvaardigd op grond van een geschreven bepaling in de Grondwet of de B.W.H.I.. Deze geschreven bepaling zou als bevoegdheidsverdelende regel kunnen gebruikt in een toetsing door het Arbitragehof of door anderen wanneer zij moeten oordelen over de grondwettelijkheid van een norm (vb. via toepassing Art. 159 G.W. of wegens beroep bij de Raad van State, Afdeling

<sup>103</sup> F., LEURQUIN-DE VISSCHER, *Existe-t-il un principe de subsidiarité?*, in F., DELPEREE (ed.), *Le principe de subsidiarité*, Brussel, Bruylant, 2002, 44.

<sup>104</sup> A., ALEN, *Le principe de subsidiarité et le fédéralisme Belge*, in F., DELPEREE (ed.), *Le principe de subsidiarité*, Brussel, Bruylant, 2002, 461.

Administratie). Sommige auteurs wijzen echter het idee van subsidiariteit af als een principe dat vreemd is aan het Belgische grondwettelijke recht<sup>105</sup>.

Hoe kan dit rechtstheoretische concept worden aangewend in de voorliggende problematiek rond de luchthaven Brussel-Nationaal? De bedoeling van subsidiariteit is om tot een bevoegdheidsverdeling te komen, die niet nadelig is voor de gewesten. Als de gewesten daarentegen onvoldoende in staat blijken te zijn om op een bepaald domein op te treden, dan moet de federale overheid in ieder geval optreden omdat dan aangetoond is dat dat niveau de bevoegdheid het best kan uitoefenen. Tot op heden heeft het Vlaamse Gewest nog steeds geen uniforme geluidsnormen voor luchtvaartverkeer. Deze normen worden als bijzondere voorwaarden opgenomen in de toegekende milieuvergunningen (*supra*, nr. 10-11). De Brusselse normen zijn, zoals hierboven uiteengezet, zeer problematisch. Men kan zich terecht de vraag stellen of de Grondwetgever en de bijzondere wetgever geen inschattingsfout hebben gemaakt bij het totstandkomen van ons huidige federale model. Het model is zeker niet voltooid en de vraag is dan of de burger wel gebaat is bij een imperfecte federale staat. De perfecte federale staat is weliswaar een ideaal dat waarschijnlijk nooit zal worden gehaald, maar dat enkel kan worden nagestreefd. Vele politici die hebben medegewerkt aan ons huidige model, zijn vandaag kritisch voor zichzelf en geven toe dat ze fouten hebben gemaakt. De bijzondere wetgever heeft zeker een fout gemaakt door na te laten om homogene bevoegdheidspakketten samen te stellen. De wetgever had moeten inzien dat geluidshinder noodzakelijk wordt voortgebracht door activiteiten die kunnen worden geregeld door een andere bevoegde overheid. Geluid is bijgevolg een accessorium van de activiteit die ze voortbrengt. Geluid ontstaat immers niet uit het niets. Aangezien de geïsoleerde activiteiten<sup>106</sup> meestal dynamisch zijn en zich over verschillende grondgebieden uitstrekken, moet er voor worden gepleit om één norm te hanteren. Wanneer een vliegtuig landt of opstijgt op de luchthaven Brussel-Nationaal, verplaatst het zich binnen de minuut in verschillende gewesten met verschillende geluidsnormen. Deze situatie is nu onhoudbaar gebleken. Daarom had de Grondwetgever of de bijzondere wetgever het subsidiariteitsbeginsel als rechtstheoretisch concept in acht moeten nemen bij het ontwikkelen van ons huidige federale model.

Volgens dit beginsel was de federale overheid beter bevoegd gebleven voor de regelgeving op het gebied van geluidshinder. Het is immers zo dat een aangelegenheid beter op federaal niveau kan geregeld worden indien de doelstelling daar beter bereikt kan worden. Het spreekt voor zich dat in een klein en complex land beter één norm zou gelden. Hiervoor kunnen verschillende motieven aangehaald worden. Ten eerste speelt de luchthaven een zeer belangrijke economische rol in ons land. De luchthaven brengt

<sup>105</sup> H., VUYE, *Réactions à l'égard du principe de subsidiarité en droit constitutionnel Belge*, in F., DELPEREE (ed.), *Le principe de subsidiarité*, Brussel, Bruylant, 2002, 510-511.

<sup>106</sup> Luchtverkeer, treinverkeer, autoverkeer, ...

internationale activiteiten met zich mee. Het moet voor de buitenlandse luchtvaartmaatschappijen zeer verwarrend zijn dat in een zeer klein land verschillende geluidsnormen van toepassing zijn. Dit kan tot onzekerheid leiden en op termijn zeker een nadeel zijn voor de Belgische economie. Bedrijven rond de luchthaven bevinden zich momenteel in een onzekere situatie met betrekking tot de toekomst. De vraag is of de luchthaven op termijn kan blijven voortbestaan indien de Brusselse regering blijft vasthouden aan haar normen. Er hangt bovendien ook heel wat werkgelegenheid af van de luchthaven. Al deze bedenkingen bewijzen eens te meer de cruciale fout bij de bevoegdheidsverdeling. Misschien moeten we zelfs het subsidiariteitsbeginsel nog verder durven doortrekken naar het Europese niveau. Het zou inderdaad nog beter zijn om een Europese richtlijn voor maximumharmonisatie van de geluidsnormen rond luchthavens uit te vaardigen. Momenteel heerst er immers een zeer hevige concurrentie tussen Europese luchthavens op basis van de geldende geluidsnormen. Deze concurrentiestrijd wordt dus wezenlijk beïnvloed door al dan niet streng overheidsingrijpen. Een richtlijn zou er voor zorgen dat intern in België en in de hele Europese Unie dezelfde geluidsnormen voor het luchtverkeer zouden gelden. Dat zou een goed voorbeeld zijn van een goed, evenwichtig en op gelijkheid gebaseerd beleid.

#### 4.5. BEPERKING VAN HET EIGENDOMSRECHT?

Alinea 2 van Art. 1, Eerste Protocol E.V.R.M., de zogenaamde derde norm, bepaalt dat het respect voor het eigendomsrecht geen afbreuk doet aan het recht waarover de staten beschikken om de wetten toe te passen die zij nodig achten om het gebruik van de goederen te regelen met het oog op het algemene belang. Soms kan er een toepassingsprobleem van normen rijzen daar ruime gebruiksmaatregelen in feite tot een onteigening kunnen leiden. Onder de derde norm vallen ondermeer de wetgeving op het gebied van ruimtelijke ordening en de milieuwetgeving. Geluidsnormen voor vliegverkeer houden *de facto* een regeling in voor het gebruik van vliegtuigen, eigendom van de luchtvaartmaatschappijen. Zulke reglementering moet voldoen aan drie voorwaarden. De reglementering moet vooreerst het algemene belang beogen. Het algemene belang kan er *in casu* in bestaan de gezondheid van de burgers te beschermen. Hoewel er geen eensgezindheid is onder wetenschappers over de gevolgen van overmatige blootstelling aan geluid, lijkt deze doelstelling zeker te verdedigen in het kader van een preventiebeleid. Een gebruiksreglementering moet bovendien voldoen aan een legaliteitsvereiste. Het E.H.R.M.<sup>107</sup> stelt hier dat een rechtsregel voorhanden moet zijn met een voldoende rechtskwaliteit. Die rechtsregel moet bovendien voldoende toegankelijk zijn, zodat men de eventuele gevolgen kan inschatten. Het E.H.R.M. laat het in eerste instantie over aan de nationale staten om hierover te oordelen. Zo zal het E.H.R.M. de beslissing van een grondwettelijk hof betreffende de grondwettigheid van de bestreden regelgeving erkennen

<sup>107</sup> E.H.R.M. 22 september 1994 (Arrest Hentrich), *Serie A*, nr. 296-A, §42.

behalve wanneer deze op manifeste wijze geen redelijke grond hebben. De Brusselse geluidsnormen voldoen ook aan deze voorwaarde.

De belangrijkste controle is echter de toetsing aan het evenredigheidsbeginsel. Het E.H.R.M. formuleert dit als volgt: “bij de beoordeling van de toepassing van de derde norm moet worden onderzocht of de overheid een redelijk evenwicht tussen de vereisten van algemeen belang en deze van de bescherming van de bescherming van de fundamentele rechten heeft nagestreefd”. Dit betekent dat er een redelijk verband moet zijn tussen de gebruikte middelen en het nagestreefde doel. Het E.H.R.M. respecteert de beoordeling van de staten, behalve indien deze op manifeste wijze geen redelijke basis heeft. Men kan zich terecht de vraag stellen of de Brusselse geluidsnormen deze toetsing wel kunnen doorstaan daar ze een buitensporige last opleggen aan de vliegtuigmaatschappijen, die gedwongen worden tot verregaande investeringen waarvan de haalbaarheid hierboven al betwist werd of die gedwongen worden tot het ondergaan van de boetes wegens overtreding van de normen.

## 5. CONCLUSIES

Uit dit onderzoek blijkt dat de grondwetgever en de bijzondere wetgever historische fouten hebben gemaakt bij de bevoegdheidsverdeling naar aanleiding van de opeenvolgende staatshervormingen. Uit een vergelijkende studie met andere federale staten, namelijk Duitsland, Zwitserland en Oostenrijk, is gebleken dat de bevoegdheid op het gebied van de strijd tegen geluidshinder m.b.t. luchtverkeer is toegewezen aan het federale niveau. Tot op heden zijn in deze landen geen noemenswaardige problemen geweest op het gebied van de bevoegdheidsverdeling. In Zwitserland heeft men gekozen voor toegewezen bevoegdheden van de confederatie. De residuaire bevoegdheid berust bij de kantons. Door de bevoegdheid voor aangelegenheden in verband met het milieu en de bescherming van de mens in zijn geheel aan de confederatie toe te kennen, zijn er geen problemen met bevoegdheden of overschrijding van bevoegdheden. In Duitsland heeft men bepaald dat de milieubevoegdheid een concurrerende bevoegdheid is. Hierdoor kunnen zowel het federale niveau als de deelstaten deze aangelegenheden regelen, maar nooit beide samen. Het Duitse federale niveau heeft deze mogelijkheid aangegrepen om de materie van de geluidsnormen te regelen aan daardoor de deelstaten uit te sluiten om nog op te treden. Er zijn dus geen bevoegdheidsproblemen of andere conflicten omdat er tijdig wetgevend is opgetreden door de ‘Bund’. Het had net zo goed anders kunnen verlopen. Daarom is een concurrerende bevoegdheid geen aangewezen optie. De Oostenrijkse ‘Querschnittsmaterie’-bevoegdheid is zeer ingewikkeld om te hanteren en dit leidt tot een grotere rol voor de rechtspraak om bevoegdheden af te bakenen. Het Oostenrijkse Verfassungsgerichtshof heeft dit gedaan voor de bevoegdheid inzake bestrijding van de geluidshinder. Tenzij dit Hof haar rechtspraak zou wijzigen,



liggen de bevoegdheden daar dan ook vast. Deze bevoegdheidsverdelende techniek is dan ook niet te verkiezen.

Vanwaar deze verschillen met deze federale staten? Het is natuurlijk wel zo dat België gekenmerkt wordt door een centripetaal federalisme, waarbij het een hele opgave was om tot ons huidige federale model te komen. Maar dit pleit ons niet vrij van het ondoordacht creëren van niet-homogene bevoegdheidspakketten. Dit heeft onder meer geleid tot de problematiek rond de luchthaven Brussel-Nationaal. Een kritische benadering van de huidige situatie heeft tot een aantal merkwaardige vaststellingen geleid. Vooreerst kan men zich de vraag stellen vanuit rechtstheoretisch standpunt waarom de gewesten bevoegd zijn voor geluidsnormen. Vanuit het subsidiariteitsbeginsel kan men immers stellen dat deze aangelegenheid de gewesten letterlijk en figuurlijk overstijgt. Bovendien blijkt nu dat de gewesten en in het bijzonder het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest niet kunnen omgaan met deze bevoegdheid. De pioniers van ons federale model hadden deze onbekwaamheid moeten inzien en vanuit dit inzicht de bevoegdheid expliciet moeten voorbehouden aan de federale overheid. Bovendien rijst er ook de vraag naar het belang van nationale, deelstatelijke normen. Het lijkt ons inziens beter om te komen tot Europese normen. Zo is er een coherent beleid en wordt de concurrentie tussen lidstaten m.b.t. hun luchthavens terug herleid tot een financieel-economische concurrentie. Een eerste mogelijke oplossing is dus de herfederalisering van de bevoegdheid betreffende geluidsnormen voor het luchtverkeer. Deze oplossing zou het beste zijn maar de politieke haalbaarheid kan zeker in vraag gesteld worden. Op Europees niveau zou men natuurlijk kunnen besluiten om een richtlijn uit te vaardigen.

Bovendien kan men een probleem met de bevoegdheid van de gewesten vaststellen. De territoriale bevoegdheid van de gewesten is wettelijk bepaald. Uit de wettelijke bepalingen kan men niet afleiden dat het luchtruim boven het grondgebied van het gewest tot haar territorium behoort. Hierbij kan men zich steunen op de standpunten in verband met de territoriale zee. Het zou zeer interessant zijn mocht deze territoriale onbevoegdheid ooit eens worden voorgelegd aan het Arbitragehof. Indien men toch zou besluiten dat de gewesten wel degelijk bevoegd zijn, dan moet men ook nagaan of het gewest deze bevoegdheid niet zodanig uitoefent dat ze het beleid van een andere overheid in het gedrang brengt of bemoeilijkt. De Brusselse regering maakt door haar zeer strenge geluidsnormen een evenwichtig beleid van de federale overheid zeer moeilijk, zonet onmogelijk. Hier gaat het Brusselse gewest duidelijk haar boekje te buiten. Waar is immers de federale loyaleit gebleven? Deze kwestie zou ook door de rechtspraak moeten onderzocht worden.

Het is tevens de vraag of de geluidsnormen de toets met de Europese regelgeving op het gebied van eigendomsbescherming, die door het E.H.R.M. de laatste decennia sterk is geëxpliciteerd in haar rechtspraak, kunnen doorstaan. De geluidsnormen zijn een grote beperking op het eigendomsrecht,

*in casu* een belemmering van het vrije gebruik van de vliegtuigen. Deze beperking kan wel eens zo groot zijn dat ze onevenredige lasten oplegt. Dit argument kan en moet zeker eens opgeworpen worden voor het Arbitragehof of het E.H.R.M..

Met grote belangstelling kon men dan ook uitkijken naar de uitspraak van de Raad van State over het beroep tot nietigverklaring van het Brusselse besluit betreffende de geluidsnormen voor het luchtverkeer. Zoals werd verwacht, was het een ijdele hoop. Men kan zich vragen stellen bij de uitspraak van de Raad van State, die ongeveer elk aangehaald argument heeft weerlegd. Maar zoals reeds werd gesteld, moet men de uitspraak van de Raad van State in Algemene Vergadering, gelet op haar context, zeker relativeren. De verdedigde standpunten kunnen dus niet zondermeer van tafel worden geschoven. Vlaanderen is gewaarschuwd en moet zeker lessen trekken uit de hele problematiek en de aangereikte kritische bedenkingen. Het lijkt dan ook beter dat Vlaanderen zich niet waagt aan geluidsnormen voor het luchtvaartverkeer.