

Rolnummer 589
Arrest nr. 58/94 van 14 juli 1994

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vragen betreffende artikel 21, § 2, c), van het decreet van het Vlaamse Gewest van 2 juli 1981 betreffende het beheer van afvalstoffen, gesteld door de Raad van State.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters L. De Grève en M. Melchior, en de rechters K. Blanckaert, H. Boel, Y. de Wasseige, G. De Baets en E. Cerexhe, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter L. De Grève,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* * *

I. Onderwerp van de prejudiciële vragen

Bij arrest nr. 43.703 van 5 juli 1993 in zake de n.v. Eikenaar tegen het Vlaamse Gewest en de Openbare Afvalstoffenmaatschappij voor het Vlaamse Gewest (O.V.A.M.) heeft de Raad van State, afdeling administratie, de volgende prejudiciële vragen gesteld :

« 1. Schendt artikel 21, § 2, c), van het decreet van 2 juli 1981 betreffende het beheer van afvalstoffen, zoals gewijzigd door artikel 54, 5°, van het decreet van 12 december 1990 betreffende het bestuurlijk beleid, in de mate dat het een objectieve aansprakelijkheid invoert en aldus fundamenteel afwijkt van de aansprakelijkheidsregeling van het Burgerlijk Wetboek, de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten ?

2. Schendt artikel 21, § 2, c), van het decreet van 2 juli 1981 betreffende het beheer van afvalstoffen, zoals gewijzigd door artikel 54, 5°, van het decreet van 12 december 1990 betreffende het bestuurlijk beleid, de artikelen 6 en *bis* van de Grondwet, door aan degenen die onder de toepassing ervan vallen de rechtsbescherming van de artikelen 1382 tot 1386 van het Burgerlijk Wetboek te ontzeggen ?

3. Worden de artikelen 6 en *bis* van de Grondwet geschonden door artikel 21, § 2, c), van het decreet van 2 juli 1981 betreffende het beheer van afvalstoffen, zoals gewijzigd door artikel 54, 5°, van het decreet van 12 december 1990 betreffende het bestuurlijk beleid, in zoverre het de in artikel 30 van het decreet gestelde regel dat de ondernemingen door wier werkzaamheden industriële afvalstoffen ontstaan, deze op hun kosten moeten verwijderen, buiten werking stelt ingeval de eigenaar van de verontreinigde bodem, hoewel hij niet de vervuiler is, toch de 'ingebrekegestelde' is ? »

II. De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil

De verzoekende partij voor het verwijzend rechtcollege is in 1991 eigenares geworden van bedrijfsterreinen en -gebouwen die tot 1971 door de n.v. Metallurgie Hoboken-Overpelt werden gebruikt voor de productie van arsenicum en die in 1973 waren gekocht door wijlen A. Eikenaar. Die onroerende goederen zijn door de voormelde activiteit sterk verontreinigd. Bij aangetekende brieven van 4 maart 1987 zijn de n.v. Metallurgie Hoboken en de toenmalige eigenaars van de onroerende goederen door de O.V.A.M. in gebreke gesteld en aangemaand om binnen drie maanden saneringswerken uit te voeren. Bij besluit van de Vlaamse Executieve van 30 juli 1992 is aan de O.V.A.M. opdracht gegeven over te gaan tot ambtshalve sanering van de terreinen. Het besluit machtigt de O.V.A.M. ook om tot onteigening ervan over te gaan en om zo nodig een beroep te doen op de Rijkswacht ten einde toegang te krijgen tot de terreinen. Dat besluit is gebaseerd onder meer op artikel 21, § 2, c), van het decreet van 2 juli 1981 betreffende het beheer van afvalstoffen, zoals gewijzigd bij artikel 54, 5°, van het decreet van 12 december 1990 betreffende het bestuurlijk beleid.

De n.v. Eikenaar heeft tegen voormeld besluit van 30 juli 1992 bij de Raad van State een beroep tot vernietiging en een vordering tot schorsing ingesteld. De uitvoering van het besluit werd bij arrest nr. 40.145 van 25 augustus 1992 voorlopig geschorst. De schorsing werd bij arrest nr. 40.480 van 24 september 1992 bevestigd.

De n.v. Eikenaar heeft op 16 september 1992 ook een beroep ingesteld tot vernietiging van een besluit van 31 juli 1992 van de Gemeenschapsminister van Leefmilieu en Huisvesting houdende machtiging tot verwerving en

onteigening van onroerende goederen voor saneringswerken door de O.V.A.M. en tot vernietiging, wegens samenhang, van beslissingen inzake de milieuvergunning en de bouwvergunning.

Dat besluit van 31 juli 1992 en de voormelde beslissingen zijn eveneens door de Raad van State geschorst bij arrest nr. 41.125 van 23 november 1992.

In de voormelde zaken, die door de Raad van State zijn samengevoegd, heeft de verzoekende partij gevraagd dat aan het Hof prejudiciële vragen zouden worden gesteld met betrekking tot de betwiste decreetsbepaling die als rechtsgrondslag voor de bestreden besluiten is aangehaald.

Bij arrest nr. 43.703 van 5 juli 1993 heeft de Raad van State de drie hoger geciteerde prejudiciële vragen gesteld.

III. De rechtspleging voor het Hof

De expeditie van de verwijzingsbeslissing is op 9 juli 1993 ter griffie ingekomen.

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

De rechters-verslaggevers hebben geoordeeld dat er geen aanleiding was tot toepassing van artikel 71 of 72 van de organieke wet.

Van de verwijzingsbeslissing is kennisgegeven overeenkomstig artikel 77 van de organieke wet bij op 6 september 1993 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 15 september 1993.

Memories zijn ingediend door :

- . de Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel, bij op 22 oktober 1993 ter post aangetekende brief;
- . de n.v. Eikenaar, Maalbosstraat 7, 3690 Bree, bij op 22 oktober 1993 ter post aangetekende brief;
- . de O.V.A.M., K. De Deckerstraat 22-26, 2800 Mechelen, bij op 22 oktober 1993 ter post aangetekende brief;
- . de Vlaamse Regering, Jozef II-straat 30, 1040 Brussel, bij op 25 oktober 1993 ter post aangetekende brief.

Bij beschikkingen van 7 januari 1994 en 28 juni 1994 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot respectievelijk 9 juli 1994 en 9 januari 1995.

Van de memories is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 2 februari 1994 ter post aangetekende brieven.

Memories van antwoord zijn ingediend door :

- . de n.v. Eikenaar, bij op 2 maart 1994 ter post aangetekende brief;
- . de O.V.A.M., bij op 4 maart 1994 ter post aangetekende brief;
- . de Ministerraad, bij op 4 maart 1994 ter post aangetekende brief;
- . de Vlaamse Regering, bij op 7 maart 1994 ter post aangetekende brief.

Bij beschikking van 26 april 1994 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 19 mei 1994.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 27 april 1994 ter post aange-tekende brieven.

Op de terechtzitting van 19 mei 1994 :

- zijn verschenen :

- . Mr. H. Vandenberghe en Mr. J. Ghysels, advocaten bij de balie te Brussel, voor de n.v. Eikenaar;
- . Mr. J. Putzeys, Mr. P. Luypaers en Mr. H. Derde, advocaten bij de balie te Brussel, voor de O.V.A.M.;
- . Mr. F. De Cuyper, *loco* Mr. J. Bourtembourg en Mr. Ph. Coenraets, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;
- . Mr. P. Van Orshoven, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Vlaamse Regering;
- hebben de rechters-verslaggevers K. Blanckaert en E. Cerexhe verslag uitgebracht;
- zijn de advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

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

IV. *Onderwerp van de in het geding zijnde bepaling*

Artikel 21, § 2, c), van het decreet van het Vlaamse Gewest van 2 juli 1981 betreffende het beheer van afvalstoffen, zoals gewijzigd bij artikel 54, 5°, van het decreet van 12 december 1990 betreffende het bestuurlijk beleid, luidt als volgt :

« De afvalstoffenmaatschappij kan ambtshalve de afvalstoffen van een onderneming verwijderen en de verontreinigde bodems en buiten gebruik gestelde industriële installaties, die een risico inhouden voor het leefmilieu en de volksgezondheid, saneren ingeval na behoorlijke ingebrekestelling door de afvalstoffenmaatschappij of door het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, de ingebrekegestelde heeft nagelaten de opgelegde maatregelen te treffen of de opgelegde werken uit te voeren binnen de opgelegde termijn.

De ambtshalve verwijdering of sanering vindt plaats op kosten van de ingebrekeblijvende.

De Vlaamse Executieve kan nadere regels bepalen voor de uitvoering van deze bepalingen. »

Oorspronkelijk bepaalde artikel 21, § 2, c), van het decreet van 2 juli 1981 betreffende het beheer van afvalstoffen :

« De afvalstoffenmaatschappij kan ambtshalve de afvalstoffen van een onderneming verwijderen ingeval de onderneming, na behoorlijke ingebrekestelling en binnen de daarin gestelde termijn, heeft nagelaten de haar bij of

krachtens dit decreet opgelegde verplichtingen na te komen.

De ambtshalve verwijdering vindt plaats, op kosten van de ingebrekeblijvende onderneming, in de verwijderingsinrichting van de afvalstoffenmaatschappij of in die van een derde. »

V. In rechte

- A -

Memories van de n.v. Eikenaar

A.1.1.1. Wat betreft de vraag naar de bevoegdheid van de decreetgever doet de verzoekende partij voor de Raad van State opmerken dat de gemeenschappen en de gewesten enkel over toegewezen bevoegdheden beschikken en dat de normatieve bevoegdheid inzake burgerlijk recht in het algemeen en de contractuele en delictuele aansprakelijkheid in het bijzonder behoort tot de federale residuaire bevoegdheidssfeer.

A.1.1.2. Volgens de n.v. Eikenaar wordt met de betwiste bepaling een objectieve aansprakelijkheid ingevoerd die op fundamentele wijze afwijkt van de gewone aansprakelijkheidsregels. De ambtshalve sanering is niet afhankelijk van enige fout van de in gebreke gestelde persoon en noch de schade noch het oorzakelijk verband worden overeenkomstig de gemeenrechtelijke regels bepaald. Evenmin is voldaan aan de vereisten voor toepassing van artikel 1384, eerste lid, van het Burgerlijk Wetboek, namelijk dat de schade moet zijn toe te schrijven aan een gebrekkige zaak of dat de aansprakelijkheid rust bij de bewaker van de zaak.

Voor een dergelijke aansprakelijkheidsregeling kan naar het oordeel van de verzoekende partij voor de Raad van State geen beroep worden gedaan op de toekenning van de zogenaamde impliciete bevoegdheden bij artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. De aangelegenheid leent zich immers niet tot een gedifferentieerde regeling en de weerslag van de maatregel is geenszins marginaal. Daarentegen wordt geraakt aan de fundamenten van het aansprakelijkheidsrecht. Bovendien is de regeling niet noodzakelijk voor een doelmatig afvalstoffenbeleid.

A.1.1.3. De n.v. Eikenaar betoogt ook dat het invoeren van de betwiste bepaling aan de in gebreke gestelde personen de jurisdictionele waarborgen ontnemt die anders wel gelden in het gewone aansprakelijkheidsrecht. Aldus heeft de decreetgever gelegifereerd inzake de inrichting van de rechtscolleges, hoewel die aangelegenheid bij artikel 94 van de Grondwet (thans artikel 146) aan de federale wetgever is voorbehouden.

A.1.1.4. In haar memorie van antwoord bevestigt de verzoekende partij voor de Raad van State haar standpunt met betrekking tot de eerste prejudiciële vraag. Zij sluit zich ook aan bij de stelling van de Ministerraad dat de betwiste maatregel afbreuk doet aan het vrij verkeer van goederen en diensten en aldus de economische en monetaire unie in het gedrang brengt.

A.1.2.1. Volgens de verzoekende partij voor het verwijzend rechtscollege is de bestreden bepaling niet alleen in strijd met de bevoegdheidsverdelende regels, maar ook met het gelijkheidsbeginsel.

Aangezien artikel 21, § 2, c), van het decreet van 2 juli 1981 betreffende het beheer van afvalstoffen, zoals gewijzigd bij artikel 54, 5°, van het decreet van 12 december 1990 betreffende het bestuurlijk beleid, niet bepaalt wie in gebreke moet worden gesteld, leidt dit tot willekeur. In theorie is het niet uitgesloten dat nu eens een vervuiler, dan weer een vroegere eigenaar - of de actuele eigenaar die niet de vervuiler is - wordt aangesproken om saneringswerken uit te voeren, bij ontstentenis waarvan de O.V.A.M. kan overgaan tot ambtshalve maatregelen op kosten van de « ingebrekeblijvende », ongeacht de juridische of feitelijke band die de aansprakelijk gestelde persoon heeft ten opzichte van het te saneren goed.

Voor de n.v. Eikenaar is er geen redelijke verhouding tussen de betwiste regeling en het beoogde doel. Er wordt een onevenredige last opgelegd ten aanzien van bepaalde personen, enkel omdat de administratie besluit

hen in gebreke te stellen. Die personen dreigen daardoor zonder enige vergoeding in feite van hun eigendom beroofd te worden, zonder dat zij de rechtsbescherming kunnen genieten van de artikelen 1382 en volgende van het Burgerlijk Wetboek en van artikel 30 van het decreet van 2 juli 1981 betreffende het beheer van afvalstoffen of van artikel 22 van de wet van 22 juli 1974 op het giftig afval. Bovendien wordt ook de rechtszekerheid op onevenredige wijze aangetast, aangezien de maatregel blijkbaar retroactief geldt, terwijl het voor de in gebreke gestelde personen moeilijk, zo niet onmogelijk is het verlies te recupereren door een verhaal op een rechtsvoorganger.

A.1.2.2. In de memorie van antwoord herhaalt de n.v. Eikenaar haar standpunt. De partij verklaart het voorts niet eens te zijn met de opvatting van de Vlaamse Regering en de O.V.A.M. dat de betwiste bepaling enkel toepasselijk is op personen die het decreet van 1981 betreffende de afvalstoffen miskennen of op de rechtsopvolgers van zulke personen.

Wat specifiek de tweede prejudiciële vraag betreft, bevestigt de verzoekende partij voor de Raad van State dat de rechtsbescherming van de artikelen 1382 en volgende van het Burgerlijk Wetboek wordt ontnomen, zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat.

A.1.2.3. Wat de derde prejudiciële vraag betreft, verklaart de n.v. Eikenaar in haar memorie van antwoord dat op grond van de betwiste bepaling gelijk wie in gebreke kan worden gesteld en niet noodzakelijk de vervuiler. Aldus wordt in feite de toepassing van artikel 30 van het decreet van 2 juli 1981 betreffende het beheer van afvalstoffen buiten werking gesteld en wordt een eigenaar die geen vervuiler is, zonder enige verantwoording evenzeer aansprakelijk gesteld als de ondernemingen door wier werkzaamheden industriële afvalstoffen ontstaan, hoewel er een duidelijk objectief verschil is tussen beide situaties.

De verzoekende partij voor de Raad van State besluit dan ook dat de betwiste bepaling strijdig is zowel met de bevoegdheidsbepalende regels als met de artikelen 6 en *bis* van de Grondwet (thans artikelen 10 en 11).

Memories van de Ministerraad

A.2.1. De tussenkomst van de Ministerraad is beperkt tot het probleem van bevoegdheidsverdeling dat in de eerste vraag te berde is gebracht.

A.2.2.1. In zijn memorie doet de Ministerraad opmerken dat de gemeenschappen en de gewesten enkel over toegewezen bevoegdheden beschikken en dat inzake de regels van het Burgerlijk Wetboek betreffende de aansprakelijkheid geen enkele bevoegdheid aan de gewesten is verleend.

A.2.2.2. Volgens de Ministerraad kan evenmin een beroep gedaan worden op de impliciete bevoegdheden.

In de memorie wordt de betwiste regeling vergeleken met de gewone aansprakelijkheidsregels en wordt besloten dat een objectieve aansprakelijkheid is ingevoerd die op radicale wijze afwijkt van de regels van het Burgerlijk Wetboek en die het wezen zelf van de federale bevoegdheid aantast.

A.2.2.3. De Ministerraad doet ook gelden dat de gewesten op het tijdstip dat de betwiste bepaling werd aangenomen inzake leefmilieubeleid weliswaar bevoegd waren voor de algemene en sectoriële normen, maar dan mits inachtneming van de algemene en sectoriële normen vastgesteld door de federale overheid wanneer er geen Europese normen bestonden. De Ministerraad haalt een advies aan van de Raad van State, afdeling wetgeving, en leidt daaruit af dat het voorbehoud inzake algemene en sectoriële normen was ingegeven door de wil om een coherent geheel te behouden, hetgeen door een gedifferentieerde aansprakelijkheidsregeling zou worden doorkruist.

A.2.2.4. Ten slotte betoogt de Ministerraad in zijn memorie dat de aangelegenheid zich niet tot een gedifferentieerde regeling leent doordat de betwiste maatregel ook ingaat tegen de beginselen van de economische en monetaire unie die de gewesten ook bij het milieubeleid in acht dienen te nemen.

A.2.3.1. In de memorie van antwoord betwijfelt de Ministerraad dat de betwiste bepaling enkel personen beoogt met een controlerecht over de vervuilde terreinen en installaties, zoals door de Vlaamse Regering wordt gesteld.

Ook de stelling van de Vlaamse Regering dat de betwiste bepaling geen objectieve aansprakelijkheid invoert en toch op het foutbegrip steunt, wordt door de Ministerraad tegengesproken. De stelling dat enkel personen die een inbreuk hebben gepleegd in gebreke worden gesteld, gaat volgens de Ministerraad niet op voor rechtspersonen, die niet persoonlijk strafrechtelijk aansprakelijk kunnen zijn. Voorts wordt geen bewijs van de fout vereist en volstaat de enkele ingebrekestelling voor de toepassing van de betwiste maatregel. Bovendien wordt artikel 21, § 2, c), van het afvalstoffendecreet toegepast op situaties van vóór het decreet, dus zonder dat er op dat ogenblik enige inbreuk op decretale bepalingen kon zijn.

Wat betreft de stelling van de O.V.A.M. dat de betwiste bepaling niet afwijkt van de artikelen 1384 en 1386 van het Burgerlijk Wetboek, repliceert de Ministerraad dat de aansprakelijkheid voor zaken die ingevolge die bepalingen vermoed wordt, geen objectieve aansprakelijkheid is. De Ministerraad ontkent ook dat uit de tekst van de betwiste bepaling blijkt dat de aansprakelijkheid wordt geconcentreerd op diegene die de feitelijke controle over de afvalstoffen heeft.

A.2.3.2. In haar memorie van antwoord betoogt de tussenkomende partij voorts dat de betwiste bepaling een aangelegenheid betreft die niet behoort tot de eigen of inclusieve bevoegdheden, noch tot de impliciete bevoegdheden.

Indien al zou worden aangenomen dat bepaalde aspecten van burgerlijk recht door de gewesten kunnen worden geregeld zonder een beroep te moeten doen op artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, dan is dat volgens de Ministerraad alleen het geval wanneer de bepalingen ingepast kunnen worden in een aangelegenheid waarvoor de gewesten bevoegd zijn en voor zover die bepalingen noodzakelijk zijn om het gewestelijk beleid zo goed mogelijk te kunnen voeren. Ten deze is naar het oordeel van de Ministerraad aan die voorwaarde niet voldaan.

Wat betreft de impliciete bevoegdheden bevestigt de Ministerraad zijn reeds in de memorie ontwikkeld standpunt dat artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 het niet mogelijk maakt de invoering van een objectief aansprakelijkheidsstelsel in het milieurecht te verantwoorden.

A.2.4. De Ministerraad besluit dat de betwiste bepaling de bevoegdheidsverdeling tussen de federale overheid en de gewesten schendt. Over de twee prejudiciële vragen met betrekking tot de overeenstemming van de betwiste regeling met het gelijkheidsbeginsel, heeft de Ministerraad geen mening te kennen gegeven.

Memories van de Vlaamse Regering

A.3.1.1. Wat betreft de eerste prejudiciële vraag, naar de bevoegdheid van de decreetgever om de betwiste bepaling aan te nemen, doet de Vlaamse Regering in eerste instantie opmerken dat ten onrechte ervan wordt uitgegaan dat die bepaling een objectieve aansprakelijkheid zou invoeren.

Volgens de eerste verwerende partij voor de Raad van State houdt de betwiste bepaling geenszins in dat gelijk wie in gebreke kan worden gesteld en zonder enige eigen fout aansprakelijk kan worden geacht. De in gebreke gestelde persoon is noodzakelijkerwijs diegene die de zeggenschap heeft over de verontreinigde bodem of installatie.

De Vlaamse Regering voert aan dat het opslaan of storten in de bodem van afvalstoffen een door het afvalstoffendecreet bedoelde vorm van verwijderen is en dat de eigenaar of houder van een door afvalstoffen vervuilde bodem of installatie waar die stoffen worden verwijderd, een vergunning moet hebben, zo niet wordt het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning overtreden. Bovendien moeten zowel het houden van met afvalstoffen vervuilde terreinen of buiten gebruik gestelde industriële installaties als de weigering om tot sanering over te gaan worden beschouwd als door het afvalstoffendecreet verboden vormen van achterlaten of zich ontdoen van afvalstoffen.

Aangezien het overtreden van de decreetsbepalingen een fout is in de zin van artikel 1382 en volgende van het Burgerlijk Wetboek, wordt met het in gebreke stellen van de overtreder, ook al is de vervuiling niet door zijn toedoen ontstaan, geen foutloze aansprakelijkheid ingevoerd. Bovendien kan de eigenaar of houder volgens de Vlaamse Regering ook op grond van artikel 1384, eerste lid, van het Burgerlijk Wetboek aansprakelijk worden gesteld voor de schade veroorzaakt door de verontreinigde en dus gebrekkige zaak die hij bewaart, zelfs als hij het gebrek niet kende of niet kon kennen.

Overigens zou de n.v. Eikenaar de vorige eigenaar en exploitant van de verontreinigde terreinen en installaties kunnen aanspreken op grond van artikel 30 van het decreet van 2 juli 1981 betreffende het beheer van afvalstoffen. Die bepaling is volgens de Vlaamse Regering immers van openbare orde en de ondernemingen door wier werkzaamheden industriële afvalstoffen ontstaan, zouden zich derhalve niet contractueel kunnen ontdoen van de verplichting die afvalstoffen op eigen kosten te verwijderen. De eerste prejudiciële vraag mist naar het oordeel van de Vlaamse Regering dus feitelijke grondslag.

A.3.1.2. Vervolgens zet deze partij uitvoerig uiteen waarom de decreetgever volgens haar wel degelijk bevoegd was om de betwiste bepaling aan te nemen.

De Vlaamse Regering voert in hoofdzaak artikel 6, § 1, II, 1^o-3^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 aan als rechtsgrond en wijst daarbij op de concrete inhoud die aan die bepalingen moet worden gegeven, onder meer aan de hand van het arrest van het Hof nr. 44 van 23 december 1987. Toen overwoog het Hof met betrekking tot artikel 21 van het decreet van 2 juli 1981 betreffende het beheer van afvalstoffen reeds dat het Gewest binnen de grenzen van zijn bevoegdheid was gebleven bij het opnemen van de mogelijkheid om preventieve politie-maatregelen te treffen om te voorkomen dat schade zou ontstaan of verder worden aangericht. Die bepaling is intussen weliswaar gewijzigd, maar zij steunt volgens de Vlaamse Regering nog steeds op dezelfde bevoegdheidsrechtelijke grondslag.

Wat specifiek de aansprakelijkheidsregeling in de betwiste bepaling betreft, voert de eerste verwerende partij voor het verwijzend rechtcollege ook aan dat het Hof in het arrest nr. 51/93 van 1 juli 1993 reeds overwoog dat « ten deze, de Gemeenschap, binnen de perken van haar bevoegdheid, met betrekking tot de contracten van de administratie afgesloten met het oog op de behoeften van het onderwijs, een bepaling kan aannemen die afwijkt van regelen van gemeen recht ».

A.3.1.3. Louter subsidiair kan volgens de Vlaamse Regering ook artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen worden aangevoerd. Het laten saneren op kosten van degene die zeggenschap heeft is immers noodzakelijk om alsnog te kunnen saneren wanneer de oorspronkelijke vervuiler te kort is geschoten en zich van de vervuilde zaak heeft ontdaan. Indien de gewesten in dat geval niet zouden kunnen saneren, zou de verkoop van het vervuilde goed een zeer gemakkelijke oplossing zijn om de vereiste maatregelen en de kosten ervan op de gemeenschap af te wentelen.

A.3.1.4. Na wat betreft de specifieke bevoegdheden van de O.V.A.M. nog verwezen te hebben naar artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, besluit de Vlaamse Regering dat de betwiste bepaling niet strijdig is met de regels die zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten.

A.3.1.5. In haar memorie van antwoord bevestigt de Vlaamse Regering haar standpunt met betrekking tot de eerste prejudiciële vraag en bouwt zij haar stelling verder uit.

A.3.1.6. Bovendien repliceert de Vlaamse Regering op de stelling van de Ministerraad dat de economische unie door de betwiste bepaling in het gedrang wordt gebracht. De Vlaamse Regering verklaart niet in te zien hoe dat het geval zou zijn, nu de regeling niet over interregionaal goederenverkeer handelt. Hoe dan ook verhindert de economische en monetaire unie niet dat in elk gewest onderscheiden maatregelen worden genomen, zo niet zou elke autonomie voor de deelgebieden uitgesloten zijn.

A.3.1.7. In antwoord op de memorie van de n.v. Eikenaar stipt de Vlaamse Regering onder meer aan dat de betwiste bepaling geen jurisdictionele waarborgen ontnemt, noch belet dat de oorspronkelijke vervuiler wordt aangesproken. Wanneer die zich intussen evenwel van het vervuilde goed heeft ontdaan, dan kan de O.V.A.M. niet anders dan de nieuwe houder van het goed aanspreken voor de sanering.

A.3.2.1. Wat betreft de tweede prejudiciële vraag, betoogt de Vlaamse Regering in eerste instantie dat zij feitelijke grondslag mist in zoverre zij ervan uitgaat dat degene die met toepassing van de betwiste bepaling in gebreke wordt gesteld geen rechtsbescherming meer geniet overeenkomstig de artikelen 1382 en volgende van het Burgerlijk Wetboek.

De Vlaamse Regering herhaalt dat de betwiste regeling geen foutloze aansprakelijkheid invoert en dat niets verhindert dat de betrokkene de naleving van de vereisten voor toepassing van artikel 21, § 2, c), van het

afvalstoffendecreet voor de gewone rechtscolleges in geding brengt in het kader van een burgerlijke aansprakelijkheidsvordering. Overigens beschikt de in gebreke gestelde persoon over een bijkomende rechtsbescherming doordat hij elke administratieve onregelmatigheid voor de Raad van State kan aanvechten. Tenslotte kan hij eventuele andere aansprakelijke personen tot vrijwaring oproepen.

A.3.2.2. Indien de betwiste bepaling al een onderscheid in behandeling op het vlak van de aansprakelijkheid zou inhouden, dan nog is de Vlaamse Regering van oordeel dat het gelijkheidsbeginsel niet werd miskend.

De partij verwijst in dat verband naar het arrest nr. 25/90 van 5 juli 1990, waarin het Hof overwoog dat het de wetgever toekomt de opportuniteit te beoordelen om op alle situaties een identieke aansprakelijkheidsregeling tot te passen of van het gemeen recht af te wijken. Het Hof voegde er weliswaar aan toe dat de specifieke aard van de situatie objectief aanwijsbaar moet zijn en dat de maatregel redelijkerwijs evenredig moet zijn met het beoogde doel, maar aan die voorwaarden is volgens de Vlaamse Regering ten deze voldaan.

A.3.3.1. Ook de derde prejudiciële vraag mist naar het oordeel van de eerste verwerende partij voor de Raad van State feitelijke grondslag. De toepassing van artikel 21, § 2, c), van het decreet van 2 juli 1981 betreffende het beheer van afvalstoffen sluit volgens de Vlaamse Regering niet uit dat de oorspronkelijke vervuiler aansprakelijk wordt gesteld. Integendeel, degene die in gebreke wordt gesteld beschikt met artikel 30 van het afvalstoffendecreet over een rechtsgrond om de onderneming door wier werkzaamheden industriële afvalstoffen zijn ontstaan, tot vrijwaring op te roepen.

A.3.3.2. Wanneer de eigenaar die in gebreke wordt gesteld niet de oorspronkelijke vervuiler is, wordt artikel 30 van het afvalstoffendecreet weliswaar niet rechtstreeks angewend, maar onrechtstreeks of parallel met de toepassing van de betwiste bepaling. Die onderscheiden regeling is volgens de Vlaamse Regering evenwel verantwoord.

Vooreerst is het legitiem de sanering te beogen van bodems en installaties die een risico inhouden voor het leefmilieu en de volksgezondheid, ook wanneer de houder van het goed niet de vervuiler is. Het aanspreken van de persoon die in gebreke is gesteld, is objectief en redelijk verantwoord doordat die persoon de zeggenschap heeft over de verontreinigde bodem of installatie en zijn medewerking moet verlenen aan de sanering of die althans niet mag dwarsbomen. Tenslotte is de maatregel niet onevenredig want hij belet niet dat de in gebreke gestelde persoon verhaal instelt tegen de oorspronkelijke vervuiler.

A.3.4. De Vlaamse Regering besluit dat de betwiste bepaling niet strijdig is met de bevoegdheidsbepalende regels, noch met de artikelen 6 en *bis* van de Grondwet.

Memories van de Openbare Afvalstoffenmaatschappij voor het Vlaamse Gewest

A.4.1.1. In haar memorie betoogt de Openbare Afvalstoffenmaatschappij voor het Vlaamse Gewest met betrekking tot de eerste prejudiciële vraag dat met de betwiste bepaling niet fundamenteel wordt afgeweken van de aansprakelijkheidsregeling zoals die onder andere in het Burgerlijk Wetboek is vastgesteld. De O.V.A.M. doet opmerken dat de bestaande aansprakelijkheidsregeling niet zo systematisch is geconcipeerd en dat zowel de artikelen 1384 en volgende van het Burgerlijk Wetboek als verschillende specifieke wetsbepalingen aansprakelijkheden invoeren van personen zonder dat moet worden aangetoond dat die personen foutief handelden.

Volgens de O.V.A.M. voert artikel 21, § 2, c), van het afvalstoffendecreet geen nieuwe aansprakelijkheid in. De betwiste bepaling heeft enkel tot doel diegenen aan te spreken die reeds op grond van een andere bestaande regel potentieel aansprakelijk zijn.

A.4.1.2. In de memorie van antwoord benadrukt de O.V.A.M. dat niet gelijk wie in gebreke kan worden gesteld, doch enkel diegenen die zeggenschap hebben over de vervuilde bodem of installatie en die als zodanig reeds in een situatie verkeren die in strijd is met het afvalstoffendecreet. Tegen de opvatting van de Ministerraad in wordt bevestigd dat een verontreinigde bodem of installatie wel degelijk een met een gebrek behepte zaak is waarvoor de houder op grond van artikel 1384 van het Burgerlijk Wetboek aansprakelijk kan worden gesteld.

Tenslotte reageert de O.V.A.M. op de stelling van de n.v. Eikenaar dat de maatregel niet tot doel heeft

vergoeding te verkrijgen voor de schade die door een gebrek aan de zaak zou zijn veroorzaakt maar wel beoogt het gebrek van de zaak zelf op te heffen. Volgens de O.V.A.M. is het schadebegrip reeds vervat in de betwiste bepaling die uitgaat van de hypothese dat er een risico is voor leefmilieu of volksgezondheid. In beginsel dient de in gebreke gestelde zelf reeds te voorkomen dat schade ontstaat en is het optreden van de O.V.A.M. met toepassing van artikel 21, § 2, c), van het afvalstoffendecreet te beschouwen als een maatregel van bestuurlijke politie om verdere schade te voorkomen.

A.4.1.3. De tweede verwerende partij voor het verwijzende rechtscollege besluit met betrekking tot de eerste prejudiciële vraag dat er geen sprake is van enige bevoegdheidsoverschrijding door de decreetgever.

A.4.2.1. Wat betreft de tweede prejudiciële vraag, naar de inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, doordat afbreuk zou worden gedaan aan de rechtsbescherming van de artikelen 1382 en volgende van het Burgerlijk Wetboek, verklaart de O.V.A.M. dat reeds uit haar visie op de eerste prejudiciële vraag is gebleken dat de vraag van foutieve premissen uitgaat en aan de betrokkenen geen enkele rechtsbescherming wordt ontzegd, zodat de betwiste bepaling de artikelen 6 en *6bis* van de Grondwet niet kan schenden.

A.4.2.2. Ook op de derde prejudiciële vraag dient volgens de O.V.A.M. om analoge redenen ontkennend te worden geantwoord.

- B -

Ten aanzien van de bevoegdheidsbepalende regels

B.1.1. Toen de betwiste bepaling werd aangenomen - in de versie zoals bepaald bij artikel 54, 5°, van het decreet van 12 december 1990 betreffende het bestuurlijk beleid - waren, wat het leefmilieu betreft, bij artikel 6, § 1, II, 1°-3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, zoals gewijzigd bij de bijzondere wet van 8 augustus 1988, volgende bevoegdheden aan de gewesten toegewezen :

« 1° De bescherming van het leefmilieu, met inbegrip van de algemene en sectoriële normen, met eerbiediging van de algemene en sectoriële normen vastgesteld door de nationale overheid wanneer er geen Europese normen bestaan;

2° Het afvalstoffenbeleid met uitzondering van de invoer, de doorvoer, de uitvoer en van de radioactieve afval;

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

B.1.2. De tekst van artikel 21, § 2, c), van het decreet van het Vlaamse Gewest van 2 juli 1981 betreffende het beheer van afvalstoffen - in de versie zoals bepaald bij artikel 54, 5°, van het decreet van 12 december 1990 betreffende het bestuurlijk beleid - machtigt de Openbare Afval-

stoffenmaatschappij voor het Vlaamse Gewest ertoe ambtshalve de afvalstoffen van een onderneming te verwijderen en de verontreinigde bodems en buiten gebruik gestelde industriële installaties te saneren wanneer die een risico inhouden voor het leefmilieu en de volksgezondheid, indien de in gebreke gestelde personen hebben nagelaten om vrijwillig de opgelegde maatregelen te treffen of de opgelegde werken uit te voeren.

De betwiste bepaling moet worden beschouwd als een politimaatregel om te voorkomen dat schade zou ontstaan of verder zou worden aangericht. Het Gewest is in het kader van de voormelde bevoegdheden inzake leefmilieu bevoegd tot het nemen van een dergelijke bepaling.

De gewestwetgever kon bijgevolg een bepaling aannemen die de kosten van de ambtshalve verwijdering van afvalstoffen van een onderneming of van de ambtshalve sanering van verontreinigde bodems en buiten gebruik gestelde industriële installaties die een risico inhouden voor het leefmilieu en de volksgezondheid ten laste legt van de in gebreke blijvende persoon.

B.1.3. De eerste prejudiciële vraag doet evenwel de vraag rijzen naar de bevoegdheid van de decreetgever om een aansprakelijkheidsregeling in te voeren die afwijkt van de aansprakelijkheidsregeling van het Burgerlijk Wetboek.

Gezien de draagwijdte van artikel 21, § 2, c), van het decreet van het Vlaamse Gewest van 2 juli 1981 betreffende het beheer van afvalstoffen, in de versie zoals bepaald bij artikel 54, 5°, van het decreet van 12 december 1990 betreffende het bestuurlijk beleid, zoals nader omschreven in B.1.2, is niet afgeweken van de regels van gemeen recht inzake burgerlijke aansprakelijkheid.

Ten aanzien van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet (vroegere artikelen 6 en 6bis)

B.2.1. De tweede en de derde prejudiciële vraag doen de vraag rijzen of artikel 21, § 2, c), van het afvalstoffendecreet van 2 juli 1981 - in de versie zoals bepaald bij artikel 54, 5°, van het decreet van 12 december 1990 betreffende het bestuurlijk beleid - de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt, enerzijds, in zoverre het diegenen die onder de toepassing ervan vallen de rechtsbescherming van de artikelen 1382 tot 1386 van het Burgerlijk Wetboek zou ontzeggen, anderzijds, in zoverre de betwiste bepaling artikel 30 van hetzelfde decreet onwerkzaam zou maken.

B.2.2. Indien de betwiste bepaling zo wordt gelezen dat gelijk wie, ongeacht de juridische of feitelijke band met de te verwijderen afvalstoffen of het te saneren goed, in gebreke kan worden gesteld en kan worden genoodzaakt de opgelegde maatregelen en werken uit te voeren, bij ontstentenis waarvan de kosten van het ambtshalve optreden van de afvalstoffenmaatschappij ten laste zijn van de « ingebrekeblijvende », wie dat ook moge zijn, dan zou de bepaling in strijd zijn met het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel, bij gebrek aan een objectief criterium om uit te maken wie voorwerp kan zijn van de betwiste maatregel en wie niet.

De betwiste bepaling kan evenwel zo worden geïnterpreteerd, dat de afvalstoffenmaatschappij of het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap enkel gemachtigd is die personen in gebreke te stellen die daadwerkelijke zeggenschap hebben over achtergelaten afvalstoffen, verontreinigde bodems en buiten gebruik gestelde industriële installaties die een risico inhouden voor het leefmilieu en de volksgezondheid, en die hun wettelijke verplichtingen niet zijn nagekomen.

De maatregel berust aldus op een objectief criterium.

B.2.3. De maatregel is niet zonder redelijke verantwoording. De verwijdering van de afvalstoffen of de sanering van de verontreinigde bodems en buiten gebruik gestelde industriële installaties is slechts mogelijk indien de personen die daadwerkelijke zeggenschap hebben over het betrokken goed zelf de nodige maatregelen nemen of althans, bij niet-uitvoering van de opgelegde maatregelen, de ambtshalve uitvoering ervan door de O.V.A.M. niet in de weg kunnen staan.

B.2.4. Ten slotte is de maatregel niet onevenredig met het nagestreefde doel dat erin bestaat de verwijdering of sanering door te voeren bij niet-nakoming van de wettelijke verplichtingen.

De betwiste bepaling belet geenszins dat de in gebreke gestelde persoon diegenen die naar zijn oordeel verantwoordelijk zijn voor de situatie die tot de toepassing van de maatregel heeft geleid, tot vrijwaring oproept of achteraf tegen hen een regresvordering instelt, in voorkomend geval door een beroep hetzij op de artikelen 1382 en volgende van het Burgerlijk Wetboek, hetzij op artikel 30 van het afvalstoffendecreet.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

artikel 21, § 2, c), van het decreet van het Vlaamse Gewest van 2 juli 1981 betreffende het beheer van afvalstoffen, zoals gewijzigd bij artikel 54, 5°, van het decreet van 12 december 1990 betreffende het bestuurlijk beleid, schendt niet de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten, noch de artikelen 10 en 11 van de Grondwet (vroegere artikelen 6 en *6bis*).

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 14 juli 1994.

De griffier,

De voorzitter,

L. Potoms

L. De Grève