

Rolnummer 5551
Arrest nr. 15/2014 van 29 januari 2014

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vragen over artikel 12 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen (vóór de wijziging ervan bij artikel 21 van het decreet van 22 april 2005), gesteld door het Hof van Beroep te Brussel.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters A. Alen en J. Spreutels, de rechters E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût en T. Giet, en, overeenkomstig artikel 60*bis* van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, emeritus voorzitter M. Bossuyt, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van emeritus voorzitter M. Bossuyt,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging

Bij arrest van 18 december 2012 in zake de cvba « Haras » tegen de « Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij », waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 11 januari 2013, heeft het Hof van Beroep te Brussel de volgende prejudiciële vragen gesteld :

« 1. Schendt artikel 12 Afvalstoffendecreet (Decr. VI. R. 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen, zoals later gewijzigd) in de versie zoals die luidde voor de decreetwijziging bij artikel 21 van het decreet van 22 april 2005 (B.S. 13 mei 2005), in werking getreden op 1 januari 1995, het legaliteitsbeginsel zoals gewaarborgd door de artikelen 12, tweede lid, en 14 van de Grondwet alsook artikel 7 van het E.V.R.M. in zover het begrip ‘ achterlaten van afvalstoffen ’ uit deze bepaling zo ruim geïnterpreteerd wordt dat een persoon die zelf geen afvalstoffen (op actieve wijze) heeft achtergelaten maar enkel eigenaar is geworden van een terrein waarop iemand anders afvalstoffen heeft achtergelaten en die niet onmiddellijk ingaat op een bevel tot verwijdering van de aangetroffen afvalstoffen, strafrechtelijk kan worden aangesproken op grond van dat artikel in samenlezing met artikel 56 Afvalstoffendecreet en in samenlezing met artikel 37 Afvalstoffendecreet gehouden kan worden tot terugbetaling van de door OVAM gemaakte kosten voor ambtshalve verwijdering ?

2. Schendt artikel 12 Afvalstoffendecreet in de versie zoals die luidde voor de decreetwijziging bij artikel 21 van het decreet van 22 april 2005 (B.S. 13 mei 2005), in werking getreden op 1 januari 1995, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in zoverre deze bepaling dermate ruim geïnterpreteerd wordt dat twee fundamenteel onderscheiden situaties gelijk worden behandeld, te weten de situatie waarin een persoon afvalstoffen actief achterlaat op een terrein en naderhand nalaat om deze afvalstoffen te verwijderen overeenkomstig de reglementering, enerzijds, en de situatie waarin een persoon [...] zelf geen afvalstoffen actief heeft achtergelaten maar [...] zonder op de hoogte te zijn van de aanwezigheid van afvalstoffen, eigenaar is geworden van een terrein waarop een andere persoon afvalstoffen heeft achtergelaten en [...] geen gevolg geeft aan een bevel tot verwijdering van afvalstoffen, anderzijds ? ».

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- de cvba « Haras », met zetel te 1820 Steenokkerzeel, Mulslaan 17;
- de « Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij », met zetel te 2800 Mechelen, Stationsstraat 10;
- de Vlaamse Regering.

Op de openbare terechtzitting van 23 oktober 2013 :

- zijn verschenen :
 - . Mr. B. Van Weerd *loco* Mr. P. Flamey en Mr. P. Vervoort, advocaten bij de balie te Antwerpen, voor de cvba « Haras »;

. Mr. H.-K. Carême, tevens *loco* Mr. P. Luypaers, advocaten bij de balie te Leuven, voor de « Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij »;

. Mr. K. Caluwaert *loco* Mr. P. Van Orshoven, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Vlaamse Regering;

- hebben de rechters-verslaggevers T. Merckx-Van Goey en J.-P. Moerman verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

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

Verskillende soorten afvalstoffen zijn gestort op een terrein, dat thans eigendom is van de appellante voor de verwijzende rechter, tussen het begin van de jaren 1970 en het einde van de jaren 1980. Een vergunning om er inerte afvalstoffen op te slaan, werd, vanaf 8 september 1980, verleend aan een exploitant onderscheiden van de natuurlijke persoon (Karel Verstreken), die in die tijd eigenaar was van het terrein in kwestie. Die vergunning werd op 27 maart 1986 ingetrokken door de bestendige deputatie van de provincie Brabant wegens de niet-naleving van de exploitatievoorwaarden.

Bij brief van 16 juni 1986 maande de « Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij » (hierna : OVAM) Karel Verstreken aan het terrein volledig te nivelleren en af te werken met een « bewortelingslaag » van 1,50 meter dikte.

Na te hebben vastgesteld dat Karel Verstreken zijn terrein niet saneerde en hem in gebreke te hebben gesteld, leidt de OVAM op 25 april 1991 tegen hem een procedure in tot ambtshalve verwijdering van de afvalstoffen.

Volgens een proces-verbaal nr. 94/0319 van 7 september 1994, waarin de Milieu-inspectie van Vlaams Brabant onder meer stelt dat op het terrein waarvan de poorten en afsluiting zijn vernield en waartoe iedereen vrije toegang heeft via de achterkant en de zijkanten en dat « de sluikstortingen enorm zijn », verklaart een bestuurder van de nv « Haras » : « U brengt mij op de hoogte van Uw vaststellingen. Wij zijn eigenaar geworden van dit terrein door overname van de nalatenschap van de heer Verstreken Karel op 2 juni 1992. Uit een schattingsverslag bleek dat de waarde van de genoemde percelen 0,- Bfr. was. Wij waren ons niet bewust van het feit dat op deze percelen een procedure ambtshalve sanering rustte. Ik kan u bevestigen dat wij daar niets gestort hebben. Al de afvalstoffen die u opmerkte zijn door derden gestort. [...] ».

Op hetzelfde adres als de zetel van de cvba (en de vroegere nv) « Haras » is de nv « Boerke Buelens » gevestigd, die actief is als tuinhandelszaak. Een deel van de overgenomen gronden paalde aan de gronden van die vennootschap.

Het proces-verbaal, waarin de inspecteur gewag maakt van een overtreding van de artikelen 12 en 14, § 1, van het afvalstoffendecreet, wordt bezorgd aan de procureur des Konings en aan de nv « Haras ».

Op 26 oktober 1994 antwoordt het bestuur Milieu-inspectie van Vlaams-Brabant dat het akkoord kan gaan met de « grote lijnen » van een door de nv « Haras » op 18 oktober 1994 voorgesteld saneringsplan. Een firma had een offerte aangeboden om voor 232 000 frank, exclusief btw, alle klasse II-vuil af te voeren naar een geschikte stortplaats.

Op 16 mei 1995 wordt een eindrapport ingediend door de vennootschap « Bouwen en Milieu », gemandateerd door de OVAM, waaruit blijkt dat tussen 1969 en 1972 niet alleen inerte afvalstoffen maar ook een belangrijke hoeveelheid pathogeen ziekenhuisafval (operatieafval, medicijnen, injectienaalden, bacteriekolonies) werden gestort op het terrein.

Op 1 maart 1996 stelt de OVAM de cvba « Haras » in gebreke om de afvalstoffen op het terrein te verwijderen.

Op 19 november 1996 erkent de OVAM, in een schrijven gericht aan de cvba « Haras », dat zij over geen enkel document beschikt waarin wordt verklaard dat die partij de afvalstoffen op het betrokken terrein zelf zou hebben gestort, maar dat haar hoedanigheid van huidige eigenaar op zich volstaat om haar ertoe te kunnen aanmanen de werkzaamheden tot verwijdering van de afvalstoffen uit te voeren.

Op 21 oktober 1997 deelt het parket te Brussel de advocaat van de appellante voor de verwijzende rechter mee dat hij het strafdossier ten laste van de vennootschap « Haras » seponeert.

Op 11 maart 1999 besluit de OVAM tot de ambtshalve sanering.

Bij arrest nr. 168.992 van 15 maart 2007 heeft de Raad van State het beroep tot vernietiging van de beslissing van OVAM van 11 maart 1999 tot ambtshalve sanering verworpen.

Op 9 maart 2004 dagvaardt de OVAM de cvba « Haras » tot terugbetaling van de kosten van de ambtshalve sanering. In het vonnis van 15 december 2009 van de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel wordt de cvba « Haras » veroordeeld tot terugbetaling van de saneringskosten ten belope van 8 490 320,80 euro en de gerechtelijke interesten vanaf de dagvaarding.

De cvba « Haras » heeft tegen dat vonnis hoger beroep aangetekend. Het verwijzende rechtscollege is ingegaan op haar verzoek om de door haar voorgestelde twee prejudiciële vragen te stellen aan het Hof.

III. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van de eerste prejudiciële vraag

A.1. De cvba « Haras » is van oordeel dat iemand enkel kan worden geacht afvalstoffen te hebben « achtergelaten » in de zin van artikel 12 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen (hierna : Afvalstoffendecreet), vóór de wijziging ervan bij artikel 21 van het decreet van 22 april 2005, indien die persoon zelf op actieve wijze de afvalstoffen heeft gedeponerd, wat te dezen niet het geval is.

Volgens de appellante voor het verwijzende rechtscollege is de opgelegde ambtshalve verwijdering van afvalstoffen een straf, en moet artikel 12 van het Afvalstoffendecreet, in samenhang gelezen met de artikelen 37 en 56 ervan, derhalve voldoen aan het wettigheidsbeginsel in strafzaken dat is vervat in de artikelen 12 en 14 van de Grondwet, alsook in artikel 7 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

De cvba « Haras » stelt dat zij op het ogenblik dat zij het betrokken terrein in gebruik nam, onmogelijk kon voorzien dat zij op basis van de in het geding zijnde bepaling aansprakelijk kon worden gesteld voor de ambtshalve verwijdering van achtergebleven afvalstoffen. Uit de gebruikelijke betekenis van « achterlaten » kan enkel worden afgeleid dat het zich ontdoen van afvalstoffen wordt verboden.

A.2. De OVAM is van mening dat voor diegene die een illegaal afvalstort in stand houdt, voldoende duidelijk is dat dat gedrag strafbaar is. Het feit dat hij de afvalstoffen niet zelf op het terrein heeft gedeponerd, doet hieraan geen afbreuk.

Volgens de OVAM is de verplichting om afvalstoffen te verwijderen een bijzondere vorm van teruggave die wordt bevolen met het oog op het beëindigen van een wederrechtelijke toestand. Die verplichting is niet strafrechtelijk van aard. De OVAM voegt daaraan nog toe dat er geen verregaande beperking is van het eigendomsrecht.

A.3. De Vlaamse Regering betoogt dat met het begrip «achterlaten» in artikel 12 van het Afvalstoffendecreet niet alleen het storten wordt bedoeld, maar ook het verzuim om de gedeponeerde afvalstoffen te verwijderen. Een persoon die zelf geen afvalstoffen heeft achtergelaten, zal niet strafrechtelijk verantwoordelijk worden gesteld louter en alleen omdat afvalstoffen werden aangetroffen, maar omdat hij verzuimt op een bevel tot verwijdering van de afvalstoffen in te gaan. Artikel 12 van het Afvalstoffendecreet, in samenhang gelezen met artikel 56, 1°, ervan, maakt het voor diegene op wie die bepalingen van toepassing zijn mogelijk de handelingen en verzuimen te kennen die zijn strafrechtelijke aansprakelijkheid teweegbrengen.

Bovendien moet volgens de Vlaamse Regering rekening worden gehouden met de bijzondere hoedanigheid of functie van de persoon tot wie strafbepalingen zijn gericht. Van een professionele onderneming als de cvba «Haras» mag worden verwacht dat zij de nodige waakzaamheid aan de dag legt bij de aankoop van een terrein waarvan bekend is dat het in het verleden is gebruikt als stortplaats. De vergelijking die door het verwijzende rechtscollege wordt gemaakt met de «onschuldige bezitter» in de zin van artikel 10, § 2, van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 22 februari 1995 betreffende de bodemsanering (hierna: Bodemsaneringsdecreet), gaat dus niet op.

De Vlaamse Regering is van oordeel dat de in het geding zijnde bepaling, in samenhang gelezen met artikel 37 van het Afvalstoffendecreet, niet tot een andere conclusie leidt. De persoon die geen afvalstoffen heeft achtergelaten, zal enkel worden aangesproken voor de kosten van de ambtshalve verwijdering wanneer hij in gebreke blijft de afvalstoffen te verwijderen. Die maatregel is overigens geen strafrechtelijke sanctie, zodat het strafrechtelijk wettigheidsbeginsel daarop niet toepasselijk is.

A.4. De cvba «Haras» antwoordt dat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM, 22 november 2007, *Hamer t. België*) heeft geoordeeld dat een stedenbouwkundige herstellvordering een straf uitmaakt in de zin van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Rekening houdend met de zeer zware gevolgen van de ambtshalve verwijdering – de cvba «Haras» wordt aangesproken voor 8 500 000 euro kosten – moet de maatregel worden beschouwd als een straf in de zin van het voormelde Verdrag waarop het wettigheidsbeginsel van toepassing is.

De appellante voor het verwijzende rechtscollege dient de sanering van de gronden niet enkel te gedogen, maar wordt tevens aangesproken voor de kostprijs ervan. De decretale bepalingen op basis waarvan zij wordt aangesproken, worden zodanig extensief geïnterpreteerd dat zij het strafrechtelijk wettigheidsbeginsel schenden.

A.5. De OVAM repliceert dat het gegeven dat een herstelmaatregel op het gebied van stedenbouw een straf is in de zin van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, niet tot gevolg heeft dat die maatregel strafrechtelijk is in de zin van de Belgische wetgeving.

De OVAM betoogt nog dat «achterlaten» niet alleen «dumpen» betekent, maar ook «ergens laten liggen». Artikel 12 van het Afvalstoffendecreet verbiedt ook het «verwijderen», wat onder andere het «afvoeren», «eliminieren», «wegdoen» betekent.

De decreetgever heeft een onderscheid gemaakt tussen het «achterlaten» en het «verwijderen». Het tweede begrip heeft betrekking op de emissie van afvalstoffen, zodat geen extensieve interpretatie wordt gegeven aan de in het geding zijnde bepaling.

A.6. De Vlaamse Regering blijft erbij dat niet alleen het laten staan of liggen van een voorwerp waarvan men zich ontdoet een strafbare handeling uitmaakt, maar ook het veroorzaken en laten voortduren van de aldus ontstane toestand nadat de «voortbrengende werking» heeft opgehouden. Gelet op de eenduidige interpretatie door verschillende rechtscolleges, kan er redelijkerwijze geen twijfel bestaan over de exacte betekenis van het begrip achterlaten in de zin van artikel 12 van het Afvalstoffendecreet en is er dus helemaal geen sprake van een verboden strafbaarstelling «bij analogie».

Ten aanzien van de tweede prejudiciële vraag

A.7. Volgens de cvba « Haras » bevindt de persoon die zelf geen afvalstoffen heeft gedumpt maar toch wordt aangesproken om de kosten voor een ambtshalve verwijdering van die afvalstoffen te dragen, zich niet in eenzelfde situatie als de persoon die zelf afvalstoffen heeft gedumpt en daaropvolgend wordt aangesproken om de kosten voor een ambtshalve verwijdering van die afvalstoffen te dragen. In de interpretatie die de OVAM aan artikel 37 van het Afvalstoffendecreet geeft, zouden beide categorieën van personen niettemin kunnen worden aangesproken om die kosten te dragen.

De cvba « Haras » merkt op dat die kosten 8 500 000 euro bedragen en dat de OVAM toegeeft dat de appellante voor het verwijzende rechtscollege de afvalstoffen niet zelf heeft achtergelaten.

De cvba « Haras » is van mening dat de aanpak van de OVAM leidt tot onredelijke gevolgen voor een « onschuldige bezitter » en dat zulks niet verenigbaar is met het beginsel « de vervuiler betaalt ».

De appellante voor het verwijzende rechtscollege merkt op dat krachtens artikel 10, § 2, van het Bodemsaneringsdecreet de persoon die is gehouden de sanering uit te voeren, daartoe niet is verplicht indien hij onder meer het bewijs levert dat hij de verontreiniging niet zelf heeft veroorzaakt.

Waarschijnlijk is er in het Afvalstoffendecreet geen vergelijkbare regeling omdat onder het begrip « achterlaten » niet het « verzuim om de door een andere persoon gedumpte afvalstoffen op te ruimen » kan worden begrepen.

Volgens de cvba « Haras » kan het beoogde doel ook worden bereikt door alleen diegene aan te spreken die de afvalstoffen heeft gedumpt. Artikel 37 van het Afvalstoffendecreet bepaalt dat de kosten slechts kunnen worden verhaald op de persoon die artikel 12 ervan heeft overtreden, namelijk hij die de afvalstoffen heeft achtergelaten.

De appellante voor het verwijzende rechtscollege besluit dat eenzelfde behandeling van personen die geen afvalstoffen hebben achtergelaten, onredelijk is en dat de gevolgen voor haar niet in een redelijke verhouding staan tot het beoogde doel.

A.8. De OVAM is van mening dat er wel degelijk een verantwoording is voor de gelijke behandeling.

De verantwoording bestaat erin dat artikel 12 van het Afvalstoffendecreet een zakelijke werking heeft. De verplichting om afvalstoffen te verwijderen is een bijzondere vorm van teruggave die *in rem* wordt bevolen. Het doel is het beëindigen van een wederrechtelijke toestand en inzonderheid het vrijwaren van de gezondheid van de mens en van het milieu tegen de schadelijke invloed van afvalstoffen.

Volgens de OVAM is het verwezenlijken van het opgelegde herstel van het leefmilieu van een hogere orde dan het eigendomsrecht van de eigenaar van een vaste inrichting.

De OVAM stelt dat de vergelijking met de regeling van het Bodemsaneringsdecreet niet pertinent is, nu de cvba « Haras » kennelijk op de hoogte was van de staat van het terrein toen zij eigenares werd. De afwezigheid van een vergelijkbare regeling zou bovendien als een leemte in het Afvalstoffendecreet moeten worden beschouwd.

De OVAM merkt ten slotte op dat de eigenaar van een terrein waarop vroeger afvalstoffen zijn achtergelaten, beschikt over een aantal middelen om de aansprakelijke derden aan te spreken, zoals de gemeenschappelijke aansprakelijkheidsregeling.

A.9. Ook de Vlaamse Regering is van mening dat de gelijke behandeling verantwoord is.

Naar het oordeel van de Vlaamse Regering is het legitiem het onbeheerd achterlaten van afvalstoffen op zichzelf als een overtreding te beschouwen, ook wanneer de houder van het goed niet actief afvalstoffen heeft achtergelaten. Die bestraffing vloeit voort uit de doelstelling van het Afvalstoffendecreet, dat erop gericht is de gezondheid van de mens en het milieu te vrijwaren tegen de schadelijke invloed van afvalstoffen. Het verbod op het achterlaten van afvalstoffen - wat een risico inhoudt voor het leefmilieu en de volksgezondheid - en de daaraan verbonden ambtshalve verwijdering, in de zin van artikel 37 van het Afvalstoffendecreet, past dan ook binnen de verwezenlijking van die decretale doelstelling.

Volgens de Vlaamse Regering is de maatregel dus objectief en redelijk verantwoord. Bovendien is de omstandigheid dat een persoon die zelf geen afvalstoffen heeft achtergelaten maar die zeggenschap heeft over het betrokken goed en die geen gevolg geeft aan een bevel tot verwijdering van afvalstoffen wordt aangesproken voor de kosten van de ambtshalve verwijdering, niet onevenredig, mede omdat artikel 12 van het Afvalstoffendecreet, in samenhang gelezen met artikel 37 ervan, niet belet dat de in gebreke gestelde persoon beroep instelt tegen de oorspronkelijke vervuiler of de vorige eigenaar van het terrein.

A.10. De cvba « Haras » antwoordt dat de doelstelling van de decreetgever niet ertoe kan leiden dat degene die de vervuiling niet heeft veroorzaakt, wordt aangesproken voor de kosten van de ambtshalve verwijdering van afvalstoffen.

Volgens de appellante voor het verwijzende rechtscollege druist die zienswijze in tegen het beginsel « de vervuiler betaalt ».

Bovendien is het afwentelen van de kosten voor de ambtshalve verwijdering onredelijk.

Dat de appellante de mogelijkheid zou hebben om de kosten te verhalen, doet geen afbreuk aan het feit dat de maatregel tegenover haar onredelijk en discriminerend is. Bovendien heeft zij niet de vereiste middelen en bevoegdheden om de vervuilers op te sporen.

A.11. De OVAM herhaalt in haar memorie van antwoord de argumentatie van haar eerste memorie.

A.12. De Vlaamse Regering repliceert nog dat de recuperatie van de kosten van de ambtshalve verwijdering louter het gevolg is van de opgelegde veiligheidsmaatregel die ertoe strekt een dreigend of ernstig gevaar voor de mens of het leefmilieu te elimineren of te reduceren. Die maatregel wordt opgelegd in het algemeen belang en is niet gericht tegen een bepaalde persoon, maar geschiedt *in rem*.

Volgens de Vlaamse Regering is de maatregel ook niet onevenredig, omdat hij niet belet dat beroep wordt ingesteld tegen de oorspronkelijke vervuiler of tegen de vorige eigenaar van het terrein. De Vlaamse Regering stelt vast dat de cvba « Haras » met geen woord rept over de mogelijkheid om regres uit te oefenen op de persoon van wie zij het terrein kocht en die naar haar oordeel verantwoordelijk is voor de afvalstoffen.

De Vlaamse Regering is van mening dat de vergelijking met de regeling voor de « onschuldige bezitter » van het Bodemsaneringsdecreet niet opgaat. Overigens vloeit het ontbreken van een verschoningsgrond in het Afvalstoffendecreet rechtstreeks voort uit de bij dat decreet omgezette Europese richtlijn 75/442/EEG van de Raad van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen.

De Vlaamse Regering stelt nog dat, in overeenstemming met het beginsel « de vervuiler betaalt » zoals verwoord in artikel 15 van de voormelde richtlijn, de kosten van de verwijdering van afvalstoffen voor rekening zijn van de houder die afvalstoffen afgeeft aan een ophaler of onderneming als bedoeld in artikel 9, en/of de voorgaande houders of de producent van het product dat tot het ontstaan van de afvalstoffen heeft geleid. Volgens het Hof van Justitie van de Europese Unie sluit de richtlijn niet uit dat de kosten van de verwijdering in bepaalde gevallen moeten worden gedragen door een of meer personen die noch de producenten, noch de bezitters van de afvalstoffen zijn.

De Vlaamse Regering besluit dat het beginsel « de vervuiler betaalt » zich dus niet ertegen verzet dat de persoon die moet worden beschouwd als de « houder » van de afvalstoffen in de zin van de voormelde richtlijn, wordt verplicht de kosten van de sanering te dragen indien die persoon heeft bijgedragen aan het ontstaan van die afvalstoffen en aan het risico van vervuiling.

- B -

B.1. Het Hof van Beroep te Brussel vraagt het Hof of artikel 12 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen (hierna : Afvalstoffendecreet), zoals vervangen bij het decreet van 20 april 1994 en vóór de wijziging ervan bij het decreet van 22 april 2005, verenigbaar is met, enerzijds, de artikelen 12 en 14 van de Grondwet en artikel 7 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (eerste prejudiciële vraag) en, anderzijds, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet (tweede prejudiciële vraag).

Zoals het van toepassing is op het voor het verwijzende rechtscollege hangende geschil bepaalde artikel 12 van het Afvalstoffendecreet :

« Het is verboden afvalstoffen achter te laten of te verwijderen in strijd met de voorschriften van dit decreet of de uitvoeringsbesluiten ».

Het Hof wordt verzocht die bepaling te toetsen, in samenhang gelezen met de artikelen 56 en 37 van het Afvalstoffendecreet, die, in de redactie zoals gewijzigd bij het decreet van 20 april 1994, bepaalden :

« Art. 56. Met een gevangenisstraf van één maand tot vijf jaar en met een geldboete van 100 frank tot 10 miljoen frank of met één van die straffen allen, wordt gestraft :

1. hij die de voorschriften, vastgesteld door of krachtens dit decreet of de voorschriften van de verleende vergunning overtreedt;

[...] ».

« Art. 37. Wanneer afvalstoffen worden achtergelaten of verwijderd in overtreding van artikel 12 van dit decreet, en er hierdoor risico bestaat van hinder of schade voor de mens of het leefmilieu, kan de OVAM deze afvalstoffen ambtshalve verwijderen. De OVAM kan hiertoe de bijstand vorderen van de rijkswacht, de politie, de brandweer, de civiele bescherming en andere besturen.

Zo mogelijk wordt de overtreder vooraf gehoord. In ieder geval worden de maatregel en de motieven ervan ter kennis gebracht van de overtreder bij aangetekend schrijven.

De ambtshalve verwijdering vindt plaats op kosten van de overtreder ».

B.2. De verwijzende rechter vraagt of artikel 12 van het Afvalstoffendecreet bestaanbaar is met de artikelen 12 en 14 van de Grondwet alsook met artikel 7 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, in zoverre de uitdrukking « achterlaten van afvalstoffen » in die bepaling « zo ruim geïnterpreteerd wordt dat een persoon die zelf geen afvalstoffen (op actieve wijze) heeft achtergelaten maar enkel eigenaar is geworden van een terrein waarop iemand anders afvalstoffen heeft achtergelaten en die niet onmiddellijk ingaat op een bevel tot verwijdering van de aangetroffen afvalstoffen, strafrechtelijk kan worden aangesproken op grond van dat artikel in samenlezing met artikel 56 Afvalstoffendecreet en in samenlezing met artikel 37 Afvalstoffendecreet gehouden kan worden tot terugbetaling van de door OVAM gemaakte kosten voor ambtshalve verwijdering ».

B.3. Zoals blijkt uit de parlementaire voorbereiding is artikel 12 van het Afvalstoffendecreet, in de versie ingevoerd bij het decreet van 20 april 1994 tot wijziging van het decreet van 2 juli 1981 betreffende het beheer van afvalstoffen, geïnspireerd op een Europese richtlijn :

« Artikel 11 [van het ontwerp – later artikel 12] omvat twee verbodsbepalingen :

- het is verboden afvalstoffen achter te laten;
- het is verboden afvalstoffen te verwijderen in strijd met de voorschriften van dit decreet of met de uitvoeringsbesluiten ervan.

Artikel 4, tweede lid van de richtlijn 75/442/EEG, zoals gewijzigd door richtlijn 91/156/EEG, bepaalt dat de Lid-Staten de nodige maatregelen moeten nemen om het onbeheerd achterlaten en het ongecontroleerd lozen of verwijderen van afvalstoffen te verbieden. Artikel 11 beoogt dit te verwezenlijken door het onbeheerd achterlaten, evenals het verwijderen van afvalstoffen in strijd met de voorschriften van het Afvalstoffendecreet of de uitvoeringsbesluiten ervan te verbieden. Gelijkaardige verbodsbepalingen waren reeds opgenomen in artikel 2 van de wet van 22 juli 1974 op de giftige afval en artikel 5 en 6 van het decreet van 2 juli 1981 » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 1993-1994, nr. 485/1, p. 41).

In het verslag namens de Commissie voor Leefmilieu en Natuurbehoud is gesteld :

« Het is verboden afvalstoffen achter te laten of te verwijderen in strijd met de voorschriften van dit decreet of de uitvoeringsbesluiten ervan.

Ondanks het voorgaande is louter voldoen aan de wettelijke bepalingen ontoereikend. De persoon die afvalstoffen beheert of verwijdert wordt immers verplicht naast de wettelijke verplichtingen al het redelijke te doen om elk risico ten opzichte van mens en milieu te

voorkomen of zoveel mogelijk te beperken » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 1993-1994, nr. 485/3, p. 14) .

Meer specifiek met betrekking tot het ambtshalve verwijderen van afvalstoffen bedoeld in artikel 37 van het Afvalstoffendecreet is in de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet gesteld :

« Dit artikel komt in de plaats van de bestaande bepalingen van het Afvalstoffendecreet i.v.m. de ‘ ambtshalve verwijdering ’ van afvalstoffen. Deze bepalingen verlenen aan de OVAM de bevoegdheid om ambtshalve de afvalstoffen van een onderneming te verwijderen die na ingebrekestelling nalaat om zelf deze afvalstoffen overeenkomstig de voorschriften van het decreet te verwijderen. Art. 21, § 2, c) van het decreet bepaalt dat de ambtshalve verwijdering door OVAM gebeurt op kosten van de in gebreke blijvende onderneming.

De Interuniversitaire Commissie tot Herziening van het Milieurecht heeft een voorstel van algemene bepalingen met betrekking tot de veiligheidsmaatregelen uitgewerkt, dat in de plaats zou komen van de verschillende bestaande regelingen in sectoriële milieuwetten en -decreten. In afwachting van de totstandkoming van een dergelijke algemene regeling, blijft het noodzakelijk om in het Afvalstoffendecreet een mogelijkheid te voorzien voor OVAM om ambtshalve afvalstoffen te verwijderen die worden achtergelaten of op een onwettige manier verwijderd en die een risico vormen van hinder of schade voor de mens of het leefmilieu. Zoals voorzien in het voorstel van algemene bepalingen van de Commissie-Bocken, wordt bepaald dat de overtreder zo mogelijk vooraf dient te worden gehoord en dat de met redenen omklede veiligheidsmaatregelen hem in ieder geval ter kennis [zullen] worden gebracht.

De problematiek van de aansprakelijkheid voor de kosten van de ambtshalve verwijdering, die op zeer summiere wijze geregeld is in de bestaande decretale bepalingen, wordt in het ontworpen artikel 36 niet geregeld, omdat het de bedoeling is deze kwestie te regelen d.m.v. algemene bepalingen m.b.t. aansprakelijkheid voor milieuschade, zoals voorgesteld door de Commissie-Bocken. Inmiddels blijft uiteraard het gemeenrechtelijk aansprakelijkheidsrecht van toepassing, wat *in casu* geen bijzondere moeilijkheden zou moeten opleveren vermits het achterlaten of verwijderen van afvalstoffen in strijd met het decreet een fout uitmaakt » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 1993-1994, nr. 485/1, pp. 55-56) .

B.4. Zonder dat het nodig is zich uit te spreken over het strafrechtelijke karakter van de ambtshalve verwijdering van de afvalstoffen op kosten van de overtreder, dient te worden vastgesteld dat artikel 37 van het Afvalstoffendecreet bepaalt dat die maatregel door de OVAM kan worden bevolen wanneer afvalstoffen zijn achtergelaten met schending van artikel 12 van dat decreet, zonder onderscheid naargelang de overtreder, die geen onmiddellijk gevolg heeft gegeven aan een bevel tot verwijdering van de afvalstoffen en ten aanzien van wie de maatregel is bevolen, al dan niet de dader is van het strafrechtelijk misdrijf bestaande in het achterlaten van die afvalstoffen, beoogd in het in het geding zijnde artikel 12 van hetzelfde decreet.

B.5. Het is bijgevolg niet nodig te bepalen of de persoon die geen afvalstoffen op actieve wijze zou hebben achtergelaten, maar uitsluitend eigenaar zou zijn geworden van een terrein waarop een derde afvalstoffen heeft achtergelaten, strafrechtelijk kan worden vervolgd op grond van artikel 12 van het Afvalstoffendecreet.

B.6. De eerste prejudiciële vraag behoeft geen antwoord.

B.7. De verwijzende rechter vraagt ook of artikel 12 van het Afvalstoffendecreet, in de versie vóór de wijziging ervan bij artikel 21 van het decreet van 22 april 2005, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt «in zoverre deze bepaling dermate ruim geïnterpreteerd wordt dat twee fundamenteel onderscheiden situaties gelijk worden behandeld, te weten de situatie waarin een persoon afvalstoffen actief achterlaat op een terrein en naderhand nalaat om deze afvalstoffen te verwijderen overeenkomstig de reglementering, enerzijds, en de situatie waarin een persoon [...] zelf geen afvalstoffen actief heeft achtergelaten maar [...] zonder op de hoogte te zijn van de aanwezigheid van afvalstoffen, eigenaar is geworden van een terrein waarop een andere persoon afvalstoffen heeft achtergelaten en [...] geen gevolg geeft aan een bevel tot verwijdering van afvalstoffen, anderzijds ».

B.8. Artikel 12 van het Afvalstoffendecreet, in de versie ingevoerd bij het decreet van 20 april 1994, verbiedt het achterlaten van afvalstoffen of het verwijderen ervan in strijd met de voorschriften van het Afvalstoffendecreet of van de uitvoeringsbesluiten ervan.

De in het geding zijnde bepaling moet, in het licht van de context van de prejudiciële vraag, in samenhang worden gelezen met artikel 37 van het Afvalstoffendecreet, dat voorschrijft dat de ambtshalve verwijdering, door de OVAM, wanneer door het achterlaten of verwijderen van afvalstoffen met overtreding van artikel 12 van dat decreet een risico bestaat van hinder of schade voor de mens of het leefmilieu, plaatsvindt op kosten van «de overtreder ».

Er dient tevens rekening te worden gehouden met artikel 13, § 1, van dat decreet, dat bepaalt :

« Onverminderd de toepassing van andere bepalingen van dit decreet en zijn uitvoeringsbesluiten is de natuurlijke persoon of rechtspersoon die afvalstoffen beheert of verwijdert, verplicht alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevraagd om gevaar voor de gezondheid van de mens of voor het leefmilieu, meer bepaald risico voor water, lucht, bodem, fauna en flora, geluids- of stankhinder, schade aan natuur- en landschapsschoon te voorkomen of zoveel mogelijk te beperken. De Vlaamse regering kan deze maatregelen nader omschrijven ».

B.9. Volgens het Afvalstoffendecreet, zoals de Vlaamse Regering en de OVAM het interpreteren, moet de eigenaar van een terrein waarop zich afvalstoffen bevinden maatregelen nemen wanneer een risico bestaat van hinder of schade voor de mens of het leefmilieu, en dient hij de kosten daarvan zelf te dragen, bij ontstentenis waarvan de kosten van een ambtshalve verwijdering door de OVAM op hem kunnen worden verhaald. In voorkomend geval kan de eigenaar die kosten verhalen op de personen die volgens hem aansprakelijk zijn voor de vervuiling.

Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen personen al naargelang zij wel of geen weet hadden of behoorden te hebben van de aanwezigheid van afvalstoffen op het terrein toen zij daarvan eigenaar zijn geworden.

B.10. Indien de eigenaar van een onroerend goed die wordt aangesproken door de OVAM om afvalstoffen op legale wijze te verwijderen en die bij ontstentenis daarvan wordt aangesproken om de kosten van een ambtshalve verwijdering te dragen, niet wist en niet behoorde te weten dat het onroerend goed verontreinigd was met afvalstoffen op het ogenblik dat hij eigenaar is geworden, zou het onredelijk zijn hem ertoe te verplichten ondanks zijn goede trouw de kosten van de ambtshalve verwijdering voor eigen rekening te nemen.

B.11. In zoverre de decreetgever de kostprijs van een ambtshalve verwijdering van afvalstoffen door de OVAM ten laste legt van de eigenaar van een onroerend goed dat is verontreinigd door afvalstoffen, niettegenstaande die eigenaar niet wist en niet behoorde te weten dat het onroerend goed was verontreinigd met afvalstoffen op het ogenblik dat hij eigenaar is geworden, schenden de artikelen 12 en 37 van het Afvalstoffendecreet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

In die interpretatie dient de prejudiciële vraag bevestigend te worden beantwoord.

B.12. Indien de eigenaar van een onroerend goed die wordt aangesproken door de OVAM om afvalstoffen op legale wijze te verwijderen en die bij ontstentenis daarvan wordt aangesproken om de kosten van een ambtshalve verwijdering te dragen, wist of behoorde te weten dat het onroerend goed was verontreinigd met afvalstoffen op het ogenblik dat hij eigenaar is geworden, kan redelijkerwijze worden aangenomen dat hij bij de overname van dat goed het risico heeft genomen om als eerste aansprakelijk te worden gesteld voor de kosten die de OVAM heeft moeten maken om de afvalstoffen ambtshalve te verwijderen die werden achtergelaten of verwijderd met overtreding van artikel 12 van het Afvalstoffendecreet, wanneer hierdoor een risico bestaat van hinder of schade voor de mens of het leefmilieu.

In die interpretatie schenden de artikelen 12 en 37 van het Afvalstoffendecreet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet, ermee rekening houdend dat noch die bepalingen, noch een andere bepaling eraan in de weg staan dat de eigenaar die wordt aangesproken voor de kosten van de ambtshalve sanering van een met afvalstoffen vervuild terrein, in voorkomend geval een regresvordering instelt tegen diegene die volgens hem aansprakelijk is voor het achterlaten van afvalstoffen in strijd met het Afvalstoffendecreet of de uitvoeringsbesluiten daarvan.

In die interpretatie dient de prejudiciële vraag ontkennend te worden beantwoord.

B.13. Het staat aan de verwijzende rechter te beoordelen of te dezen de goede trouw van de eigenaar ten tijde van de overname van het betrokken onroerend goed kan worden aangenomen.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

1. De eerste prejudiciële vraag behoeft geen antwoord.

2. - De artikelen 12 en 37 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen, vervangen bij het decreet van 20 april 1994 en vóór de wijziging bij artikel 21 van het decreet van 22 april 2005, schenden de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in de interpretatie dat zij de kostprijs van een ambtshalve verwijdering van afvalstoffen door de OVAM ten laste leggen van de eigenaar van een onroerend goed dat is verontreinigd door afvalstoffen, niettegenstaande die eigenaar niet wist en niet behoorde te weten dat het onroerend goed was verontreinigd met afvalstoffen op het ogenblik dat hij eigenaar is geworden.

- Dezelfde bepalingen schenden de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet in de interpretatie dat de eigenaar van een onroerend goed dat is verontreinigd door afvalstoffen, die wist of behoorde te weten dat het onroerend goed was verontreinigd met afvalstoffen op het ogenblik dat hij eigenaar is geworden, als eerste aansprakelijk wordt gesteld voor de kosten die de OVAM heeft moeten maken om de afvalstoffen ambtshalve te verwijderen die werden achtergelaten of verwijderd met overtreding van artikel 12 van het Afvalstoffendecreet, wanneer die afvalstoffen een risico hebben doen ontstaan van hinder of schade voor de mens of het leefmilieu.

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op de openbare terechtzitting van 29 januari 2014.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt