# Grondwettelijk Hof (Arbitragehof): Arrest van 29 Januari 2014 (België). RG 15/2014

* Datum : 29-01-2014
* Taal : Nederlands
* Sectie : Rechtspraak
* Bron : Justel N-20140129-7
* Rolnummer : 15/2014

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 60bis 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. Vl. 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 ? ».
(...)
III. In rechte
(...)
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,
P.-Y. Dutilleux
De voorzitter,
M. Bossuyt