

Uittreksel uit arrest nr. 36/2008 van 4 maart 2008

Rolnummers 4164 en 4195

In zake : de prejudiciële vragen over de artikelen 22, tweede lid, en 39 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning, artikel 13, § 1, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen en de artikelen 1382, 1383 en 1251, 3°, van het Burgerlijk Wetboek, gesteld door het Hof van Beroep te Gent en het Hof van Cassatie.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters M. Bossuyt en M. Melchior, en de rechters P. Martens, R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Moerman, E. Derycke en J. Spreutels, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter M. Bossuyt,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. *Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging*

a. Bij arrest van 16 februari 2007 in zake het openbaar ministerie en anderen tegen J.-M. L. en anderen, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 9 maart 2007, heeft het Hof van Beroep te Gent de volgende prejudiciële vragen gesteld :

1. « Schendt artikel 22, tweede lid, van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning de artikelen 12 en 14 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en met artikel 7 EVRM en artikel 15 van het BUPO-verdrag, doordat de omschrijving ' de nodige maatregelen treffen om schade, hinder en zware ongevallen te voorkomen en, om bij ongeval de gevolgen ervan voor de mens en het leefmilieu zo beperkt mogelijk te houden ' geen voldoende normatieve inhoud heeft om een misdrijf te kunnen definiëren ? »;

2. « Schendt artikel 13, § 1, van het decreet van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen de artikelen 12 en 14 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en met artikel 7 EVRM en artikel 15 van het BUPO-verdrag, doordat de omschrijving ' 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 ' geen voldoende normatieve inhoud heeft om een misdrijf te kunnen definiëren ? »;

3. « Schenden de artikelen 1382, 1383 en 1251, 3°, van het Burgerlijk Wetboek de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in zoverre zij de derden-schadelijders van bedieningshandelingen van vennootschapsorganen die geen bedrog, zware schuld of regelmatig weerkerende schuld uitmaken, toelaten gezegde organen volledig aansprakelijk te stellen en de rechtspersoon toelaten volledig verhaal te nemen, terwijl artikel 18 van de wet betreffende de arbeidsovereenkomsten van 3 juli 1978 en artikel 2 van de wet van 10 februari 2003 betreffende de aansprakelijkheid van en voor personeelsleden in dienst van openbare rechtspersonen werknemers, respectievelijk personeelsleden in dienst van openbare rechtspersonen, wier toestand statutair is geregeld, slechts aansprakelijk stellen, rechtstreeks of bij regres, in geval van bedrog, zware schuld of eerder gewoonlijk dan toevallig voorkomende lichte schuld ? ».

b. Bij arrest van 3 april 2007 in zake A.D. tegen M.B. en anderen, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 17 april 2007, heeft het Hof van Cassatie de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schenden de artikelen 22, tweede lid, en 39 van het decreet van de Vlaamse Raad van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning, de artikelen 12 en 14 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, doordat de omschrijving ' de nodige maatregelen treffen om hinder te voorkomen ' geen voldoende nauwkeurige normatieve inhoud heeft om een misdrijf te kunnen definiëren en doordat op deze manier een niet te verantwoorden verschil in behandeling in het leven wordt geroepen tussen de rechtsonderhorigen die vervolgd worden voor andere misdrijven en diegenen die vervolgd worden wegens het niet-nakomen van de zorgvuldigheidsplicht zoals omschreven in artikel 22, tweede lid, van het Milieuvergunningsdecreet ? ».

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 4164 en 4195 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

(...)

III. *In rechte*

(...)

Over de eerste en de tweede prejudiciële vraag in de zaak nr. 4164 en over de prejudiciële vraag in de zaak nr. 4195

B.1.1. In de zaak nr. 4164 vraagt het Hof van Beroep te Gent of artikel 22, tweede lid, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning (hierna : het milieuvergunningsdecreet), enerzijds, en artikel 13, § 1, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen (hierna : het afvalstoffendecreet), anderzijds, een schending inhouden van het wettigheidsbeginsel in strafzaken, al dan niet in samenhang gelezen met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, doordat die bepalingen geen voldoende normatieve inhoud zouden hebben om een misdrijf te kunnen definiëren.

B.1.2. In de zaak nr. 4195 vraagt het Hof van Cassatie of de artikelen 22, tweede lid, en 39 van het milieuvergunningsdecreet een schending inhouden van de artikelen 12 en 14, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 10 en 11, van de Grondwet, doordat de omschrijving « de nodige maatregelen treffen om hinder te voorkomen » geen voldoende normatieve inhoud zou hebben om een misdrijf te kunnen definiëren.

B.2.1. Artikel 22 van het milieuvergunningsdecreet bepaalt :

« De exploitant van een inrichting is verplicht de exploitatievoorwaarden na te leven.

Ongeacht de verleende vergunning moet hij steeds de nodige maatregelen treffen om schade, hinder en zware ongevallen te voorkomen en, om bij ongeval, de gevolgen ervan voor de mens en het leefmilieu zo beperkt mogelijk te houden.

De Vlaamse Regering stelt nadere regels vast in verband met de verplichtingen van de exploitant ».

Op grond van artikel 39 van het decreet is de niet-naleving van die bepaling strafbaar.

B.2.2. Artikel 13, § 1, van het afvalstoffendecreet 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 ».

Op grond van artikel 56, 1°, van het voormelde decreet is de niet-naleving van die bepaling strafbaar.

B.3. Zowel het milieuvergunningende decreet als het afvalstoffende decreet en hun uitvoeringsbesluiten leggen de onderworpen personen en inrichtingen gedetailleerde verplichtingen op.

Naast de verplichting om de wettelijke voorschriften en de vergunningsvoorwaarden na te leven, heeft de decreetgever het noodzakelijk geacht de betrokkenen een algemene zorgvuldigheidsplicht op te leggen ter voorkoming en beperking van schade voor de gezondheid van de mens en het milieu. Strafrechtelijke aansprakelijkheid op grond van die bepaling is mogelijk, ook indien de wettelijke en administratieve regelingen strikt worden nageleefd.

B.4. Het opleggen van een algemene zorgvuldigheidsplicht zoals vervat in de in het geding zijnde bepalingen draagt bij tot de verwezenlijking van het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu, dat door artikel 23 van de Grondwet wordt gewaarborgd. Dit neemt niet weg dat, indien de niet-naleving van die verplichting strafrechtelijk wordt gestraft, ze moet voldoen aan de eisen van het wettigheidsbeginsel in strafzaken.

B.5.1. Door aan de wetgevende macht de bevoegdheid te verlenen, enerzijds, om te bepalen in welke gevallen en in welke vorm strafvervolgning mogelijk is en, anderzijds, om een wet aan te nemen op grond waarvan een straf kan worden bepaald en toegepast, waarborgen de artikelen 12, tweede lid, en 14 van de Grondwet aan elke burger dat geen enkele gedraging strafbaar zal worden gesteld en geen enkele straf zal worden opgelegd dan krachtens regels aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering.

B.5.2. Het wettigheidsbeginsel in strafzaken gaat bovendien uit van de idee dat de strafwet moet worden geformuleerd in bewoordingen op grond waarvan eenieder, op het ogenblik waarop hij een gedrag aanneemt, kan uitmaken of dat gedrag al dan niet strafbaar is. Het eist dat de wetgever in voldoende nauwkeurige, duidelijke en rechtszekerheid biedende bewoordingen bepaalt welke feiten strafbaar worden gesteld, zodat, enerzijds, degene die een gedrag aanneemt, vooraf op afdoende wijze kan inschatten wat het strafrechtelijke gevolg van dat gedrag kan zijn en, anderzijds, aan de rechter geen al te grote beoordelingsvrijheid wordt gelaten.

B.5.3. Het wettigheidsbeginsel in strafzaken staat evenwel niet eraan in de weg dat de wet aan de rechter een beoordelingsbevoegdheid toekent. Er dient immers rekening te worden gehouden met het algemene karakter van de wetten, de uiteenlopende situaties waarop zij van toepassing zijn en de evolutie van de gedragingen die zij bestraffen.

Aan het vereiste dat een misdrijf duidelijk moet worden omschreven in de wet, is voldaan wanneer de rechtzoekende, op basis van de bewoordingen van de relevante bepaling, en in voorkomend geval, met behulp van de interpretatie daarvan door de rechtscolleges, kan weten welke handelingen en welke verzuimen zijn strafrechtelijke aansprakelijkheid mee brengen.

B.5.4. Het is slechts bij het onderzoek van een specifieke strafbepaling dat het mogelijk is om, rekening houdend met de elementen eigen aan de misdrijven die zij wil bestraffen, te bepalen of de door de wetgever gehanteerde bewoordingen zo vaag zijn dat ze het door artikel 12, tweede lid, van de Grondwet gewaarborgde wettigheidsbeginsel zouden schenden.

B.6.1. Volgens artikel 22, tweede lid, van het milieuvergunningende decreet moet de exploitant van een inrichting, « ongeacht de verleende vergunning, [...] steeds de nodige maatregelen treffen om schade, hinder en zware ongevallen te voorkomen en, om bij ongeval, de gevolgen ervan voor de mens en het leefmilieu zo beperkt mogelijk te houden ».

B.6.2. De decreetgever kan, zonder het wettigheidsbeginsel te schenden, de rechter ermee belasten de graad van ernst te beoordelen vanaf welke een gedraging strafbaar is. De rechter zal, in de uitoefening van zijn beoordelingsbevoegdheid, rekening kunnen houden met de aanwijzingen vermeld in de regels in verband met de verplichtingen van de exploitant, die worden gepreciseerd in de uitvoeringsbesluiten van het milieuvergunningende decreet, meer bepaald in artikel 1, 24°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning.

B.6.3. Vermits de begrippen « schade » en « hinder » in het milieuvergunningende decreet niet worden gedefinieerd, dient men om de inhoud ervan te bepalen, zich te richten naar de gangbare betekenis ervan.

B.6.4. Bovendien blijkt uit de rechtspraak, inzonderheid van het Hof van Beroep te Gent - het verwijzende rechtscollege in de zaak nr. 4164, waarvan een arrest het voorwerp uitmaakt van een voorziening bij het Hof van Cassatie, dat een prejudiciële vraag heeft gesteld in de zaak nr. 4195 - dat niet elke schade of hinder de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de overtreders in het gedrag kan brengen. In die rechtspraak wordt immers geoordeeld dat artikel 22, tweede lid, eerste zinsdeel, van het milieuvergunningende decreet een algemene zorgvuldigheidsplicht oplegt bij de uitbating met het oog op, wat de omgeving betreft, het vermijden van abnormale hinder, dit is hinder die niet valt binnen de grenzen van wat een redelijk mens in dezelfde omstandigheden dient te aanvaarden, als normale hinder ten gevolge van de ligging ten opzichte van de inrichting die aan de oorsprong van die hinder ligt.

Die interpretatie steunt op volgende redengeving :

« In de context van het vergunningensysteem, met niet ingedeelde inrichtingen en als hinderlijk beschouwde inrichtingen ingedeeld in drie klassen naar gelang de graad waarin zij geacht worden belastend te zijn voor de mens en het leefmilieu door de decreetgever in het Milieuvergunningende decreet tot stand gebracht, moet immers worden aanvaard dat het hierbij niet kan gaan om elke hinder, hoe gering desgevallend ook. Tussen eigendommen in een bepaalde omgeving bestaat verder een soort evenwicht waarbij elke eigenaar of gebruiker van een eigendom een zekere hinder moet dulden die nu eenmaal eigen is aan het samenleven, *a fortiori* wanneer hierbij sprake is van de uitbating van een bedrijf » (Gent, 15 september 2006).

B.7.1. Artikel 22, tweede lid, van het milieuvergunningende decreet bepaalt verder dat de exploitant « de nodige maatregelen » moet nemen om schade, hinder en zware ongevallen te voorkomen en bij ongeval de gevolgen ervan voor de mens en het leefmilieu « zo beperkt mogelijk te houden ».

B.7.2. In soortgelijke zin verplicht artikel 13, § 1, van het afvalstoffende decreet de natuurlijke persoon of rechtspersoon die afvalstoffen beheert of verwijdert « alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevraagd om gevaar voor de gezondheid van de mens of voor het leefmilieu [...] te voorkomen of zoveel mogelijk te beperken ».

B.7.3. De aldus opgelegde zorgvuldigheidsplicht is niet beperkt tot het strikt naleven van de wettelijke en administratieve voorschriften, zij is algemeen en omvat aldus elke maatregel van voorzichtigheid of voorzorg.

B.8. De aard van de te beschermen rechtsgoederen, met name de gezondheid van de mens en het leefmilieu, kunnen de decreetgever ertoe aanzetten deze maximaal te beschermen. Door de complexiteit van de milieu-problematiek kunnen specifieke wettelijke voorschriften en vergunningsvoorwaarden evenwel niet steeds een adequate bescherming waarborgen aangezien voor de overheid of de vergunninghouder op het ogenblik van de afgifte van de vergunning zich steeds niet voorziene gevaren kunnen voordoen en de voortschrijdende technische ontwikkeling het niet mogelijk maakt alle te nemen maatregelen te preciseren.

B.9.1. Bij de beoordeling van die verplichting in het licht van het wettigheidsbeginsel in strafzaken moet voor ogen worden gehouden dat ze gericht is tot personen die beroepsmatig handelen en over goede informatie beschikken of kunnen beschikken ten aanzien van de wenselijkheid van hun gedragingen, zodat mag worden verwacht dat ze steeds de nodige waakzaamheid aan de dag leggen bij het onderkennen van de gevaren die de exploitatie van hun onderneming met zich brengt.

B.9.2. Bovendien staat de hun opgelegde algemene zorgvuldigheidsplicht niet op zich maar maakt zij deel uit van een bredere wettelijke en administratieve regeling waarin de verplichtingen van de exploitant nauwkeurig zijn omschreven en waardoor aan die algemene zorgvuldigheidsplicht een concrete omkadering wordt gegeven.

B.10.1. Niet elke aantasting of dreigende aantasting van de menselijke gezondheid of van het milieu brengt de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de betrokkenen in het geding. Voor het bestaan van een misdrijf is immers niet enkel een materieel element maar ook een moreel element vereist, dat te dezen bestaat in een gebrek aan voorzichtigheid of voorzorg.

B.10.2. Degenen tot wie de in het geding zijnde bepalingen zijn gericht, moeten maatregelen nemen zoals het een normaal zorgvuldige en vooruitziende persoon die zich in dezelfde omstandigheden bevindt, betaamt.

B.10.3. Of de betrokkenen aan de algemene zorgvuldigheidsplicht zijn tekortgeschoten, hangt af van hun persoonlijke omstandigheden en zal door de rechter *in concreto* moeten worden beoordeeld, in voorkomend geval met behulp van adviezen van deskundigen, en rekening houdend met, naar gelang van het geval, de best beschikbare technieken of die welke geen overmatig hoge kosten veroorzaken. Enkel wanneer onvoldoende maatregelen werden genomen, staat het morele element vast en kan een strafsanctie worden opgelegd.

B.11.1. De artikelen 22, tweede lid, en 39 van het milieuvergunningsdecreet en de artikelen 13, § 1, en 56, 1°, van het afvalstoffendecreet laten derhalve toe, voor hen op wie die strafbepalingen toepasselijk zijn, de feiten en nalatigheden te kennen die hun strafrechtelijke aansprakelijkheid meebrengen.

B.11.2. Uit wat voorafgaat volgt dat de in het geding zijnde bepalingen geen afbreuk doen aan het wettigheidsbeginsel in strafzaken.

B.12. De prejudiciële vragen dienen ontkennend te worden beantwoord.

Over de derde prejudiciële vraag in de zaak nr. 4164

B.13. De verwijzende rechter vraagt het Hof of de artikelen 1382, 1383 en 1251, 3°, van het Burgerlijk Wetboek een schending inhouden van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre zij ertoe leiden dat vennootschapsorganen volledig aansprakelijk zijn voor een onrechtmatige daad begaan in de bedieningshandelingen van de rechtspersoon en deze laatste een volledig regresrecht heeft, terwijl artikel 18 van de arbeidsovereenkomstenwet van 3 juli 1978 en artikel 2 van de wet van 10 februari 2003 « betreffende de aansprakelijkheid van en voor personeelsleden in dienst van openbare rechtspersonen » wier toestand statutair is geregeld, de werknemers of ambtenaren slechts aansprakelijk stellen, rechtstreeks of bij regres, in geval van bedrog, zware schuld of eerder dan toevallig voorkomende lichte schuld.

B.14.1. Een vennootschapsorgaan kan zich op de aansprakelijkheidsbeperking van artikel 18 van de arbeidsovereenkomstenwet van 3 juli 1978 beroepen wanneer het aansprakelijk wordt gesteld voor een handeling gesteld als werknemer. Een cumulatie tussen een bestuursmandaat en een arbeidsovereenkomst is immers mogelijk, in zoverre de bestuurder effectief onder het gezag van een vennootschapsorgaan staat en het gaat om een van zijn bestuursmandaat onderscheiden functie van werknemer.

B.14.2. De functie zelf van bestuurder kan niet onder gezag, en dus niet in het kader van een arbeidsovereenkomst, worden uitgeoefend en voor de fouten die hij begaat kan geen beroep worden gedaan op de aansprakelijkheidsbeperking van artikel 18 van de voormelde arbeidsovereenkomstenwet.

De afwezigheid van een gezagsverhouding biedt in dat geval een objectieve en redelijke verantwoording voor het verschil in behandeling met werknemers en met ambtenaren die de aansprakelijkheidsbeperking genieten die is vervat in artikel 18 van de arbeidsovereenkomstenwet en in artikel 2 van de voormelde wet van 10 februari 2003, en die zich in een dergelijke verhouding bevinden.

B.15. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

- De artikelen 22, tweede lid, en 39 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning schenden niet de artikelen 12 en 14 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 7 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en artikel 15 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

- De artikelen 13, § 1, en 56, 1°, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen schenden dezelfde bepalingen niet.

- De artikelen 1382, 1383 en 1251, 3°, van het Burgerlijk Wetboek, in zoverre zij van toepassing zijn op vennootschapsorganen, schenden de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet.

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989, op de openbare terechtzitting van 4 maart 2008.

De griffier,

P.-Y. Dutilleux.

De voorzitter,

M. Bossuyt.