

Rolnummers 4164 en 4195
Arrest nr. 36/2008 van 4 maart 2008

A R R E S T

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.

Memories en memories van antwoord zijn ingediend in de zaak nr. 4164 door :

- Maria Veryser, wonende te 8650 Houthulst, Poelkapellestraat 21a, Mariette Veryser, wonende te 8650 Houthulst, Poelkapellestraat 21, Rita Uleyn, wonende te 8650 Houthulst, Poelkapellestraat 23D, Gilbert Strubbe, wonende te 8650 Houthulst, Poelkapellestraat 23H, Marie-Claire Sarrazyn, wonende te 8650 Houthulst, Poelkapellestraat 23H, Albert Pysson, wonende te 8650 Houthulst, Poelkapellestraat 30, Arlette Danneel, wonende te 8650 Houthulst, Poelkapellestraat 30, Jacqueline Longuet, wonende te 8650 Houthulst, Poelkapellestraat 38, Reine-Marie Bossaert, uit eigen naam en namens haar minderjarige dochter Jolien Baes, wonende te 8650 Houthulst, Poelkapellestraat 23C;

- J.-M.L. en M.G.;
- de Vlaamse Regering;
- de Ministerraad.

Memories en memories van antwoord zijn ingediend in de zaak nr. 4195, met uitzondering van de Ministerraad, die geen memorie van antwoord heeft ingediend, door :

- A.D.;
- de Vlaamse Regering;
- de Waalse Regering;
- de Ministerraad.

Op de openbare terechtzitting van 18 december 2007 :

- zijn verschenen :

. Mr. J. Goethals *loco* Mr. Mr. A. Lust, advocaten bij de balie te Brugge, voor J.-M.L. en M.G.;

. Mr. E. Rentmeesters *loco* Mr. W. De Cuyper, advocaten bij de balie te Dendermonde, en Mr. K. Vanwynsberge, advocaat bij de balie te Antwerpen, voor A.D.;

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

- . Mr. P. Moërynck, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Waalse Regering;

. Mr. E. Jacobowitz, tevens *loco* Mr. P. De Maeyer, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers L. Lavrysen en P. Martens verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- zijn de zaken in beraad genomen.

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

II. De feiten en de rechtspleging in de bodemgeschillen

In de zaak nr. 4164 worden de beklaagden voor de verwijzende rechter ervan verdacht reukhinder, stofhinder, lawaaihinder, zwerfvuil en schade door ongedierte te hebben veroorzaakt ten nadele van de buurt en hiermee een inbreuk te hebben gepleegd op de zorgvuldigheidsplicht vervat in de artikelen 22 en 39, § 1, 2°, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning. Tevens worden ze ervan verdacht afvalstoffen op zodanige wijze te hebben opgeslagen en/of verwerkt dat daardoor bodemverontreiniging, reukhinder en lawaaihinder werd veroorzaakt ten nadele van de buurt, waardoor een inbreuk werd gepleegd op de zorgvuldigheidsplicht vervat in artikel 13, § 1, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen.

Bij vonnis van de Rechtbank van eerste aanleg te Veurne van 6 december 2002 werden de beklaagden vrijgesproken. Tegen die beslissing werd door het openbaar ministerie en door de burgerlijke partijen hoger beroep ingesteld.

Voor het Hof van Beroep te Gent voeren de beklaagden aan dat de artikelen 22, tweede lid, van het milieuvergunningsdecreet en 13, § 1, van het afvalstoffendecreet het wettigheidsbeginsel in strafzaken schenden. Een van de beklaagden betwist tevens de burgerlijke aansprakelijkheidsregeling voor de organen van rechtspersonen. Op die gronden beslist de verwijzende rechter tot het stellen van de bovenvermelde prejudiciële vragen.

In de zaak nr. 4195 werd de eiseres in cassatie voor de Correctionele Rechtbank te Gent vervolgd wegens inbreuk op het Vlaamse milieuvergunningsdecreet van 28 juni 1985 en zijn uitvoeringsbesluiten, omdat ze als exploitant verzuimd had steeds de nodige maatregelen te treffen om schade en hinder te voorkomen, met name geurhinder voor de omgeving.

Bij vonnis van de Correctionele Rechtbank te Gent van 11 mei 2004 werden op strafrechtelijk gebied de aan eiseres ten laste gelegde feiten bewezen verklaard en werd zij veroordeeld. De vordering van de burgerlijke partijen werd toelaatbaar en gedeeltelijk gegrond verklaard.

Tegen dat vonnis werd door eiseres en door het openbaar ministerie beroep aangetekend.

Bij arrest van 15 september 2006 heeft het Hof van Beroep de tenlasteleggingen bewezen verklaard en werd de eiseres veroordeeld. Aan de burgerlijke partijen werd schadevergoeding toegekend. De eiseres werd eveneens veroordeeld in de kosten en tot het betalen van een bijdrage aan het Fonds tot hulp aan de slachtoffers van opzettelijke gewelddaden.

Voor het Hof van Cassatie voert eiseres aan dat artikel 22, tweede lid, in samenhang gelezen met artikel 39 van het Vlaamse milieuvergunningsdecreet een schending inhoudt van het wettigheidsbeginsel in strafzaken en verzoekt het Hof daarover een prejudiciële vraag te stellen aan het Grondwettelijk Hof.

III. In rechte

- A -

Over het wettigheidsbeginsel in strafzaken

A.1.1. Volgens de beklaagden in de zaak nr. 4164 komen de strafbepalingen bedoeld in de eerste en de tweede prejudiciële vraag op gespannen voet te staan met het grondwettelijk *lex certa*-beginsel en met de basisbeginselen van een democratische samenleving, vermits het uiteindelijk aan de strafrechter wordt overgelaten om te beslissen of er al dan niet sprake is van een misdrijf, dan wel alleen van burenhinder in de zin van artikel 544 van het Burgerlijk Wetboek. De tekst van de bedoelde strafbepalingen volstaat op zichzelf niet om toe te laten dat de exploitant met voldoende zekerheid zou kunnen beslissen welke maatregelen hij, benevens een correcte naleving van zijn vergunning, nog moet nemen om milieuhinder te beperken en te voorkomen dat hij in de strafbare sfeer terechtkomt.

A.1.2. De rechtspraak van de rechterlijke orde nam tot op heden, in overeenstemming met het standpunt van het Hof van Cassatie, aan dat de litigieuze strafbepalingen geen probleem opleveren in het licht van het wettigheidsbeginsel in strafzaken. Uit het feit dat het Grondwettelijk Hof thans in twee zaken, en onder meer door het Hof van Cassatie, wordt ondervraagd over de grondwettigheid van de in het geding zijnde bepalingen blijkt echter dat over de heersende rechtspraak twijfel rijst.

A.1.3. Naar het oordeel van de partijen neemt het Hof van Cassatie in het algemeen ten onrechte aan dat het wettigheidsbeginsel toelaat dat de « nadere omschrijving » van feiten en nalatigheden die een strafrechtelijke verantwoordelijkheid meebrengen wordt overgelaten aan de rechter. Toelaten dat een vage tekst wordt ingevuld door de rechter miskent de democratische rolverdeling. Indien de wet vraagt om interpretatie, moet de rechter de betekenis bepalen, in overeenstemming met de enig mogelijke interpretatie die de wetgever eraan heeft willen geven.

Volgens de adviespraktijk van de afdeling wetgeving van de Raad van State houdt het wettigheidsbeginsel in strafzaken in dat de wetgever de handelingen die hij strafbaar wil stellen, zeer precies omschrijft zodat de burger zijn gedrag daarop kan afstemmen. Het komt de rechter enkel toe te onderzoeken of bepaalde feiten onder de censuur van de strafwet vallen en niet om te bepalen welke feiten al dan niet strafbaar zijn.

Ook de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof staat een zeer strikte benadering van het wettigheidsbeginsel in strafzaken voor. Hoewel het Hof ook ruimte laat voor de beoordelingsbevoegdheid van de rechter, gaat het enkel om een interpretatiebevoegdheid en niet om de bevoegdheid om strafbare gedragingen nader te omschrijven, zoals het Hof van Cassatie aanneemt.

A.1.4. De beklaagden besluiten dat de betwiste bepalingen wel aanvaardbaar kunnen zijn in het burgerlijk recht maar niet in het strafrecht zodat zij strijdig zijn met de artikelen 12 en 14 van de Grondwet en met de analoge verdragsbepalingen.

A.2.1. Volgens de burgerlijke partijen voor het Hof van Beroep te Gent in de zaak nr. 4164 bestaat een milieuvergunning uit rechten, namelijk de verleende exploitatievergunning, en uit plichten, met name de vergunningsvoorwaarden die moeten worden nageleefd.

Milieuvergunningen voorzien in duidelijk te nemen maatregelen ter voorkoming van alle soorten hinder. Het gaat om algemene en sectorale voorwaarden voor afvalverwerkende bedrijven, bestempeld als milieuvergunningsvoorwaarden. Specifiek voor een welbepaald bedrijf kunnen bijkomende bijzondere voorwaarden worden opgelegd.

A.2.2. Het afvalstoffendecreet en het milieuvergunningsdecreet dateren respectievelijk van 1981 en van 1985 en werden gedurende al die tijd probleemloos toegepast zodat de gebruikte terminologie niet kan worden geacht niet voldoende precies omschreven te zijn in het licht van het wettigheidsbeginsel in strafzaken. Dit blijkt ook uit een eensgezinde rechtspraak.

De verplichtingen opgelegd door beide decreten werden nader uitgewerkt in de uitvoeringsbesluiten Vlarem I en Vlarem II.

A.3.1. De eiseres voor het Hof van Cassatie in de zaak nr. 4195 voert aan dat de artikelen 22 en 39 van het milieuvergunningsdecreet niet voldoen aan de vereisten van duidelijkheid en voorspelbaarheid die zijn opgelegd in de artikelen 12 en 14 van de Grondwet en in analoge verdragsbepalingen. Ze voldoen evenmin aan de door het Grondwettelijk Hof ter zake gestelde voorwaarden. Het wettigheidsbeginsel in strafzaken houdt niet alleen de verplichting in om strafbaarstellingen in een formele wet op te nemen. Even belangrijk is het uit het wettigheidsbeginsel afgeleide *lex certa*-beginsel, dat de verplichting inhoudt voor de wetgever om strafbaarstellingen zo nauwkeurig mogelijk te omschrijven.

A.3.2. De zorgvuldigheidsplicht opgelegd door artikel 22, tweede lid, van het milieuvergunningsdecreet omvat de verplichting om steeds de nodige maatregelen te nemen om hinder te voorkomen maar preciseert niet welke hinder dient te worden voorkomen of welke maatregelen dienen te worden genomen. Aldus is niet *ex ante* duidelijk welke gedragingen door de wetgever als strafbare gedragingen worden bestempeld.

A.3.3. Volgens het arrest van het Hof van Beroep te Gent van 15 september 2006, waartegen de eiseres cassatieberoep instelde, is de overtreder strafrechtelijk aansprakelijk bij abnormale hinder.

Dit betreft evenwel een uiterst subjectief criterium waarvan de invulling afhangt van degene die de hinder moet beoordelen. Evenmin is duidelijk welke criteria men in aanmerking mag nemen om het abnormaal karakter van hinder te beoordelen. Het in aanmerking nemen van privaatrechtelijke concepten als dat van de « *bonus pater familias* » en de « *abnormale burenhinder* » draagt niet bij tot voorspelbaarheid inzake de toepassing van artikel 22 van het milieuvergunningsdecreet en laat aan de rechter een te grote beoordelingsbevoegdheid.

A.3.4. Doordat de artikelen 22, tweede lid, en 39 van het milieuvergunningsdecreet niet de waarborgen bieden die personen die voor andere misdrijven worden vervolgd, wel genieten, zijn zij ook strijdig met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

A.4.1. Volgens de Vlaamse Regering, die ter ondersteuning van haar standpunt verwijst naar de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, staan de artikelen 12 en 14 van de Grondwet niet eraan in de weg dat de wet een beoordelingsbevoegdheid toekent aan de rechter die belast is met de toepassing ervan, voor zover zij de bijzondere eisen inzake nauwkeurigheid, duidelijkheid en voorspelbaarheid waaraan de strafwetten moeten voldoen niet miskent. De strafwet mag een zekere flexibiliteit vertonen met het oog op de wijzigende omstandigheden, maar zij moet niettemin 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. Bij de toetsing aan het wettigheidsbeginsel in strafzaken moet volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof ook rekening worden gehouden met de elementen eigen aan de misdrijven die die strafbepalingen willen bestraffen.

A.4.2. De in het geding zijnde bepalingen van het milieuvergunningsdecreet en van het afvalstoffendecreet voldoen ongetwijfeld aan die voorwaarden, zoals tot op heden door alle hoven en rechtbanken wordt aangenomen.

Vanwege de snel evoluerende ontwikkelingen in de veiligheidstechniek, is het onmogelijk voor de decreetgever om een meer gedetailleerde regeling uit te vaardigen. Begrippen zoals « schade », « hinder », « zware ongevallen » enzovoort, moeten inderdaad door de rechter worden geïnterpreteerd, maar dat is niet verschillend bij andere strafrechtelijke begrippen. Er bestaan talloze strafbepalingen waarmee aan de rechter een bevoegdheid wordt toegekend bij de beoordeling van het bestaan en de kwalificatie van strafbare feiten, wat niet tot gevolg heeft dat de rechter zich aan willekeur mag bezondigen, noch dat de rechtzoekende niet redelijkerwijze zou weten wat hem in voorkomend geval te wachten staat.

Eiseres voor het Hof van Cassatie in de zaak nr. 4195 voert aan dat het begrip « hinder » in artikel 22 van het milieuvergunningsdecreet door het Hof van Beroep te Gent wordt begrepen als « *abnormale hinder* ». Opgemerkt moet worden dat de in het geding zijnde bepaling niet spreekt van « *abnormale hinder* », maar van « *hinder* » zonder meer. Indien het criterium « *abnormale hinder* » te vaag zou zijn, dan kan dit niet worden verweten aan de in het geding zijnde bepaling, doch enkel aan de interpretatie die daaraan wordt gegeven door de rechtspraak.

Het Hof van Beroep te Gent heeft niet geoordeeld dat voor de naleving van de zorgvuldigheidsplicht het toepassen van de « *Best Beschikbare Technieken* » onvoldoende is bij *abnormale hinder*, maar wel het toepassen van het « *Batneecprincipe* », dat het gebruik van de best beschikbare technieken die *geen overmatige hoge kosten meebrengen* inhoudt. Bij *abnormale hinder*, moet de exploitant extra maatregelen nemen, zonder die te

beperken tot diegene die geen overmatige kosten meebrengen. Ook die definitie van de zorgvuldigheidsplicht door het Hof van Beroep te Gent respecteert het wettigheidsbeginsel in strafzaken ten volle.

Ten slotte mag niet uit het oog worden verloren dat in het strafrecht voor het bestaan van een misdrijf steeds de aanwezigheid van een materieel en een moreel bestanddeel noodzakelijk is, zelfs wanneer dit laatste bestanddeel niet uitdrukkelijk in de strafbepaling is vermeld.

A.4.3. Naar het oordeel van de Vlaamse Regering werd te dezen aan de rechter geen ruimere beoordelingsbevoegdheid toegekend dan die welke hij over het algemeen heeft in strafzaken, laat staan een beoordelingsbevoegdheid die zo ruim is dat de personen die door de bepaling worden beoogd hun gedrag niet zouden kunnen aanpassen, noch de gevolgen ervan inschatten. In de praktijk is ook gebleken dat de gewone rechters de in het geding zijnde strafbepalingen steeds eenvormig hebben geïnterpreteerd overeenkomstig de wil van de decreetgever.

De Vlaamse Regering benadrukt ook dat sommige partijen voor de verwijzende rechter ten onrechte aanvoeren dat het Hof van Cassatie en het Grondwettelijk Hof een verschillende visie zouden hebben op het wettigheidsbeginsel in strafzaken.

A.5. De Ministerraad heeft in haar memories enkel een standpunt ingenomen ten aanzien van de derde prejudiciële vraag en niet ten aanzien van de eerste en de tweede prejudiciële vraag waarin de grondwettigheid van gewestdecreten in het geding is.

A.6.1. De Waalse Regering verwijst naar de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en van het Grondwettelijk Hof waarin wordt gesteld dat het wettigheidsbeginsel in strafzaken vereist dat de wetgever in voldoende nauwkeurige, duidelijke en rechtszekerheid biedende bewoordingen bepaalt welke feiten strafbaar worden gesteld, zodat, enerzijds, degene die een gedraging aanneemt, vooraf op afdoende wijze kan inschatten wat het strafrechtelijk gevolg van dat gedrag kan zijn, en, anderzijds, aan de rechter geen al te grote beoordelingsbevoegdheid wordt gelaten. De eisen gesteld door het wettigheidsbeginsel dwingen de wetgever niet tot absolute precisie en sluiten een beoordelingsbevoegdheid van de rechter niet uit. Bij de toetsing aan het wettigheidsbeginsel in strafzaken moet volgens de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens niet alleen rekening worden gehouden met de inhoud van de getoetste norm, maar ook met de geregelde aangelegenheid en de hoedanigheid van de adressaten.

A.6.2. Ten aanzien van artikel 22, tweede lid, van het milieuvergunningsdecreet moet worden opgemerkt dat de Vlaamse Regering wordt opgedragen nadere regels vast te stellen ter concretisering van de algemene zorgvuldigheidsplicht. Bovendien geldt de in het geding zijnde bepaling enkel in de residuaire gevallen die niet reeds door de wettelijke en administratieve voorschriften worden beoogd. De algemene zorgvuldigheidsplicht wordt ook niet opgelegd aan eenieder, maar aan welbepaalde inrichtingen, die door de decreetgever in categorieën zijn ingedeeld naar gelang van hun impact op het milieu en die zeer goed op de hoogte zijn van de verplichtingen die op hen rusten. Ten slotte merkt de Waalse Regering ook op dat de in het geding zijnde bepalingen moet worden gezien in de ruimere context waarvan zij deel uitmaken, zowel wat het interne als wat het internationale recht betreft. Ze zijn verbonden met het voorzorgsbeginsel in milieuzaken dat vervat is in artikel 174, lid 2, van het EG-Verdrag en met artikel 23 van de Grondwet, dat het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu waarborgt en een *standstill*-verplichting inhoudt.

Over de burgerlijke aansprakelijkheid van de organen van vennootschappen

A.7. In de zaak nr. 4164 voeren de beklaagden voor het Hof van Beroep aan dat de artikelen 1382, 1383 en 1251, 3°, van het Burgerlijk Wetboek een schending inhouden van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet doordat organen van vennootschappen steeds aansprakelijk zijn voor een door hen begane contractuele of buitencontractuele fout, terwijl op grond van artikel 18 van de wet betreffende de arbeidsovereenkomsten van 3 juli 1978 en op grond van artikel 2 van de wet van 10 februari 2003 werknemers en personen in dienst van openbare overheden slechts aansprakelijk zijn in geval van bedrog, zware schuld of eerder gewoonlijk dan toevallig voorkomende lichte schuld. De door sommige partijen opgeworpen exceptie, dat beide categorieën van personen niet voldoende vergelijkbaar zouden zijn kan volgens hen niet worden aangenomen. Bestuurders en directieleden van vennootschappen functioneren op het vlak van de ondergeschiktheid op dezelfde wijze als werknemers en als personen in dienst van openbare overheden.

A.8. De burgerlijke partijen voor het Hof van Beroep te Gent beperken zich ertoe op te merken dat de beklaagden door het stellen van de prejudiciële vraag beogen aan hun aansprakelijkheid te ontsnappen.

A.9. Volgens de Vlaamse Regering bevinden vennootschapsorganen zich niet in een band van ondergeschiktheid, zodat hun situatie niet vergelijkbaar is met die van ambtenaren en werknemers. Daaruit vloeit voort dat een verschillende regeling voor de burgerlijke aansprakelijkheid met betrekking tot fouten die geen bedrog, zware fout of regelmatig weerkerende fout uitmaken en de regresmogelijkheden die daarmee samenhangen, de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie niet schendt.

A.10. De Ministerraad voert in hoofdorde aan dat de aansprakelijkheid van de gedelegeerd bestuurder van een naamloze vennootschap niet op pertinente wijze kan worden vergeleken met die van een werknemer of een ambtenaar.

In ondergeschikte orde meent de Ministerraad dat voor het bekritiseerde onderscheid in behandeling een objectieve en redelijke rechtvaardiging bestaat. Het onderscheid berust op een objectief criterium en de wetgever streeft met de beperkte aansprakelijkheidsregeling voor ambtenaren en werknemers een geoorloofd doel na.

De gevolgen van het onderscheid zijn niet onevenredig met de door de wetgever nagestreefde doelstelling. Aangezien een gedelegeerd bestuurder niet in een band van juridische ondergeschiktheid werkt, is het geenszins onevenredig dat hij integraal aansprakelijk is voor alle schade die hij op foutieve wijze veroorzaakt. Het uitzonderingsregime voor werknemers en ambtenaren uitbreiden tot bestuurders van vennootschappen zou onevenredige gevolgen hebben voor de slachtoffers van de schade. Ten slotte merkt de Ministerraad op dat de gedelegeerd bestuurder van een vennootschap doorgaans verzekerd is voor de dekking van iedere schade veroorzaakt in het kader van de uitoefening van zijn beroepsactiviteiten.

- B -

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 verwijderd, 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 milieuvergunningsdecreet als het afvalstoffendecreet 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 strafvervolging 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 meebrengen.

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 milieuvergunningsdecreet 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 milieuvergunningsdecreet, 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 milieuvergunningsdecreet 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 gedrang kan brengen. In die rechtspraak wordt immers geoordeeld dat artikel 22, tweede lid, eerste zinsdeel, van het milieuvergunningsdecreet 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 vergunningssysteem, 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 Milieuvergunningsdecreet 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 milieuvergunningsdecreet 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 afvalstoffendecreet 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 milieuproblematiek kunnen specifieke wettelijke voorschriften en vergunningsvoorwaarden evenwel niet steeds een adequate bescherming waarborgen aangezien voor de overheid of de vergunningshouder 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 strafsancie 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,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt