



# De milieuzorgplicht opgenomen in artikel 22 Milieuvergunningsdecreet

## **Probleemstelling en overzicht van rechtspraak**

De milieuzorgplichtbepaling uit de Vlaamse milieuvergunningenwetgeving, opgenomen in artikel 22 Milieuvergunningsdecreet en uitgevoerd door artikel 43, § 2, artikel 43ter, artikel 44 en artikel 7 VLAREM I heeft in de milieurechtspraak en milieurechtsleer van de afgelopen jaren een vaste plaats verworven.

Dat het artikel 22 Milieuvergunningsdecreet belangrijke gevolgen heeft voor de burgerrechtelijke en strafrechtelijke aansprakelijkheid van de exploitant, tot administratieve sancties ten nadele van de exploitant kan leiden en bijgevolg een krachtig wapen is in handen van de schadelijder, de overheid en het Openbaar Ministerie lijkt hiermee definitief bevestigd.

### **Noch de milieuvergunning noch de melding leiden tot een immuniteit van de exploitant**

De rechtspraak en rechtsleer zijn het er over eens dat de exploitant die, ondanks de naleving van de hem verleende milieuvergunning, schade aanricht, deze vergunning niet als een rechtvaardigingsgrond kan invoeren om te ontkomen aan de op fout gebaseerde aansprakelijkheid.

Waar een milieuvergunning weliswaar iets toestaat wat voordien verboden was, leidt zij vanzelfsprekend niet tot een onschendbaarheid van de titularis. Deze laatste blijft verantwoordelijk voor de wijze waarop de milieuvergunning wordt ten uitvoer gelegd. Het is daarbij niet uitgesloten dat de titularis, ondanks een nauwgezet naleven van de milieuvergunning, toch een inbreuk pleegt op de algemene zorgvuldigheidsnorm, die naast en boven de wetgeving en reglementering staat. De titularis kan voor een dergelijke inbreuk op grond van artikel 1382 B.W. aansprakelijk worden gesteld. Overeenkomstig artikel 8 Milieuvergunningsdecreet doet de milieuvergunning immers geen afbreuk aan de rechten van derden.

Samengevat kan dus worden gesteld dat de exploitant, ondanks een nauwgezet naleven van de milieuvergunning, toch een inbreuk kan plegen op de algemene zorgvuldigheidsnorm én op artikel 22, 2de lid Milieuvergunningsdecreet, en voor elk van deze inbreuken op grond van artikel 1382 B.W. aansprakelijk kan worden gesteld.

In een arrest van 10 oktober 1996 oordeelde het Hof van Beroep te Gent dat artikel 22, 2de lid Milieuvergunningsdecreet ook op de meldingsplichtige exploitant van toepassing is, gegeven dat thans ook expliciet tot uiting komt in de recente Waalse milieuzorgplichtbepaling.

### **Artikel 22 Milieuvergunningsdecreet en de burgerrechtelijke en strafrechtelijke aansprakelijkheid**

Om overeenkomstig artikel 1382 of 1383 B.W. burgerrechtelijk aansprakelijk te kunnen worden gesteld, moet de exploitant een fout hebben begaan. Dit betekent dat hij hetzij een inbreuk moet hebben gepleegd op een wettelijke of een reglementaire norm die een welbepaald gebod of verbod oplegt, hetzij een inbreuk moet hebben gepleegd op de zorgvuldigheidnorm.

De vraag rijst wanneer de exploitant een tot foutaansprakelijkheid aanleiding gevende inbreuk op artikel 22, 2de lid Milieuvergunningsdecreet kan worden ten laste gelegd, m.a.w. wanneer hij zal worden geacht op foutieve wijze niet de nodige maatregelen te hebben getroffen om schade, hinder en zware ongevallen te voorkomen.

Het antwoord op deze vraag hangt af van de interpretatie van de in artikel 22, 2de lid Milieuvergunningsdecreet opgenomen gedragsnorm. Bevat artikel 22, 2de lid Milieuvergunningsdecreet voldoende gegevens om uit te maken of de exploitant zijn verplichting al dan niet is nagekomen - formuleert het m.a.w. een 'resultaatverplichting' -, of legt het daarentegen geen precies omschreven resultaat op en formuleert het dus enkel een 'middelenverplichting'?

een inbreuk op de in artikel 22, 2de lid Milieuvergunningsdecreet opgenomen milieuzorgplicht ook strafrechtelijk gesanctioneerd. Ook hier rijst dezelfde vraag: gaat men ervan uit dat artikel 22, 2de lid, 1ste zinsdeel Milieuvergunningsdecreet een resultaatverplichting incorporeert, dan rijst de vraag of ook hier dient te worden gesteld dat er sprake is van een strafrechtelijk misdrijf, zodra zich schade, hinder of een zwaar ongeval voordoet, ongeacht de mate van zorgvuldigheid in acht genomen door de exploitant.

### **Overzicht van rechtspraak**

De burger-, straf- en administratiefrechtelijke rechtspraak waar de aard van (een met) artikel 22, 2de lid, 1ste zinsdeel Milieuvergunningsdecreet (te vergelijken verplichting) reeds expliciet of impliciet aan de orde kwam, is niet eenduidig. Niettemin dient onderkend dat de balans lijkt door te wegen in het voordeel van de middelenverplichting.

Onder de bestaande rechtspraak verdienen de hiernavolgende vonnissen/arresten bijzondere aandacht. De citaten uit deze rechtspraak spreken voor zich.

In een arrest van het Hof van Cassatie van 6 december 1965 wordt de in het kader van een A.R.A.B.-vergunning opgelegde verbintenis "om geen stof te veroorzaken, de burens niet te hinderen" geïnterpreteerd als een resultaatverbintenis die het verbod meebrengt schade van bedoelde soort te veroorzaken.

Uit het arrest n.v. VAN POLLAERT GEBROEDERS, nr. 44.277, van 30 september 1993 van de Raad van State kan worden afgeleid dat deze er impliciet vanuit gaat dat de op de exploitant

***De rechtspraak waar artikel 22 reeds expliciet of impliciet aan de orde kwam, is niet eenduidig. Niettemin dient onderkend dat de balans lijkt door te wegen in het voordeel van de middelenverplichting.***

Indien er wordt vanuit gegaan dat artikel 22, 2de lid Milieuvergunningsdecreet een resultaatverplichting incorporeert, dan is de exploitant aansprakelijk zodra kan worden aangetoond dat het te bereiken resultaat niet werd gerealiseerd. Wordt geoordeeld dat artikel 22, 2de lid Milieuvergunningsdecreet niet meer is dan de verwoording van een middelenverplichting, dan kan de exploitant slechts aansprakelijk worden gesteld indien het bewijs wordt geleverd van een specifiek gebrek aan zorgvuldigheid.

Op basis van artikel 39, § 1, 2° Milieuvergunningsdecreet wordt

rustende voorkomingsplicht een middelenverbintenis is: "(...) dat indien verzoekster zich strikt houdt aan de voorwaarden opgelegd door de exploitatievergunning (...) en de lozingsvergunning (...) en bovendien handelt volgens de algemene zorgvuldigheidnorm, niet dadelijk te vrezen valt dat zij burgerrechtelijk aansprakelijk zal worden gesteld of het voorwerp zal vormen van dwangmaatregelen van overheidswege. (...)". In de schorsingszaak die tot dit arrest leidde, voerde verzoekster, aan wie de milieuvergunning voor de regularisatie en uitbreiding van haar inrichting was geweigerd, als moeilijk te herstellen ernstig nadeel aan dat de

**‘Wanneer niet bewezen is dat de beklagden niet de nodige inspanningen geleverd hebben om - rekening houdend met de huidige stand van de wetenschap en de techniek - de hinder zoveel als mogelijk te voorkomen en te beperken, gaan zij vrijuit.’**

(Corr. Kortrijk, 8 februari 2000)

gevraagde uitbreiding en regularisatie hoofdzakelijk tot doel had de hinder tot een aanvaardbaar niveau te beperken, en dat de weigering van deze vergunning haar in conflict bracht met de op haar rustende verplichting “om al het nodige te doen om hinder te voorkomen”, ten gevolge waarvan het risico van civielrechtelijke aansprakelijkheid met veroordeling en/of administratieve sancties tot en met de sluiting van het bedrijf niet denkbeeldig was.

In een arrest van 30 november 1998 oordeelt het Hof van Cassatie dat de in de milieuvergunning opgelegde verplichting om door een bedrijf voortgebracht stof, gas, rook en hinderlijke geur te bestrijden “met aangepaste middelen eigen aan een verantwoorde uitbating”, een algemene zorgvuldigheidsplicht bij de uitbating oplegt met het oog op het vermijden van een voor de omwonenden abnormale hinder.

De Correctionele Rechtbank te Antwerpen oordeelt in een vonnis van 22 maart 1999: “Uit de debatten ter zitting (...) en de vaststellingen tijdens het onderzoek blijkt dat (...) artikel 43, § 2, VLAREM I, een algemene zorgvuldigheidsverplichting inhoudt om iedere hinder te voorkomen”.

Met betrekking tot een milieuzorgplichtbepaling waarin ‘het nemen van de nodige maatregelen’ wordt opgelegd, oordeelt het Hof van Beroep te Gent in een arrest van 18 juni 1999: “Ofschoon op de tijdstippen vermeld in de telasteleggingen (...) in de erin vermelde wetgevende of reglementaire bepalingen (nog) geen verwijzing voorkwam naar het concept ‘beste beschikbare technieken die geen overmatig hoge kosten meebrengen’, neemt het Hof aan dat de verplichting ‘de nodige maatregelen te nemen’ moet worden begrepen als een verplichting onder meer tot het aanwenden van de beste beschikbare technieken die geen overmatige kosten meebrengen, zulks op grond van een interpretatie op basis van het normale taalgebruik en in de context van het milieubeleid. Het gaat evenwel slechts om een weliswaar belangrijk aspect van de algemene zorgvuldigheid bij de uitbating, die krachtens de vergunningsvoorwaarden dient nageleefd te worden. “De in deze telasteleggingen vermelde voorwaarden houden in dat de beklagde die maatregelen diende te nemen om de buurt niet abnormaal te hinderen door geluid of trillingen die een normaal voorzichtig en redelijk persoon in dezelfde omstandigheden zou hebben genomen”.

Ook de Correctionele Rechtbank te Kortrijk gaat, in een vonnis

van 8 februari 2000, uit van een middelvenbintenis: “Het decreet legt op ‘steeds de nodige maatregelen te treffen om schade, hinder en zware ongevallen te voorkomen’; de vergunningsvoorwaarden schrijven voor ‘de onontbeerlijke voorzorgen zijn genomen om te voorkomen dat de buurt gehinderd wordt ...’ en ‘de nodige voorzorgen worden getroffen om de buurt niet ... te hinderen’. Uit deze formuleringen moet besloten worden dat zowel het decreet als de bestuurlijke overheid geen resultaatsverbintenis, maar enkel een inspanningsverbintenis oplegden aan de verantwoordelijken van de n.v. S.-F. Het staat buiten kijf dat de productie van het bedrijf ernstige hinder veroorzaakte in S. Zo noteert het deskundig verslag onder meer dat in oktober 1995 zeker gesproken moet worden van een onaanvaardbare toestand (...). Hoewel de telastelegging thans ruimer is dan in de vorige zaak, geldt dezelfde redenering als toen. Het is niet omdat het bedrijf hinder veroorzaakte dat de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van de beklagden daardoor automatisch in het gedrang komt. Wanneer niet bewezen is dat de beklagden niet de nodige inspanningen geleverd hebben om - rekening houdend met de huidige stand van de wetenschap en de techniek - de hinder zoveel als mogelijk te voorkomen en te beperken, gaan zij vrijuit.”

Opmerkelijk is het vonnis van 22 februari 2000 van de Correctionele Rechtbank te Gent, waar de kwalificatie van artikel 22 Milieuvergunningsdecreet als middelvenbintenis wordt afgewezen: “Ten onrechte stellen de beklagden dat de verplichting om steeds de nodige maatregelen te treffen om schade en hinder te voorkomen slechts een middelvenbintenis is en dat zij de noodzakelijke middelen hebben ingezet ter bestrijding van de hinder die hen in de telastelegging wordt verweten zodat zij dienen vrijgesproken te worden. Artikel 22 van het Milieuvergunningsdecreet bepaalt (...). Uit die bepaling alleen reeds volgt dat de vergunningsvoorwaarden geenszins een middelvenbintenis kunnen inhouden. Overigens zou zulks betekenen dat de doelstelling van de regelgeving ter bescherming van het leefmilieu ondergeschikt zou zijn aan de individuele exploitatievrijheid van de ondernemer. Uit de verplichting om voorafgaandelijk over een milieuvergunning te beschikken (artikel 4 Milieuvergunningsdecreet) en uit de verplichting tot stipte naleving van de vergunningsvoorwaarden (artikel 22) volgt evenwel het tegendeel. (...) Daar waar artikel 3.A.I. van de vergunningsvoorwaarden (door verwijzing naar VLAREM) en artikel 22 Milieuvergunningsdecreet bepalen dat ‘stof, gas, rook en hinderlijke geuren moeten worden bestreden met aangepaste middelen eigen aan een verantwoorde uitbating’ betekent dit dus niet dat slechts die maatregelen moeten genomen worden welke de exploitant verantwoord acht, maar wel dat hij die middelen moet inzetten die noodzakelijk zijn om te voldoen aan de doelstelling van het

decreet en de vergunning, nl. het voorkomen van vervuiling en hinder. M.a.w. in casu beschikte de exploitant over de vrijheid van keuze ten aanzien van de middelen die hij zou inzetten ter voorkoming en bestrijding van hinder, maar niet ten aanzien van het te bereiken resultaat.”

In een zaak waar de burgerrechtelijke aansprakelijkheid van de uitbater van een zwembad aan de orde was, meer bepaald de aansprakelijkheid voor een lichamelijk letsel opgelopen door een kind bij het gebruik van de glijbaan, oordeelde de Rechtbank van Eerste Aanleg te Brugge, in een vonnis van 27 maart 2000, als volgt: “(...) Eisers houden (...) voor dat verweerster aansprakelijkheid draagt op grond van artikel 22 van het Milieuvergunningsdecreet de dato 28 juni 1985. Volgens eisers houdt deze bepaling een resultaatsverplichting in op grond waarvan de milieuvergunningsplichtige inrichting aansprakelijk zou zijn van zodra de schade vaststaat. (...) Artikel 22 lid 2 van het Milieuvergunningsdecreet dient vooreerst gelezen te worden in samenhang met het eerste lid van dit artikel waarin bepaald wordt dat de exploitant van een inrichting verplicht is de exploitatievoorwaarden na te leven. Door hieraan het voormeld tweede lid toe te voegen, heeft de wetgever willen duidelijk stellen dat het nakomen van de exploitatievoorwaarden op zich niet voldoende is doch de exploitant zo nodig nog bijkomende veiligheidsmaatregelen moet treffen. Waar verder in het tweede lid wordt gesteld dat de exploitant de nodige maatregelen moet nemen ‘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’, wordt hierdoor de aard van de te nemen maatregelen aangeduid. Er wordt geen concrete aanduiding gegeven omtrent deze maatregelen. Aldus dient in geval van een schadegebeurtenis nagegaan te worden of de exploitant voldoende maatregelen heeft genomen, hetgeen inhoudt dat het gedrag van deze exploitant dient getoetst te worden aan het gedrag van een normaal zorgvuldige exploitant in dezelfde omstandigheden geplaats. Verder is het duidelijk dat het nemen van de ‘nodige maatregelen’ geen garantie kan inhouden dat zich geen ongevallen zullen voordoen. Ook wanneer de nodige maatregelen werden genomen, blijft steeds een risico op schadegevallen bestaan. Het feit dat geen zekerheid kan bestaan omtrent het bereiken van het aangeduide doel namelijk het voorkomen van ongevallen, geeft de verplichting eerder een aleatoir karakter en wijst bijgevolg op een inspanningsverbintenis (KRUIJTHOF, R., e.a., ‘Verbintenissenrecht’, T.P.R., 1994, nr. 207). Het aleatoir karakter van de verbintenis blijkt trouwens eveneens uit de vermelding dat de maatregelen er moeten toe strekken om de gevolgen ‘zo beperkt mogelijk’ te houden. De verplichting om de ‘nodige maatregelen’ te nemen, houdt voor de exploitant eveneens een beoordelingsvrijheid in. Aldus kan een eventuele fout slechts in overweging genomen

worden wanneer de exploitant deze beoordelingsvrijheid niet heeft aangewend zoals een normaal voorzichtige en redelijke exploitant, in dezelfde omstandigheden geplaats, zou hebben gedaan (CORNELIS, L., ‘Beginselen van het Belgische buitencontractuele aansprakelijkheidsrecht’, nr. 41, p. 63). Uit artikel 22, lid 2 van het Milieuvergunningsdecreet kan dan ook niet worden afgeleid dat het ontstaan van schade op zich een tekortkoming inhoudt aan de opgelegde verplichting waardoor de exploitant zich enkel van zijn aansprakelijkheid zou kunnen bevrijden door overmacht aan te tonen. Het behoort aan de schadelijder om aan te tonen dat de exploitant de gestelde norm niet heeft geëerbiedigd door na te laten de nodige maatregelen te nemen.”



Isabelle Larmuseau

Advocaat Larmuseau, De Smedt & Roelands, Gent

Gastprofessor Hogeschool Antwerpen, Departement Architectuur

Praktijkassistent Centrum voor Milieurecht, Universiteit Gent

[[www.idr.be](http://www.idr.be)]

Dit artikel is een korte weergave van wat door dezelfde auteur meer uitgebreid is uiteengezet in de publicatie ‘De milieuzorgplichtbepaling van artikel 22 Milieuvergunningsdecreet: een dooddoener uit het milieustrafrecht?’ in Vlaamse Conferentie der Balie van Gent (ed.), *Straf recht? - Strafrecht*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2001, 169-210.