

Het begrip 'afvalstof': The story continues ...

In het oktober nummer van 2004, naar aanleiding van de IFEST-milieubeurs, werd reeds een uitgebreide toelichting gegeven omtrent de bijkomende rechtszekerheid die de Vlaamse Decreetgever wenst in te bouwen omtrent het begrip 'Afvalstof'.

Thans dient te worden vastgesteld dat niet enkel de Vlaamse regelgever worstelt met deze term. Ook de rechtspraak van het Hof van Justitie gaat op zoek naar de juiste ingrediënten van wat onder 'afvalstof' kan worden gecatalogeerd. Het arrest C-1/03 van het Hof van Justitie van 7 september 2004 licht daarbij weer een tipje van de sluier op.

Inleidend

Met het arrest C-1/03 dd. 7 september 2004 boog het Hof van Justitie zich over een dossier waarin een regelmatig vergund benzinstation werd geëxploiteerd op een terrein gelegen naast een eigendom van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Deze laatste voerde werken uit op dit terrein, teneinde er een OCMW centrum te voorzien. Bij deze werken kon worden vastgesteld dat het terrein verzadigd was met koolwaterstofhoudend water, dat afkomstig was van de scheidingsmuur tussen het gebouw en het naburige gebouw waarin het tankstation was gevestigd.

Na de ontdekking van deze verontreiniging werd een saneringsoperatie doorgevoerd.

Desalniettemin werd Texaco, welke de eigenlijke huurder was van het perceel waarop het tankstation was gevestigd, samen met haar leidinggevende bestuurders gedagvaard voor de correctionele rechtbank op grond van een schending van de Brusselse Ordonnantie inzake het beheer van afvalstoffen dd. 7 maart 1991. Wanneer het dossier uiteindelijk het Hof van Beroep te Brussel bereikt, schorst het hof de rechtspleging en stelt volgende prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie:

"1° Moeten artikel 1, sub a, van richtlijn (...) 75/442 (...) dat het begrip afval definieert als "elke stof of elk voorwerp waarvan de

houder zich ontdoet of zich moet ontdoen krachtens de geldende nationale bepalingen" en artikel 1 sub b en c, van deze richtlijn, dat de producent van afvalstoffen definieert als "elke persoon wiens activiteit afvalstoffen heeft voortgebracht ("eerste producent") en/of elke persoon die voorbehandelingen, vermengingen of andere bewerkingen heeft verricht die leiden tot wijziging in de aard of de samenstelling van die afvalstoffen" en de houder als "de producent van de afvalstoffen of de natuurlijke of rechtspersoon die de afvalstoffen in bezit heeft" aldus worden uitgelegd dat zij van toepassing kunnen zijn op een aardolie-maatschappij die koolwaterstof produceert en verkoopt aan degene die één van haar tankstations in het kader van een zelfstandige exploitatieovereenkomst zonder enige band van ondergeschiktheid exploiteert, wanneer die koolwaterstoffen in de bodem dringen zodat de grond en het grondwater worden vervuild?

2° of moet daarentegen worden aangenomen dat de kwalificatie als afvalstof in de zin van genoemde bepalingen alleen van toepassing is wanneer de aldus vervuilde grond is uitgegraven?"

Hoewel het arrest een belangrijke impact heeft op de verdeling van de aansprakelijkheid voor de bodemverontreiniging tussen de eigenaar van een onroerend goed, de leverancier van de aardolieproducten en de feitelijke exploitant van het benzinstation, gaat onze aandacht in huidige bijdrage eerder naar de invulling van de definitie 'afvalstof' en meer bepaald 'het zich ontdoen van'. Daarnaast is het, gelet op de uitwerking binnen de sector van de afvalverwerkende bedrijven, niet zonder belang na te gaan welke de visie van het Hof van Justitie is inzake de classificatie van vervuilde bodem als afvalstof.

Invloed van het huidige arrest op de definitie van een afvalstof

Algemeen

Voor een goed begrip, koppelen we weer terug naar de basis welke we vinden in artikel 2, 1° van het Vlaams Afvalstoffendecreet. Dit artikel bevat immers de definitie van het begrip afvalstof overeenkomstig de Europese richtlijn 75/442/EG.

Aldus wordt een afvalstof thans zowel op Europees, als op Vlaams niveau omschreven als elke stof of elk voorwerp waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen.

Het is vanuit deze definitie dat het voorliggend arrest zijn belang heeft, daar het een zeer merkwaardige interpretatie biedt van de notie 'het zich ontdoen van', terwijl reeds in het verleden mocht blijken dat dit onderdeel van de definitie een essentieel element is".

De notie 'het zich ontdoen van'

'Zich ontdoen van' wordt in de spraakgebruikelijke context verstaand als zich loskoppelen of zich bevrijden van een voorwerp. Meteen wordt daarbij duidelijk dat dit belangrijk onderdeel van definitie rond het begrip afvalstof ook verbonden wordt aan een zeker intentioneel element in hoofde van degene die zich wil loskoppelen of bevrijden^{III}.

In de rechtspraak stellen we vast dat het werkwoord „zich ontdoen van” voornamelijk wordt uitgelegd tegen de achtergrond van de doelstelling^{IV} van richtlijn 75/422, namelijk, de bescherming van de gezondheid van de mens en van het milieu tegen de schadelijke gevolgen veroorzaakt door het ophalen, het transport, de behandeling, de opslag en het storten van afvalstoffen, alsmede tegen de achtergrond van artikel 174, lid 2, EG, volgens hetwelk de Gemeenschap in haar milieubeleid naar een hoog niveau van bescherming streeft en waarbij dat beleid onder meer berust op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen. Bijgevolg kan het begrip afvalstof volgens het Hof van Justitie niet restrictief worden uitgelegd^V.

Of er in een bepaald geval sprake is van een afvalstof, moet, meer in het bijzonder, worden beoordeeld met inachtneming van alle omstandigheden, waarbij rekening gehouden moet worden met de doelstelling van richtlijn 75/422 en erover moet worden geoordeeld dat geen afbreuk wordt gedaan aan de doeltreffendheid daarvan^{VI}.

Richtlijn 75/422 geeft echter zelf geen enkel beslissend criterium om de wil van de houder om zich te ontdoen van een bepaalde stof of een bepaald voorwerp vast te stellen en laat in tegenstrijd met de spraakgebruikelijke betekenis het intentioneel element niet als determinerende factor gelden.

De impact van het arrest op de visie omtrent afvalstoffen

Zoals reeds werd aangegeven diende het Hof van Justitie zich te buigen over de vraag of de ontstane lekkage van de koolwaterstoffen en de hierdoor verontreinigde bodem onder de toepassing van de Brusselse Ordonnantie mbt. afvalstoffen ressorteerden.

Hierbij stelt zich de vraag of het accidenteel in de bodem terechtkomen van deze koolwaterstoffen een handeling uitmaken waarbij de houder 'zich ontdoet van' deze stoffen.

Het Hof oordeelde dat het accidenteel lozen van de koolwaterstoffen een verwijderingshandeling betreft en dat deze stoffen zich bijgevolg als afvalstof laten kwalificeren zodat de afvalwetgeving van toepassing is.

Het Hof koppelt hierbij m.i. integraal terug naar de richtlijn welke zoals aangegeven geen intentioneel element voorziet en louter stelt dat het zich ontdoen van een stof als een verwijderingsdaad dient te worden gezien.

De richtlijn wordt also conform de voorgaande rechtspraak enerzijds restrictief toegepast met betrekking tot de verwijderingshandeling zelf en anderzijds zeer ruim benaderd in het licht van de richtlijn conforme interpretatie en het voorzorgsbeginsel.

In de overwegingen 46 t/m 48 van haar arrest oordeelt het Hof dat de per ongeluk geloosde stoffen een verontreinigende werking hebben en zonder tussenbepaling niet opnieuw herbruikbaar zijn als product. De kwestieuze koolwaterstof wordt also omschreven als een stof waarvan de houder niet de bedoeling had om haar voort te brengen en waarvan hij zich ontdoet, zij het onvrijwillig, naar aanleiding van de op deze stof betrekking hebbende productie- of distributiehandelingen.

Meteen wordt duidelijk dat de wilsuiking om een verwijderingsdaad al dan niet te stellen, irrelevant blijkt om tot de toepassing van de afvalstoffenregelgeving te komen. De stof waarvan men houder is en van welke men zich vrijwillig dan wel onvrijwillig ontdoet, is in de visie van dit arrest een afvalstof.

Is de verontreinigde grond een afvalstof?

Het arrest biedt echter niet enkel de interpretatie van de verwijderingsdaad en de kwalificatie van afvalstof aan, maar geeft tevens een inzicht in de kwalificatie van de verontreinigde bodem.

Uiteraard sluit de ene interpretatie aan bij de andere. De betrokken koolwaterstoffen werden immers gekwalificeerd als afvalstof mede omdat deze zich vermengden met grond en water en also geen rechtstreeks bruikbaar product meer waren.

Het statuut van de verontreinigde grond laat zich dan ook raden. De grond kan immers zonder reinigingshandeling niet meer opnieuw in gebruik worden genomen, waardoor deze als afvalstof wordt gezien binnen de restrictieve toepassing van de richtlijn.

Van belang daarbij is echter de overweging 52 van het arrest waarin men stelt: *“Met betrekking tot de door koolwaterstof vervuilde grond, is de kwalificatie als afvalstof dus afhankelijk van de verplichting voor de persoon die het per ongeluk lozen heeft veroorzaakt, om zich van deze stoffen te ontdoen.”*

Wanneer men zich (wettelijk) verplicht ziet om zich van de vervuilde grond te ontdoen of zelfs wanneer men vrijwillig dergelijke grond wenst af te voeren, zal men te maken hebben met een afvalstof gelet op de aard van de grond.

Anderzijds betekent dit ook dat grond waarin al dan niet vrijwillig stoffen worden geloosd, doch waarbij aan geen regels inzake gebruik, bescherming of sanering moet worden voldaan, niet als afvalstof kan worden gezien.

Er rust dan immers geen verplichte verwijderingsdaad op de grond, zodat er ook geen sprake kan zijn van het catalogeren van de bodem als afvalstof^{vii}.

Het al dan niet uitgegraven karakter van deze grond speelt daarbij geen rol. Het spreekt voor zich dat wanneer uitgegraven of niet uitgegraven bodem verontreinigd is en gesaneerd dient te worden op eender welke wijze dit niet in situ kan geschieden. Het afvoeren van de bodem voor verdere behandeling zal noodzakelijk zijn. Deze afvoer zal bijgevolg de verwijderingsdaad zijn, zodat de bodem ook als afval zal worden gecatalogeerd. Bij in situ saneringsoperaties daarentegen, waarbij de grond ter plaatse wordt gereinigd, zullen enkel de residu's als afvalstoffen worden verwerkt en blijft de bodem gereinigd achter en wordt vanzelfsprekend niet meer als afvalstof aanzien.

Alleszins laat de catalogering van verontreinigde grond als afvalstof duidelijk aanvoelen dat er een convergentie dient te bestaan tussen de toepassing van het afvalstoffenrepertorium en de instrumenten van bodemsanering. Het arrest heft de fictie van waarbij deze twee onderscheiden regelgevingen als elkaar uitsluitend worden gezien, dan ook stante pede op. Het is deze gevolgtrekking die in de praktijk zowel voor de beleidsmakers, als voor degenen die met de voeten in de (verontreinigde) grond staan van belang te beseffen dat deze fictie onhoudbaar was en dat men voortaan cumulatief met deze regelgeving rekening zal moeten houden.

Tot slot: een algemene bedenking

Met de bespreking van dit arrest kunnen we vaststellen dat het Hof vasthoudt aan haar bestaande rechtspraak omtrent het begrip 'afvalstof'. Ontegensprekelijk stellen we anderzijds ook vast dat het Hof steeds verdere criteria tracht te definiëren om met de definitie uit de richtlijn om te springen.

"Het begrip 'afvalstof', the story continues ..." is dan ook de visie waarmee dit onderwerp dient benaderd te worden. M.n. het permanente toezicht op de jurisprudentiële ontwikkeling van het begrippenkader zal aan de belanghebbenden toelaten om na te gaan of al dan niet de afvalstoffenregelgeving van toepassing is.

Hierbij is het interessant op te merken dat vanuit het Hof wordt toegezien op de restrictieve interpretatie van de definitie omtrent

afvalstoffen en dat met aandacht deze richtlijn wordt gekoppeld aan het milieutechnische voorzorgs- en preventiebeginsel.

Zulks wordt nog interessanter wanneer we bedenken dat het Hof impliciet in dit arrest de krijtlijnen tussen afvalstoffenwetgeving en bodemsaneringsreglementering uitveegt en aan de betrokken overheden een denkoefening achterlaat met betrekking tot het implementeren van deze twee onderscheiden instrumenten.

Ondanks het feit dat deze oefening van case-law aan permanente veranderlijkheid onderhevig is, lijkt dergelijke visie constructiever dan het bijkomend verder aanpassen van de definities zoals gebeurde op Vlaams niveau met artikel 2bis van het Afvalstoffendecreet. Zoals reeds in de oktober 2004 nieuwsbrief werd opgemerkt, brengt dergelijke bijkomende reglementering alleen maar meer risico op onduidelijkheid en onzekerheid^{viii}. Of zoals Bernard Deltour^{ix} terecht opmerkte: trop de droit tue le droit ! ■

Bart Vanhalle
Partner LAURIUS Advocaten
bart.vanhalle@laurius.be - www.laurius.be

ⁱ H.v.J., C-1/03 dd. 7 september 2004

ⁱⁱ bvb. arrest van 18 december 1997, Inter-Environnement Wallonie, C-129/96, Jurispr. blz. I-7411

ⁱⁱⁱ LAVRYSEN, L., Voorontwerp Decreet Milieubeleid, deel 12 afvalstoffen, Brugge, Die Keure, 1995, 119

^{iv} zie, onder meer, arrest van 28 maart 1990, Vessoso en Zanetti, C-206/88 en C-207/88, Jurispr. blz. I-1461, punt 12

^v zie arrest van 15 juni 2000, ARCO Chemie Nederland e.a., C-418/97 en C-419/97, punt 36-40.

^{vi} arrest ARCO Chemie Nederland e.a., reeds aangehaald, punten 73, 88 en 97

^{vii} DE BRUYCKER, P. en MORRENS, P. "Is verontreinigde grond een afvalstof?", noot onder H.v.J., C-1/03 dd. 7 september 2004, T.M.R., 2004/6, 668

^{viii} B. VANHALLE, "Art. 2bis Afvalstoffendecreet: rechts(on)zekerheid inzake het begrip afvalstof", BVDA nieuwsbrief, Jg. 15, nr. 2, Oktober 2004; Een gelijkaardige vaststelling van onzekerheden treft u bij B. DELVAUX, "Het nieuwe artikel 2bis van het Afvalstoffendecreet – rechtszekerheid zoek", in Feestbundel Milieurecht, Brugge, Die Keure, 2005, 21 e.v..

^{ix} B. DELTOUR, "Trop de droit tue le droit, enkele pretentieuze bedenkingen bij een paar milieurechtelijke bepalingen, in Feestbundel Milieurecht, Brugge, Die Keure, 2005, 18