

Is verontreinigde grond een afvalstof?

Op 7 september 2004 velde het Hof van Justitie in de zaak C-1/03 Van de Walle e.a. om drie redenen een belangwekkend arrest. Het arrest is vooreerst belangwekkend omwille van het bepalen van de aansprakelijkheid voor ontstane bodemverontreiniging van de eigenaar van een verdeelinstallatie en de leverancier van de te verdelen goederen ten aanzien van de beheerder die voor de exploitatie van het verdeelcentrum instaat (1). Vervolgens is het een merkwaardig arrest bij de invulling van het begrip "zich ontdoen" (2) en tenslotte omwille van de classificatie van verontreinigde bodems als afvalstof. (3)

Niettegenstaande de interessante overwegingen met betrekking tot de aansprakelijkheid van respectievelijk de eigenaar/leverancier, respectievelijk de beheerder, beperken de auteurs zich tot de laatste twee probleemgebieden, met name de invulling van het begrip "zich ontdoen" en het on-

derscheid tussen afval en verontreinigde bodem. De afweging der aansprakelijkheden laten de annotators aan meer bevoegden over.

1. Het probleem waarover in de zaak C-1/03 moet worden geoordeeld doet zich als volgt voor. Een verdeelstation van koolwaterstoffen (aardolieproducten zoals benzine en diesel) wordt op reglementaire wijze uitgebaat. Bij nader onderzoek, hetzij naar aanleiding van een systematische wettelijk voorziene opvolging van het impact van de bedrijfsactiviteiten op de bodem, hetzij naar aanleiding van toevallige werken in de nabijheid van de verdeelinstallaties, wordt vastgesteld dat er een lek in de installatie is. Hierdoor komen aardolieproducten die eigenlijk voor de verkoop bestemd zijn in de bodem terecht. Aldus wordt de bodem verontreinigd en dringen zich maatregelen op om

de schade aan mens en milieu te voorkomen. Deze maatregelen kunnen variëren van het oppompen van de aardolieproducten uit de bodem gevolgd door het in-situ wassen van de bodem tot het uitgraven en verwijderen van de verontreinigde bodem.

2. De kwalificatie van de gelete koolwaterstoffen en de erdoor verontreinigde grond is het essentiële probleem.

Teneinde een antwoord te formuleren op de vraag of de verontreinigde bodem en de accidenteel in de bodem terechtgekomen koolwaterstoffen afvalstoffen zijn stelt het Hof zich vooreerst in punt 44 van het arrest de vraag of het accidenteel lozen van koolwaterstof een handeling is waardoor de houder zich ontdoet van deze stof. Het Hof start wellicht met deze vraag gezien zij in vroegere arresten¹ terecht gesteld heeft dat bij het bepalen of een stof al dan niet een afvalstof is het meest bepalend element de vraag blijft of de houder zich van het voorwerp of de stof ontdoet of moet ontdoen. De term "zich ontdoen" is dus essentieel. Het Hof bevestigt in onderhavig arrest de vroegere uitspraken waarin gesteld wordt dat de term "zich ontdoen" dient te worden geïnterpreteerd in het licht van de doelstellingen van de Richtlijn 75/442/EEG. Net zoals in het arrest van 15 juni 2000, ARCO Chemie Nederland e.a., C-418/97 en C-419/97 stelt het Hof van Justitie dat het milieubeleid van de Gemeenschap een hoog niveau van bescherming nastreeft en daarbij ondermeer berust op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen. Daarom mag het werkwoord "zich ontdoen van" niet restrictief worden uitgelegd.

Het Hof bevestigt ook dat een antwoord op de vraag of een bepaalde stof een afvalstof is enkel kan gegeven worden vanuit een nauwgezette analyse van de feitelijke omstandigheden.²

3. In onderhavige zaak komt het Hof tot het besluit dat de houder van een koolwaterstof die accidenteel wordt geloosd en daarbij de grond en het grondwater verontreinigt zich ontdoet van deze stof en derhalve deze stof als een afvalstof dient te worden gekwalificeerd. Het feit dat de houder niet de bedoeling had zich te ontdoen van deze stof en het feit derhalve zich louter accidenteel en onvrijwillig voordeed doet geen afbreuk aan het feit dat de houder zich van de stof heeft ontdaan in de zin van de richtlijn 75/442. Het Hof merkt op dat indien zij enige andere redenering zou volgen de richtlijn 75/442 gedeeltelijk zonder effect zou blijven gezien de houder bij het onvrijwillig lozen van een stof met de daaraan verbonden risico's voor mens en milieu in voorkomend geval niet zou onderworpen zijn aan de bepalingen van de richtlijn 75/442. Waardoor de mogelijke risico's verbonden met de verontreiniging niet zouden beheerst worden.

4. Het Hof komt terecht tot de conclusie dat de onvrijwillig geloosde stof in de voorliggende zaak een afvalstof ge-

worden is. De motivering ervan is de annotators echter een brug te ver. Het feit dat een verlies van een waardevol product zou moeten aanzien worden als "het zich ontdoen" van dit product waardoor het een afvalstof wordt gaat voorbij aan de ratio legis van de richtlijn 75/442 welke de houders van afvalstoffen via wettelijke verplichtingen wil aansporen tot een verantwoordelijk gedrag. De regelgever neemt haar toevlucht tot het opleggen van bijzondere verplichtingen mede omwille van het gebrek aan waarde van de betrokken afvalstoffen waardoor de kans dat de houder er zich op een onverantwoorde wijze zou van ontdoen en daarbij aanleiding zou geven tot milieuschade groot geacht wordt. De richtlijn 75/442 heeft echter niet tot doel respectievelijk de gebruiksvoorschriften van stoffen te reglementeren, respectievelijk de exploitatievoorwaarden voor alle soorten van inrichtingen vast te leggen.

In voorliggend geval is het overduidelijk dat, gezien de waarde van de verloren producten en het economisch verlies dat met het verlies van die producten gepaard gaat, de houder geenszins de intentie had om zich te ontdoen van het product. Daarenboven rustte er op hem ook geen enkele plicht om zich van de koolwaterstof te ontdoen. Integendeel, hij had er objectief alle belang bij om het verlies van dit waardevol product te voorkomen. Het louter verlies van een product kan, tegenstelling tot wat het Hof beweert niet zomaar gelijk te stellen zijn aan het zich "onvrijwillig ontdoen" omdat het "zich ontdoen" gebonden is met de attitude of intentie van de houder (het subjectief criterium) en/of met de op hem rustende verplichtingen om zich van een bepaalde stof te moeten ontdoen (het objectief criterium). Het kernbegrip "zich ontdoen" is overigens een wederkerend werkwoord, waarbij de handelende persoon tevens het voorwerp van de handeling is. Het begrip "zich ontdoen" wordt dan ook gebruikt in de betekenis van "zich ontlasten" of "zich bevrijden" van een voorwerp.³ In onderhavig geval is het duidelijk dat de houder zich van de waardevolle producten niet heeft willen bevrijden.

5. Essentieel is daarentegen de vraag of het verloren product door haar eigenschappen en/of de feitelijke omstandigheden waarin het verloren is gegaan aanleiding geeft tot verontreiniging of schade in die mate dat de eigenaar/houder, of diegene die in zijn plaats treedt, verplicht wordt tot actie, met name het terug in zijn bezit krijgen van het verloren product.

Indien het verloren product geen (milieu)schade met zich brengt (bv. een lek in een mineraalwatertank waardoor het zuivere mineraalwater in de bodem terecht komt) of het opnieuw in een vorm bij de houder terecht komt die, al dan niet na reiniging of herstel, toelaat het terug voor zijn oorspronkelijke bestemming te gebruiken (bv. een verloren kledingstuk dat teruggevonden wordt en na wassen terug kan gebruikt worden), is het verloren product geenszins een afvalstof geworden. Overeenkomstig de gevolgde redenering van het Hof zou het wel een afvalstof geworden

¹ H.v.J. 18 december 1997, *Inter-Environnement Wallonie*, C-129/96; H.v.J. 18 april 2002, *Palin Granit Oy*, C-9/00.

² Zie ook P. Morrens en P. De Bruycker, "Afvalstoffen in Vlaanderen", *R.W.* 1987-1988, p. 766-767; P. Morrens en P. De Bruycker, "Het begrip afvalstof in de Europese Unie", *T.M.R.* 1994-2, p. 74-79 en "Het Europese afvalstoffenbegrip", *T.M.R.* 1997-6, p. 418-422.

³ L. Lavrysen, *Voorontwerp Decreet Milieubeleid, Deel 12 Afvalstoffen*, Brugge, Die Keure, 1995, p. 119.

zijn! Voornoemde voorbeelden maken toch duidelijk dat zulks niet kan.

Indien echter het verloren product daarentegen door het verlies onbruikbaar is geworden en hetzij op de plaats van verlies, of daar waar het zich ondertussen bevindt, dient te worden verwijderd om (verdere) schade in de breedste zin te voorkomen wordt het een afvalstof. In onderhavige zaak is dit met de onvrijwillig geloosde koolwaterstoffen het geval. Bij hun verlies zijn zij namelijk gemengd geworden met water, grond en andere verontreinigingen waardoor zij onbruikbaar geworden zijn. Daarenboven verontreinigen zij door hun aard en samenstelling de bodem waardoor de eigenaar/houder van het goed verplicht wordt de nodige maatregelen te nemen om de aangerichte schade te herstellen. Hij kan zulks door de verloren goederen in te zamelen en de aangerichte schade te herstellen.

Gezien de eigenaar/houder na inzameling de verloren producten in een voor hem onbruikbare vorm zal terug krijgen en hij er zich zal moeten van ontdoen zijn ze te beschouwen als een afvalstof, ongeacht het feit of ze reeds ingezameld zijn danwel zich nog verspreid in de bodem bevinden.

De houder van een goed dat hij verliest ontdoet zich niet van het bewuste goed in de zin van de richtlijn 75/442. Indien het verlies echter leidt tot het onbruikbaar worden van het product én tot schade die verplicht tot het terug inzamelen van het verloren product zal het verloren product met inbegrip van de daardoor verontreinigde en daardoor onbruikbaar geworden stoffen te beschouwen zijn als een afvalstof gezien de verantwoordelijke houder er zich zal moeten van ontdoen. Het feit of de verloren stof al dan niet reeds ingezameld is geen doorslaggevend element in het bepalen of het een afvalstof betreft of niet. Bepalend is of de verplichting bestaat tot het nemen van de nodige maatregelen ter herstel van de schade en dus ter verwijdering van het verloren goed en de daarmee verontreinigde stoffen.

6. Het Hof komt tevens tot het besluit dat de door de koolwaterstof verontreinigde bodem een afvalstof geworden is omwille van het feit dat de koolwaterstof niet meer te scheiden is van de erdoor vervuilde grond en de vervuilde grond aldus alleen terug kan gebruikt worden na de nodige ontsmettingshandelingen. Ook hier wijst het Hof er terecht op dat de kwalificatie afhankelijk is van de verplichting of de betrokken persoon zich van de verontreinigde grond moet ontdoen. Het Hof vermeldt daarenboven dat nationale regels inzake gebruik, bescherming of sanering van terreinen niet in de plaats kunnen komen. De impact hiervan op het Vlaamse Bodemdecreet is nog onduidelijk. Dit moet grondig worden onderzocht bij de geplande evaluatie van het Bodemdecreet. Het Bodemdecreet zal verontreinigde bodems waarvan de houder zich ontdoet het statuut van afvalstof niet kunnen ontnemen.

Alhoewel dit niet *expressis verbis* geformuleerd is stelt het Hof hiermee niet dat elke verontreinigde grond een afvalstof is. Het Hof stelt wel uitdrukkelijk dat verontreinigde grond een afvalstof is voorzover de houder verplicht is zich ervan te ontdoen. Bij uitbreiding geldt dit dus ook voor de verontreinigde grond waarvan de houder zich, niettegenstaande er op hem geen verplichting rust, wil ontdoen of ontdoet. Deze interpretatie sluit nauw aan bij de interpretatie welke P. Morrens en P. De Bruycker aanhielden in "Noot: Is de verontreinigde bodem wel een afvalstof?"¹

In genoemde bijdrage stelden ondergetekenden reeds dat indien de houder de bodem niet meer reinigen of wassen kan en de houder zich bij het ontgraven van de bodem ervan zal moeten ontdoen door afvoer naar een verwerkingsinstallaties het hier een afvalstof betreft.

In het arrest gaat het Hof een stap verder en verduidelijkt dat de verontreinigde grond een afvalstof wordt vanaf het ogenblik dat de houder zich van de verontreinigde grond moet ontdoen, ongeacht of hij al dan niet reeds uitgegraven is. Dus ook nog niet uitgegraven verontreinigde grond kan een afvalstof zijn. Anderzijds is het duidelijk dat niet elke verontreinigde grond te beschouwen is als een afvalstof. Een verontreinigde grond wordt maar een afvalstof vanaf het ogenblik dat het duidelijk is dat de houder verplicht is er zich van te moeten ontdoen. Verontreinigde bodems die in-situ kunnen worden gewassen en gereinigd tengevolge waarvan de aanwezige verontreinigende stoffen of afvalstoffen kunnen worden gescheiden van de grond worden niet als afvalstoffen gekwalificeerd. In dit geval worden wel de residustoffen en/of de onttrokken verontreiniging aanzien als een afvalstof waarvan de houder zich zal moeten ontdoen. Indien het niet mogelijk is de bodem in-situ te reinigen en bijgevolg de bodem dient te worden uitgegraven en behandeld om de grond weer geschikt te maken voor hergebruik dient hij te worden aanzien als een afvalstof en dit vanaf het ogenblik dat de houder er zich moet van ontdoen.

De principes zijn door het Hof hiermee duidelijk vastgelegd. Het is echter te voorspellen dat het ogenblik waarop een verontreinigde grond als een afvalstof moet worden gekwalificeerd nog geruime tijd voorwerp van discussie zal blijven gezien het ook hier weer telkens van de feitelijke omstandigheden zal afhangen. Wanneer de houder zich van een verontreinigde grond moet ontdoen wordt alleszins bepaald door de geldende normen. Indien voormelde normen overschreden worden en bijgevolg de houder verplicht zal zijn tot sanering over te gaan, wordt de verontreinigde bodem in zijn totaliteit een afvalstof, voorzover de verontreinigende stoffen/afvalstoffen in situ niet van de grond kunnen worden gescheiden en de houder zich aldus in de totaliteit van de grond zal moeten ontdoen.

P. DE BRUYCKER
P. MORRENS

¹ T.M.R. 1997/6, 485-488.