

## ÜBERSETZUNG

Geschäftsverzeichnismr. 589
Urteil Nr. 58/94 vom 14. Juli 1994

### URTEIL

---

*In Sachen:* Präjudizielle Fragen in bezug auf Artikel 21 § 2 c) des Dekrets der Flämischen Region vom 2. Juli 1981 «betreffende het beheer van afvalstoffen» (über die Abfallwirtschaft), gestellt vom Staatsrat.

Der Schiedshof,

zusammengesetzt aus den Vorsitzenden L. De Grève und M. Melchior, und den Richtern K. Blanckaert, H. Boel, Y. de Wasseige, G. De Baets und E. Cerexhe, unter Assistenz des Kanzlers L. Potoms, unter dem Vorsitz des Vorsitzenden L. De Grève,

verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

\*

\* \*

## I. *Gegenstand der präjudiziellen Fragen*

In seinem Urteil Nr. 43.703 vom 5. Juli 1993 in Sachen der Eikenaar AG gegen die Flämische Region und die « Openbare Afvalstoffenmaatschappij voor het Vlaamse Gewest » (öffentlich-rechtliche Abfallwirtschaftsgesellschaft für die Flämische Region) (OVAM) hat der Staatsrat - Verwaltungsabteilung - folgende präjudizielle Fragen gestellt:

« 1° Verstößt Artikel 21 § 2 c) des Dekrets vom 2. Juli 1981 'betreffende het beheer van afvalstoffen' (über die Abfallwirtschaft) in der durch Artikel 54 5° des Dekrets vom 12. Dezember 1990 'betreffende het bestuurlijk beleid' (über die Verwaltungspolitik) abgeänderten Fassung insofern, als er eine objektive Haftung einführt und somit in grundlegender Weise von der Haftungsregelung des Zivilgesetzbuches abweicht, gegen die durch die Verfassung oder kraft derselben zur Bestimmung der jeweiligen Zuständigkeit von Staat, Gemeinschaften und Regionen festgelegten Vorschriften ?

2° Verstößt Artikel 21 § 2 c) des Dekrets vom 2. Juli 1981 'betreffende het beheer van afvalstoffen' (über die Abfallwirtschaft) in der durch Artikel 54 5° des Dekrets vom 12. Dezember 1990 'betreffende het bestuurlijk beleid' (über die Verwaltungspolitik) abgeänderten Fassung gegen die Artikel 6 und 6bis der Verfassung, indem denjenigen, die unter seine Anwendung fallen, das Verfahren nach den Artikeln 1382 bis 1386 des Zivilgesetzbuches versagt wird ?

3° Verstößt Artikel 21 § 2 c) des Dekrets vom 2. Juli 1981 'betreffende het beheer van afvalstoffen' (über die Abfallwirtschaft) in der durch Artikel 54 5° des Dekrets vom 12. Dezember 1990 'betreffende het bestuurlijk beleid' (über die Verwaltungspolitik) abgeänderten Fassung gegen die Artikel 6 und 6bis der Verfassung, soweit er die in Artikel 30 des Dekrets enthaltene Regel, der zufolge die Unternehmen, durch deren Tätigkeit Industrieabfälle entstehen, diese auf ihre Kosten beseitigen müssen, unwirksam macht, wenn der Besitzer des verunreinigten Bodens, obwohl er nicht der Verursacher ist, trotzdem der 'in Verzug Gesetzte' ist ? »

## II. *Sachverhalt und vorhergehendes Verfahren*

Die vor dem verweisenden Rechtsprechungsorgan klagende Partei gelangte 1991 in den Besitz von Betriebsgeländen und -gebäuden, die bis 1971 von der Metallurgie Hoboken-Overpelt für die Erzeugung von Arsen benutzt und 1973 von weiland A. Eikenaar gekauft worden waren. Die Immobilien sind infolge der vorgenannten Tätigkeit stark verunreinigt. Mit Einschreibebriefen vom 4. März 1987 wurden die Metallurgie Hoboken und die damaligen Besitzer der Immobilien von der OVAM in Verzug gesetzt und gemahnt, innerhalb von drei Monaten Sanierungsarbeiten durchzuführen. Durch Erlaß der Flämischen Exekutive vom 30. Juli 1992 wurde die OVAM damit beauftragt, die Sanierung der Gelände von Amts wegen zu veranlassen. Der Erlaß ermächtigte die OVAM auch dazu, die Enteignung in die Wege zu leiten und nötigenfalls die Mitwirkung der Gendarmerie in Anspruch zu nehmen, um Zugang zu den Geländen zu erhalten. Dieser Erlaß beruhte unter anderem auf Artikel 21 § 2 c) des Dekrets vom 2. Juli 1981 über die Abfallwirtschaft in der durch Artikel 54 5° des Dekrets vom 12. Dezember 1990 über die Verwaltungspolitik abgeänderten Fassung.

Die Eikenaar AG hat gegen den vorgenannten Erlaß vom 30. Juli 1992 beim Staatsrat eine Klage auf Nichtigerklärung und einen Antrag auf Aussetzung eingereicht. Die Durchführung des Erlasses wurde durch Urteil Nr. 40.145 vom 25. August 1992 vorläufig ausgesetzt. Die Aussetzung wurde durch Urteil Nr. 40.480 vom 24. September 1992 bestätigt.

Die Eikenaar AG hat am 16. September 1992 auch eine Klage auf Nichtigkeitserklärung eines Erlasses des Gemeinschaftsministers für Umweltschutz und Wohnungswesen vom 31. Juli 1992 zur Ermächtigung zum Erwerb und zur Enteignung von Immobilien für Sanierungsarbeiten durch die OVAM sowie auf Nichtigkeitserklärung -wegen Konnexität - von Beschlüssen bezüglich der Umweltgenehmigung und der Baugenehmigung eingereicht.

Dieser Erlaß vom 31. Juli 1992 und die vorgenannten Beschlüsse wurden vom Staatsrat durch Urteil Nr. 41.125 vom 23. November 1992 ebenfalls ausgesetzt.

In den besagten Rechtssachen, die vom Staatsrat verbunden wurden, hat die klagende Partei die Vorlage von präjudiziellen Fragen an den Schiedshof in bezug auf die fragliche Dekretsbestimmung, die als Rechtsgrundlage für die angefochtenen Erlasse angeführt wurde, beantragt.

In seinem Urteil Nr. 43.703 vom 5. Juli 1993 hat der Staatsrat die drei oben angeführten präjudiziellen Fragen gestellt.

### III. Verfahren vor dem Hof

Die Ausfertigung der Verweisungsentscheidung ist am 9. Juli 1993 in der Kanzlei eingegangen.

Durch Anordnung vom selben Tag hat der amtierende Vorsitzende gemäß den Artikeln 58 und 59 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof die Richter der Besetzung bestimmt.

Die referierenden Richter haben Artikel 71 bzw. 72 des organisierenden Gesetzes im vorliegenden Fall nicht für anwendbar erachtet.

Die Verweisungsentscheidung wurde gemäß Artikel 77 des organisierenden Gesetzes mit am 6. September 1993 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

Die durch Artikel 74 des organisierenden Gesetzes vorgeschriebene Bekanntmachung erfolgte im *Belgischen Staatsblatt* vom 15. September 1993.

Schriftsätze wurden eingereicht von

- . dem Ministerrat, Wetstraat 16, 1000 Brüssel, mit am 22. Oktober 1993 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief,
- . der Eikenaar AG, Maalbosstraat 7, 3690 Bree, mit am 22. Oktober 1993 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief,
- . der OVAM, K. De Deckerstraat 22-26, 2800 Mecheln, mit am 22. Oktober 1993 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief, und
- . der Flämischen Regierung, Jozef II-straat 30, 1040 Brüssel, mit am 25. Oktober 1993 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief.

Durch Anordnungen vom 7. Januar 1994 und 28. Juni 1994 hat der Hof die für die Urteilsfällung vorgesehene Frist bis zum 9. Juli 1994 bzw. 9. Januar 1995 verlängert.

Die Schriftsätze wurden gemäß Artikel 89 des organisierenden Gesetzes mit am 2. Februar 1994 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

Erwiderungsschriftsätze wurden eingereicht von

- . der Eikenaar AG, mit am 2. März 1994 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief,
- . der OVAM, mit am 4. März 1994 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief,
- . dem Ministerrat, mit am 4. März 1994 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief, und
- . der Flämischen Regierung, mit am 7. März 1994 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief.

Durch Anordnung vom 26. April 1994 hat der Hof die Rechtssache für verhandlungsreif erklärt und den Sitzungstermin auf den 19. Mai 1994 anberaumt.

Diese Anordnung wurde den Parteien und deren Rechtsanwälten mit am 27. April 1994 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

Auf der Sitzung vom 19. Mai 1994

- erschienen

. RA H. Vandenberghe und RA J. Ghysels, in Brüssel zugelassen, für die Eikenaar AG,

. RA J. Putzeys, RA P. Luypaers und RA H. Derde, in Brüssel zugelassen, für die OVAM,

. RA F. De Cuyper, *loco* RA J. Bourtembourg und RA Ph. Coenraets, in Brüssel zugelassen, für den Ministerrat,

. RA P. Van Orshoven, in Brüssel zugelassen, für die Flämische Regierung,

- haben die referierenden Richter K. Blanckaert und E. Cerexhe Bericht erstattet,

- wurden die Rechtsanwälte angehört,

- wurde die Rechtssache zur Beratung gestellt.

Das Verfahren wurde gemäß den Artikeln 62 ff. des organisierenden Gesetzes, die sich auf den Sprachengebrauch vor dem Hof beziehen, geführt.

#### IV. *Gegenstand der fraglichen Bestimmung*

Artikel 21 § 2 c) des Dekrets der Flämischen Region vom 2. Juli 1981 über die Abfallwirtschaft in der durch Artikel 54 § des Dekrets vom 12. Dezember 1990 über die Verwaltungspolitik abgeänderten Fassung lautet folgendermaßen:

« Die Abfallwirtschaftsgesellschaft kann von Amts wegen die Abfälle eines Unternehmens beseitigen und verunreinigte Böden und stillgelegte Industrieanlagen, die eine Gefahr für Umwelt und Volksgesundheit darstellen, sanieren, falls nach ordnungsmäßiger Inverzugsetzung durch die Abfallwirtschaft oder durch das Ministerium der Flämischen Gemeinschaft der in Verzug Gesetzte es unterlassen hat, fristgerecht die vorgeschriebenen Maßnahmen zu ergreifen oder die vorgeschriebenen Arbeiten durchzuführen.

Die von Amts wegen durchgeführte Beseitigung oder Sanierung erfolgt auf Kosten des in Verzug Gesetzten.

Die Flämische Exekutive kann nähere Vorschriften zur Durchführung dieser Bestimmungen festlegen. »

Ursprünglich bestimmte Artikel 21 § 2 c) des Dekrets vom 2. Juli 1981 über die Abfallwirtschaft folgendes:

« Die Abfallwirtschaft kann von Amts wegen die Abfälle eines Unternehmens beseitigen, falls das Unternehmen es nach ordnungsmäßiger Inverzugsetzung und innerhalb der darin festgelegten Frist unterlassen hat, die durch dieses Dekret oder kraft desselben ihm auferlegten Verpflichtungen zu erfüllen.

Die von Amts wegen durchgeführte Beseitigung erfolgt auf Kosten des säumigen Unternehmens, in der Entsorgungsanlage der Abfallwirtschaftsgesellschaft oder in derjenigen eines Dritten. »

#### V. *In rechtlicher Beziehung*

- A -

*Schriftsätze der Eikenaar AG*

A.1.1.1. Hinsichtlich der Frage nach der Zuständigkeit des Dekretgebers macht die vor dem Staatsrat klagende Partei geltend, daß die Gemeinschaften und Regionen nur über zugewiesene Zuständigkeiten verfügen würden und daß die Rechtsetzungsbefugnis in bezug auf das bürgerliche Recht im allgemeinen und die Vertrags- und Deliktshaftung im besonderen zum föderalen Residualkompetenzbereich gehöre.

A.1.1.2. Die Eikenaar AG behauptet, mit der fraglichen Bestimmung werde eine objektive Haftung eingeführt, die grundsätzlich von den üblichen Haftungsregeln abweiche. Die von Amts wegen durchgeführte Sanierung sei nicht von einem Verschulden der in Verzug gesetzten Person abhängig, und weder der Schaden, noch der ursächliche Zusammenhang werde gemäß den gemeinrechtlichen Regeln bestimmt. Genausowenig seien die Voraussetzungen für die Anwendung von Artikel 1384 Absatz 1 des Zivilgesetzbuches erfüllt, die darin bestünden, daß der Schaden auf eine mangelhafte Sache zurückzuführen sein oder die Haftung beim Halter der Sache liegen müsse.

Für eine derartige Haftungsregelung könne - so die vor dem Staatsrat klagende Partei - nicht auf die Zuerkennung der sogenannten impliziten Zuständigkeiten durch Artikel 10 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen zurückgegriffen werden. Die Angelegenheit eigne sich nämlich nicht zu einer differenzierten Regelung, und die Auswirkungen der Maßnahme seien keineswegs unbedeutend. Außerdem sei die Regelung nicht erforderlich im Hinblick auf eine zweckmäßige Abfallpolitik.

A.1.1.3. Die Eikenaar AG behauptet auch, daß die Einführung der fraglichen Bestimmung den in Verzug gesetzten Personen die richterlichen Garantien entziehe, die anderweitig im ordentlichen Haftungsrecht wohl aber gelten würden. Somit sei der Dekretgeber im Bereich der Organisation der Rechtsprechungsorgane gesetzgebend aufgetreten, obwohl diese Angelegenheit laut Artikel 94 der Verfassung (jetzt Artikel 146) dem föderalen Gesetzgeber vorbehalten sei.

A.1.1.4. In ihrem Erwidernsschriftsatz bestätigt die vor dem Staatsrat klagende Partei ihren Standpunkt bezüglich der ersten präjudiziellen Frage. Sie pflichtet ferner der vom Ministerrat vorgebrachten These bei, der zufolge die fragliche Maßnahme dem freien Güter- und Dienstleistungsverkehr Abbruch tue und somit die Wirtschafts- und Währungsunion beeinträchtige.

A.1.2.1. Der vor dem verweisenden Rechtsprechungsorgan klagenden Partei zufolge verstößt die beanstandete Bestimmung nicht nur gegen die Zuständigkeitsverteilungsvorschriften, sondern auch gegen den Gleichheitsgrundsatz.

Da Artikel 21 § 2 c) des Dekrets vom 2. Juli 1981 über die Abfallwirtschaft in der durch Artikel 54 § des Dekrets vom 12. Dezember 1990 über die Verwaltungspolitik abgeänderten Fassung nicht bestimme, wer in Verzug zu setzen sei, führe dies zur Willkür. Theoretisch sei es nicht ausgeschlossen, daß mal ein Verursacher, mal ein Vorbesitzer - oder der heutige Besitzer, der nicht der Verursacher ist - dazu veranlaßt werde, Sanierungsarbeiten durchzuführen, bei deren Unterlassung die OVAM von Amts wegen Maßnahmen auf Kosten des « in Verzug Gesetzten » ergreifen könne, ohne Rücksicht auf die rechtliche oder faktische Bindung der in Verzug gesetzten Person zu der zu sanierenden Sache.

Es liege kein angemessenes Verhältnis zwischen der fraglichen Regelung und dem verfolgten Zweck vor. Eine unverhältnismäßige Last werde bestimmten Personen nur deshalb auferlegt, weil die Verwaltung beschließe, sie in Verzug zu setzen. Diese Personen würden dadurch Gefahr laufen, ohne jegliche Vergütung eigentlich ihres Eigentums beraubt zu werden, ohne daß sie in den Genuß des Rechtsschutzes nach den Artikeln 1382 ff. des Zivilgesetzbuches und nach Artikel 30 des Dekrets vom 2. Juli 1981 über die Abfallwirtschaft oder nach Artikel 22 des Gesetzes vom 22. Juli 1974 über die giftigen Abfälle gelangen könnten. Außerdem werde die Rechtsicherheit in unverhältnismäßiger Weise beeinträchtigt, da die Maßnahme offenbar rückwirkend gelte, wohingegen es für die in Verzug gesetzten Personen schwierig, wenn nicht unmöglich sei, den Verlust durch Rückgriff auf einen Rechtsvorgänger auszugleichen.

A.1.2.2. Im Erwidernsschriftsatz wiederholt die Eikenaar AG ihren Standpunkt. Die Partei erklärt, sie könne des weiteren der von der Flämischen Regierung sowie von der OVAM vertretenen Auffassung nicht beipflichten, der zufolge die fragliche Bestimmung nur auf Personen, die das Dekret von 1981 über die Abfälle mißachten würden, oder auf die Rechtsnachfolger solcher Personen anwendbar sei.

Was insbesondere die zweite präjudizielle Frage betrifft, bestätigt die vor dem Staatsrat klagende Partei, daß der Rechtsschutz nach den Artikeln 1382 ff. des Zivilgesetzbuches aberkannt werde, ohne daß es dafür eine angemessene Rechtfertigung gebe.

A.1.2.3. Hinsichtlich der dritten präjudiziellen Frage erklärt die Eikenaar AG in ihrem Erwidernsschriftsatz, daß aufgrund der fraglichen Bestimmung jede beliebige Person in Verzug gesetzt werden könne, die nicht notwendigerweise der Verursacher sei. Somit werde eigentlich die Anwendung von Artikel 30 des Dekrets vom 2. Juli 1981 über die Abfallwirtschaft ausgeschlossen und werde ein Besitzer, der kein Verursacher ist, ohne jegliche Rechtfertigung genauso sehr haftbar gemacht wie die Unternehmen, durch deren Tätigkeiten Industrieabfälle entstehen, obwohl es zwischen beiden Sachlagen einen eindeutig objektiven Unterschied gebe.

Die vor dem Staatsrat klagende Partei gelangt somit zu dem Schluß, daß die fragliche Bestimmung sowohl gegen die Zuständigkeitsverteilungsvorschriften als auch gegen die Artikel 6 und 6bis der Verfassung (jetzt Artikel 10 und 11) verstoße.

#### *Schriftsatz des Ministerrates*

A.2.1. Die Intervention des Ministerrates beschränkt sich auf das in der ersten Frage aufgeworfene Problem der Zuständigkeitsverteilung.

A.2.2.1. In seinem Schriftsatz weist der Ministerrat darauf hin, daß die Gemeinschaften und Regionen nur über zugewiesene Zuständigkeiten verfügen würden und daß im Bereich der Vorschriften des Zivilgesetzbuches bezüglich der Haftung den Regionen keinerlei Zuständigkeit verliehen worden sei.

A.2.2.2. Der Ministerrat behauptet, es könne genauso wenig auf die impliziten Zuständigkeiten zurückgegriffen werden.

Im Schriftsatz wird die fragliche Regelung mit den üblichen Haftungsregeln verglichen und konkludiert, daß eine objektive Haftung eingeführt worden sei, die radikal von den Vorschriften des Zivilgesetzbuches abweiche und eben das Wesen der föderalen Zuständigkeit antaste.

A.2.2.3. Der Ministerrat macht überdies geltend, daß die Regionen zum Zeitpunkt der Verabschiedung der fraglichen Bestimmung im Bereich der Umweltpolitik zwar für die allgemeinen und sektoralen Normen zuständig gewesen seien, allerdings unter Einhaltung der von der föderalen Behörde festgelegten allgemeinen und sektoralen Normen in Ermangelung europäischer Vorschriften. Der Ministerrat führt ein Gutachten der Gesetzgebungsabteilung des Staatsrates an und leitet daraus ab, daß der Vorbehalt bezüglich der allgemeinen und sektoralen Normen Ausdruck des Willens sei, ein kohärentes Ganzes aufrechtzuerhalten, was durch eine differenzierte Haftungsregelung konterkariert werde.

A.2.2.4. Abschließend vertritt der Ministerrat in seinem Erwidernsschriftsatz die Ansicht, daß die Angelegenheit sich nicht zu einer differenzierten Regelung eigne, indem die fragliche Maßnahme auch den Grundsätzen der Wirtschafts- und Währungsunion zuwiderlaufe, welche die Regionen auch bei der Umweltpolitik zu beachten hätten.

A.2.3.1. Im Erwidernsschriftsatz zweifelt der Ministerrat daran, ob die fragliche Bestimmung sich nur auf Personen beziehe, die ein Kontrollrecht über die verunreinigten Gelände und Anlagen hätten, wie von der Flämischen Regierung behauptet wird.

Auch der von der Flämischen Regierung vorgebrachten These, der zufolge die fragliche Bestimmung keine objektive Haftung einführe und dennoch auf dem Begriff des Verschuldens beruhe, wird vom Ministerrat widersprochen. Die These, der zufolge nur Personen, die eine Zuwiderhandlung begangen hätten, in Verzug gesetzt werden könnten, gelte - so der Ministerrat - nicht für juristische Personen, die eben nicht persönlich strafrechtlich haften könnten. Des weiteren sei kein Nachweis für das Verschulden erforderlich und genüge die bloße Inverzugsetzung zur Anwendung der fraglichen Maßnahme. Außerdem werde Artikel 21 § 2 c) des Abfalldekrets auf Sachlagen, die aus der Zeit vor dem Dekret stammen würden, abgewandt, d.h. ohne daß es zu dem Zeitpunkt irgendeine Zuwiderhandlung gegen Dekretsbestimmungen habe geben können.

Hinsichtlich der von der OVAM vertretenen These, der zufolge die fragliche Bestimmung nicht von den

Artikeln 1384 und 1386 des Zivilgesetzbuches abweiche, erwidert der Ministerrat, daß die Sachhaftung, die infolge dieser Bestimmungen vermutet werde, keine objektive Haftung sei. Der Ministerrat streitet auch ab, daß aus dem Wortlaut der fraglichen Bestimmung hervorgehe, daß sich die Haftung auf denjenigen konzentriere, der die tatsächliche Kontrolle über die Abfälle hat.

A.2.3.2. In ihrem Erwidierungsschriftsatz behauptet die intervenierende Partei des weiteren, daß die fragliche Bestimmung eine Angelegenheit betreffe, die weder zu den eigenen oder eingeschlossenen Zuständigkeiten, noch zu den impliziten Zuständigkeiten gehöre.

In der Annahme, daß bestimmte Aspekte des bürgerlichen Rechts ohne Berufung auf Artikel 10 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen geregelt werden könnten, so sei dies - so der Ministerrat - nur dann der Fall, wenn die Bestimmungen in eine Angelegenheit, für die die Regionen zuständig sind, hineinpassen würden und insofern diese Bestimmungen notwendig seien, damit die Regionalpolitik unter den bestmöglichen Voraussetzungen geführt werden könne. Der Ministerrat meint, daß diese Bedingung im vorliegenden Fall nicht erfüllt sei.

Bezüglich der impliziten Zuständigkeiten bestätigt der Ministerrat seinen bereits im Schriftsatz dargelegten Standpunkt, dem zufolge Artikel 10 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 es nicht ermöge, die Einführung einer objektiven Haftungsregelung im Umweltrecht zu rechtfertigen.

A.2.4. Der Ministerrat gelangt zu dem Schluß, daß die fragliche Bestimmung gegen die Zuständigkeitsverteilung zwischen der föderalen Behörde und den Regionen verstoße. Zu den zwei präjudiziellen Fragen, die sich auf die Übereinstimmung der fraglichen Regelung mit dem Gleichheitsgrundsatz beziehen, hat sich der Ministerrat nicht geäußert.

#### *Schriftsätze der Flämischen Regierung*

A.3.1.1. Was die erste präjudizielle Frage betrifft, d.h. die Frage nach der Zuständigkeit des Dekretgebers, die fragliche Bestimmung anzunehmen, macht die Flämische Regierung an erster Stelle geltend, daß zu Unrecht davon ausgegangen werde, daß diese Bestimmung eine objektive Haftung einführen würde.

Die erste vor dem Staatsrat beklagte Partei vertritt die Auffassung, daß die fragliche Bestimmung keineswegs beinhalte, daß jede beliebige Person in Verzug gesetzt und ohne jedes eigene Verschulden haftbar gemacht werden könne. Die in Verzug gesetzte Person sei zwangsläufig diejenige, die die Entscheidungsbefugnis über die verunreinigten Böden oder Anlagen innehatte.

Die Flämische Regierung bringt vor, daß die Lagerung oder Ablagerung von Abfällen im Boden eine Entsorgung im Sinne des Abfalldekrets sei und daß der Besitzer oder Halter von durch Abfälle verunreinigten Böden oder Anlagen, wo diese Abfälle beseitigt werden, eine Genehmigung brauche, sonst werde das Dekret vom 28. Juni 1985 bezüglich der Umweltgenehmigung übertreten. Außerdem seien das Halten von durch Abfälle verunreinigten Geländen oder stillgelegten Industrieanlagen und die Weigerung, Sanierungsarbeiten durchzuführen, als aufgrund des Abfalldekrets verbotene Formen des Zurücklassens oder Entsorgens von Abfällen zu betrachten.

Da das Übertreten der Dekretsbestimmungen ein schuldhaftes Handeln im Sinne der Artikel 1382 ff. des Zivilgesetzbuches darstelle, werde durch die Inverzugsetzung des Zuwiderhandelnden - auch wenn die Verunreinigung ohne sein Zutun entstanden sei - keine unverschuldete Haftung eingeführt. Außerdem könne der Besitzer oder Halter - so die Flämische Regierung - auch aufgrund von Artikel 1384 Absatz 1 des Zivilgesetzbuches für jenen Schaden haftbar gemacht werden, der durch die verunreinigte und somit mangelhafte, in seiner Verwahrung befindliche Sache verursacht werde, auch wenn er den Mangel nicht gekannt habe bzw. ihn zu kennen nicht imstande gewesen sei.

Übrigens könne sich die Eikenaar AG aufgrund von Artikel 30 des Dekrets vom 2. Juli 1981 über die Abfallwirtschaft an den vormaligen Besitzer und Betreiber der verunreinigten Gelände und Anlagen wenden. Diese Bestimmung gehöre - so die Flämische Regierung - nämlich zum Bereich der öffentlichen Ordnung, und die Unternehmen, durch deren Tätigkeiten Industrieabfälle entstünden, könnten sich daher nicht auf Vertragsbasis jener Verpflichtung entledigen, diese Abfälle auf ihre eigenen Kosten zu beseitigen. Die erste präjudizielle Frage entbehre also der faktischen Grundlage - so die Flämische Regierung.

A.3.1.2. Anschließend legt diese Partei ausführlich dar, warum der Dekretgeber ihrer Ansicht nach tatsächlich dafür zuständig gewesen sein soll, die fragliche Bestimmung zu verabschieden.

Die Flämische Regierung führt hauptsächlich Artikel 6 § 1 II 1<sup>o</sup>-3<sup>o</sup> des Sondergesetzes vom 8. August 1980 als Rechtsgrundlage an und weist dabei auf den konkreten Inhalt hin, der diesen Bestimmungen beizumessen sei, und zwar unter anderem anhand des vom Hof verkündeten Urteils Nr. 44 vom 23. Dezember 1987. Damals sei der Hof in bezug auf Artikel 21 des Dekrets vom 2. Juli 1981 über die Abfallwirtschaft bereits von der Erwägung ausgegangen, daß die Region dadurch, daß sie die Möglichkeit aufgenommen habe, vorbeugende Aufsichtsmaßnahmen zu treffen, um zu vermeiden, daß ein Schaden entstehe oder weiter angerichtet werde, innerhalb der Grenzen ihrer Kompetenz geblieben sei. Diese Bestimmung sei mittlerweile zwar abgeändert worden, aber sie beruhe - so die Flämische Regierung - immer noch auf derselben kompetenzrechtlichen Grundlage.

Was insbesondere die Haftungsregelung in der fraglichen Bestimmung betrifft, bringt die erste vor dem verweisenden Rechtsprechungsorgan beklagte Partei weiter vor, daß der Hof in seinem Urteil Nr. 51/93 vom 1. Juli 1993 bereits von der Erwägung ausgegangen sei, daß « die Gemeinschaft in diesem Fall, innerhalb der Grenzen ihres Zuständigkeitsbereichs, in bezug auf die von der Verwaltung im Hinblick auf die Bedürfnisse des Unterrichtswesens abgeschlossenen Verträge eine Bestimmung annehmen kann, die von den gemeinrechtlichen Regeln, die im Zivilgesetzbuch enthalten sind, abweicht ».

A.3.1.3. Lediglich hilfsweise könne - so die Flämische Regierung - auch Artikel 10 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen herangezogen werden. Es sei nämlich notwendig, die Sanierung auf Kosten des Inhabers der Entscheidungsbefugnis durchführen zu lassen, damit die Sanierung überhaupt noch möglich sei, wenn der ursprüngliche Verursacher seine Pflicht nicht erfüllt und sich der verunreinigten Sache entledigt habe. Wenn die Regionen in diesem Fall nicht sanieren könnten, so wäre die Veräußerung der verunreinigten Sache eine sehr bequeme Lösung, um die erforderlichen Maßnahmen und die entsprechenden Kosten auf die Allgemeinheit abzuwälzen.

A.3.1.4. Nachdem die Flämische Regierung hinsichtlich der spezifischen Zuständigkeiten der OVAM noch auf Artikel 9 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen hingewiesen hat, gelangt sie zu dem Schluß, daß die fragliche Bestimmung nicht gegen die zur Bestimmung der jeweiligen Zuständigkeit von Staat, Gemeinschaften und Regionen festgelegten Vorschriften verstoße.

A.3.1.5. In ihrem Erwidierungsschriftsatz bestätigt die Flämische Regierung ihren Standpunkt hinsichtlich der ersten präjudiziellen Frage und baut sie ihre These weiter aus.

A.3.1.6. Außerdem antwortet die Flämische Regierung auf die vom Ministerrat vorgebrachte These, der zufolge die Wirtschaftsunion durch die fragliche Bestimmung beeinträchtigt werde. Die Flämische Regierung erklärt, sie sehe nicht ein, wieso dies der Fall sein könnte, da die Regelung nicht vom interregionalen Güterverkehr handele. Wie dem auch sei, die Wirtschafts- und Währungsunion verhindere nicht, daß in jeder Region unterschiedliche Maßnahmen ergriffen würden, sonst wäre jede Autonomie für die Teilitäten ausgeschlossen.

A.3.1.7. In Beantwortung des von der Eikenaar AG eingereichten Schriftsatzes betont die Flämische Regierung unter anderem, daß die fragliche Bestimmung weder richterliche Garantien aberkenne, noch den Rückgriff auf den ursprünglichen Verursacher verhindere. Wenn sich dieser aber mittlerweile der verunreinigten Sache entledigt habe, so müsse die OVAM sich wegen der Sanierung sowieso an den neuen Halter der Sache wenden.

A.3.2.1. Was die zweite präjudizielle Frage betrifft, behauptet die Flämische Regierung an erster Stelle, daß diese Frage der faktischen Grundlage entbehre, soweit davon ausgegangen werde, daß derjenige, der in Anwendung der fraglichen Bestimmung in Verzug gesetzt werde, keinen Rechtsschutz gemäß den Artikeln 1382 ff. des Zivilgesetzbuches mehr genieße.

Die Flämische Regierung wiederholt, daß die fragliche Regelung keine unverschuldete Haftung einführe und daß nichts den Betroffenen daran hindere, die Beachtung der Voraussetzungen für die Anwendung von Artikel 21 § 2 c) des Abfalldekrets im Rahmen einer zivilrechtlichen Haftungsklage vor den Rechtsprechungsorganen der ordentlichen Gerichtsbarkeit in Frage zu stellen. Übrigens verfüge die in Verzug gesetzte Person über einen zusätzlichen Rechtsschutz, indem sie jede verwaltungsmäßige Regelwidrigkeit vor dem Staatsrat anfechten könne. Schließlich könne sie eventuell andere haftbare Personen auf Gewährleistung in Anspruch nehmen.

A.3.2.2. Auch wenn die fragliche Bestimmung einen Behandlungsunterschied im Bereich der Haftung beinhalten würde, so werde immerhin - so die Flämische Regierung - nicht gegen den Gleichheitsgrundsatz verstoßen.

Die Partei bezieht sich in diesem Zusammenhang auf das Urteil Nr. 25/90 vom 5. Juli 1990, in dem der Hof von der Erwägung ausgegangen sei, daß es dem Gesetzgeber zustehe, die Opportunität zu beurteilen, auf alle Situationen eine identische Haftpflichtregelung anzuwenden oder vom gemeinen Recht abzuweichen. Der Hof habe zwar hinzugefügt, daß die Eigenart der Situation objektiv nachweisbar und die Maßnahme vernünftigerweise dem erstrebten Zweck angemessen sein müsse, aber diese Bedingungen seien - so die Flämische Regierung - im vorliegenden Fall erfüllt.

A.3.3.1. Auch die dritte präjudizielle Frage entbehrt nach Ansicht der ersten vor dem Staatsrat beklagten Partei der faktischen Grundlage. Die Anwendung von Artikel 21 § 2 c) des Dekrets vom 2. Juli 1981 über die Abfallwirtschaft schließe - so die Flämische Regierung - nicht aus, daß der ursprüngliche Verursacher haftbar gemacht werde. Im Gegenteil, derjenige, der in Verzug gesetzt werde, verfüge durch Artikel 30 des Abfalldekrets über eine Rechtsgrundlage, um das Unternehmen, durch dessen Tätigkeiten Industrieabfälle entstanden seien, auf Gewährleistung in Anspruch zu nehmen.

A.3.3.2. Wenn der in Verzug gesetzte Besitzer nicht der ursprüngliche Verursacher sei, werde Artikel 30 des Abfalldekrets zwar nicht unmittelbar angewandt, sondern mittelbar bzw. parallel zur Anwendung der fraglichen Bestimmung. Diese unterschiedliche Regelung sei - so die Flämische Regierung - jedoch gerechtfertigt.

Zunächst einmal sei es legitim, die Sanierung von Böden und Anlagen, die eine Gefahr für Umwelt und Volksgesundheit darstellen, zu bezwecken, auch wenn der Halter der Sache nicht der Verursacher sei. Die Inanspruchnahme der in Verzug gesetzten Person sei objektiv und angemessen gerechtfertigt, indem diese Person die Entscheidungsbefugnis über die verunreinigten Böden oder Anlagen habe und an der Sanierung mitwirken müsse bzw. sie auf jeden Fall nicht konterkarieren dürfe. Schließlich sei die Maßnahme nicht unverhältnismäßig, denn sie verhindere nicht, daß die in Verzug gesetzte Person den ursprünglichen Verursacher in Anspruch nehme.

A.3.4. Die Flämische Regierung gelangt zu der Schlußfolgerung, daß die fragliche Bestimmung weder gegen die Zuständigkeitsverteilungsvorschriften, noch gegen die Artikel 6 und 6bis der Verfassung verstoße.

*Schriftsätze der öffentlich-rechtlichen Abfallwirtschaftsgesellschaft für die Flämischen Region (OVAM)*

A.4.1.1. In ihrem Schriftsatz behauptet die öffentlich-rechtliche Abfallwirtschaftsgesellschaft für die Flämische Region (OVAM) hinsichtlich der ersten präjudiziellen Frage, daß durch die fragliche Bestimmung nicht grundsätzlich von der unter anderem im Zivilgesetzbuch festgeschriebenen Haftungsregelung abgewichen werde. Die OVAM weist darauf hin, daß die bisherige Haftungsregelung nicht so systematisch konzipiert sei und daß sowohl die Artikel 1384 ff. des Zivilgesetzbuches als auch verschiedene spezifische Gesetzesbestimmungen Haftpflichten von Personen einführen würden, ohne daß nachzuweisen sei, daß diese Personen schuldhaft gehandelt hätten.

Die OVAM meint, Artikel 21 § 2 c) des Abfalldekrets führe keine neue Haftung ein. Die fragliche Bestimmung habe lediglich zum Zweck, diejenigen in Anspruch zu nehmen, die bereits aufgrund einer anderen bestehenden Regel potentiell haftbar seien.

A.4.1.2. Im Erwidierungsschriftsatz betont die OVAM, daß nicht jede beliebige Person in Verzug gesetzt werden könne, sondern nur diejenigen, die die Entscheidungsbefugnis über die verunreinigten Böden oder Anlagen hätten und sich als solche bereits in einer im Widerspruch zum Abfalldekret stehenden Sachlage befänden. Entgegen der Auffassung des Ministerrates wird bestätigt, daß ein verunreinigter Boden oder eine verunreinigte Anlage tatsächlich eine mit einem Mangel behaftete Sache sei, wofür der Halter aufgrund von Artikel 1384 des Zivilgesetzbuches haftbar gemacht werden könne.

Schließlich reagiert die OVAM auf die von der Eikenaar AG vorgebrachte These, der zufolge die Maßnahme nicht zum Zweck habe, eine Vergütung für den Schaden, der durch einen Mangel an der Sache verursacht werden soll, zu erhalten, sondern vielmehr darauf abziele, den Mangel an der Sache selbst zu beheben. Die OVAM vertritt die Auffassung, daß der Schadensbegriff bereits in der fraglichen Bestimmung enthalten sei, die von der

Hypothese ausgehe, daß es eine Gefahr für Umwelt und Volksgesundheit gebe. Grundsätzlich habe die in Verzug gesetzte Person selbst bereits zu verhindern, daß Schäden auftreten, und sei das Vorgehen der OVAM in Anwendung von Artikel 21 § 2 c) des Abfalldekrets als eine verwaltungspolizeiliche Maßnahme zur Verhinderung weiterer Schäden zu betrachten.

A.4.1.3. Die zweite vor dem verweisenden Rechtsprechungsorgan beklagte Partei gelangt hinsichtlich der ersten präjudiziellen Frage zu der Schlußfolgerung, daß von gar keiner Zuständigkeitsüberschreitung durch den Dekretgeber die Rede sein könne.

A.4.2.1. Was die zweite präjudizielle Frage betrifft, d.h. die Frage nach der Beachtung des Gleichheitsgrundsatzes, wobei der Rechtsschutz nach den Artikeln 1382 ff. des Zivilgesetzbuches beeinträchtigt worden sein soll, erklärt die OVAM, daß bereits aus ihrer Stellungnahme zur ersten präjudiziellen Frage ersichtlich geworden sei, daß die Frage von falschen Prämissen ausgehe und den Betroffenen gar kein Rechtsschutz genommen werde, weshalb die fragliche Bestimmung nicht gegen die Artikel 6 und 18 der Verfassung verstoßen könne.

A.4.2.2. Auch die dritte präjudizielle Frage sei -so die OVAM - aus analogen Gründen verneinend zu beantworten.

- B -

### *Hinsichtlich der Zuständigkeitsverteilungsvorschriften*

B.1.1. Zum Zeitpunkt der Verabschiedung der fraglichen Bestimmung - in der Fassung von Artikel 54 5° des Dekrets vom 12. Dezember 1990 über die Verwaltungspolitik - waren, was die Umwelt betrifft, laut Artikel 6 § 1 II 1°-3° des Sondergesetzes vom 8. August 1980 in der durch das Sondergesetz vom 8. August 1980 abgeänderten Fassung folgende Zuständigkeiten den Regionen zugewiesen:

« 1° Umweltschutz, einschließlich der allgemeinen und sektoralen Normen, unter Einhaltung jener allgemeinen und sektoralen Normen, die die nationale Behörde festlegt, wenn keine europäischen Normen vorliegen;

2° Abfallpolitik, mit Ausnahme der Ein-, Durch- und Ausfuhr sowie der radioaktiven Abfälle;

3° Aufsicht über gefährliche, gesundheitsschädliche und belästigende Betriebe, unter Vorbehalt der Maßnahmen zur inneren Aufsicht, die sich auf den Arbeitsschutz beziehen. »

B.1.2. Der Wortlaut von Artikel 21 § 2 c) des Dekrets der Flämischen Region vom 2. Juli 1981 über die Abfallwirtschaft -in der Fassung von Artikel 54 5° des Dekrets vom 12. Dezember 1990 über die Verwaltungspolitik - ermächtigt die öffentlich-rechtliche Abfallwirtschaftsgesellschaft für die Flämische Region (OVAM) dazu, von Amts wegen die Abfälle eines Unternehmens zu beseitigen sowie verschmutzte Böden und stillgelegte Industrieanlagen zu sanieren, wenn diese eine

Gefahr für Umwelt und Volksgesundheit darstellen, falls die in Verzug gesetzten Personen es unterlassen haben, freiwillig die vorgeschriebenen Maßnahmen zu treffen oder die vorgeschriebenen Arbeiten durchzuführen.

Die fragliche Bestimmung ist als eine Aufsichtsmaßnahme anzusehen, die verhindern soll, daß Schäden entstehen oder weiter angerichtet werden. Die Region ist im Rahmen der vorgenannten Kompetenzen im Bereich der Umwelt dafür zuständig, eine derartige Bestimmung anzunehmen.

Der Regionaldekretgeber konnte also eine Bestimmung verabschieden, die die säumige Person für die Kosten der von Amts wegen durchgeführten Beseitigung von Abfällen eines Unternehmens oder der von Amts wegen durchgeführten Sanierung verunreinigter Böden und stillgelegter Industrieanlagen, die eine Gefahr für Umwelt und Volksgesundheit darstellen, aufkommen läßt.

B.1.3. Die erste präjudizielle Frage wirft aber das Problem bezüglich der Zuständigkeit des Dekretgebers auf, eine Haftungsregelung einzuführen, die von der Haftungsregelung des Zivilgesetzbuches abweicht.

In Anbetracht der Tragweite von Artikel 21 § 2 c) des Dekrets der Flämischen Region vom 2. Juli 1981 über die Abfallwirtschaft in der Fassung von Artikel 54 5<sup>o</sup> des Dekrets vom 12. Dezember 1990 über die Verwaltungspolitik, wie zu B.1.2 näher dargelegt, wurde nicht von den gemeinrechtlichen Regeln bezüglich der zivilrechtlichen Haftung abgewichen.

#### *Hinsichtlich der Artikel 10 und 11 der Verfassung (vormals Artikel 6 und 6bis)*

B.2.1. Die zweite und die dritte präjudizielle Frage werfen das Problem auf, ob Artikel 21 § 2 c) des Abfalldekrets vom 2. Juli 1981 - in der Fassung von Artikel 54 5<sup>o</sup> des Dekrets vom 12. Dezember 1990 über die Verwaltungspolitik - die Artikel 10 und 11 der Verfassung verletzt, einerseits indem denjenigen, die unter seine Anwendung fallen, der Rechtsschutz nach den Artikeln 1382 bis 1386 des Zivilgesetzbuches versagt würde und andererseits indem die fragliche Bestimmung Artikel 30 desselben Dekrets unwirksam machen würde.

B.2.2. Wenn die fragliche Bestimmung so ausgelegt wird, daß jede beliebige Person, ohne

Rücksicht auf die rechtliche oder faktische Bindung zu den zu beseitigenden Abfällen oder der zu sanierenden Sache in Verzug gesetzt und dazu gezwungen werden kann, die Durchführung der vorgeschriebenen Maßnahmen und Arbeiten zu veranlassen, bei deren Unterlassung die Kosten für das von Amts wegen erfolgte Vorgehen der Abfallwirtschaftsgesellschaft von der « säumigen Person » - wer diese auch immer sein mag - zu tragen sind, so würde die Bestimmung im Widerspruch zum verfassungsmäßigen Gleichheitsgrundsatz stehen, da kein objektives Kriterium vorliegt, das es ermöglichen würde, zu bestimmen, wer Gegenstand der fraglichen Maßnahme sein kann und wer nicht.

Die fragliche Bestimmung läßt sich jedoch dahingehend auslegen, daß die Abfallwirtschaftsgesellschaft oder das Ministerium der Flämischen Gemeinschaft nur dazu ermächtigt ist, jene Personen in Verzug zu setzen, die die tatsächliche Entscheidungsbefugnis über die zurückgelassenen Abfälle, verunreinigten Böden und stillgelegten Industrieanlagen, welche eine Gefahr für Umwelt und Volksgesundheit darstellen, haben und ihre gesetzlichen Verpflichtungen nicht erfüllt haben.

Die Maßnahme beruht also auf einem objektiven Kriterium.

B.2.3. Die Maßnahme ist nicht ohne angemessene Rechtfertigung. Die Beseitigung von Abfällen oder die Sanierung von verunreinigten Böden und stillgelegten Industrieanlagen ist nur dann möglich, wenn die Personen, die die tatsächliche Entscheidungsbefugnis über die betreffende Sache haben, selbst die nötigen Maßnahmen treffen oder wenigstens - bei Nichtdurchführung der vorgeschriebenen Maßnahmen - der von Amts wegen stattfindenden Durchführung dieser Maßnahmen durch die OVAM nicht im Wege stehen können.

B.2.4. Schließlich steht die Maßnahme in keinem Mißverhältnis zur verfolgten Zielsetzung, die darin besteht, die Beseitigung oder Sanierung bei Nichterfüllung der gesetzlichen Verpflichtungen durchzuführen.

Die fragliche Bestimmung hindert die in Verzug gesetzte Person keineswegs daran, diejenigen, die ihr zufolge die Sachlage, die zur Anwendung der Maßnahme geführt hat, zu verantworten haben, auf Gewährleistung in Anspruch zu nehmen oder im nachhinein eine Regreßklage gegen sie zu erheben, und zwar vorkommendenfalls unter Berufung entweder auf die Artikel 1382 ff. des Zivilgesetzbuches, oder auf Artikel 30 des Abfalldekrets.



Aus diesen Gründen:

Der Hof

erkennt für Recht:

Artikel 21 § 2 c) des Dekrets der Flämischen Region vom 2. Juli 1981 « betreffende het beheer van afvalstoffen » (über die Abfallwirtschaft) in der durch Artikel 54 5° des Dekrets vom 12. Dezember 1990 « betreffende het bestuurlijk beleid » (über die Verwaltungspolitik) abgeänderten Fassung verstößt weder gegen die durch die Verfassung oder kraft derselben zur Bestimmung der jeweiligen Zuständigkeit von Staat, Gemeinschaften und Regionen festgelegten Vorschriften, noch gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung (vormals Artikel 6 und *6bis*).

Verkündet in niederländischer und französischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof, in der öffentlichen Sitzung vom 14. Juli 1994.

Der Kanzler,

Der Vorsitzende,

(gez.) L. Potoms

(gez.) L. De Grève