

Rolnummer 536
Arrest nr. 48/93 van 17 juni 1993

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag gesteld door de rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen in zake het Openbaar Ministerie tegen Y. Van De Wiel en J. Dejongh.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters F. Debaedts en M. Melchior, en de rechters L.P. Suetens, H. Boel, L. François, P. Martens en G. De Baets, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter F. Debaedts,

wijst na beraad het volgende arrest van onmiddellijk antwoord :

*

* *

I. Onderwerp

Bij vonnis van 13 februari 1992 heeft de rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen in zake het Openbaar Ministerie tegen Y. Van De Wiel en J. Dejongh, de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Heeft de Vlaamse Raad, in de artikelen 29, § 2, 29, § 4 en 29, § 5, van het decreet van 24 januari 1984 houdende maatregelen inzake grondwaterbeheer (*Belgisch Staatsblad*, 5 juni 1984) regels geschonden die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de respectieve bevoegdheid van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten ? »

De zaak is ingeschreven onder het rolnummer 536.

II. De rechtspleging voor het Hof

De prejudiciële vraag is bij het Hof aanhangig gemaakt door de overzending van een expeditie van de verwijzingsbeslissing, die op 23 maart 1993 op de griffie is ontvangen.

Bij beschikking van dezelfde dag heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetel aangewezen conform de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

De rechters-verslaggevers G. De Baets en L. François hebben geoordeeld, na inzage van het verwijzingsvonnis en in de stand van de zaak op dat ogenblik, dat de procedure na prejudiciële vraag ingesteld bij de voormelde verwijzingsbeslissing, door een arrest van onmiddellijk antwoord conform artikel 72, *in fine*, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 kon worden afgedaan, en hebben op 1 april 1993 voor het Hof hierover verslag uitgebracht.

Van de conclusies van de verslaggevers is aan de partijen kennis gegeven bij op dezelfde dag ter post aangetekende brieven, die op 5 en 13 april 1993 aan de geadresseerden ter hand zijn gesteld.

Er is geen memorie met verantwoording ingediend.

Het Hof oordeelt dat de rechtspraak van het arrest nr. 13/92 van 27 februari 1992 dient te worden bevestigd en beslist de zaak af te doen bij arrest van onmiddellijk antwoord conform artikel 72, *in fine*, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

De rechtspleging is gevoerd conform de artikelen 62 en volgende van de organieke wet van 6 januari 1989, die betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Hof.

III. Over de bepalingen in het geding

De prejudiciële vraag heeft betrekking op artikel 29, §§ 2, 4 en 5, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 24 januari 1984 houdende maatregelen inzake het grondwaterbeheer, bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 5 juni 1984.

Voormeld decreet legt de grondslag voor de aan het Vlaamse Gewest eigen regels betreffende het grondwaterbeheer. De hoofdstukken I en II van het decreet zijn respectievelijk gewijd aan de bescherming tegen verontreiniging en het gebruik van grondwater.

Het vierde hoofdstuk van het decreet van 24 januari 1984 regelt bepaalde aspecten met betrekking tot de vergoeding van schade veroorzaakt bij grondwaterwinning en het vijfde hoofdstuk - met als hoofding « strafbepalingen » - omvat het enkele artikel 29, waarvan de tweede, de vierde en de vijfde paragraaf in het geding zijn.

In zijn geheel is het artikel 29 als volgt gesteld :

« § 1. Onverminderd de toepassing van het bij het Strafwetboek of bij andere wetten bepaalde straffen, wordt met een gevangenisstraf van acht dagen tot vijf jaar en met een geldboete van zesentwintig tot tienduizend frank, of met één van die straffen alleen, gestraft :

1. hij die niet in het bezit is van een vergunning en handelingen of werkzaamheden verricht waarvoor overeenkomstig de bepalingen van dit decreet en zijn uitvoeringsbesluiten een voorafgaande vergunning vereist is;

2. hij die de voorwaarden van een vergunning niet naleeft;

3. hij die werken of werkzaamheden verricht of laat verrichten die verboden zijn in toepassing van dit decreet en zijn uitvoeringsbesluiten;

4. hij die wegens nalatigheid of gebrek aan vooruitzicht bij het gebruik van roerende of onroerende goederen, oorzaak is van verontreiniging van het grondwater;

5. hij die de bijdrageplicht, zoals bepaald in artikel 24 van dit decreet en zijn uitvoeringsbesluiten niet nakomt;

6. hij die zich niet leent tot of zich verzet tegen de inspecties en de monsternemingen voorzien in dit decreet en zijn uitvoeringsbesluiten.

§ 2. De straffen kunnen worden verdubbeld indien een nieuwe overtreding wordt begaan binnen twee jaar na een onherroepelijk geworden vonnis tot veroordeling wegens een der in dit artikel bepaalde overtredingen.

§ 3. Alle bepalingen van Boek I van het Strafwetboek, met inbegrip van hoofdstuk VII en artikel 85, zijn toepasselijk op de in dit decreet bepaalde misdrijven.

§ 4. De rechter kan de inbeslagneming van machines en het afbreken van de gebouwen, inrichtingen en kunstwerken bevelen die tot stand zijn gebracht met overtreding van de ter uitvoering van dit decreet gegeven voorschriften. Hij kan eveneens bevelen de plaatsen in hun vroegere staat te herstellen.

Indien de veroordeelde het vonnis niet binnen de gestelde tijd ten uitvoer legt, geschiedt dit van ambtswege, op zijn kosten en risico, op bevel van de daartoe door de Vlaamse Executieve gemachtigde ambtenaar.

In dat geval heeft deze het recht de materialen en voorwerpen afkomstig van het herstel van de plaatsen in hun vroegere toestand te verkopen, te vervoeren, op te slaan of te vernietigen op een plaats die hij uitkiest. De veroordeelde is ertoe gehouden alle uitvoeringskosten, verminderd met de opbrengst van de verkoop der materialen en voorwerpen, te vergoeden op vertoon van een staat begroot en invorderbaar verklaard door de beslagrechter.

§ 5. De vennootschappen zijn burgerlijk aansprakelijk voor veroordelingen tot geldboeten en verbeurdverklaringen uitgesproken tegen hun orgaan of aangestelden wegens overtreding van de bepalingen van dit decreet.

Die vennootschappen kunnen voor de strafrechtbank worden gedagvaard. »

Tot slot zijn in een hoofdstuk VI de bepalingen bijeengebracht betreffende de inwerkingtreding van het de-

creet evenals de opheffings- en overgangsbepalingen.

IV. *In rechte*

Ten aanzien van de bevoegdheid van het Gewest inzake grondwaterbeheer

B.1. Artikel 6, § 1, V, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen - zoals gewijzigd bij bijzondere wet van 8 augustus 1988 - bepaalt :

« De aangelegenheden bedoeld in artikel 107^{quater} van de Grondwet zijn :

(...)

V. Wat het waterbeleid betreft :

1° De waterproduktie en watervoorziening, met inbegrip van de technische reglementering inzake drinkwater, met eerbiediging van de minimumnormen vastgesteld door de nationale overheid wanneer er geen Europese normen bestaan. »

Uit de parlementaire voorbereiding van voormeld artikel 6, § 1, V, 1°, blijkt, dat de ontwerpers ervan beoogden aan de Gewesten de aangelegenheden toe te wijzen die voordien onder meer bij volgende nationale wetten geregeld waren :

- de besluitwet van 18 december 1946 waarbij tot het houden van een telling der grondwaterreserves en tot invoering van een reglementering van hun gebruik besloten wordt;
- de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van het grondwater;
- de wet van 9 juli 1976 betreffende de reglementering van de exploitatie van de grondwaterwinning;

- de wet van 10 januari 1977 houdende regeling van de schadeloosstelling voor schade veroorzaakt door het winnen en pompen van grondwater.

Het decreet van het Vlaamse Gewest van 24 januari 1984 inzake het grondwaterbeheer neemt in grote mate de bepalingen van de voormelde wetten over.

De Vlaamse gewestelijke decreetgever vermocht dus in beginsel, in het kader van de uitoefening van zijn bevoegdheden inzake het waterbeleid, de bepalingen van voormeld decreet aan te nemen.

Ten aanzien van de door de Grondwet aan de wet voorbehouden aangelegenheden

B.2. De artikelen 3^{ter}, 59^{bis}, en 107^{quater} van de Grondwet en de artikelen 4 tot 11 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 hebben aan de decreetgever de bevoegdheid toegekend om bij decreet een aantal aangelegenheden te regelen. Artikel 19, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalt evenwel : « Het decreet regelt de aangelegenheden bedoeld in de artikelen 4 tot 11, onverminderd de bevoegdheden die door de Grondwet aan de wet zijn voorbehouden ».

Daaruit vloeit voort dat, behoudens de gevallen waarin een bijzondere en uitdrukkelijke machtiging is gegeven door de bijzondere of gewone wetten tot hervorming der instellingen, een decreetgever de hem toegewezen aangelegenheden slechts kan regelen mits hij op generlei wijze inbreuk maakt op bij de Grondwet voor de wet gereserveerde bevoegdheden.

De mogelijkheid die de Raden krachtens artikel 10 van de bijzondere wet hebben om in de decreten rechtsbepalingen op te nemen m.b.t. aangelegenheden waarvoor zij niet bevoegd zijn, kan geen toepassing vinden op bevoegdheden die de Grondwet aan de wet voorbehoudt.

Ten aanzien van de bevoegdheid in strafzaken

B.3. Artikel 7 van de Grondwet behoudt de nationale wetgever de zorg voor tot het bepalen van de gevallen waarin vervolging kan plaatshebben en tot het regelen van de vorm van die vervolging.

Artikel 9 van de Grondwet bepaalt : « Geen straf kan worden ingevoerd of toegepast dan krachtens de wet ».

De Gemeenschappen en de Gewesten mogen in die voorbehouden aangelegenheden slechts optreden mits zij daartoe gemachtigd zijn zoals aangeduid onder B.2.

Artikel 11 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 behelst een dergelijke machtiging : het biedt de decreetgever de mogelijkheid de gevallen te bepalen waarin vervolging mag plaatshebben en de strafmaatregelen te bepalen binnen de grenzen die het stelt. Het biedt de decreetgever echter niet de mogelijkheid de vorm van de vervolging te regelen.

Artikel 11 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalt : « Binnen de grenzen van de bevoegdheden van de Gewesten en de Gemeenschappen kunnen de decreten de niet-naleving van hun bepalingen strafbaar stellen en de straffen wegens die niet-naleving bepalen overeenkomstig Boek I van het Strafwetboek, met uitzondering van de criminele straffen bepaald in artikel 7 van dat Wetboek ».

Artikel 11 staat de decreetgever evenwel niet toe af te wijken van de bepalingen van Boek I van het Strafwetboek. De Gemeenschappen en de Gewesten kunnen derhalve geen beroep doen op artikel 100 van het Strafwetboek, ook al is die bepaling ondergebracht in Boek I ervan. De bijzondere wetgever heeft de in Boek I vervatte regels uniform willen houden en heeft gewild dat de Gemeenschappen en Gewesten er niet van afwijken.

Hij heeft dan ook uitdrukkelijk gesteld dat het geheel van de aangelegenheden vervat in Boek I van het Strafwetboek tot de bevoegdheid van de nationale wetgever behoort. Het staat niet aan de decreetgever die aangelegenheden te regelen, zelfs al zou hij de bestaande nationale bepalingen slechts overnemen.

Ten aanzien van artikel 29, § 2, van het decreet

B.4.1. Artikel 29, § 2, bepaalt :

« § 2. De straffen kunnen worden verdubbeld indien een nieuwe overtreding wordt begaan binnen twee jaar na een onherroepelijk geworden vonnis tot veroordeling wegens een der in dit artikel bepaalde overtredingen. »

B.4.2. Die bepaling schendt de bevoegdheidsbepalende regel die voortvloeit uit artikel 11 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 omdat zij over de herhaling handelt, een aangelegenheid die geregeld is in Boek I van het Strafwetboek (artikelen 54 en volgende) en die onder de bevoegdheid van de nationale wetgever valt.

Ten aanzien van artikel 29, § 4, van het decreet

B.5.1. Artikel 29, § 4, bepaalt :

« § 4. De rechter kan de inbeslagneming van machines en het afbreken van de gebouwen, inrichtingen en kunstwerken bevelen die tot stand zijn gebracht met overtreding van de ter uitvoering van dit decreet gegeven voorschriften. Hij kan eveneens bevelen de plaatsen in hun vroegere staat te herstellen.

Indien de veroordeelde het vonnis niet binnen de gestelde tijd ten uitvoer legt, geschiedt dit van ambtswege, op zijn kosten en risico, op bevel van de daartoe door de Vlaamse Executieve gemachtigde ambtenaar.

In dat geval heeft deze het recht de materialen en voorwerpen afkomstig van het herstel van de plaatsen in hun vroegere toestand te verkopen, te vervoeren, op te slaan of te vernietigen op een plaats die hij uitkiest. De veroordeelde is ertoe gehouden alle uitvoeringskosten, verminderd met de opbrengst van de verkoop der materialen en voorwerpen, te vergoeden op vertoon van een staat begroot en invorderbaar verklaard door de beslagrechter. »

B.5.2. De bepalingen van artikel 29, § 4, zijn te beschouwen als een regeling van de teruggave in de brede zin.

Hoewel zij een burgerrechtelijk karakter heeft, is de teruggave verbonden met de openbare orde en door sommige aspecten een met de strafsancie onlosmakelijk verbonden accessorium; zij is namelijk het verlengde ervan nu zij erop gericht is - buiten de strafrechtelijke veroordeling - te vermijden dat de situatie van overtreding blijft voortbestaan.

Artikel 29, § 4, is dus in overeenstemming met de krachtens artikel 11 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 aan de decreetgever verleende machtiging : het recht om de niet-inachtneming van de decreten strafbaar te stellen en om de straffen wegens die niet-inachtneming te bepalen, impliceert het recht om de verwijdering van het voorwerp van het misdrijf op te leggen en de modaliteiten ervan te regelen.

Ten aanzien van artikel 29, § 5, van het decreet

B.6.1. Artikel 29, § 5, bepaalt :

« § 5. De vennootschappen zijn burgerlijk aansprakelijk voor veroordelingen tot geldboeten en verbeurdverklaringen uitgesproken tegen hun orgaan of aangestelden wegens overtreding van de bepalingen van dit decreet.

Die vennootschappen kunnen voor de strafrechtbank worden gedagvaard. »

B.6.2. In zoverre artikel 29, § 5, van het decreet bepaalt dat de tenuitvoerlegging van een der straffen bepaald bij paragraaf 1 van datzelfde artikel - de betaling van de geldboeten - kan geschieden ten laste van een andere persoon dan die welke veroordeeld werd, wijkt het af van de regelen vastgesteld door Boek I van het Strafwetboek; het schendt zodoende de regels die de onderscheiden bevoegdheid bepalen van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten.

B.6.3. Door de vennootschappen burgerlijk aansprakelijk te stellen voor een verbeurdverklaring die als straf tegen hun orgaan of aangestelden is uitgesproken, creëert artikel 29, § 5, van het decreet een andere verbeurdverklaring dan die welke in Boek I van het Strafwetboek is geregeld. Enkel de nationale wetgever is bevoegd om te bepalen in welke gevallen en onder welke voorwaarden de verbeurdverklaring als straf uitgesproken kan worden. Artikel 29, § 5, van het decreet schendt de bevoegdheidsbepalende regels in zoverre het een toevoeging aan de artikelen 42 en 43 van het Strafwetboek inhoudt.

B.6.4. De tweede zin van artikel 29, § 5, naar luid waarvan vennootschappen voor de strafrechtbank kunnen worden gedagvaard, moet worden gelezen in samenhang met de bepalingen van de eerste zin. Derhalve schendt ook de tweede zin de bevoegdheidsbepalende regels.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

1. Artikel 29, § 2, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 24 januari 1984 houdende maatregelen inzake het grondwaterbeheer schendt de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten.

2. Artikel 29, § 4, van voormeld decreet schendt de regels niet die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten.

3. Artikel 29, § 5, van voormeld decreet schendt de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten.

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans conform artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 17 juni 1993.

De griffier,

De voorzitter,

L. Potoms

F. Debaedts