

Rolnummer 689
Arrest nr. 18/95 van 2 maart 1995

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag aangaande artikel 47bis, § 1 - in de versie vóór het wijzigend decreet van 20 december 1989 -, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 2 juli 1981 betreffende het beheer van afvalstoffen, gesteld door de Rechtbank van eerste aanleg te Mechelen.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters L. De Grève en M. Melchior, en de rechters L. François, J. Delruelle, G. De Baets, E. Cerexhe en A. Arts, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter L. De Grève,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vraag

Bij vonnis van 16 februari 1994 in zake het Vlaamse Gewest en de bestuursdirecteur van de Dienst Milieuheffing van de Openbare Afvalstoffenmaatschappij voor het Vlaamse Gewest tegen O. De Schepper heeft de Rechtbank van eerste aanleg te Mechelen, vierde kamer, de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Is artikel 47bis, § 1, van het decreet van de Vlaamse Raad betreffende het beheer van afvalstoffen - in de versie vóór het wijzigend decreet dd. 20 december 1989 -, hierna artikel 47sexies van dat decreet, strijdig met artikel 11 en/of artikel 19, § 1, van de bijzondere wet dd. 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en/of artikel 110, § 2, van de Grondwet ? »

II. De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil

O. De Schepper werd voor de Rechtbank van eerste aanleg te Mechelen gedagvaard tot betaling van een milieuheffing, vermeerderd met een administratieve geldboete en de interesten.

De gedaagde betwist de administratieve geldboete die werd opgelegd met toepassing van artikel 47bis, § 1, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 2 juli 1981 betreffende het beheer van afvalstoffen, zoals gewijzigd bij decreet van 22 oktober 1986.

Voor het verwijzende rechtscollege rijst de vraag of het Gewest, in het kader van de bevoegdheidsverdeling zoals die gold op het tijdstip dat de betwiste bepaling werd aangenomen, wel bevoegd was om een stelsel van administratieve geldboetes in te voeren. De rechtbank stelt vast dat diverse rechtscolleges de administratieve geldboete kwalificeren als een straf. De verwijzende rechter refereert ook aan artikel 109 van de wet van 4 augustus 1986 houdende fiscale bepalingen.

Op grond van die vaststellingen besluit de rechtbank de bovenvermelde prejudiciële vraag te stellen.

III. De rechtspleging voor het Hof

De expeditie van de verwijzingsbeslissing is op 2 maart 1994 ter griffie ingekomen.

Bij beschikking van 2 maart 1994 heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetel aangewezen overeenkomstig de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

De rechters-verslaggevers hebben geoordeeld dat er geen aanleiding was om artikel 71 of 72 van de organieke wet toe te passen.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 12 april 1994.

Van de verwijzingsbeslissing is kennisgegeven overeenkomstig artikel 77 van de organieke wet bij op 13 april 1994 ter post aangetekende brieven.

Een memorie is ingediend door de Vlaamse Regering, Martelaarsplein 19, 1000 Brussel, en de bestuursdirecteur van de Dienst Milieuheffing van de Openbare Afvalstoffenmaatschappij voor het Vlaamse

Gewest, Kanunnik de Deckerstraat 22-26, 2800 Mechelen, bij op 27 mei 1994 ter post aangetekende brief.

Bij beschikking van 28 juni 1994 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot 2 maart 1995.

Bij beschikking van 24 november 1994 heeft het Hof de zetel aangevuld met rechter A. Arts die verslaggever werd, gelet op de inruststelling van rechter K. Blanckaert.

Bij beschikking van 22 december 1994 heeft de voorzitter in functie de zetel aangevuld met rechter J. Delruele, gelet op de inruststelling van rechter Y. de Wasseige.

Bij beschikking van 22 december 1994 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 19 januari 1995.

Van die laatste beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaat bij op 23 december 1994 ter post aangetekende brieven.

Op de openbare terechtzitting van 19 januari 1995 :

- is verschenen :

. Mr. W. Slosse *loco* Mr. P. Engels, advocaten bij de balie te Antwerpen, voor de Vlaamse Regering en de bestuursdirecteur van de Dienst Milieuheffing van de Openbare Afvalstoffenmaatschappij voor het Vlaamse Gewest;

- hebben de rechters-verslaggevers A. Arts en E. Cerexhe verslag uitgebracht;

- is de voormelde advocaat gehoord;

- is de zaak in beraad genomen.

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

IV. *In rechte*

- A -

Memorie van de eisende partijen voor de verwijzende rechter

A.1. Het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse Regering, en de bestuursdirecteur van de Dienst Milieuheffing van de Openbare Afvalstoffenmaatschappij voor het Vlaamse Gewest, eisende partijen voor de verwijzende rechter, hebben een gezamenlijke memorie ingediend.

Zij behandelen eerst de vraag naar de eventuele schending van artikel 110, § 2, van de Grondwet en vervolgens bespreken zij het al dan niet strafrechtelijk karakter van het stelsel van administratieve geldboetes.

A.2. De milieuheffing op de vaste afvalstoffen is een belasting in de zin van artikel 110, § 2, van de Grondwet. Het beheer van afvalstoffen is als materie in zijn geheel aan de gewesten toegewezen en de federale wetgever heeft geen bevoegdheid in die aangelegenheid.

Krachtens artikel 110, § 2, van de Grondwet hebben de gemeenschappen en de gewesten in beginsel een eigen fiscale bevoegdheid, die enkel begrensd wordt door de bevoegdheid van de federale wetgever om uitzonderingen te bepalen waarvan de noodzakelijkheid blijkt.

Sedert de opheffing van artikel 14 van de gewone wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen door artikel 69, § 1, 1°, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, lijdt het geen twijfel meer dat de door de Grondwet aan de gewesten toegekende fiscale bevoegdheid ook de bevoegdheid omvat om de regelen inzake de inning en de invordering van de belastingen vast te stellen.

A.3. De administratieve geldboetes, zoals ze zijn opgevat in het Vlaamse afvalstoffendecreet, vormen een stelsel van louter bestuurlijke sancties dat de decreetgever kan invoeren op grond van zijn algemene bevoegdheid om de hem toevertrouwde aangelegenheden te regelen.

Uit vijf elementen blijkt dat de administratieve geldboetes niet tot de strafrechtelijke sfeer behoren :

- Bij gebreke van betaling van de heffing, interesten, administratieve geldboetes en toebehoren wordt een dwangbevel uitgevaardigd, dat gevisieerd en uitvoerbaar verklaard wordt en dat bij gerechtsdeurwaardersexploot betekend wordt. De heffingsplichtige kan tegen het dwangbevel verzet aantekenen. Enkel zeer ernstige inbreuken op het afvalstoffendecreet zijn strafbaar gesteld. De rechtbank van eerste aanleg neemt kennis van de geschillen in verband met de administratieve geldboetes, terwijl de strafsancities zaak zijn van de gewone strafrechter.

De heffingsplichtige kan ook om kwijtschelding of vermindering van de administratieve geldboete vragen. Het komt aan het bestuur toe daarover te oordelen, en niet aan enige strafrechtelijke autoriteit.

- Het stelsel van administratieve geldboetes is ingevoerd om de heffingsplichtige ertoe aan te zetten zijn aangifte in te vullen en tijdig te betalen. Het is een onontbeerlijk instrument om de invordering van de belasting vlot te laten verlopen.

- De administratieve geldboetes kunnen ook rechtstreeks aan rechtspersonen worden opgelegd.

- De administratieve geldboetes houden geen verband met de strafbaarstelling van overtredingen. Het opleggen ervan is geen straf, terwijl voor het opleggen van een straf ook de strafvervolgning wordt ingesteld. Zij strekken ertoe de rechten van de Schatkist te vrijwaren.

- De administratieve geldboetes gaan elke strafprocedure vooraf. De beslissing om de strafvordering al dan niet in te stellen wordt volkomen onafhankelijk genomen en heeft niets te maken met het feit of in een bepaalde zaak administratieve geldboetes zijn opgelegd en betaald. Indien de heffing, inclusief de administratieve geldboete, niet betaald wordt, kan een strafdossier worden aangelegd en kan een strafrechtelijke veroordeling volgen.

A.4. Dat in bepaalde rechtspraak, zoals het arrest Öztürk van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, waaraan de verwijzende rechter refereert, sommige administratieve sancties als straf in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens zijn beschouwd, betekent nog niet dat zulke sancties ook kunnen worden aangezien als een « straf » in de zin van artikel 11 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

A.5. Uiterst ondergeschikt wordt opgemerkt dat er al veel geldboetes zijn geheven en betaald en dat het onverantwoord zou zijn ten deze een beslissing met terugwerkende kracht uit te spreken waarin de schending van bevoegdheidsverdelende regels wordt vastgesteld.

- B -

B.1.1. Artikel 47bis, § 1, van het decreet van 2 juli 1981 betreffende het beheer van afvalstoffen, ingevoegd bij artikel 3 van het decreet van 22 oktober 1986, luidde in de versie vóór het wijzigend decreet van 20 december 1989 als volgt :

« Onverminderd de bepalingen van hoofdstuk XII, wordt voor iedere overtreding van de verplichting om aan de heffing te voldoen, een administratieve geldboete opgelegd gelijk aan het dubbel van de ontdoken of niet tijdig betaalde heffing met dien verstande dat deze boete ten minste 1.000 frank bedraagt. »

B.1.2. Uit de gegevens van de zaak voor de verwijzende rechter blijkt dat, wegens laattijdige aangifte en niet-betaling van een op zich niet betwiste aanslag tot betaling van twee milieuheffingen van elk 8.000 frank voor het jaar 1989, administratieve boetes werden opgelegd van elk 16.000 frank. De prejudiciële vraag komt neer op een vraag naar de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest om bij het decreet van 22 oktober 1986 in het Vlaams afvalstoffendecreet van 2 juli 1981 het voormelde artikel 47*bis*, § 1, in te voegen.

B.2. Toen de betwiste bepaling in 1986 werd aangenomen, bepaalde artikel 110, § 2, eerste lid, van de Grondwet (thans artikel 170, § 2, eerste lid) wat volgt :

« Geen belasting ten behoeve van de gemeenschap of het gewest kan worden ingevoerd dan door een decreet of een in artikel 26*bis* bedoelde regel. »

Krachtens die bepaling hebben de gewesten een eigen fiscale bevoegdheid. Die bevoegdheid houdt de bevoegdheid in om niet alleen de hoofdbestanddelen van de belasting zelf te bepalen, maar ook de bijkomende elementen ervan.

Ten deze heeft de decreetgever « voor iedere overtreding van de verplichting om aan de heffing te voldoen » voorzien in een administratieve geldboete die gelijk is aan het dubbel van de ontdoken of niet tijdig betaalde heffing, met een minimum van 1.000 frank. Een dergelijke verhoging is inherent aan de eigen fiscale bevoegdheid op grond waarvan het Vlaamse Gewest de milieuheffing heeft ingevoerd.

B.3. Toen de betwiste bepaling in 1986 werd aangenomen, luiden de artikelen 11 en 19, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen als volgt :

(artikel 11 :) « 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 19. § 1, eerste lid :) « Het decreet regelt de aangelegenheden bedoeld in de artikelen 4 tot 11, onverminderd de bevoegdheden die door de Grondwet aan de wet zijn voorbehouden. »

Uit het voormelde artikel 11 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 kan niet worden afgeleid dat de bijzondere wetgever, door aan de gewesten de bevoegdheid toe te wijzen om strafbepalingen aan te nemen, hun impliciet de bevoegdheid zou hebben ontnomen om in belastingverhogingen te voorzien. Deze laatste bevoegdheid valt niet onder het toepassingsgebied van de artikelen 11 en 19, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, zoals die luiden ten tijde van de aanneming van de betwiste bepaling in 1986.

Het kwalificeren van een administratieve of fiscale boete als strafrechtelijk in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, heeft niet tot gevolg dat die boete in de Belgische wetgeving van strafrechtelijke aard zou zijn.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 47*bis*, § 1 - in de versie vóór het wijzigend decreet van 20 december 1989 -, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 2 juli 1981 betreffende het beheer van afvalstoffen, schendt niet de artikelen 11 en 19, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, noch artikel 110, § 2, van de Grondwet, zoals die luiden ten tijde van de aanneming van de betwiste bepaling.

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 2 maart 1995, door de voormelde zetel, waarin rechter E. Cerexhe voor de uitspraak is vervangen door rechter R. Henneuse, overeenkomstig artikel 110 van de voormelde wet.

De griffier,

De voorzitter,

L. Potoms

L. De Grève