

Rolnummer 4783
Arrest nr. 62/2010 van 27 mei 2010

## A R R E S T

---

*In zake* : de prejudiciële vragen betreffende artikel 16.6.3, § 2, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, zoals ingevoegd bij het decreet van 21 december 2007 tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel XVI « Toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen », gesteld door het Hof van Beroep te Gent.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters M. Bossuyt en M. Melchior, en de rechters R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels, T. Merckx-Van Goey en P. Nihoul, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter M. Bossuyt,

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\* \*

## I. Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging

Bij arrest van 2 oktober 2009 in zake het openbaar ministerie tegen Vojtech Olah en Viera Balazova, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 13 oktober 2009, heeft het Hof van Beroep te Gent de volgende prejudiciële vragen gesteld :

- « Schendt artikel 16.6.3, § 2, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (B.S. 3 juni 1995), zoals ingevoegd door het decreet van 21 december 2007 tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel XVI ‘Toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen’ (B.S. 29 februari 2008), de artikelen 12 en 14 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en met artikel 7 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en artikel 15 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, doordat de omschrijving ‘kleine vormen van openbare overlast’ geen voldoende normatieve inhoud heeft om die gedragingen te definiëren die, in afwijking van de straffen vermeld in artikel 16.6.3, § 1, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (B.S. 3 juni 1995), zoals ingevoegd door het decreet van 21 december 2007 tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel XVI ‘Toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen’ gesanctioneerd worden met gemeentelijke sancties overeenkomstig artikel 119*bis* van de Nieuwe Gemeentewet, dan wel een politiestraf van maximum €45,45 ? »;

- « Schendt artikel 16.6.3, § 2, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (B.S. 3 juni 1995), zoals ingevoegd door het decreet van 21 december 2007 tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel XVI ‘Toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen’ (B.S. 29 februari 2008), de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, doordat deze bepaling leidt tot een verschillende behandeling tussen rechtsonderhorigen die niet objectief en redelijk verantwoord is, nu rechtsonderhorigen die kleine vormen van openbare overlast volgens de begripsbepaling van het milieuhandhavingsdecreet begaan in een gemeente die hiervoor overeenkomstig artikel 119*bis* van de Nieuwe Gemeentewet gemeentelijke sancties heeft bepaald slechts met een gemeentelijke administratieve sanctie kan worden gesanctioneerd, terwijl een rechtsonderhorige die eenzelfde vorm van kleine openbare overlast veroorzaakt in een gemeente die niet dergelijke gemeentelijke administratieve sancties hiervoor heeft bepaald, wel met een straf van strafrechtelijke aard, die vermeld wordt op het strafregister van de rechtsonderhorige, kan bestraft worden ? »;

- « Schendt artikel 16.6.3, § 2, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (B.S. 3 juni 1995), zoals ingevoegd door het decreet van 21 december 2007 tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel XVI ‘Toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen’ (B.S. 29 februari 2008), 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, doordat in afwijking van artikel 119*bis* van de Nieuwe Gemeentewet aan de gemeenten de bevoegdheid wordt verleend gemeentelijke administratieve sancties te bepalen voor overtredingen van reglementen en verordeningen waarvoor een decreet reeds in straffen heeft voorzien ? ».

Memories zijn ingediend door :

- de Ministerraad;
- de Vlaamse Regering;
- de vzw « Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten », met zetel te 1030 Brussel, Paviljoenstraat 7-9.

Memories van antwoord zijn ingediend door :

- de Ministerraad;
- de vzw « Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten ».

Op de openbare terechtzitting van 21 april 2010 :

- zijn verschenen :

. Mr. T. Vandemeulebroucke, advocaat bij de balie te Kortrijk, *loco* Mr. R. Depla, advocaat bij de balie te Brugge, voor de Ministerraad;

. Mr. B. Martel *loco* Mr. P. Van Orshoven, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Vlaamse Regering;

. Mr. T. Malfait, tevens *loco* Mr. P. De Smedt, advocaten bij de balie te Gent, voor de vzw « Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten »;

- hebben de rechters-verslaggevers E. De Groot en J. Spreutels verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

## II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil*

In de zaak nr. 4783 worden door het Hof van Beroep te Gent drie prejudiciële vragen gesteld.

Aanleiding is een strafgeding waarin Vojtech Olah en Viera Balazova terechtstaan wegens een inbreuk op de artikelen 2, 3, 12, 15 tot 32, 37, 54, 56, eerste lid, 58 en 59 van het decreet van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen en de uitvoeringsbesluiten daarvan.

In eerste aanleg werden de feiten door de Rechtbank van eerste aanleg te Gent op 17 januari 2006 bewezen verklaard en werden de verdachten veroordeeld tot een hoofdgevangenisstraf, een geldboete, een bijdrage tot het Fonds voor hulp aan de slachtoffers van opzettelijke gewelddaden en de gerechtskosten.

Tegen dat vonnis werd door beide beklaagden en door het openbaar ministerie hoger beroep ingesteld.

Het verwijzende rechtscollege is van oordeel dat het nieuwe artikel 16.6.3 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (hierna : « DABM »), zoals ingevoegd door het decreet van 21 december 2007 tot aanvulling van het DABM van 5 april 1995 met een titel XVI « Toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen », gelet op de inwerkingtreding ervan op 1 mei 2009 en het principe vervat in artikel 2 van het Strafwetboek, onmiddellijk van toepassing is bij de beoordeling van het hoger beroep.

Het Hof van Beroep stelt vast dat artikel 16.6.3, § 2, van het DABM zo moet worden geïnterpreteerd dat, indien, bij toepassing van artikel 119*bis* van de Nieuwe Gemeentewet, gemeentelijke administratieve sancties zijn uitgevaardigd, de ten laste gelegde feiten niet langer worden beschouwd als een strafrechtelijke inbreuk op het decreet van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen en dat, indien geen gemeentelijke administratieve sancties zijn uitgevaardigd, diezelfde feiten nog maximaal kunnen worden bestraft met een strafrechtelijke geldboete van 45,45 euro. Dienvolgens dient te worden vastgesteld dat de feiten niet langer strafrechtelijk kunnen worden bestraft (voor kleine vormen van openbare overlast waarvoor gemeentelijke administratieve sancties bestaan), ofwel dat de feiten niet meer tot de bevoegdheid van de strafrechter behoren (bij kleine vormen van openbare overlast waarvoor straffen door de gemeenteraad zijn aangenomen die de politiestraffen niet te boven gaan), ofwel nog maximaal een geldboete van 45,45 euro kan worden opgelegd (bij kleine vormen van openbare overlast waarvoor geen gemeentelijke sancties bestaan).

Het verwijzende rechtscollege stelt bijgevolg ambtshalve drie prejudiciële vragen over de verenigbaarheid van artikel 16.6.3, § 2, van het DABM met het strafrechtelijk wettigheidsbeginsel, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, het gelijkheidsbeginsel en de bevoegdheidverdelende regels.

### III. *In rechte*

- A -

#### *Ten aanzien van de ontvankelijkheid van de memorie van tussenkomst*

A.1.1. De vzw « Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten » (hierna : VVSG) wenst tussen te komen in de zaak nr. 4783. Zij is van mening dat zij ter zake voldoende belang heeft en verwijst hiervoor naar de arresten nrs. 44/2008 en 13/2009 van het Hof.

A.1.2. De in het geding zijnde decreetsbepaling heeft, volgens de tussenkommende partij, tot doel de gemeenten de mogelijkheid te geven gemeentelijke administratieve sancties te bepalen voor kleine vormen van openbare overlast.

Het antwoord van het Hof op de bovenvermelde prejudiciële vragen kan rechtstreeks gevolgen hebben voor het handhavingsbeleid van de gemeenten, in die zin dat een eventuele ongrondwettigverklaring van artikel 16.6.3, § 2, het inzetten van de gemeentelijke administratieve sancties bij de handhaving van overlastfenomenen onzeker maakt.

Bovendien was de tussenkommende partij rechtstreeks betrokken bij de totstandkoming van artikel 16.6.3 van het DABM, zoals ingevoegd door het decreet van 21 december 2007 tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel XVI « Toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen », net omdat de afstemming tussen het voormelde decreet van 21 december 2007 en het gebruik van de gemeentelijke administratieve sancties alsook het behoud van de sanctiemodaliteit in het kader van de milieuhandhaving zeer belangrijk werden geacht voor een effectief gemeentelijk handhavingsbeleid.

#### *Ten aanzien van de derde prejudiciële vraag (schending van de bevoegdheidverdelende regels)*

A.2.1. Allereerst situeert de Ministerraad de relevante wettelijke bepalingen, te weten artikel 16.6.3, § 2, van het DABM en artikel 119*bis*, §§ 1 en 2, van de Nieuwe Gemeentewet.

A.2.2. Vervolgens citeert de Ministerraad de parlementaire voorbereiding van artikel 119*bis*, §§ 1 en 2, van de Nieuwe Gemeentewet; hij meent dat de federale wetgever aan de gemeenteraad een welomschreven bevoegdheid toekende voor het bestraffen van overtredingen van zijn reglementen en verordeningen, stellende dat de gemeenteraad straffen of administratieve sancties kon bepalen, tenzij voor dezelfde overtredingen krachtens of door een wet, een decreet of een ordonnantie straffen of administratieve sancties werden bepaald. Derhalve was het de bedoeling van de federale wetgever dat de gemeenteraad alleen dan in een strafsanctie kon voorzien wanneer het strafbare feit niet reeds bij een hogere regeling administratiefrechtelijk of strafrechtelijk werd bestraft.

A.2.3. De Ministerraad voert aan dat de decreetgever in artikel 16.6.3, § 2, van het DABM de bevoegdheidverdelende regels heeft geschonden. De decreetgever kent immers aan de gemeenteraad grotere bevoegdheden toe dan die waarin de Nieuwe Gemeentewet voorziet.

Overeenkomstig artikel 6, § 1, II, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen zijn de gewesten bevoegd voor het leefmilieu en het waterbeleid. Die bepaling verleent aan de gewesten de algemene bevoegdheid om op te treden inzake het beleid en de organisatie van de milieuhandhaving. Bovendien verleent artikel 11 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen aan de gewesten de mogelijkheid om, binnen de grenzen van hun bevoegdheden, de niet-naleving van de decreten en ordonnanties strafbaar te stellen en straffen wegens niet-naleving te bepalen.

Evenwel gaat, volgens de Ministerraad, de decreetgever zijn bevoegdheid te buiten wanneer hij aan de gemeentelijke instellingen, in afwijking van artikel 119*bis* van de Nieuwe Gemeentewet, bevoegdheden toekent. Artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 1<sup>o</sup>, vierde streepje, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bepaalt, als uitzondering op de gewestelijke bevoegdheid inzake de samenstelling, organisatie, bevoegdheid en werking van de provinciale en gemeentelijke instellingen, dat de organisatie en het beleid inzake de politie, met inbegrip van artikel 135, § 2, van de Nieuwe Gemeentewet, een federale bevoegdheid blijft, zodat ook artikel 119*bis* een federale materie is.

Door in het decreet van 21 december 2007 te voorzien in straffen voor de kleine vormen van openbare overlast, en aan de gemeenten de bevoegdheid te geven hiervan af te wijken door middel van gemeentelijke administratieve sancties, heeft de decreetgever aan de gemeenten een grotere bevoegdheid toegekend dan die waarin is voorzien in de Nieuwe Gemeentewet.

A.3.1. De Vlaamse Regering voert aan dat uit de artikelen 39 en 134 van de Grondwet volgt dat de decreetgever bevoegd is om het afvalstoffenbeleid te bepalen. Daarbij staat het hem vrij om doelstellingen na te streven die strekken tot de bescherming van het leefmilieu, de natuurbescherming en het natuurbehoud.

Aangezien de decreetgever bevoegd is om het afvalstoffenbeleid te bepalen, moet tevens worden aangenomen dat hij eveneens bevoegd is om de handhaving van die regeling te verzekeren (artikel 11 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen).

A.3.2. Krachtens artikel 11 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen kan de decreetgever bepalen in welke mate hij inbreuken op het Afvalstoffendecreet of, ruimer, inbreuken op de wettelijke voorschriften en de vergunningen wenst te bestraffen. *A fortiori* houdt dat artikel volgens de Vlaamse Regering de bevoegdheid in om de gevallen te bepalen waarin dergelijke inbreuken, wanneer zij in beginsel strafrechtelijk kunnen worden vervolgd, niet strafrechtelijk worden bestraft.

De decreetgever heeft enkel erin voorzien dat het achterlaten, beheren of overbrengen van afvalstoffen, in strijd met de wettelijke voorschriften, dan wel in strijd met een vergunning, hoewel dat principieel strafrechtelijk kan worden vervolgd, toch niet kan worden vervolgd volgens de gemeenrechtelijke regels van de strafvervolgung, op voorwaarde dat de inbreuk kan worden gekwalificeerd als een « kleine vorm van openbare overlast » en de gemeente op wier grondgebied die inbreuk is gepleegd voor dergelijke kleine vormen van openbare overlast gemeentelijke sancties heeft bepaald overeenkomstig artikel 119*bis* van de Nieuwe Gemeentewet.

Derhalve is, voor wat de kleine vormen van openbare overlast betreft, de strafbaarstelling op grond van het decreet louter suppletief van aard: de decreetgever heeft in de bestraffing van de overtreding slechts dan voorzien wanneer die niet kan worden bestraft met een gemeentelijke sanctie, bij gebrek aan een gemeentelijk reglement daarover.

Het verwijzende rechtscollege vergist zich, volgens de Vlaamse Regering, dan ook wanneer het overweegt dat « de decreetgever aan de gemeenten een grotere bevoegdheid [blijkt] toe te kennen dan voorzien door de Nieuwe Gemeentewet ». De decretale strafbaarstelling is immers slechts subsidiair van toepassing.

A.3.3. De Vlaamse Regering voegt tevens eraan toe dat het de bekommernis was van de decreetgever om de bevoegdheid die de federale wetgever aan de gemeenten heeft verleend met toepassing van artikel 119*bis* van de Nieuwe Gemeentewet, niet uit te hollen door onverkort te voorzien in een strafbaarstelling, waardoor de bevoegdheid van de gemeenten om kleine vormen van openbare overlast met een gemeentelijke sanctie te bestraffen, zou komen te vervallen.

Bovendien heeft de decreetgever, met artikel 16.6.3, § 2, van het DABM, de regeling van artikel 119*bis* van de Nieuwe Gemeentewet in acht genomen. Artikel 119*bis*, en inzonderheid het daarin opgenomen voorschrift dat de gemeenteraad geen gemeentelijke sancties kan bepalen voor overtredingen waarvoor reeds straffen of administratieve sancties worden bepaald door of krachtens een wet, een decreet of een ordonnantie, blijkt te zijn ingegeven door de bekommernis om overeenstemming met het beginsel *non bis in idem*. De decreetgever streefde in wezen naar een regeling die eveneens verenigbaar zou zijn met het beginsel *non bis in idem*, waarbij het in de eerste plaats aan de gemeenten toekomt om de inbreuk te bestraffen, hetzij met een gemeentelijke administratieve sanctie, dan wel met een gemeentelijke strafsanctie, en strafvervolgning slechts subsidiair mogelijk is, namelijk in de gevallen waarin niet in een dergelijke gemeentelijke sanctie is voorzien.

A.3.4. In zijn memorie van antwoord herhaalt de Ministerraad zijn standpunt.

Daarbij benadrukt de Ministerraad dat indien de gemeente een gemeentelijke sanctie heeft vastgesteld voor kleine vormen van openbare overlast, doch het openbaar ministerie meent dat het misdrijf geen kleine vorm van openbare overlast is, het openbaar ministerie alsnog de zaak voor de bevoegde rechter kan brengen. Het staat dan aan de rechter om de feiten te kwalificeren en te bestraffen op basis van de decretale strafbaarstelling. Zo wordt altijd teruggegrepen naar de decretale strafbaarstelling en is het meteen duidelijk dat de decreetgever een te grote bevoegdheid heeft toegekend aan de gemeenten.

A.4.1. In zijn memorie van antwoord schetst de tussenkomende partij allereerst de historische evolutie van de bevoegdheid inzake afvalstoffen en constateert zij dat het Vlaamse Gewest thans over de volledige bevoegdheid, met uitzondering van de doorvoer van afvalstoffen en het radioactief afval, inzake afvalstoffen beschikt. Naast die materiële bevoegdheid, bezit het Vlaamse Gewest ook de impliciete en accessoire bevoegdheden, zoals daarin is voorzien in de artikelen 10 en 11 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

A.4.2. Volgens de tussenkomende partij is de logica van het systeem van de gemeentelijke administratieve sancties, dat die alleen mogelijk zijn wanneer geen hogere wetgeving in strafsancities of andere administratieve sancties heeft voorzien. Wanneer men dus voor misdrijven mogelijkheden wou creëren voor gemeentelijke administratieve sancties, dan moesten voor die feiten de strafsancities worden opgeheven. Bij de invoering van artikel 119*bis* van de Nieuwe Gemeentewet heeft de federale wetgever verschillende federale strafbepalingen opgeheven. Wanneer het echter overtredingen van Vlaamse decretale regels betreft, is de Vlaamse decreetgever ook bevoegd voor de bestraffing ervan middels strafsancities. Het afschaffen van straffen in Vlaamse decreten om ruimte te maken voor gemeentelijke administratieve sancties, is dan evengoed een bevoegdheid van de Vlaamse decreetgever (zie hierover het Vlaamse regeerakkoord 2004-2009).

A.4.3. De tussenkomende partij is van oordeel dat artikel 16.6.3, § 2, van het DABM de naleving van het principe *non bis in idem* volledig waarborgt; ofwel voorziet de gemeente in gemeentelijke administratieve sancties voor kleine vormen van openbare overlast, ofwel worden die kleine vormen van openbare overlast gestraft met een geldboete van 45,45 euro.

A.4.4. Bovendien is de bevoegdheid die artikel 16.6.3, § 2, van het DABM toebedeelt aan de gemeenten niet ruimer dan de bevoegdheid op basis van de Nieuwe Gemeentewet; het betreft enkel een verschillende invulling van diezelfde bevoegdheid. Artikel 16.6.3, § 2, biedt de gemeente principieel de mogelijkheid om in gemeentelijke sancties te voorzien. Pas indien de gemeente hiervan geen gebruik maakt, wordt in een strafrechtelijke geldboete voorzien (terugvalsscenario). Op basis van de Nieuwe Gemeentewet krijgt de gemeente eveneens een aantal nieuwe mogelijkheden, waarbij de strafbaarstellingen in de wetten en decreten worden geschrapt (geen terugvalsscenario).

Indien er al sprake zou zijn van een schending van de bevoegdheidverdelende regels, dan kan die schending, volgens de tussenkomenende partij, enkel betrekking hebben op het terugvalsscenario en niet op het systeem van de gemeentelijke administratieve sancties zelf.

*Ten aanzien van de eerste prejudiciële vraag (schending van het strafrechtelijk wettigheidsbeginsel)*

A.5.1. De Vlaamse Regering wijst erop dat uit de vaste rechtspraak van het Hof en het Europees Hof voor de Rechten van Mens blijkt dat uit het strafrechtelijk wettigheidsbeginsel voor de wetgever de verplichting voortvloeit om strafwetten te formuleren in bewoordingen op grond waarvan eenieder, op het ogenblik waarop hij een gedrag aanneemt, kan uitmaken of dat gedrag al dan niet strafbaar is en de potentiële straf daarvoor kan kennen.

De artikelen 12 en 14 van de Grondwet staan evenwel niet eraan in de weg dat de wet een beoordelingsbevoegdheid toekent aan de rechter die is belast met de toepassing ervan, voor zover zij de bijzondere eisen van nauwkeurigheid, duidelijkheid en voorspelbaarheid waaraan de strafwetten moeten voldoen, niet miskent. Er dient immers rekening te worden gehouden met het algemene karakter van de wetten, de uiteenlopende situaties waarop zij van toepassing zijn en de evolutie van de gedragingen die zij bestraffen. De strafwet mag dan ook een zekere flexibiliteit vertonen met het oog op de wijzigende omstandigheden.

A.5.2. Volgens de Vlaamse Regering verzoekt artikel 16.6.3, § 2, van het DABM de vereisten van nauwkeurigheid, duidelijkheid en voorspelbaarheid, met de flexibiliteit op een grondwets- en verdragsconforme wijze. Het is onmogelijk voor de decreetgever om een meer gedetailleerde regeling uit te werken, laat staan een exhaustieve opsomming te geven van de bedoelde gedragingen, precies vanwege de veelheid van gedragingen die een vorm van openbare overlast kunnen veroorzaken door het onrechtmatig achterlaten, beheren of overbrengen van afvalstoffen.

A.5.3. Daarnaast moet in het strafrecht voor het bestaan van een misdrijf steeds een materieel en een moreel bestanddeel aanwezig zijn, zelfs wanneer het morele bestanddeel niet uitdrukkelijk in de strafbepaling is vermeld. Uit artikel 16.6.3, § 1, van het DABM volgt dat het misdrijf opzettelijk moet zijn gepleegd. Ook van die regel wordt in artikel 16.6.3, § 2, niet afgeweken, nu enkel wordt voorzien in een uitzonderingsregeling op het vlak van de strafbaarstelling en de strafmaat, maar niet op het vlak van het morele bestanddeel van het misdrijf.

Tevens wijst de Vlaamse Regering erop dat niet iedereen die openbare overlast veroorzaakt strafbaar is; enkel diegenen die in strijd met de wettelijke voorschriften of in strijd met een vergunning afvalstoffen achterlaten, beheren of overbrengen, zijn strafbaar. Derhalve zijn de kleine vormen van openbare overlast noodzakelijk een deelverzameling binnen de categorie van misdrijven waarbij inbreuk wordt gepleegd op de wettelijke voorschriften en de vergunningen ter zake.

A.5.4. Aan de strafrechter wordt, volgens de Vlaamse Regering, in het kader van de milieuhandhaving, de taak opgelegd om na te gaan of de feiten die aanleiding hebben gegeven tot de strafvervolgning, onder het toepassingsgebied vallen van artikel 16.6.3, § 1, van het DABM, dan wel van artikel 16.6.3, § 2. De strafrechter dient vast te stellen of de inbreuk voldoende klein is om te worden gekwalificeerd als een kleine vorm van openbare overlast, dan wel of de inbreuk niet dermate beperkt is, zodat de inbreuk meteen onder het toepassingsgebied valt van artikel 16.6.3, § 1, van het DABM waardoor de toepassing van de uitzonderingsregeling niet kan worden gerechtvaardigd.

A.6. Aangaande de eerste prejudiciële vraag voert de tussenkomenende partij aan dat het voortvloeit uit de aard van het begrip « kleine vormen van openbare overlast » dat het niet mogelijk is een exhaustieve opsomming te geven van alle mogelijke gedragingen die hieronder vallen. Diegenen op wie de strafbepalingen van toepassing zijn, zijn evenwel in staat de feiten en de nalatigheden te kennen die hun strafrechtelijke aansprakelijkheid met zich meebrengen.

De tussenkomenende partij verwijst tevens naar de richtlijn 2008/99/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht. Die richtlijn, die oplegt welke feiten strafbaar moeten worden gesteld, hanteert eveneens algemene bewoordingen die de ondergrens van wat strafbaar moet zijn, deels openlaat. Ook verschillende gemeentelijke reglementen bevatten soortgelijke bepalingen.

Bovendien is het ook eigen aan het milieurecht dat zeer specifieke wettelijke voorschriften niet alle ongewenste situaties kunnen dekken (arrest nr. 36/2008).

*Ten aanzien van de tweede prejudiciële vraag (schending van het gelijkheidsbeginsel)*

A.7.1. Volgens de Vlaamse Regering geeft artikel 16.6.3, § 2, van het DABM aanleiding tot een verschil in behandeling tussen de rechtsonderhorigen die een kleine vorm van overlast hebben veroorzaakt in een gemeente die hiervoor overeenkomstig artikel 119*bis* van de Nieuwe Gemeentewet al dan niet in gemeentelijke sancties heeft voorzien.

Evenwel ligt de verantwoording voor dat verschil in behandeling voor de hand en vloeit het voort uit de autonomie van de gemeentelijke overheden op het vlak van de administratieve en strafrechtelijke bestraffing van bepaalde inbreuken.

Verschillende regelgevers aan wie in een bepaalde aangelegenheid autonomie wordt verleend, mogen ook daadwerkelijk een verschillend beleid voeren, dat op zich geen aanleiding zal geven tot een schending van het gelijkheidsbeginsel (zie arrest van het Hof, nr. 32/2008).

A.7.2. Daarnaast merkt de Vlaamse Regering op dat het verschil in behandeling tussen beide geïndiceerde categorieën van personen uiterst miniem is. Zelfs indien de kleine vorm van openbare overlast strafrechtelijk kan worden bestraft, zal hoogstens een geldboete van 45,45 euro worden opgelegd. Dat bedrag, rekening houdend met de strafrechtelijke opdecimen, stemt overeen met het bedrag dat maximaal als gemeentelijke administratieve geldboete kan worden opgelegd voor een kleine vorm van openbare overlast. De ongelijkheid is dus veel kleiner dan wanneer er geen decretale aanvullende bestraffing zou bestaan in de zin van artikel 16.6.3, § 2, van het DABM en het aldus aan de autonomie van de gemeenten zou zijn overgelaten, omdat dit tot gevolg zou hebben dat eenzelfde feit in de ene gemeente wel, en in de andere gemeente niet zou worden bestraft.

A.8.1. De tussenkommende partij is van oordeel dat de te vergelijken categorieën van rechtsonderhorigen niet vergelijkbaar zijn. De vergelijkbaarheid in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet wordt begrensd door de beginselen die voortvloeien uit de staatsinrichting. Verschillende deelstaten kunnen daarom een materie anders regelen. Hetzelfde geldt voor provincies en gemeenten.

A.8.2. In ondergeschikte orde doet de tussenkommende partij opmerken dat het zeer twijfelachtig is of een rechtsonderhorige wel slechter af is als de gemeente geen gemeentelijke administratieve sanctie heeft bepaald. Een strafrechtelijke sanctie kan weliswaar worden opgenomen in het strafregister, maar bestraffing is enkel een mogelijkheid. De praktijk leert dat dergelijke vormen van kleine overlast heel vaak niet strafrechtelijk worden bestraft.

- B -

B.1.1. Het decreet van het Vlaamse Gewest van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (hierna: « DABM »), zoals gewijzigd bij het decreet van 21 december 2007 tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel XVI « Toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen », harmoniseert de bepalingen inzake het toezicht, de sancties en de veiligheidsmaatregelen voor verschillende milieuwetten en -decreten, geeft de aanzet tot een gecoördineerd milieuhandavingsbeleid door een op te richten Vlaamse Hoge Raad voor de Milieuhandhaving en streeft ernaar de bestuurlijke handhaving te versterken, via de oplegging van bestuurlijke maatregelen en bestuurlijke geldboeten.



### B.1.2. Artikel 16.6.3 van het DABM bepaalt :

« § 1. Wie opzettelijk, in strijd met de wettelijke voorschriften of in strijd met een vergunning, afvalstoffen achterlaat, beheert of overbrengt, wordt gestraft met een gevangenisstraf van een maand tot vijf jaar en met een geldboete van 100 euro tot 500.000 euro of met een van die straffen.

Wie door gebrek aan voorzorg of voorzichtigheid, in strijd met de wettelijke voorschriften of in strijd met een vergunning, afvalstoffen achterlaat, beheert of overbrengt, wordt gestraft met een gevangenisstraf van een maand tot drie jaar en met een geldboete van 100 euro tot 350.000 euro of met een van die straffen.

§ 2. In afwijking van de straffen vermeld in § 1 kunnen gemeenten voor kleine vormen van openbare overlast gemeentelijke sancties bepalen overeenkomstig artikel 119*bis* van de Nieuwe Gemeentewet.

Wanneer de gemeente geen gemeentelijke sancties overeenkomstig artikel 119*bis* van de Nieuwe Gemeentewet heeft bepaald, worden in die gemeente deze kleine vormen van openbare overlast gestraft met een geldboete van maximum 45,45 euro ».

### B.1.3. Artikel 119*bis*, § 1, van de Nieuwe Gemeentewet bepaalt :

« De gemeenteraad kan straffen of administratieve sancties bepalen voor overtredingen van zijn reglementen of verordeningen, tenzij voor dezelfde overtredingen door of krachtens een wet, een decreet of een ordonnantie straffen of administratieve sancties worden bepaald ».

B.2.1. Vóór het aannemen van voormeld artikel 16.6.3, werd de strafvordering gebaseerd op de artikelen 56 en volgende van het Afvalstoffendecreet van 2 juli 1981, dat op gemeentelijk niveau evenwel noch in een strafrechtelijke afhandeling, noch in een bestuursrechtelijke afhandeling voorzag.

Overeenkomstig artikel 119*bis* van de Nieuwe Gemeentewet, was het evenwel voor de gemeenten reeds mogelijk om sneller en efficiënter op te treden tegen bepaalde verstoringen van de zindelijkheid, de gezondheid, de veiligheid en de openbare rust alsook de openbare overlast op hun grondgebied. De omzendbrief OOP 30*bis* « aangaande de uitvoering van de wetten van 13 mei 1999 tot invoering van gemeentelijke administratieve sancties, van 7 mei 2004 tot wijziging van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming en de nieuwe gemeentewet en van 17 juni 2004 tot wijziging van de nieuwe gemeentewet », bepaalt dat de openbare overlast betrekking heeft op - voornamelijk individuele - materiële gedragingen die

het harmonieuze verloop van de menselijke activiteiten kunnen verstoren en de levenskwaliteit van de inwoners van een gemeente, een wijk, een straat, kunnen beperken op een manier die de normale druk van het sociale leven overschrijdt.

B.2.2. Met het amendement nr. 33 (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2006-2007, nr. 1249/003, p. 19), dat artikel 16.6.3, § 2, heeft ingevoerd, was het de bedoeling van de decreetgever de gemeenten de mogelijkheid te geven om bepaalde kleine vormen van openbare overlast adequaat aan te pakken.

« [Het amendement] wijzigt [...] de strafbepalingen van het Afvalstoffendecreet; hierdoor zullen gemeenten onmiddellijk gemeentelijke sancties kunnen opleggen voor het vervuilen van de openbare weg en plaatsen die voor het publiek toegankelijk zijn. Bij wijze van voorbeeld gaat het om het achterlaten van allerlei zwerfvuil (sigarettenpeukjes, kauwgom, blikjes enzovoort), wildplakken, het niet opruimen van uitwerpselen van rijdieren, sluikstorten enzovoort. Bij het bepalen van de gemeentelijke sancties kunnen de gemeenten kiezen ofwel voor politiestrafpen, ofwel voor een administratieve geldboete met een maximum van 250 euro. In de gevallen waar gemeenten zelf niet optreden tegen dergelijke vormen van overlast, wil de minister openbare overlast strafbaar stellen met een geldboete van 45,45 euro. [...]

Met deze voorstellen die de minister aan het ontwerp van decreet wil toevoegen, hoopt ze de gemeenten een sluitende juridische grondslag aan te reiken in hun strijd tegen overlast en voor een betere levenskwaliteit en leefomgeving » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2006-2007, nr. 1249/005, pp. 33-34).

*Ten aanzien van de derde prejudiciële vraag (schending van de bevoegdheidverdelende regels)*

B.3.1. Het onderzoek van de overeenstemming van een in het geding zijnde bepaling met de bevoegdheidverdelende regels moet dat van de bestaanbaarheid ervan met de bepalingen van titel II van de Grondwet voorafgaan.

B.3.2. De derde prejudiciële vraag strekt ertoe van het Hof te vernemen of artikel 16.6.3, § 2, van het DABM in overeenstemming is met artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 1<sup>o</sup>, vierde streepje, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, doordat, in afwijking van artikel 119*bis* van de Nieuwe Gemeentewet, aan de gemeenten de bevoegdheid zou worden verleend gemeentelijke administratieve sancties te bepalen voor overtredingen van reglementen en verordeningen waarvoor een decreet reeds in straffen

voorziet, zodat de gewestelijke decreetgever zou treden op de bevoegdheden die aan de federale wetgever zijn voorbehouden.

B.4.1. Krachtens artikel 6, § 1, II, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, zoals vervangen bij de bijzondere wet van 16 juli 1993, zijn de gewesten bevoegd voor « het afvalstoffenbeleid », onder voorbehoud van de in het tweede lid bepaalde uitzonderingen.

De gewesten zijn eveneens bevoegd voor de bescherming van het leefmilieu en voor de natuurbescherming en het natuurbehoud (artikel 6, § 1, II, 1°, en III, 2°).

Artikel 11 van dezelfde bijzondere wet, zoals vervangen bij de bijzondere wet van 16 juli 1993, bepaalt :

« Binnen de grenzen van de bevoegdheden van de Gemeenschappen en de Gewesten kunnen de decreten de niet-naleving van hun bepalingen strafbaar stellen en de straffen wegens die niet-naleving bepalen; de bepalingen van Boek I van het Strafwetboek zijn hierop van toepassing, behoudens de uitzonderingen die voor bijzondere inbreuken door een decreet kunnen worden gesteld.

Het eensluidend advies van de Ministerraad is vereist voor iedere beraadslaging in de Gemeenschaps- of Gewestregering over een voorontwerp van decreet waarin een straf of een strafbaarstelling is opgenomen waarin Boek I van het Strafwetboek niet voorziet.

Binnen de grenzen vermeld in het eerste lid, kunnen de decreten :

1° de hoedanigheid van agent of officier van gerechtelijke politie toekennen aan de beëdigde ambtenaren van de Gemeenschaps- of Gewestregering of van instellingen die onder het gezag of het toezicht van de Gemeenschaps- of Gewestregering ressorteren;

2° de bewijskracht regelen van processen-verbaal;

3° de gevallen bepalen waarin een huiszoeking kan plaatshebben ».

B.4.2. Voor zover zij er niet anders over hebben beschikt, hebben de Grondwetgever en de bijzondere wetgever aan de gemeenschappen en de gewesten de volledige bevoegdheid toegekend tot het uitvaardigen van de regels die eigen zijn aan de hun toegewezen aangelegenheden. Behoudens andersluidende bepalingen heeft de bijzondere wetgever het gehele beleid inzake de door hem toegewezen aangelegenheden aan de gemeenschappen en de gewesten overgedragen.

B.5.1. De bevoegdheid van de gewestwetgever inzake afvalstoffen houdt de bevoegdheid in om ervoor te kiezen om de bepalingen die hij aanneemt, gepaard te laten gaan met strafrechtelijke sancties op grond van het voormelde artikel 11, om ervan af te zien, om andere maatregelen te kiezen of om de lokale overheden ertoe te machtigen administratieve sancties op te leggen.

B.5.2. De omstandigheid dat de in het geding zijnde bepaling het de gemeenten mogelijk maakt om administratieve sancties op te leggen teneinde gedragingen te bestraffen die strafrechtelijk worden bestraft, terwijl artikel 119*bis* van de Nieuwe Gemeentewet dat in een dergelijk geval niet mogelijk maakt, betekent niet dat inbreuk zou worden gemaakt op de bevoegdheden van de federale wetgever.

Deze laatste is, krachtens artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 1<sup>o</sup>, vierde streepje, van de voormelde bijzondere wet, bevoegd om de organisatie en het beleid inzake de politie, met inbegrip van artikel 135, § 2, van de Nieuwe Gemeentewet, te regelen. Die bevoegdheid betekent niet dat de gewesten de gemeenten enkel onder de bij artikel 119*bis* van de Nieuwe Gemeentewet vastgestelde voorwaarden, namelijk teneinde gedragingen te bestraffen die niet strafrechtelijk worden bestraft, ertoe zouden kunnen machtigen administratieve sancties op te leggen.

B.5.3. Te dezen blijkt dat de door de gewestwetgever in aanmerking genomen oplossing, die, zoals die welke door de federale wetgever in aanmerking is genomen, berust op de bekommernis om de naleving van het beginsel *non bis in idem* te waarborgen (*Parl. St.*, Kamer, 2002-2003, DOC 50-2366/001, pp. 5-6; *Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2006-2007, nr. 1249/1, p. 17), eveneens in overeenstemming is met het voormelde artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 1<sup>o</sup>, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 dat, naar het voorbeeld van artikel 162, tweede lid, 2<sup>o</sup>, van de Grondwet, met name bepaalt dat de gemeenteraden alles regelen wat van gemeentelijk belang is: het bij de in het geding zijnde bepaling ingevoerde mechanisme maakt het aldus mogelijk om tegelijk de doeltreffendheid van de maatregel te waarborgen en aan de gemeentelijke overheden de mogelijkheid te verlenen om hun bevoegdheden inzake met name openbare orde en gezondheid uit te oefenen. Een dergelijk mechanisme, dat enkel afwijkt van het mechanisme dat door de federale wetgever in aanmerking is genomen in zoverre altijd een sanctie mogelijk zal zijn, terwijl enkel bepaalde

gedragingen op grond van de federale wet zullen worden bestraft, is niet van dien aard dat het de federale wetgever verhindert om zijn bevoegdheden uit te oefenen, noch dat het de uitoefening ervan bijzonder moeilijk maakt.

B.6. De derde prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

*Ten aanzien van de eerste prejudiciële vraag (strafrechtelijk wettigheidsbeginsel)*

B.7. De eerste prejudiciële vraag strekt ertoe van het Hof te vernemen of artikel 16.6.3, § 2, van het DABM, bestaanbaar is met de artikelen 12 en 14 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, met artikel 7 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 15 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, doordat de omschrijving « kleine vormen van openbare overlast » geen voldoende normatieve inhoud zou hebben om die gedragingen te definiëren die, in afwijking van de straffen vermeld in artikel 16.6.3, § 1, van het DABM, worden bestraft met gemeentelijke sancties overeenkomstig artikel 119*bis* van de Nieuwe Gemeentewet, dan wel met een politiestraf van maximum 45,45 euro.

B.8.1. Door aan de wetgever de bevoegdheid te verlenen, enerzijds, om te bepalen in welke gevallen en in welke vorm strafvervolging mogelijk is en, anderzijds, om een wettelijke norm aan te nemen op grond waarvan een straf kan worden bepaald en toegepast, waarborgen de artikelen 12, tweede lid, en 14 van de Grondwet aan elke burger dat geen enkele gedraging strafbaar zal worden gesteld en geen enkele straf zal worden opgelegd dan krachtens regels aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering.

B.8.2. Het wettigheidsbeginsel in strafzaken gaat bovendien uit van de idee dat de strafwet moet worden geformuleerd in bewoordingen op grond waarvan eenieder, op het ogenblik waarop hij een gedrag aanneemt, kan uitmaken of dat gedrag al dan niet strafbaar is. Het eist dat de wetgever in voldoende nauwkeurige, duidelijke en rechtszekerheid biedende bewoordingen bepaalt welke feiten strafbaar worden gesteld, zodat, enerzijds, degene die een gedrag aanneemt, vooraf op afdoende wijze kan inschatten wat het strafrechtelijke gevolg van dat gedrag kan zijn en, anderzijds, aan de rechter geen al te grote beoordelingsvrijheid wordt gelaten.

B.8.3. Het wettigheidsbeginsel in strafzaken staat evenwel niet eraan in de weg dat de wettelijke norm aan de rechter een beoordelingsbevoegdheid toekent. Er dient immers rekening te worden gehouden met het algemene karakter van de wettelijke bepalingen, de uiteenlopende situaties waarop zij van toepassing zijn en de evolutie van de gedragingen die zij bestraffen.

Aan het vereiste dat een misdrijf duidelijk moet worden omschreven in de wettelijke norm, is voldaan wanneer de rechtzoekende, op basis van de bewoordingen van de relevante bepaling, en in voorkomend geval met behulp van de interpretatie daarvan door de rechtscolleges, kan weten welke handelingen en welke verzuimen zijn strafrechtelijke aansprakelijkheid meebrengen.

B.8.4. Het is slechts bij het onderzoek van een specifieke strafbepaling dat het mogelijk is om, rekening houdend met de elementen eigen aan de misdrijven die zij wil bestraffen, te bepalen of de door de wetgever gehanteerde bewoordingen zo vaag zijn dat ze het bij artikel 12, tweede lid, van de Grondwet gewaarborgde wettigheidsbeginsel zouden schenden.

B.9.1. Artikel 16.6.3, § 2, van het DABM bepaalt dat voor « kleine vormen van openbare overlast » de gemeenten de mogelijkheid hebben om, in overeenstemming met artikel 119*bis* van de Nieuwe Gemeentewet en in afwijking van artikel 16.6.3, § 1, van het DABM, gemeentelijke sancties te bepalen.

B.9.2. In de parlementaire voorbereiding van het DABM worden verschillende aanwijzingen gegeven over wat onder die « kleine vormen van openbare overlast » dient te worden verstaan.

« Er bestaat geen twijfel over dat problemen van zwerfvuil, hondenpoep, beperkt sluikstorten, loslopende honden enzovoort, [...], toch een erg negatieve impact hebben op onze samenleving en dat ze vaak aanleiding geven tot ernstige verzuring en ongenoegen in deze samenleving. [...]

‘ De openbare overlast heeft betrekking op, voornamelijk individuele, materiële gedragingen die het harmonieuze verloop van de menselijke activiteiten kunnen verstoren en de levenskwaliteit van de inwoners van een gemeente, een wijk, een straat, kunnen beperken op een manier die de normale druk van het sociale leven overschrijdt. Men kan openbare overlast beschouwen als lichte vormen van verstoring van de openbare rust, veiligheid,

gezondheid en zindelijkheid' » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2006-2007, nr. 1249/003, p. 18).

« Daar waar het amendement nr. 32 in het algemeen een oplossing wil bieden voor diverse kleine vormen van openbare overlast, is dit amendement specifiek gericht naar de kleine afvalgerelateerde vormen van openbare overlast, zoals het sluikestorten of het achterlaten van zwerfvuil » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2006-2007, nr. 1249/003, p. 19).

« Op de eerste plaats wijzigt [het voorstel] de strafbepalingen van het Afvalstoffendecreet; hierdoor zullen gemeenten onmiddellijk gemeentelijke sancties kunnen opleggen voor het vervuilen van de openbare weg en plaatsen die voor het publiek toegankelijk zijn. Bij wijze van voorbeeld gaat het om het achterlaten van allerlei zwerfvuil (sigarettenpeukjes, kauwgum, blikjes enzovoort), wildplakken, het niet opruimen van uitwerpselen van rijdieren, sluikestorten enzovoort » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2006-2007, nr. 1249/005, p. 33).

B.9.3. De term « kleine vormen van openbare overlast » is tevens te dezen beperkt tot die vormen die het resultaat zijn van het niet strikt naleven van de wettelijke voorschriften en de vergunningsvoorwaarden inzake afvalstoffen. Zij is aldus beperkt in haar toepassingsgebied.

B.10. De « kleine vormen van openbare overlast » hebben een welomschreven toepassingsgebied : enerzijds, worden in de parlementaire voorbereiding ter zake voldoende aanwijzingen gegeven over wat onder die term dient te worden verstaan; anderzijds, geldt die term uitsluitend bij het achterlaten, het beheer of de overbrenging van afvalstoffen in strijd met de wettelijke voorschriften of in strijd met een vergunning.

B.11.1. Niet elk achterlaten, elk beheer of elke overbrenging van afvalstoffen brengt de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de betrokkenen in het geding. Voor het bestaan van een milieumisdrijf is immers niet enkel een materieel element maar ook een moreel element vereist, dat te dezen bestaat in het opzet of in een gebrek aan voorzorg of voorzichtigheid.

B.11.2. Diegenen tot wie de in het geding zijnde bepaling is gericht, moeten de aan hen opgelegde normen en de vergunningsvoorwaarden naleven zoals eenieder die zich in dezelfde omstandigheden bevindt, betaamt.

B.12.1. Artikel 16.6.3, § 2, van het DABM laat derhalve toe, voor hen op wie die bepaling toepasselijk is, de feiten en de nalatigheden te kennen die hun strafrechtelijke aansprakelijkheid meebrengen.

B.12.2. Weliswaar kent de in het geding zijnde bepaling aan de strafrechter een beoordelingsbevoegdheid toe doordat hij voor een welbepaald achterlaten, beheer of overbrengen van afvalstoffen dient uit te maken of het al dan niet *in concreto* een kleine vorm van openbare overlast is in de zin van artikel 16.6.3, § 2, van het DABM, dan wel een feit is dat niet aan die kwalificatie beantwoordt, en bijgevolg, naar gelang van het geval, het voorwerp dient uit te maken van de sancties zoals bedoeld in artikel 16.6.3, § 1, eerste lid, of artikel 16.6.3, § 1, tweede lid, van het DABM. Het gaat derhalve niet om een autonome bevoegdheid inzake strafbaarstelling, maar om een dergelijke beoordelingsbevoegdheid die niet afwijkt van die welke de strafrechter heeft bij het bepalen van de op te leggen straf bij toepassing van strafbepalingen die in een zeer ruime marge voorzien tussen de minimum- en de maximumstraf.

B.12.3. Uit wat voorafgaat volgt dat de in het geding zijnde bepaling geen afbreuk doet aan het wettigheidsbeginsel in strafzaken.

B.13. De eerste prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

*Ten aanzien van de tweede prejudiciële vraag (schending van het gelijkheidsbeginsel)*

B.14. De tweede prejudiciële vraag strekt ertoe van het Hof te vernemen of artikel 16.6.3, § 2, van het DABM bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, « doordat deze bepaling leidt tot een verschillende behandeling tussen rechtsonderhorigen die niet objectief en redelijk verantwoord is, nu rechtsonderhorigen die kleine vormen van openbare overlast volgens de begripsbepaling van het milieuhandhavingsdecreet begaan in een gemeente die hiervoor overeenkomstig artikel 119*bis* van de Nieuwe Gemeentewet gemeentelijke sancties heeft bepaald slechts met een gemeentelijke administratieve sanctie kan worden gesanctioneerd, terwijl een rechtsonderhorige die eenzelfde vorm van kleine openbare overlast veroorzaakt in een gemeente die niet dergelijke gemeentelijke administratieve sancties hiervoor heeft bepaald, wel met een straf van strafrechtelijke aard, die vermeld wordt op het strafregister van de rechtsonderhorige, kan bestraft worden ».



### B.15. De parlementaire voorbereiding van het DABM vermeldt :

« Deze regeling doet geen afbreuk aan het gelijkheidsbeginsel, maar is een vorm van decentralisatie die recht doet aan subsidiariteit. Elke decentralisatie houdt in dat de decentrale besturen keuzes kunnen maken en dat die van bestuur tot bestuur kunnen verschillen, binnen de grenzen aangegeven door de centralere wetgeving en binnen het eigen territorium. Zoals de EU-lidstaten onderling verschillen in wat ze strafbaar stellen en/of met welke strafmaten, in uitvoering van en binnen de grenzen van de EU-wetgeving, zo ook verschillen de gewesten onderling in wat ze strafbaar stellen en/of met welke strafmaten, binnen de grenzen van de EU-wetgeving, de Grondwet en de wetten op de staatsvorming. En zo ook is het logischerwijze niet uitgesloten dat er verschillen bestaan van gemeente tot gemeente, binnen de grenzen van de hen door de Grondwet, de wetten en decreten toegekende bevoegdheden. Dit is een evident corrolarium van subsidiariteit. Het gelijkheidsbeginsel zou in het gedrang komen als het bevoegde bestuur binnen de haar toegewezen bevoegdheden, de rechtssubjecten op ongelijke wijze zou behandelen [...]. Ook de restbepaling die de kleine vormen van openbare overlast een strafrechtelijke strafmaat toewijst van 45,45 euro voor gevallen waarbij de gemeente de overlastvorm niet sanctioneerbaar heeft gemaakt in uitvoering van artikel 119*bis* van de Nieuwe Gemeentewet, doet hieraan geen afbreuk : haar strafmaat blijft binnen de marges waarbinnen de gemeente in uitvoering van artikel 119*bis* vrij kan kiezen.

[...]

Heeft de gemeente over een bepaalde vorm van openbare overlast geen reglement uitgevaardigd in toepassing van artikel 119*bis* van de Nieuwe Gemeentewet, dan blijft deze vorm van overlast strafbaar met een geldboete die overeenkomt met het bedrag van de maximale gemeentelijke administratieve sanctie. In dit voorstel werd hiervoor rekening gehouden met de regeling inzake de opdecimen op de strafrechtelijke geldboeten » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2006-2007, nr. 1249/003, pp. 18-19).

B.16.1. Artikel 16.6.3, § 2, van het DABM strekt ertoe de bestraffing van kleine vormen van openbare overlast te verzekeren en aldus het krachtdadig, snel en efficiënt optreden van een gemeente mogelijk te maken tegen relatief kleine en eenvoudige problemen die een erg negatieve impact hebben op de samenleving.

Tevens dient te worden gewezen op het facultatief karakter van de bevoegdheid voor de gemeenten om sancties op te leggen en het aanvullend karakter van de gewestelijke strafbaarstelling wanneer de gemeenten ervoor opteren geen gebruik te maken van hun facultatieve bevoegdheid, wat de gemeentelijke autonomie benadrukt.

B.16.2. Het verschil in behandeling berust op een objectief criterium, dat afhankelijk is van het feit of de gemeenten al dan niet gebruik zullen maken van de machtiging die hun bij de in het geding zijnde bepaling wordt verleend. De in het geding zijnde maatregel is relevant ten aanzien van de nagestreefde doelstelling, aangezien de decreetgever tegelijk een doeltreffende bestraffing van de gedragingen die hij beoogt en de autonomie van de gemeenten heeft willen waarborgen. Een verschil in behandeling in aangelegenheden waarin de gemeenten over een eigen bevoegdheid beschikken is trouwens het legitieme gevolg van een onderscheiden beleid en kan op zich niet strijdig worden geacht met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Ten slotte kan de in het geding zijnde maatregel niet als onevenredig worden beschouwd, gezien de aard van de strafbaar gestelde feiten en de sancties die kunnen worden opgelegd.

B.17. De tweede prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 16.6.3, § 2, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, zoals ingevoegd bij het decreet van 21 december 2007 tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel XVI « Toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen », schendt niet de bevoegdheidverdelende regels, noch de artikelen 12 en 14 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en met artikel 7 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 15 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, noch de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op de openbare terechtzitting van 27 mei 2010.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt