

Rolnummer 6040
Arrest nr. 134/2015 van 1 oktober 2015

## A R R E S T

---

*In zake* : de prejudiciële vraag betreffende artikel 16.3.8, § 2, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, gesteld door de Nederlandstalige Correctionele Rechtbank te Brussel.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters A. Alen en J. Spreutels, en de rechters E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Moerman, E. Derycke en F. Daoût, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter A. Alen,

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\* \*

## I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij vonnis van 12 september 2014 in zake de procureur des Konings tegen D.V., waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 19 september 2014, heeft de Nederlandstalige Correctionele Rechtbank te Brussel de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 16.3.8, § 2 van het Decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in zoverre deze bepaling toelaat dat de overtredingen van de wetten en decreten, met inbegrip van de uitvoeringsbesluiten, vermeld in art. 16.1.1, 2°, artikel 16.1.1, 3°, artikel 16.1.1, 4°, artikel 16.1.1, 7°, artikel 16.1.1, 11°, artikel 16.1.1, 14°, artikel 16.1.1, 15°, en artikel 16.1.1, 16° van het Decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, worden vastgesteld door gewestelijke toezichthouders die ook de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie hebben, terwijl de gewestelijke toezichthouders die toezicht uitoefenen op de wetten en decreten, met inbegrip van de uitvoeringsbesluiten, vermeld in artikel 16.1.1, 1°, artikel 16.1.1, 5°, artikel 16.1.1, 6°, artikel 16.1.1, 6°/1, artikel 16.1.1, 8°, artikel 16.1.1, 9°, artikel 16.1.1, 10°, artikel 16.1.1, 12°, artikel 16.1.1, 13°, artikel 16.1.1, 13°*bis*, artikel 16.1.1, 17°, artikel 16.1.1, 17°*bis*, artikel 16.1.1, 18°, artikel 16.1.1, 19°, artikel 16.1.1, 19°*bis* en artikel 16.1.1, 20° van het Decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, niet de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie kunnen hebben ? ».

Memories zijn ingediend door :

- D.V., bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. M. Vandevelde, advocaat bij de balie te Brussel;
- de Vlaamse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. B. Martel en Mr. K. Caluwaert, advocaten bij de balie te Brussel.

Bij beschikking van 10 juni 2015 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers E. De Groot en J.-P. Moerman te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 24 juni 2015 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 24 juni 2015 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 bodemgeskil*

Voor de Correctionele Rechtbank te Brussel staat D.V. terecht voor het illegaal vangen en verhandelen van vogels.

De Rechtbank stelt vast dat de gewestelijke toezichthouders van het Agentschap voor Natuur en Bos in de voor haar hangende zaak zijn opgetreden zowel in hun hoedanigheid van gewestelijke toezichthouder als in hun hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie. De Rechtbank is daarbij van oordeel dat de toezichthouders tijdens het opsporingsonderzoek gebruik hebben gemaakt van toezichtrechten, zoals bedoeld in artikel 16.3.10 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (hierna : decreet van 5 april 1995), onder meer door een machtiging tot toegang tot een bewoond lokaal aan te vragen bij de politierechter en door zich toegang te verschaffen tot de weide gelegen naast de eigendom van de beklaagde.

De Rechtbank is van oordeel dat het decreet van 5 april 1995 steunt op een principieel verbod van vermenging van opsporings- en toezichtbevoegdheden. Zij stelt evenwel vast dat artikel 16.3.8, § 2, van dat decreet bepaalt dat de toezichthouders van het Agentschap voor Natuur en Bos eveneens de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie kunnen hebben.

De Rechtbank acht het vervolgens aangewezen bovenvermelde prejudiciële vraag te stellen aan het Hof.

## III. *In rechte*

- A -

A.1.1. D.V., beklaagde voor de verwijzende rechter, is van oordeel dat het decreet van 5 april 1995 uitgaat van een principieel verbod van vermenging van opsporings- en toezichtbevoegdheden en dat dit verbod is ingegeven door de onderscheiden finaliteit van de desbetreffende bevoegdheden.

A.1.2. D.V. zet uiteen dat de toezichtbevoegdheden inhouden dat, los van elke mogelijke verdenking van een strafbaar feit, wordt nagegaan of de milieuregelgeving werd nageleefd en dat die bevoegdheden aldus een preventief en proactief karakter hebben. Hij wijst erop dat de toezichthouders het toezicht uitoefenen door middel van inspecties en andere vormen van controle die worden omschreven in het decreet van 5 april 1995. Hij meent dat het ontbreken van een vermoeden van strafbaar feit essentieel is bij de uitoefening van het toezicht.

D.V. is van oordeel dat de toezichthouders, wanneer een vermoeden van misdrijf bestaat, geen bevoegdheden meer hebben en dat het dan toekomt aan de opsporingsambtenaren om opsporings- en onderzoeksdaden te stellen. Hij wijst erop dat de opsporingsambtenaren bekleed zijn met de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie en dat zij geen beroep kunnen doen op de toezichtrechten bedoeld in de artikelen 16.3.10 en volgende van het decreet van 5 april 1995.

Met verwijzing naar de parlementaire voorbereiding, doet D.V. gelden dat uit de rechtspraak blijkt dat het verboden is om opsporingsbevoegdheden aan te wenden voor het uitoefenen van toezicht of om toezichtbevoegdheden aan te wenden wanneer er een vermoeden van misdrijf bestaat.

A.2. D.V. wijst erop dat de in het geding zijnde bepaling voor de toezichthouders van het Agentschap voor Natuur en Bos voorziet in een uitzondering op de in artikel 16.3.8, § 1, van het decreet van 5 april 1995 vervatte regel volgens welke de gewestelijke toezichthouders niet de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie kunnen hebben. Hij is van oordeel dat het bij het cumuleren van beide hoedanigheden is vereist dat de toezichthouders bij een vermoeden van misdrijf geen gebruik maken van hun toezichtbevoegdheden, en bijgevolg uitsluitend opsporings- en onderzoeksdaden stellen. Hij meent dat uit de feiten van de zaak die hangende is voor de verwijzende rechter duidelijk blijkt dat de betrokken toezichthouders zich niet hebben gehouden aan het voormelde voorschrift. Hij wijst erop dat het Agentschap voor Natuur en Bos zelf heeft toegegeven dat het onderscheid tussen toezicht en opsporing in de praktijk moeilijk te bewaken is, omdat het begrip « vermoeden van strafbaar feit » voor interpretatie vatbaar is. Hij besluit dat de prejudiciële vraag bevestigend dient te worden beantwoord.

A.3.1. De Vlaamse Regering is allereerst van oordeel dat uit de prejudiciële vraag niet kan worden afgeleid welk verschil in behandeling tussen twee vergelijkbare categorieën van personen door de in het geding zijnde bepaling in het leven zou worden geroepen. Zij zet uiteen dat in die vraag enkel wordt aangegeven dat er twee categorieën van gewestelijke toezichthouders bestaan, namelijk zij die de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie bezitten en zij die die hoedanigheid niet bezitten. De Vlaamse Regering meent dat het niet duidelijk is op welke manier die enkele dan wel dubbele hoedanigheid aanleiding zou kunnen geven tot een discriminatie.

A.3.2. De Vlaamse Regering doet gelden dat de prejudiciële vraag met enige goede wil zou kunnen worden begrepen in die zin dat het Hof wordt gevraagd of de in het geding zijnde bepaling bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, doordat zij het mogelijk maakt dat een rechtsonderhorige het voorwerp uitmaakt van de uitoefening van toezichtbevoegdheden en van opsporingsbevoegdheden door eenzelfde persoon, terwijl andere rechtsonderhorigen enkel het voorwerp kunnen uitmaken van de uitoefening van toezichtbevoegdheden door een gewestelijke toezichthouder en van opsporingsbevoegdheden door een andere persoon dan die toezichthouder die officier van gerechtelijke politie is.

De Vlaamse Regering meent dat zelfs indien de vraag in de voormelde zin wordt begrepen, het onduidelijk blijft in welke zin er sprake zou kunnen zijn van een discriminatie ten aanzien van de persoon die de milieureglementering niet heeft nageleefd. Zij meent dat noch uit de prejudiciële vraag, noch uit de verwijzingsbeslissing blijkt in welke zin de beklaagde voor de verwijzende rechter zou kunnen worden benadeeld door de in de in het geding zijnde bepaling vervatte mogelijkheid voor de gewestelijke toezichthouders om eveneens de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie te bezitten.

A.4.1. De Vlaamse Regering leidt uit de verwijzingsbeslissing af dat de verwijzende rechter van oordeel is dat de gewestelijke toezichthouders die hebben opgetreden in de zaak die voor hem aanhangig is, bij de uitoefening van hun toezichtbevoegdheden op een onwettige wijze gebruik hebben gemaakt van opsporingsbevoegdheden, en bij de uitoefening van hun opsporingsbevoegdheden op een onwettige wijze gebruik hebben gemaakt van toezichtbevoegdheden. Zij meent dat daaruit blijkt dat het aan het Hof voorgelegde verschil in behandeling in werkelijkheid voortvloeit uit een miskennis van de in het geding zijnde bepaling, en dus niet uit die bepaling zelf. Zij meent dat de parlementaire voorbereiding van die bepaling duidelijk ervan doet blijken dat het de gewestelijke toezichthouders niet is toegelaten om bij het uitoefenen, in hun hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie, van opsporingsbevoegdheden gebruik te maken van toezichtbevoegdheden, noch om bij het uitoefenen van toezichtbevoegdheden gebruik te maken van opsporingsbevoegdheden.

A.4.2. Met verwijzing naar rechtspraak van het Hof, is de Vlaamse Regering van oordeel dat een verschil in behandeling dat voortvloeit uit een onwettige toepassing van een wetskrachtige bepaling, geen aanleiding kan geven tot de vaststelling door het Hof van een discriminatie. Zij meent dat het aan de verwijzende rechter staat om het gepaste strafrechtelijke gevolg te verbinden aan de onwettige toepassing van de in het geding zijnde bepaling.

A.5.1. De Vlaamse Regering is ten slotte van oordeel dat de mogelijkheid om een gewestelijke toezichthouder ook te bekleden met de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie redelijkerwijze kan worden verantwoord. Zij is het niet eens met het standpunt van de verwijzende rechter dat het personeelstekort binnen een agentschap geen adequaat criterium kan uitmaken voor een onderscheiden behandeling bij de vaststelling van de overtredingen van een gedeelte van de bepalingen die door het decreet van 5 april 1995 worden gehandhaafd. Volgens de Vlaamse Regering valt niet in te zien waarom het kennelijk onredelijk zou zijn om, wat betreft de handhaving van een specifieke en gespecialiseerde regelgeving, rekening te houden met de middelen die daarvoor beschikbaar zijn. Zij meent dat dit des te meer geldt nu niet wordt aangetoond in welke zin een wettige toepassing van de in het geding zijnde bepaling de rechtsonderhorige zou kunnen benadelen.

A.5.2. De Vlaamse Regering wijst erop dat boswachters en veldwachters en daarmee gelijkstelde visserijwachters steeds de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie hebben gehad en bijgevolg steeds de bevoegdheid om opsporingsdaden te stellen. Met verwijzing naar de parlementaire voorbereiding, doet zij gelden dat de in het geding zijnde bepaling niet zozeer ertoe strekte om aan gewestelijke toezichthouders de bevoegdheid te verlenen om opsporingsdaden te stellen, maar wel om aan officieren van gerechtelijke politie ook de hoedanigheid van gewestelijke toezichthouder te verlenen met het oog op het mogelijk maken van de administratieve handhaving van de desbetreffende milieureglementering, zonder aanwerving van bijkomend personeel. Zij meent dat de in het geding zijnde bepaling redelijk wordt verantwoord door de betrachting van de decreetgever om, ondanks de veeleer beperkte middelen, toch in een zo divers mogelijk arsenaal aan

handhavingsmaatregelen te voorzien. Zij is van oordeel dat die bepaling geen afbreuk doet aan de rechtsbescherming van de rechtsonderhorige, en dat dit blijkt uit, enerzijds, de omstandigheid dat de in het geding zijnde bepaling ertoe strekt een « zachtere vorm van handhaving » mogelijk te maken naast de reeds bestaande mogelijkheid van strafrechtelijke handhaving en, anderzijds, de omstandigheid dat het risico op vermenging van de toezicht- en opsporingsbevoegdheden onbestaande is, vermits zulk een vermenging een weerslag heeft op de rechtsgeldigheid van het ingewonnen bewijs.

- B -

B.1. Artikel 16.3.8, §§ 1 en 2, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, zoals ingevoegd bij artikel 9 van het decreet van 21 december 2007 en gewijzigd bij artikel 6 van het decreet van 30 april 2009, bepaalt :

« § 1. Gewestelijke toezichthouders kunnen niet de hoedanigheid hebben van officier van gerechtelijke politie.

§ 2. In afwijking van § 1 kunnen de gewestelijke toezichthouders die toezicht uitoefenen op de wetten en decreten, met inbegrip van de uitvoeringsbesluiten, vermeld in artikel 16.1.1, 2°, artikel 16.1.1, 3°, artikel 16.1.1, 4°, artikel 16.1.1, 7°, artikel 16.1.1, 11°, artikel 16.1.1, 14°, artikel 16.1.1, 15°, en artikel 16.1.1, 16°, ook de hoedanigheid hebben van officier van gerechtelijke politie.

Deze afwijking geldt evenzeer voor het toezicht op de Europese milieuregelgeving voor zover deze betrekking heeft op de wetten en decreten, met inbegrip van de uitvoeringsbesluiten ervan, vermeld in het eerste lid ».

B.2. De verwijzende rechter vraagt of artikel 16.3.8, § 2, van het decreet van 5 april 1995 bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, doordat de gewestelijke toezichthouders die toezicht uitoefenen op de naleving van de in die paragraaf omschreven wetten, decreten en uitvoeringsbesluiten ook de hoedanigheid kunnen hebben van officier van gerechtelijke politie, terwijl de gewestelijke toezichthouders die toezicht uitoefenen op de naleving van andere - in de prejudiciële vraag omschreven - wetten, decreten en uitvoeringsbesluiten niet de hoedanigheid kunnen hebben van officier van gerechtelijke politie.

Uit de feiten van de zaak die hangende is voor de verwijzende rechter en uit de motivering van de verwijzingsbeslissing blijkt dat de verwijzende rechter de in het geding

zijnde bepaling aan het Hof voorlegt in zoverre die bepaling een verschil in behandeling tussen beklaagden met zich mee zou brengen wat hun rechtsbescherming betreft.

B.3.1. Krachtens artikel 16.3.9 van het decreet van 5 april 1995 zien de toezichthouders toe op de naleving van de milieuwetgeving vermeld in artikel 16.1.1, eerste lid, van dat decreet en bepaalt de Vlaamse Regering voor elke categorie toezichthouders de toezichtopdrachten.

« Gelet op de veelheid en geografische verspreidheid van de inspectietaken en de complexiteit van de te controleren materies », heeft de decreetgever het aangewezen geacht om toezichthouders aan te stellen « op verschillende niveaus (gewestelijk, provinciaal, gemeentelijk, intergemeentelijk, politiezone) » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2006-2007, nr. 1249/1, p. 28).

De gewestelijke toezichthouders zijn personeelsleden van « het departement en de agentschappen die behoren tot een van de beleidsdomeinen, vermeld in artikel 2 van het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid van 18 juli 2003 » die in die hoedanigheid worden aangewezen door de Vlaamse Regering (artikel 16.3.1 van het decreet van 5 april 1995).

B.3.2. Krachtens artikel 16.3.10 van het decreet van 5 april 1995 beschikken de toezichthouders bij de uitvoering van hun toezichtopdrachten over de volgende toezichtrechten :

« 1° het recht op toegang, vermeld in artikel 16.3.12;

2° het recht op inzage en kopie van zakelijke gegevens, vermeld in artikel 16.3.13;

3° het recht van onderzoek van zaken, inclusief het monsternemings-, metings-, beproevings- en analyserecht, vermeld in artikel 16.3.14;

4° het recht van onderzoek van transportmiddelen, vermeld in artikel 16.3.17;

5° het recht op ondersteuning, vermeld in artikel 16.3.18;

6° het recht op het doen van vaststellingen door middel van audiovisuele middelen, vermeld in artikel 16.3.19;

7° het recht op bijstand van de politie, vermeld in artikel 16.3.21 ».

Op grond van het laatste lid van artikel 16.3.10, staat het aan de Vlaamse Regering om per categorie van toezichthouders de toezichtrechten te bepalen die zij kunnen uitoefenen.

B.3.3. Uit de parlementaire voorbereiding van het decreet van 5 april 1995 blijkt dat de decreetgever het toezicht op de naleving van de milieuwetgeving in beginsel heeft willen « scheiden van de handhavingsinstrumenten », onder meer bestaande uit bestuurlijke maatregelen, bestuurlijke geldboeten en strafsancties, om aldus « de preventieve rol [te kunnen] onderstrepen die van het toezicht uitgaat, namelijk voorkomen dat er milieu-inbreuken en milieumisdrijven worden begaan » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2006-2007, nr. 1249/1, p. 12).

De preventieve rol van de toezichthouders blijkt onder meer uit artikel 16.3.22 van het voormelde decreet, naar luid waarvan de toezichthouders, wanneer zij vaststellen dat een milieu-inbreuk of een milieumisdrijf dreigt op te treden, alle raadgevingen kunnen verstrekken die zij nuttig achten om dat te voorkomen, en uit artikel 16.3.27 van dat decreet, naar luid waarvan de toezichthouders bij vaststelling van een milieu-inbreuk of een milieumisdrijf, de vermoedelijke overtreder en andere betrokkenen kunnen aanmanen om de nodige maatregelen te nemen om die milieu-inbreuk of dat milieumisdrijf te beëindigen, de gevolgen ervan geheel of gedeeltelijk ongedaan te maken of een herhaling ervan te voorkomen.

De bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving treedt « pas duidelijk op de voorgrond [...] ná de vaststelling van een milieu-inbreuk of een milieumisdrijf » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2006-2007, nr. 1249/1, p. 12).

B.4. Het decreet van 5 april 1995 maakt een onderscheid tussen milieumisdrijven en milieu-inbreuken (artikel 16.1.2). « Milieu-inbreuken » zijn volgens het decreet gedragingen die in strijd zijn met een voorschrift dat uitsluitend bestuurlijk wordt gehandhaafd. « Milieumisdrijven » zijn gedragingen die in strijd zijn met een voorschrift dat zowel strafrechtelijk als bestuurlijk kan worden gehandhaafd.

Wanneer een toezichthouder een milieu-inbreuk vaststelt, stelt hij een « verslag van vaststelling » op, dat wordt bezorgd aan de voor de bestuurlijke handhaving bevoegde gewestelijke overheid (artikel 16.3.23).

Wanneer hij een milieumisdrijf vaststelt, stelt hij een « proces-verbaal » op dat wordt bezorgd aan de procureur des Konings bij de rechtbank binnen het rechtsgebied waar het milieumisdrijf is gepleegd (artikel 16.3.24). Een kopie van het proces-verbaal wordt eveneens bezorgd aan de voor de bestuurlijke handhaving bevoegde overheden. Krachtens artikel 16.4.31 van het decreet van 5 april 1995 dient de verbalisant, bij vaststelling van een milieumisdrijf, de procureur des Konings schriftelijk te verzoeken zich uit te spreken over de al dan niet strafrechtelijke behandeling van het milieumisdrijf. Indien de procureur des Konings strafrechtelijk wenst te vervolgen, kan geen bestuurlijke geldboete meer worden opgelegd (artikel 16.4.34). Indien de procureur des Konings niet strafrechtelijk wenst te vervolgen, kan de bevoegde gewestelijke overheid de procedure starten voor de eventuele oplegging van een alternatieve bestuurlijke geldboete (artikel 16.4.35).

B.5.1. Hoewel de decreetgever het toezicht zo veel als mogelijk heeft willen scheiden van de handhaving, behouden de toezichthouders, krachtens artikel 16.4.1 van het decreet van 5 april 1995, hun toezichtrechten in de fase van de bestuurlijke handhaving.

De parlementaire voorbereiding vermeldt daarover :

« De toezichtrechten waarover toezichthouders beschikken, gaan niet enkel de bestuurlijke handhaving vooraf. Ook in de fase van de bestuurlijke handhaving moeten de toezichthouders verder gebruik kunnen maken van hun toezichtrechten en staat de toezichthouder in voor de uitvoering van de voortgangscontrole. De toezichthouder moet nagaan of de gegeven raadgevingen of aanmaningen worden gevolgd, en ook de bestuurlijke maatregelen vereisen vaststellingen vanwege de toezichthouder » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2006-2007, nr. 1249/1, p. 41).

B.5.2. Uit het voormelde artikel 16.4.1 van het decreet van 5 april 1995 volgt *a contrario* dat de toezichthouders hun toezichtrechten niet kunnen uitoefenen in de fase van de strafrechtelijke handhaving.



B.5.3. Met betrekking tot het onderscheid tussen toezicht en strafrechtelijke opsporing vermeldt de parlementaire voorbereiding :

« Essentieel aan de uitoefening van toezicht is het ontbreken van een vermoeden van strafbaar feit. Toezicht kan dus steeds en altijd worden gedaan, zelfs al is er helemaal geen sprake van een milieumisdrijf of milieu-inbreuk. [...] Pas als er een redelijk vermoeden bestaat dat een milieumisdrijf werd gepleegd, zal het toezicht overgaan in opsporing. Opsporing, dat steeds een verdenking van een milieumisdrijf veronderstelt, omvat dan het geheel van bevoegdheden die het wetboek van Strafvordering en de bijzondere wetten, aan bepaalde personen toekent om misdrijven in het algemeen te onderzoeken en de daders ervan op te sporen, met als uiteindelijk doel hun berechting voor de strafrechter. [...]

Voor de rechtspraak heeft het onderscheid tussen toezicht en opsporing onmiskenbaar zijn belang. De rechtspraak verbiedt namelijk dat opsporingsbevoegdheden zouden aangewend worden voor toezicht, of dat van toezichtbevoegdheden zou gebruik gemaakt worden nadat er verdenking van misdrijf is gerezen » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2006-2007, nr. 1249/1, p. 13).

Daaruit blijkt dat de toezichthouders, zodra er een redelijk vermoeden van misdrijf vaststaat, hun toezichtrechten niet meer kunnen uitoefenen.

B.6. Krachtens artikel 16.5.5 van het decreet van 5 april 1995 kan de Vlaamse Regering aan personeelsleden van het departement en de agentschappen die behoren tot het beleidsdomein Leefmilieu, Natuur en Energie, de hoedanigheid toekennen van officier van gerechtelijke politie ten behoeve van de strafrechtelijke opsporing van milieumisdrijven. Die personeelsleden worden gewestelijke milieupsporingsambtenaren genoemd.

De parlementaire voorbereiding vermeldt :

« Door aan de Vlaamse Regering de mogelijkheid te geven om aan personeelsleden van het ministerie en de agentschappen, behorende tot het beleidsdomein Leefmilieu, Natuur en Energie, andere dan de gewestelijke toezichthouders, de hoedanigheid te verlenen van officier van gerechtelijke politie, hulpofficier van de procureur des Konings, kan er worden overgegaan tot de oprichting van een cel ‘ opsporingsambtenaren ’ bij de gewestelijke milieu-inspectie. Hiertoe is wel vereist dat deze personeelsleden speciaal worden beëdigd. De personeelsleden die van deze cel ‘ opsporingsambtenaren ’ deel uitmaken, kunnen dan uitsluitend, onder toezicht en gezag van de procureurs-generaal, in de opsporingsfase (nl. bij vermoeden van een milieumisdrijf) worden ingezet en onderzoeksdaden stellen zoals het uitvoeren van huiszoekingen. Zoals de gewestelijke toezichthouders zich niet zullen mogen inlaten met de opsporing van milieumisdrijven, zo ook zullen de ‘ opsporingsambtenaren ’ niet kunnen worden ingezet voor toezichttaken zoals bv. het nemen van monsters » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2006-2007, nr. 1249/1, p. 31).

B.7. Uit het voorgaande volgt dat de decreetgever een strikte scheiding heeft willen bewerkstellingen tussen, enerzijds, de uitoefening van toezichtrechten, en anderzijds, het stellen van opsporings- en onderzoeksdaden, gebaseerd op het criterium van het al dan niet bestaan van een redelijk vermoeden van misdrijf.

Om die reden heeft hij het aangewezen geacht om in artikel 16.3.8, § 1, van het decreet van 5 april 1995 te bepalen dat de gewestelijke toezichthouders in beginsel niet de hoedanigheid kunnen hebben van officier van gerechtelijke politie. Dat verbod is mede ingegeven door de doelstelling « te vermijden dat toezichthouders met hun specifieke toezichtbevoegdheden gedurende de opsporingsfase door de parketten zouden kunnen belast worden met bepaalde onderzoeksdaden, waardoor er een vermenging dreigt op te treden van toezicht- en opsporingsbevoegdheden » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2006-2007, nr. 1249/1, p. 13).

B.8.1. Krachtens de in het geding zijnde bepaling kunnen de gewestelijke toezichthouders « die toezicht uitoefenen op de wetten en decreten, met inbegrip van de uitvoeringsbesluiten, vermeld in artikel 16.1.1, 2°, artikel 16.1.1, 3°, artikel 16.1.1, 4°, artikel 16.1.1, 7°, artikel 16.1.1, 11°, artikel 16.1.1, 14°, artikel 16.1.1, 15°, en artikel 16.1.1, 16° », in afwijking van artikel 16.3.8, § 1, ook de hoedanigheid hebben van officier van gerechtelijke politie.

B.8.2. Die bepaling werd in het decreet van 5 april 1995 ingevoegd bij artikel 6, 3°, van het decreet van 30 april 2009 « tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en tot wijziging aan diverse bepalingen inzake de milieuhandhaving ».

Bij dat laatste decreet werd onder meer het toepassingsgebied van titel XVI (« Toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen ») van het decreet van 5 april 1995 uitgebreid tot meerdere wetten en decreten die in de parlementaire voorbereiding werden omschreven als alle behorend tot het « milieubeheerrecht » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2008-2009, nr. 2132/1, pp. 3-4).

B.8.3. Met betrekking tot de in het geding zijnde bepaling, vermeldt de parlementaire voorbereiding :

« Dat de gewestelijke toezichthouders die toezicht uitoefenen op het milieubeheersrecht in afwijking van de andere gewestelijke toezichthouders, wel het statuut van OGP [lees : officier van gerechtelijke politie] kunnen hebben is ingegeven door de interne organisatie van het Agentschap voor Natuur en Bos.

In de huidige structuur van het Agentschap voor Natuur en Bos staan de beheerwachters in voor de handhaving van het milieubeheersrecht binnen de eigen domeinen van het Agentschap, terwijl de handhavingwachters instaan voor de handhaving buiten de eigen domeinen. Enkel deze handhavingwachters hebben het statuut van OGP. Het doortrekken van het principe uit het oorspronkelijke Milieuhandhavingsdecreet dat OGP's geen toezichters kunnen zijn betekent dat er voor de handhaving van de natuur-, bos-, jacht- en riviervisserijregelgeving geen toezichters meer zullen bestaan buiten de eigen domeinen van het ANB [lees : Agentschap voor Natuur en Bos] met als gevolg dat er buiten de eigen domeinen van het ANB (het overgrote deel van het Vlaams Grondgebied) in de praktijk niet langer bestuurlijke handhaving mogelijk zal zijn.

De bestuurlijke handhavingmechanismen zoals de mogelijkheid om delictueuze werkzaamheden te kunnen stilleggen zijn immers inherent verbonden aan het statuut van toezichthouder.

Wil men toch toezicht mogelijk maken buiten de eigen domeinen van het ANB en tegelijkertijd het onderscheid tussen toezicht- en opsporingsambtenaren respecteren, dan zouden er derhalve extra personeelsleden moeten worden aangeworven die de toezichtstaken buiten de eigen domeinen van het ANB zullen waarnemen. Met de huidige personeelsbezetting van zes handhavingwachters voor elke Vlaamse provincie is het immers niet mogelijk om binnen deze groep een opsplitsing te maken tussen opsporingsambtenaren en toezichthouders.

Omdat het van essentieel belang is om een geloofwaardig en krachtadig handhavingsbeleid te kunnen voeren op het gehele Vlaamse grondgebied en om aan dit capaciteitsprobleem tegemoet te komen, is er daarom voor de gekozen om aan de handhavingwachters van ANB ook de toezichtsbevoegdheden uit het Milieuhandhavingsdecreet te geven. Hierdoor wordt het toezicht en de hieraan gekoppelde bestuurlijke maatregelen ook buiten de eigen domeinen van het ANB gevrijwaard en ontstaat er geen handhavingsvacuüm » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2008-2009, nr. 2132/1, p. 10).

B.8.4. Daaruit blijkt dat de in de in het geding zijnde bepaling vervatte uitzondering op het principiële verbod van cumulatie van de functie van gewestelijke toezichthouder met de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie, is ingegeven door de omstandigheid dat de handhavingwachters van het Agentschap voor Natuur en Bos reeds de hoedanigheid hadden van officier van gerechtelijke politie, en een uitbreiding van het toepassingsgebied van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 tot het « milieubeheerrecht » - uitbreiding die

in de eerste plaats beoogde de in die titel vervatte regeling betreffende het toezicht en de bestuurlijke handhaving in het milieubeheerrecht van toepassing te maken - aldus ertoe zou leiden dat aan die handhavingswachters geen toezichtrechten zouden kunnen worden toegekend. De uitzondering blijkt mede te zijn ingegeven door de doelstelling de handhavingsopdrachten te kunnen uitvoeren zonder bijkomende personeelsleden binnen het Agentschap voor Natuur en Bos aan te werven.

B.9. De door de decreetgever nagestreefde doelstellingen zijn legitiem. Uit geen enkele grondwettelijke of internationale bepaling kan immers een verbod worden afgeleid om aan gewestelijke toezichthouders eveneens de hoedanigheid toe te kennen van officier van gerechtelijke politie.

Het staat bovendien aan de decreetgever, en niet aan het Hof, om op basis van de feitelijke noden op het terrein, te beoordelen of een uitbreiding van het toepassingsgebied van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 tot het milieubeheerrecht, al dan niet noodzaakt tot het aanwerven van bijkomende personeelsleden.

B.10. Het door de in het geding zijnde bepaling in het leven geroepen verschil in behandeling berust op een objectief criterium. De in die bepaling vervatte uitzondering geldt immers enkel voor de gewestelijke toezichthouders « die toezicht uitoefenen op de wetten en decreten, met inbegrip van de uitvoeringsbesluiten, vermeld in artikel 16.1.1, 2°, artikel 16.1.1, 3°, artikel 16.1.1, 4°, artikel 16.1.1, 7°, artikel 16.1.1, 11°, artikel 16.1.1, 14°, artikel 16.1.1, 15°, en artikel 16.1.1, 16° ».

B.11.1. De in het geding zijnde bepaling brengt niet met zich mee dat het de betrokken toezichthouders is toegestaan om « opsporingsbevoegdheden » aan te wenden in de fase van het toezicht en de bestuurlijke handhaving, noch dat het hun is toegestaan toezichtrechten uit te oefenen in de fase van het strafrechtelijk opsporingsonderzoek. Krachtens artikel 16.4.1 van het decreet van 5 april 1995 kunnen de gewestelijke toezichthouders hun toezichtrechten immers slechts aanwenden in de fase van de bestuurlijke handhaving, en niet in de fase van het strafrechtelijk opsporingsonderzoek, dat een aanvang neemt zodra er een redelijk vermoeden van misdrijf bestaat.

Daaruit volgt dat de betrokken toezichthouders, zodra zij redelijkerwijze kunnen vermoeden dat er een misdrijf werd gepleegd, enkel opsporingshandelingen kunnen stellen in hun hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie. De rechtssituatie van de persoon die wordt vermoed een misdrijf te hebben gepleegd, verschilt aldus niet wezenlijk, naargelang de functies van gewestelijke toezichthouder en van officier van gerechtelijke politie ten aanzien van hem worden uitgeoefend door eenzelfde persoon, dan wel door verschillende personen. In beide gevallen kan die persoon immers uitsluitend het voorwerp uitmaken van opsporingsdaden en niet van toezichthandelingen. Het verschil in behandeling is derhalve niet zonder redelijke verantwoording.

B.11.2. Het staat aan de ter zake bevoegde strafrechter te beoordelen of de betrokken gewestelijke toezichthouders de op hen rustende verplichtingen hebben nageleefd, en in voorkomend geval de gevolgen te bepalen die voortvloeien uit een miskennis van die verplichtingen.

B.12. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 16.3.8, § 2, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet.

Aldus gewezen in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 1 oktober 2015.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschant

A. Alen