

Rolnummer 6798
Arrest nr. 182/2018 van 19 december 2018

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag betreffende artikel 16.4.25 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, in samenhang gelezen met artikel 16.4.29 van hetzelfde decreet en met artikel 44 van het Vlaamse decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, gesteld door het Milieuhandhavingscollege.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters A. Alen en F. Daoût, en de rechters J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, R. Leysen en M. Pâques, bijgestaan door de griffier F. Meersschant, onder voorzitterschap van voorzitter A. Alen,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij arrest van 5 december 2017 in zake Henri Pauwels tegen het Vlaamse Gewest, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 21 december 2017, heeft het Milieuhandhavingcollege de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 16.4.25 DABM [decreet van het Vlaamse Gewest van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid], samen gelezen met artikel 16.4.29 DABM en artikel 44 DBRC-decreet [Vlaams decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges], de artikelen 10 en 11 van de Grondwet voor zover, voor de overtreder op wie de georganiseerde procedure van bestuurlijke beboeting van toepassing is, niet in de mogelijkheid voorzien wordt om geheel of gedeeltelijk uitstel van de uitvoering van de alternatieve bestuurlijke beboeting toe te kennen, in de zin van de wet van 29 juni 1964 betreffende de opschorting, het uitstel en de probatie, terwijl een dergelijke mogelijkheid wel bestaat ten gunste van een overtreder die, voor hetzelfde misdrijf, het voorwerp uitmaakt van een strafrechtelijke procedure, in zoverre hierdoor een verschil in behandeling zou ontstaan dat niet redelijk kan verantwoord worden ? ».

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- Henri Pauwels, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. L. Leysen, advocaat bij de balie te Antwerpen;

- het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. F. Vincke, advocaat bij de balie van West-Vlaanderen.

Bij beschikking van 17 oktober 2018 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers E. Derycke en M. Pâques 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 14 november 2018 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 14 november 2018 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 bodemgeschied*

Op 2 september 2014 doen de bevoegde verbalisanten een aantal vaststellingen met betrekking tot Henri Pauwels, die in een proces-verbaal worden opgenomen en aan de procureur des Konings worden bezorgd. Op 4 november 2014 meldt de procureur des Konings dat hij niet tot strafrechtelijke vervolging zal overgaan.

Op 29 augustus 2016 beslist de gewestelijke entiteit om aan Henri Pauwels een alternatieve bestuurlijke geldboete van 13 776 euro op te leggen wegens schending van het Jachtdecreet van 24 juli 1991 en van het besluit van de Vlaamse Regering van 15 mei 2009 met betrekking tot soortenbescherming en soortenbeheer.

Volgens de gewestelijke entiteit maken die inbreuken een milieumisdrijf uit zoals bedoeld in artikel 16.1.2, 2°, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (hierna : het decreet van 5 april 1995), waarvoor een bestuurlijke geldboete kan worden opgelegd overeenkomstig artikel 16.4.25 van hetzelfde decreet.

Bij aangetekend schrijven van 13 oktober 2016 stelt de verzoekende partij tegen die beslissing een beroep tot vernietiging in bij het Milieuhandhavingscollege, thans het Handhavingscollege genaamd. Zij voert daarbij onder meer aan dat het voormelde artikel 16.4.25 van het decreet van 5 april 1995 afbreuk doet aan het gelijkheidsbeginsel, doordat die bepaling het niet mogelijk maakt voor het Handhavingscollege om een geldboete met uitstel op te leggen, terwijl dit wel mogelijk was geweest indien het milieumisdrijf voor de correctionele rechtbank zou zijn gebracht.

Na te hebben beslist dat de bestreden beslissing gedeeltelijk moet worden vernietigd, oordeelt het verwijzende rechtcollege dat de ernst van de als milieumisdrijf gekwalificeerde feiten weliswaar een principieel strenge beboeting verantwoorden, maar dat een gedeeltelijk uitstel van de opgelegde boete zich opdringt. Het stelt vervolgens vast dat de artikelen 16.4.25 en 16.4.29 van het decreet van 5 april 1995 en artikel 44 van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtcolleges het Handhavingscollege de bevoegdheid toekennen, wanneer het zich in de plaats stelt, om zich uit te spreken over het bedrag van de boete. Het kan de boete in voorkomend geval verminderen en zelfs tot nul herleiden, doch het kan geen begeleidende maatregelen toekennen, zoals het verlenen van een geheel of gedeeltelijk uitstel. Rekening houdend met het arrest van het Hof nr. 25/2016 van 18 februari 2016, beslist het verwijzende rechtcollege om de bovenvermelde prejudiciële vraag te stellen.

III. *In rechte*

- A -

A.1. De verzoekende partij voor het verwijzende rechtcollege is van oordeel dat de prejudiciële vraag bevestigend moet worden beantwoord. Zij verwijst ter zake naar het arrest nr. 25/2016 van 18 februari 2016, waarbij het Hof artikel 45 van het Wetboek van inspectie, preventie, vaststelling en bestraffing van milieumisdrijven, en milieuaansprakelijkheid heeft vernietigd, in zoverre het niet de mogelijkheid bood de beslissing om een alternatieve administratieve geldboete op te leggen, met uitstel gepaard te doen gaan. Volgens de verzoekende partijen zijn de overwegingen van het Hof in dat arrest per analogie van toepassing ten aanzien van onderhavige prejudiciële vraag.

Zij merkt voorts op dat er thans in het Vlaams Parlement een voorontwerp van decreet hangende is houdende wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid. Dat voorontwerp voorziet in het invoegen van een tweede lid in artikel 16.4.29 van het voormelde decreet, dat de gewestelijke entiteit de mogelijkheid toekent om de bestuurlijke geldboete geheel of gedeeltelijk op te leggen met uitstel van de tenuitvoerlegging. Dat voorontwerp bevestigt dat de huidige wetgeving niet voorziet in de mogelijkheid om een administratieve bestuurlijke geldboete met uitstel gepaard te doen gaan, hetgeen in strijd is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

A.2.1. De Vlaamse Regering merkt allereerst op dat de prejudiciële vraag beperkt is tot een boete met uitstel, en geen betrekking heeft op de probatievoorwaarden, noch op de opschorting van de uitspraak.

Volgens de Vlaamse Regering dient de prejudiciële vraag ontkennend te worden beantwoord. De alternatieve bestuurlijke geldboete zoals daarin is voorzien in de in het geding zijnde bepalingen heeft weliswaar een strafrechtelijk karakter in de zin van artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, doch is geen straf in de zin van artikel 1 van het Strafwetboek. Derhalve valt zij buiten het nationale materiële strafrecht en zijn de internrechtelijke procedurele waarborgen daarop in beginsel niet van toepassing.

Het decreet van 5 april 1995 voorziet, in het kader van het bestuurlijke afhandelingsspoor van een milieumisdrijf, niet in de toepassing van de waarborgen waarin is voorzien in de wet van 29 juni 1964 betreffende de opschorting, het uitstel en de probatie (hierna : de wet van 29 juni 1964), op grond waarvan de vonnisgerechten de opschorting van de uitspraak van de veroordeling of een uitstel van de tenuitvoerlegging van

de straf kunnen gelasten. Bij zijn arrest nr. 40/97 van 14 juli 1997 oordeelde het Hof reeds dat de wetgever, zonder het gelijkheidsbeginsel te schenden, vermag te oordelen dat de maatregel van opschorting, uitstel of probatie niet toepasselijk was op de administratieve geldboetes. Volgens de Vlaamse Regering is de zienswijze van het Hof in dat arrest per analogie van toepassing ten aanzien van de onderhavige prejudiciële vraag.

Het Hof heeft in vroegere rechtspraak reeds bevestigd dat op strafrechtelijke sancties een andere rechtsregeling van toepassing is dan op administratieve geldboetes, dat beide regelingen voor- en nadelen hebben voor diegenen aan wie een sanctie wordt opgelegd, en dat men niet kan eisen dat diegenen die een administratieve sanctie opgelegd krijgen precies dezelfde waarborgen moeten genieten als diegenen die een strafsanctie ondergaan. Het feit dat er voor eenzelfde milieumisdrijf andere gunstmaatregelen bestaan naargelang het bestuurlijke dan wel het strafrechtelijke spoor wordt gevolgd, is bijgevolg niet noodzakelijk in strijd met het gelijkheidsbeginsel. De vereiste dat er een parallellisme dient te bestaan tussen de maatregelen tot individualisering van de straf, houdt niet in dat de mechanismes identiek dienen te zijn. Dit geldt des te meer indien, zoals in onderhavig geval, blijkt dat de strafmaat in beide procedures verschilt, alsook de berekening van de strafmaat in geval van samenloop of herhaling.

De wet van 29 juni 1964 strekt ertoe de rechter de mogelijkheid te verschaffen de dader van een misdrijf op proef te stellen gedurende een bepaalde periode. Indien zijn gedrag bevredigend is, wordt na afloop van die periode geen veroordeling uitgesproken, noch een gevangenisstraf opgelegd. Datzelfde doel wordt in het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid bereikt via andere mogelijkheden tot individualisering van de straf. Zo voorziet het decreet niet in vaste minimumboetes, waardoor een nulboete kan worden opgelegd. Voorts kan rekening worden gehouden met het criterium ' frequentie ' en ' omstandigheden ' bij het opleggen van de boete en is een beroep mogelijk bij een instantie met volle rechtsmacht. In die omstandigheid is de Vlaamse Regering van oordeel dat de bestuurlijke beboetingsprocedure, in haar geheel beschouwd, niet op onevenredige wijze afbreuk doet aan de rechten van verdediging, louter vanwege het feit dat de administratiefrechtelijk vervolgte persoon niet de waarborgen kan genieten waarin is voorzien in de wet van 29 juni 1964, terwijl de persoon die voor de strafrechten wordt vervolgd hierop wel een beroep kan doen.

A.2.2. In ondergeschikte orde verzoekt de Vlaamse Regering het Hof voor recht te zeggen dat de in het geding zijnde bepalingen enkel als ongrondwettig kunnen worden beschouwd voor de gevallen waarin wordt geoordeeld dat het bedrag van de geldboete onevenredig is in het licht van de ernst van de overtreding en er redenen zouden zijn geweest om uitstel te verlenen indien de wet in die maatregel had voorzien.

A.2.3. Voor de volledigheid verwijst de Vlaamse Regering naar een voorontwerp van decreet houdende wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, dat een tweede lid invoegde in artikel 16.4.29 van het decreet van 5 april 1995 waarbij werd voorzien in de mogelijkheid om een bestuurlijke geldboete op te leggen met uitstel van tenuitvoerlegging.

- B -

B.1.1. De prejudiciële vraag heeft betrekking op de artikelen 16.4.25 en 16.4.29 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (hierna : het decreet van 5 april 1995), die op het ogenblik van de prejudiciële vraagstelling bepaalden :

« Art. 16.4.25. De bestuurlijke geldboete is een sanctie waarbij de gewestelijke entiteit een overtreder verplicht een geldsom te betalen. Als overtreder wordt beschouwd degene die een milieu-inbreuk of een milieumisdrijf heeft gepleegd, alsook diegene die opdracht heeft gegeven om handelingen te stellen die een milieu-inbreuk of milieumisdrijf uitmaken.

Een opgelegde bestuurlijke geldboete wordt vermeerderd met de opdecimen die van toepassing zijn voor de strafrechtelijke geldboeten. Eventueel kunnen bij een bestuurlijke geldboete ook de expertisekosten worden gevoegd die de gewestelijke entiteit heeft moeten maken om zijn besluit te kunnen nemen ».

« Art. 16.4.29. Als een bestuurlijke geldboete wordt opgelegd, wordt de hoogte van de geldboete afgestemd op de ernst van de milieu-inbreuk of het milieumisdrijf. Tevens wordt rekening gehouden met de frequentie en de omstandigheden waarin de vermoedelijke overtreders milieu-inbreuken of milieumisdrijven heeft gepleegd of beëindigd ».

B.1.2. De prejudiciële vraag heeft eveneens betrekking op artikel 44 van het Vlaamse decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (hierna : het decreet van 4 april 2014), dat bepaalt :

« Na gehele of gedeeltelijke vernietiging kan het Handhavingscollege zelf een beslissing nemen over het bedrag van de boete en, in voorkomend geval, over de voordeelontneming, en bepalen dat zijn uitspraak daarover de vernietigde beslissing vervangt ».

B.2. Het Hof wordt ondervraagd over de bestaanbaarheid van die bepalingen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre zij voor de personen die het voorwerp uitmaken van een administratieve beboetingsprocedure niet in de mogelijkheid voorzien om geheel of gedeeltelijk uitstel van de tenuitvoerlegging van de alternatieve bestuurlijke geldboete te verkrijgen, terwijl een dergelijke mogelijkheid wel bestaat ten gunste van de personen die, voor hetzelfde misdrijf, het voorwerp uitmaken van een strafrechtelijke procedure.

B.3. De decreetgever heeft voor de milieumisdrijven, zoals bedoeld in het decreet van 5 april 1995, gekozen voor een alternatief systeem van bestraffing. Het komt de procureur des Konings toe te beslissen om de vermoedelijke plegers van die misdrijven al dan niet te vervolgen. Zijn beslissing om de overtreders te vervolgen, sluit het opleggen van een alternatieve bestuurlijke geldboete uit (artikel 16.4.34 van het decreet van 5 april 1995). Indien de procureur des Konings daarentegen beslist niet strafrechtelijk te vervolgen, kan de bevoegde gewestelijke overheid de procedure starten voor de eventuele oplegging van een alternatieve bestuurlijke geldboete (artikel 16.4.35 van het decreet van 5 april 1995). Voor eenzelfde milieumisdrijf kan de dader ervan dus ofwel naar de correctionele rechtbank worden verwezen, ofwel een alternatieve bestuurlijke geldboete opgelegd krijgen. In dat laatste geval dient de gewestelijke entiteit, bij het bepalen van het bedrag van de geldboete,

rekening te houden met de ernst van de milieu-inbreuk of het milieumisdrijf, alsook met de frequentie en de omstandigheden waarin de milieu-inbreuken of milieumisdrijven werden gepleegd of beëindigd (artikel 16.4.29 van het decreet van 5 april 1995). De dader kan tegen de beslissing waarbij hem die geldboete wordt opgelegd, een beroep instellen bij het Handhavingscollege (artikel 16.4.39 van het decreet van 5 april 1995). Dat College kan, wanneer het beslist de bestreden beslissing geheel of gedeeltelijk te vernietigen, zelf een beslissing nemen over het bedrag van de boete en bepalen dat zijn uitspraak daarover de vernietigde beslissing vervangt (artikel 44 van het decreet van 4 april 2014).

B.4.1. Na de saisine van het Hof in de voorliggende zaak is artikel 16.4.29 van het decreet van 5 april 1995 gewijzigd bij artikel 31 van het decreet van 8 juni 2018 « houdende wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en wijziging van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009 ». Meer in het bijzonder heeft de decreetgever in artikel 16.4.29, waarvan de bestaande tekst paragraaf 1 is geworden, een paragraaf 2 ingevoegd, die bepaalt :

« De bestuurlijke geldboete kan geheel of gedeeltelijk worden opgelegd met uitstel van tenuitvoerlegging. Uitstel bij de alternatieve bestuurlijke geldboete is enkel mogelijk voor zover geen bestuurlijke geldboete noch een strafrechtelijke geldboete of gevangenisstraf werd opgelegd voor het plegen van een milieumisdrijf en/of milieu-inbreuk gedurende vijf jaar voorafgaand aan het milieumisdrijf. Uitstel bij de exclusieve bestuurlijke geldboete is enkel mogelijk voor zover geen bestuurlijke geldboete, noch een strafrechtelijke geldboete of gevangenisstraf werd opgelegd voor het plegen van een milieumisdrijf en/of milieu-inbreuk gedurende drie jaar voorafgaand aan de milieu-inbreuk.

Een voordeelontneming kan niet worden opgelegd met uitstel van tenuitvoerlegging.

Het uitstel geldt voor een proefperiode die niet minder dan een jaar en niet meer dan drie jaar mag bedragen. De proefperiode gaat in vanaf de datum van kennisgeving van de beslissing tot oplegging van een bestuurlijke geldboete.

Het uitstel wordt van rechtswege herroepen als gedurende de proeftijd een nieuw milieumisdrijf of een nieuwe milieu-inbreuk wordt gepleegd, die leidt tot een veroordeling tot een straf of het opleggen van een bestuurlijke geldboete ».

Die decreetswijziging is in werking getreden op 12 juli 2018, zijnde tien dagen na de bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad*.

B.4.2. In de parlementaire voorbereiding van het decreet van 8 juni 2018 werd die wijziging als volgt verantwoord :

«De nieuw ingevoegde tweede paragraaf voorziet in de mogelijkheid voor de gewestelijke entiteit om de bestuurlijke geldboete geheel of gedeeltelijk op te leggen met uitstel van de tenuitvoerlegging. Het toekennen van het uitstel wordt niet afhankelijk gesteld van de voorwaarde dat de overtreder hierom verzoekt, maar kan ook ambtshalve worden toegekend.

Het uitstel is enkel mogelijk indien tijdens een bepaalde periode voorafgaand aan de schending geen bestuurlijke geldboete, noch een strafrechtelijke geldboete of gevangenisstraf werd opgelegd aan dezelfde overtreder. Een voorafgaand voorstel tot betaling van een geldsom sluit dus niet de mogelijkheid van uitstel uit. Voor misdrijven bedraagt deze periode vijf jaar, voor inbreuken drie jaar. Het startpunt van deze negatieve referentieperiode wordt bepaald op datum van het milieumisdrijf of milieu-inbreuk, zijnde het plegen van de schending. Bij het overgrote deel van de schendingen is dit duidelijk te bepalen. Wanneer een verdere analyse en beoordeling van ingezamelde gegevens (monsternames, metingen) vereist zijn vooraleer er sprake is van een schending, zal de datum van de vaststelling bepalend zijn om uit te maken of er effectief een schending werd gepleegd, dat in de tijd niet noodzakelijk samenloopt met monstername of meting. Als uiterste datum en met het oog op rechtszekerheid kan gesteld worden dat bij onzekerheid de datum van afsluiten proces-verbaal wordt genomen als startpunt.

Een voordeelontneming die gekoppeld is aan een geldboete, kan niet worden uitgesproken met uitstel. Dit verhindert niet dat de geldboete als hoofdstraf wel met uitstel kan worden uitgesproken.

De gewestelijke entiteit bepaalt de proefperiode die minimum één jaar bedraagt en maximum drie jaar. Indien tijdens de proefperiode een nieuwe milieuschending wordt gepleegd die naderhand leidt tot een straf of bestuurlijke geldboete, wordt het uitstel van rechtswege herroepen. De overtreder zal hiervan door de gewestelijke entiteit in kennis gesteld worden » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2017-2018, nr. 1547/1, pp. 21-22).

B.5. Krachtens het gewijzigde artikel 16.4.29 heeft de gewestelijke entiteit thans de bevoegdheid om een bestuurlijke geldboete met uitstel gepaard te doen gaan. Ook het Handhavingscollege beschikt over die mogelijkheid wanneer het, na te hebben beslist tot de gehele of gedeeltelijke vernietiging van de bestreden beslissing, zich op grond van artikel 44 van het decreet van 4 april 2014 in de plaats stelt van de gewestelijke entiteit en zelf een beslissing neemt over het bedrag van de administratieve geldboete.

B.6. Het staat aan het verwijzende rechtscollege om te beoordelen of, na de wijziging van artikel 16.4.29 van het decreet van 5 april 1995 bij het decreet van 8 juni 2018, de onderhavige prejudiciële vraag nog nuttig is voor de beslechting van het bodemgeschil.

De zaak dient bijgevolg te worden teruggezonden naar het verwijzende rechtscollege.

Om die redenen,

het Hof

zendt de zaak terug naar het verwijzende rechtscollege.

Aldus gewezen in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 19 december 2018.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschaut

A. Alen