

Rolnummer : 36
Arrest nr. 44 van 23 december 1987

In zake : de prejudiciële vraag gesteld door de rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen (kamer 28bis, zitting houdend in correctionele zaken) bij vonnis van 27 juni 1986 in de zaak O.V.A.M. - Openbare Afvalstoffenmaatschappij voor het Vlaamse Gewest -, eiseres op rechtstreekse dagvaarding, tegen DE SMET Eddy, GOSSELIN Georges, BRUWIERE Guy en de N.V. IMMOBILIENKANTOOR ESPANA BELGA, rechtstreeks gedaagden, in aanwezigheid van het Openbaar Ministerie.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit :

de voorzitters J. DELVA en E. GUTT,
de rechters J. SAROT, J. WATHELET, D. ANDRE, F. DEBAEDTS,
L. DE GREVE, K. BLANCKAERT, L.P. SUETENS en M. MELCHIOR,
bijgestaan door de griffier L. POTOMS,

onder voorzitterschap van voorzitter J. DELVA,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. DE FEITEN EN DE VOORAFGAANDE RECHTSPLEGING

1. Bij exploit van 17 januari 1985 het de Openbare Afvalstoffenmaatschappij voor het Vlaamse Gewest (hierna O.V.A.M. genoemd) de N.V. IMMOBILIENKANTOOR ESPANA BELGA en haar bestuurders DE SMET, GOSSELIN en BRUWIERE rechtstreeks dagen voor de correctionele rechtbank te Antwerpen wegens inbreuk op het decreet van de Vlaamse Raad van 2 juli 1981 betreffende het beheer van afvalstoffen en meer bepaald op artikel 5 - naar luid waarvan het verboden is afvalstoffen achter te laten - en op artikel 10, dat bepaalt dat het verwijderen van afvalstoffen zo moet worden ingericht dat hergebruik, terugwinning en recycling van de afvalstoffen worden bevorderd zonder gevaar op te leveren voor de gezondheid van de mens of voor het milieu.

Blijkens het exploit werden op een industrieterrein van de N.V. IMMOBILIENKANTOOR ESPANA BELGA in opslagtanks en vaten allerlei soorten afvalstoffen aangetroffen en is daarvan door bevoegde ambtenaren van de O.V.A.M. overeenkomstig de artikelen 54 en 55 van voormeld decreet onder meer op 21 april 1983 proces-verbaal opgesteld. Met een aangetekend schrijven van 4 mei 1983 is aan de gedaagden kennis gegeven van dit proces-verbaal en zijn zij conform artikel 21, § 2, c, van het decreet in gebreke gesteld en aangemaand tot het verwijderen van de afvalstoffen. Bij ontstentenis van enig gevolg liet de O.V.A.M. op grond van voormelde decreetsbepaling overgaan tot ambtshalve verwijdering van de afvalstoffen.

De O.V.A.M. verantwoordt haar optreden door verwijzing naar artikel 13, § 1, punten 3, 4 en 6, van het decreet, volgens welke zij tot taak heeft het opsporen van oorzaken van verontreiniging door afval, alsook het verwijderen van afvalstoffen.

Met het exploit vraagt de O.V.A.M. tenslotte dat, na toepassing van de strafwet, alle gedaagden

zouden vorden veroordeeld tot betaling van de kosten voor de verwijdering van de afvalstoffen ten bedrage van meer dan eenenveertig miljoen frank, onder voorbehoud van wijziging in de loop van het geding en te verhogen met de interesten en de gerechtskosten.

In hun conclusies voor de strafrechter werpen de gedaagden BRUWIJERE, DE SMET en de N.V. IMMOBILIENKANTOOR ESPANA BELGA op dat het decreet van 2 juli 1981 een heus afvalstoffenbeleid inhoudt, terwijl het Vlaamse Gewest krachtens artikel 6, § 1, II, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen slechts bevoegd is voor de ophaling en de verwerking van afvalstoffen. Zij vragen dienaangaande een prejudiciële beslissing van het Arbitragehof.

De O.V.A.M. stelt daar in haar conclusie tegenover dat haar vordering enkel steunt op bepalingen van het decreet die rechtstreeks betrekking hebben op het ophalen en verwerken van afvalstoffen en dat die bepalingen onbetwistbaar kaderen in de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest. Volgens de O.V.A.M. is de vraag of met het decreet op andere gebieden buiten de bevoegdheidssfeer van het Gewest is getreden niet relevant en is er geen prejudiciële beslissing nodig om uitspraak te doen.

In een aanvullende conclusie repliceren Eddy DE SMET en de N.V. IMMOBILIENKANTOOR ESPANA BELGA dat de vordering van de rechtstreeks dagende partij niet alleen steunt op de artikelen 5 en 10 van het decreet, maar ook op de artikelen 13, 21, 54, 55 en 56 tot en met 63 ervan. Zij laten ook gelden dat het "achterlaten" van afvalstoffen, waarvan sprake in artikel 5 van het decreet, iets anders is dan het "ophalen en verwerken" van afvalstoffen, een vaststelling die twijfel doet rijzen nopens de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest, zodat daarover volgens hen een prejudiciële beslissing noodzakelijk is.

Bij vonnis van 27 juni 1986 verzoekt de correctionele rechtbank te Antwerpen het Arbitragehof bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen over de volgende vraag :

"Heeft de Vlaamse Raad in de artikelen 5, 10, 13, 21, 54, 55, 56 tot en met 63 van het decreet dd. 2 juli 1981 houdende het beheer van afvalstoffen niet de bevoegdheid overschreven die haar krachtens artikel 107quater van de Grondwet en artikel 6, § 1, 11, 2°, van de wet van 8 augustus 1980 werd verleend ?".

II. DE RECHTSPLEGING VOOR HET HOF

De prejudiciële vraag is bij het Hof aanhangig gemaakt door de overzending van een expeditie van voormelde beslissing tot verwijzing, die op 29 juli 1986 ter griffie werd ontvangen.

Bij beschikking van 8 augustus 1986 heeft de voorzitter in functie de leden van de zetel van het Hof aangewezen overeenkomstig de artikelen 46, § 1, 48 en 49 van de wet van 28 juni 1983 houdende de inrichting, de bevoegdheid en de werking van het Arbitragehof.

Het bij artikel 58 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 2 september 1986.

De bij de artikelen 60 en 113 van de organieke wet voorgeschreven kennisgevingen zijn verricht bij aangetekende brieven ter post afgegeven op 2 september 1986 en aan de geadresseerden bezorgd op 3 en 4 september 1986.

De O.V.A.M. heeft op 30 september 1986 een als memorie betiteld stuk ingediend.

De Vlaamse Executieve heeft op 2 oktober 1986 een memorie ingediend.

Bij beschikkingen van 31 oktober 1986 van de voorzitter in functie is rechter W. CALEWAERT in de zetel vervangen door rechter L. DE GREVE en is rechter K. BLANCKAERT als verslaggever aangewezen.

Bij beschikking van 20 november 1986 heeft voorzitter J. DELVA de zaak voorgelegd aan het Hof in voltallige zitting.

Bij beschikking van 4 december 1986 heeft het Hof de vraag als volgt opnieuw geformuleerd :
 "Heeft de Vlaamse Raad, in de artikelen 5, 10, 13, 21, 54, 55, 56 tot en met 63 van het decreet van 2 juli 1981 houdende het beheer van afvalstoffen, regels geschonden die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de respectieve bevoegdheid van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten ?".

Met dezelfde beschikking heeft het Hof verklaard dat de zaak in gereedheid was om de debatten te openen en is de dag van de terechtzitting bepaald op 23 december 1986.

Van die beschikking is aan de partijen kennis gegeven en zij zijn evenals hun advocaten van de datum van de terechtzitting in kennis gesteld bij aangetekende brieven ter post afgegeven op 4 december 1986 en aan de geadresseerden bezorgd op 5 en 6 december 1986.

Bij verzoekschrift, ter post afgegeven op 17 december 1986, en op de griffie ontvangen op 19 december 1986, gevolgd door een "aanvulling bij het verzoekschrift", op de griffie ontvangen op 19 december 1986, vragen Eddy DE SMET en de N.V. IMMOBILIENKANTOOR ESPANA BELGA aan het Hof :

"- akte te verlenen aan de verzoekers van de neerlegging van onderhavig verzoekschrift tot wraking, op grond van artikel 6.1. van het E.V.R.M. van de Heren Rechters L. DE GREVE, K. BLANCKAERT en H. BOEL;

- het verzoekschrift toelaatbaar en gegrond te verklaren;
- vervolgens te handelen conform art. 85 van de organieke wet van 28 juni 1983 op het Arbitragehof".

Bij verzoekschrift, ter post afgegeven op 22 december 1986, en op de griffie ontvangen op 23 december 1986, maakt Guy BRUWIERE hetzelfde tussengeschil aanhangig.

Op 19 december 1986 heeft de Waalse Gewestexecutieve een conclusie ingediend.

De O.V.A.M. heeft op 22 december 1986 op de griffie een conclusie neergelegd.

De terechtzitting van 23 december 1986 was uitsluitend gewijd aan de debatten over de verzoekschriften tot wraking.

Bij beschikking van 21 januari 1987 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen tot 29 juli 1987 verlengd.

Over de verzoeken tot wraking heeft het Hof uitspraak gedaan bij arrest nummer 32 van 29 januari 1987 waarvan het beschikkend gedeelte als volgt luidt :

"Verklaart de verzoeken tot wraking ontvankelijk.

Zegt voor recht dat het bezwaar afgeleid uit het deelnemen van drie rechters aan de bespreking en de stemming betreffende het door de prejudiciële vraag beoogde decreet, noch naar luid van artikel 84 van de organieke wet van 28 juni 1983, noch krachtens artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden, noch ingevolge de algemene rechtsbeginselen, een rechtsgeldige grond tot wraking is.

Verwerpt de verzoeken tot wraking.

Stelt de debatten met het oog op de verdere behandeling van de prejudiciële vraag vast op de terechtzitting van 12 februari 1987 om 14 uur 30".

De bij de artikelen 96 en 86, eerste lid, van voormelde organieke wet voorgeschreven kennisgevingen en berichten zijn gedaan bij aangetekende brieven ter post afgegeven op 30 januari 1987 en aan de geadresseerden bezorgd op 2, 3 en 4 februari 1987.

Op 11 februari 1987 heeft het Hof beslist de terechtzitting van 12 februari 1987 af te gelasten en uit te stellen tot 19 februari 1987.

De bij het artikel 86, eerste lid, van voormelde organieke wet voorgeschreven kennisgevingen van rechtsdag zijn gedaan bij aangetekende brieven ter post afgegeven op 12 februari 1987 en aan de geadresseerden bezorgd op 13, 16, 17 en 18 februari 1987.

Conclusies zijn ingediend door de Vlaamse Executieve op 9 februari 1987, door de N.V. IMMOBILIENKANTOOR ESPANA BELGA en Eddy DE SMET gezamenlijk op 10 februari 1987, door de O.V.A.M. op 12 februari 1987, door Guy BRUWIÈRE op 16 februari 1987 en door Georges GOSSELIN op 19 februari 1987.

Ter terechtzitting van 19 februari 1987, waarop het Hof was samengesteld uit zijn twaalf leden :

- zijn verschenen :

Mr. P. ENGELS en Mr. A. OVERBEEKE, advocaten bij de balie te Antwerpen, voor de O.V.A.M., waarvan de zetel gevestigd is te Mechelen, Kanunnik De Deckerstraat 22-26;

Mr. R. POCKELE-DILLES, advocaat bij de balie van Antwerpen, voor Eddy DE SMET, wonende te Antwerpen, Van Wesembekestraat 7, en voor de N.V. IMMOBILIENKANTOOR ESPANA BELGA, waarvan de zetel gevestigd is te Antwerpen, Van Wesembekestraat 7;

Mr. R. PEETERS, advocaat bij de balie te Brussel, voor Georges GOSSELIN, wonende te Schilde, Turnhoutsebaan 451/1;

Mr. J.L. MERTENS, advocaat bij de balie van Antwerpen, voor Guy BRUWIÈRE, wonende te Antwerpen, Bisschopstraat 33 appt. F;

Mr. P. VAN ORSHOVEN, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Vlaamse Executieve, Jozef II-sstraat 30 te 1040 Brussel;

Mr. E. ORBAN de XIVRY, advocaat bij de balie te Marche-en-Famenne, voor de Waalse Gewestexecutieve, Kunstlaan 13-14 te 1040 Brussel;

- hebben de rechters K. BLANCKAERT en J. WATHELET verslag uitgebracht;
- zijn de advocaten POCKELE-DILLES, MERTENS, PEETERS, ENGELS, VAN ORSHOVEN en ORBAN de XIVRY gehoord in hun pleidooien
- is de zaak in beraad genomen.

Bij beschikking van 25 juni 1987 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen tot 29 januari 1988 verlengd.

Wegens de verhindering van rechter I. PETRY werd de beraadslaging door het Hof voortgezet in een samenstelling van tien leden, overeenkomstig artikel 46, § 2, derde lid, van de organieke wet van 28 juni 1983.

De rechtspleging is gevoerd overeenkomstig de bepalingen van de artikelen 52 en volgende van de organieke wet van 28 juni 1983, die betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Arbitragehof.

III. IN RECHTE

A.1. De O.V.A.M. heeft op 30 september 1986 een als memorie betiteld stuk ingediend, waarin zij haar visie op de draagwijdte van de termen "ophaling en verwerking van afvalstoffen" van artikel 6, § 1, II, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen weergeeft aan de hand van passages uit de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet en uit de rechtsleer over de bevoegdheidsverdeling inzake afvalstoffen.

Naar het oordeel van de O.V.A.M. kan daaruit worden besloten dat de Gewesten principieel bevoegd zijn voor het gehele afvalstoffenbeleid en dat de prejudiciële vraag negatief moet worden beantwoord.

A.2. In haar memorie van 2 oktober 1986 bepleit de Vlaamse Executieve de bevoegdheid van de Vlaamse Raad tot aanneming van de verschillende betwiste artikelen van het decreet.

A.2.1. Wat artikel 5 van het decreet betreft - naar hetwelk het verboden is afvalstoffen achter te laten - is de Vlaamse Executieve van oordeel dat die bepaling is ingepast in de bevoegdheid van de Vlaamse Raad inzake "de bescherming van het leefmilieu", "de ophaling en verwerking van afvalstoffen" en "de politie van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke inrichtingen", overeenkomstig artikel 6, § 1, II, 1°-3°, van de bijzondere wet.

Daarbij worden volgende argumenten opgesomd :

- het verbieden is een vorm van "regelen";
- het "achterlaten" - dit is het aan hun lot overlaten - van afvalstoffen kan schadelijk zijn voor het

leefmilieu of het voorwerp uitmaken van politiemaatregelen inzake ongezonde, hinderlijke of gevaarlijke inrichtingen;

- het "achterlaten" is net zoals het "verwijderen" of "opslaan" van afvalstoffen een vorm van "verwerking";
- het verbieden van het achterlaten is een techniek om tot "ophalen" en "verwerken" te verplichten;
- onder "afvalstoffen" in de zin van artikel 6, § 1, II, 2°, van de bijzondere wet kan worden verstaan "elke stof of voorwerp waarvan de houder zich wil ontdoen, zich ontdoet of moet ontdoen", definitie die men ook terugvindt in de richtlijn van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 15 juli 1975 betreffende de afvalstoffen en in artikel 3, a, van het betwiste decreet.

Tot staving van dat betoog, haalt de Vlaamse Executieve verder elementen aan uit de parlementaire voorbereiding van artikel 6, § 1, II, 2°, van de bijzondere wet.

A.2.2. Betreffende artikel 10, dat handelt over de verwijdering van afvalstoffen, werpt de Vlaamse Executieve op dat het voorschrijven van de wijze van verwerking of verwijdering van afvalstoffen per definitie behoort tot het "regelen" van de verwerking die kadert in de sfeer van de zorg voor het leefmilieu en de daarmee samenhangende gezondheid.

A.2.3. Wat betreft artikel 13, waarin de taken van de O.V.A.M. zijn omschreven, zou de bevoegdheid van de Vlaamse Raad steunen op artikel 9 van de bijzondere wet, naar luid waarvan de Gewesten de oprichting en organisatie van instellingen en ondernemingen binnen de perken van hun bevoegdheden kunnen regelen hetgeen steeds volgens de Vlaamse Executieve de taakomschrijving van die instellingen impliceert.

A.2.4. Voor artikel 21, dat supplementaire taken of bevoegdheden aan de O.V.A.M. toewijst en sommige modaliteiten ervan regelt en de bepaling van andere modaliteiten aan de Vlaamse Executieve opdraagt, wordt in de memorie verwezen naar de opmerkingen bij artikel 13 van het decreet.

A.2.5. Met betrekking tot de bepalingen inzake toezicht vervat in artikel 54, verklaart de Vlaamse Executieve dat ze inherent zijn aan de bevoegdheid van de Vlaamse Raad tot het vaststellen van afdwingbare rechtsregels inzake het leefmilieu, de afvalstoffen en de politie van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke inrichtingen.

A.2.6. Volgens de Vlaamse Executieve regelt artikel 55 nadere modaliteiten voor de met artikel 54 toegekende politiebevoegdheden en geldt de bij dat artikel opgemaakte opmerking evenzeer.

De auteur van de memorie voegt daaraan toe dat hier toepassing wordt gemaakt van artikel 10 van de Grondwet, bepaling die evenwel geen bevoegdheidsverdeling zou vaststellen tussen de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten, maar tussen de wetgevende en uitvoerende macht.

A.2.7. Vervolgens bespreekt de Vlaamse Executieve de artikelen 56 tot en met 63 van het decreet gezamenlijk.

De Vlaamse Executieve betoogt dat al de in die bepalingen geregelde aangelegenheden eveneens tot de bevoegdheid van de Vlaamse Raad inzake het leefmilieu, de afvalstoffen en de politie van de hinderlijke, gevaarlijke of ongezonde inrichtingen behoren en daarenboven tot zijn daaraan krachtens

artikel II van de bijzondere wet verbonden bevoegdheid om de niet-naleving van zijn decreten strafbaar te stellen en de straffen wegens niet-naleving te bepalen.

A.2.8. Tot besluit van haar memorie vraagt de Vlaamse Executieve het Hof voor recht te zeggen dat artikelen 5, 10, 13, 21 54, 55 en 56 tot en met 63 van het decreet van 2 juli 1981 betreffende het beheer van afvalstoffen geen schending inhouden van 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.

A.3. Op 19 december 1986 heeft de Waalse Gewestexecutieve een conclusie ingediend, waarin voor elk aangevochten artikel van het decreet de bevoegdheid van de Vlaamse Raad tot aanneming ervan besproken wordt.

A.3.1. Steunend op diverse passages uit de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet betoogt conclusienemer dat het in artikel 5 van het decreet geformuleerde verbod om afvalstoffen achter te laten een regel inhoudt in rechtstreeks verband met de ophaling en verwerking van afvalstoffen in de zin van artikel 6, § 1, II, 2°, van de bijzondere wet.

A.3.2. Wat betreft artikel 10 verwijst de Waalse Gewestexecutieve naar een analoge bepaling in artikel 1 en 3, 6°, van het decreet van het Waalse Gewest van 5 juli 1985 met betrekking tot de afvalstoffen, waarover de Raad van State geen Grondwettigheidsbezwaren heeft geformuleerd, maar daarentegen heeft overwogen dat een dergelijke regeling niet alleen verband houdt met de ophaling en verwerking van afvalstoffen, maar ook met andere materies die aan de Gewesten zijn toevertrouwd.

A.3.3. De bevoegdheid tot aanneming van artikel 13, waarin de taken van de O.V.A.M. zijn vastgesteld, steunt naar het oordeel van de Waalse Gewestexecutieve op de artikelen 8 en 9 van de bijzondere wet.

A.3.4. Artikel 21 van het decreet is volgens conclusienemer slechts een explicatie van artikel 13 ervan, dat de bevoegdheidsregels niet zou schenden.

A.3.5. In de mate dat door artikel 54 de burgemeesters en provinciegouverneurs gemachtigd worden toezicht uit te oefenen op de naleving van het decreet, wordt naar de mening van de Waalse Gewestexecutieve slechts toepassing gemaakt van artikel 46 van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Conclusienemer doet ook gelden dat de maatregelen die de burgemeesters en provinciegouverneurs krachtens artikel 54 kunnen nemen, geen straffen zijn in de zin van artikel 11 van de bijzondere wet, maar maatregelen van administratieve politie.

A.3.6. Naar het oordeel van de Waalse Gewestexecutieve bevat artikel 55 in hoofdzaak regels van strafvordering. De Executieve verklaart dat de Gewesten daartoe principieel niet bevoegd zijn omdat de vervolging en de huiszoeking overeenkomstig de artikelen 7 en 10 van de Grondwet alleen mogelijk zijn in de gevallen die de wet bepaalt, maar de Gewesten zouden een beroep kunnen doen op artikel 10 van de bijzondere wet.

Met betrekking tot artikel 55, § 1, 1°, dat handelt over de huiszoeking, wordt eraan herinnerd dat de Raad van State steeds geneigd was de tussenkomst van de gewestwetgever te aanvaarden.

In de mate dat artikel 55, § 1, 3°, de opvordering van de rijkswacht mogelijk maakt, wordt volgens de Waalse Gewestexecutieve afbreuk gedaan van het principe van de autonomie van de Staat, maar conclusienemer gaat ervan uit dat het alleen de bedoeling was enkel in de opvordering van de rijkswacht te voorzien in bijzonder belangwekkende spoedgevallen, waarmee een juiste toepassing zou zijn gemaakt van artikel 10 van de bijzondere wet.

A.3.7. Van artikel 56, dat sommige inbreuken strafbaar stelt, bevestigt de Waalse Gewestexecutieve dat het in overeenstemming is met artikel 11 van de bijzondere wet.

A.3.8. Wat betreft artikel 57, dat betrekking heeft op de herhaling, betoogt de Waalse Gewestexecutieve dat de bij artikel 11 van de bijzondere wet verleende bevoegdheid impliceert dat bij recidive in zwaardere straffen kan worden voorzien.

A.3.9. Over de verbeurdverklaring, waarvan sprake in artikel 58, verklaart conclusienemer dat zo die in de regel als straf wordt aangemerkt, zij eveneens essentieel tot doel kan hebben te vermijden dat de te verbeuren zaak nog langer een bron van gevaar zou zijn. In dat geval zou het gaan om een beveiligingsmaatregel binnen de bevoegdheidsfeer van het Gewest.

Bij artikel 58 rijst volgens conclusienemer ook de vraag of de bepaling, naar luid waarvan de verbeurdverklaring mogelijk is zelfs wanneer de beoogde zaken de overtreder niet toebehoren, niet in strijd is met artikel 42, 1°, van het Strafwetboek, dat de aanwending van die maatregel alleen ten aanzien van de veroordeelde eigenaar toestaat.

Tenzij artikel 10 van de bijzondere wet wordt toegepast, is er naar het oordeel van de Waalse Gewestexecutieve inderdaad een tegenstrijdigheid als het gaat om een straf, maar de verbeurdverklaring kan ook een beveiligingsmaatregel uitmaken, tot het voorschrijven waarvan het Gewest wel degelijk bevoegd is.

A.3.10. De Waalse Gewestexecutieve doet gelden dat met artikel 59, § 1, naar luid waarvan hij die afvalstoffen achterlaat in strijd met het decreet door de rechtbank veroordeeld wordt tot het verwijderen ervan, niet een straf maar een herstelmaatregel is ingesteld, die onder de bevoegdheid van het Gewest ressorteert.

Met betrekking tot artikel 59, § 2, betoogt conclusienemer dat die bepaling een vordering van burgerlijke aard betreft waarbij niet is afgeweken van het gemeen recht dat in het Wetboek van Strafvordering vervat is.

De Waalse Gewestexecutieve merkt bovendien op dat hier toepassing wordt gemaakt van het principe "de vervuiler betaalt", hetgeen een van het gemeen recht inzake burgerlijke aansprakelijkheid afwijkende regeling toestaat die onontbeerlijk is voor de uitoefening van de gewestelijke bevoegdheden.

A.3.11. Over artikel 60 verklaart conclusienemer niet in te zien hoe het de bevoegdheidsregels zou schenden.

A.3.12. Met het artikel 61, dat bepaalde inrichtingen verplicht de natuurlijke persoon aan te wijzen die verantwoordelijk is voor de naleving van de bepalingen die krachtens het decreet zijn vastgesteld en de voorschriften van de verleende vergunning, wordt naar het oordeel van

conclusienemer een conventionele toerekenbaarheid ingesteld voor de feiten die door het decreet strafbaar zijn gesteld.

Die bepaling moet volgens de Waalse Gewestexecutieve in verband worden gebracht met artikel 100 van het Strafwetboek en met artikel 63 van het decreet, dat de toepassing van hoofdstuk VII van Boek I van het Strafwetboek uitsluit.

A.3.13. Ook het artikel 62, dat de medeplichtigheid regelt, zou met artikel 63 van het decreet en artikel 100 van het Strafwetboek in verband te brengen zijn, waaruit conclusienemer afleidt dat de bevoegdheidsregels zijn nageleefd.

A.3.14. In de mate dat artikel 63 de bepalingen van Boek I van het Strafwetboek, uitgezonderd hoofdstuk VII, maar met inbegrip van artikel 85, toepasselijk maakt, is er naar de mening van conclusienemer gehandeld overeenkomstig artikel 100 van het Strafwetboek.

De Waalse Gewestexecutieve merkt op dat in verband met artikel 57 van het decreet, door artikel 63 ook de toepassing van hoofdstuk V van Boek 1 van het Strafwetboek met betrekking tot de herhaling wordt uitgesloten.

Conclusienemer herinnert eraan dat de Raad van State reeds heeft erkend dat de gewestwetgever een bijzonder regime inzake herhaling kan instellen dat strenger is dan dat van artikel 56 van het Strafwetboek, maar de vraag of daarmee tegelijkertijd de toepassing van het gemeen recht inzake herhaling mag worden uitgesloten, lijkt volgens de Executieve in navolging van een advies de Raad van State negatief te moeten beantwoord worden omdat beide regimes cumulatief moeten worden toegepast.

Tot slot van dit betoog verklaart de Waalse Gewestexecutieve dat artikel 63 de bevoegdheidsregels niet schendt, behalve waar de toepassing van hoofdstuk V van Boek I van het Strafwetboek is uitgesloten.

A.3.15. In het beschikkend gedeelte van haar conclusie vraagt de Waalse Gewestexecutieve aan het Hof voor recht te zeggen dat de artikelen 5, 10, 13, 21 en 54 tot en met 63 van het decreet van 2 juli 1981 betreffende het beheer van afvalstoffen geen schending inhouden van 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, behalve in de mate dat artikel 63 van het decreet de toepassing van hoofdstuk V van Boek I van het Strafwetboek uitsluit.

A.4.1. Op 22 december 1986 heeft de O.V.A.M. een conclusie ingediend, waarin de noodzaak van het stellen van de prejudiciële vraag wordt betwijfeld en de wenselijkheid wordt benadrukt van een acte-clair-theorie die inhoudt dat geen prejudiciële vraag moet worden gesteld wanneer de juiste interpretatie van de bevoegdheidsregels zo evident is dat er redelijkerwijze geen ruimte voor twijfel kan bestaan.

A.4.2. Verder betoogt de O.V.A.M. dat de rechtstreeks gedaagde partijen zijn uitgegaan van een te enge interpretatie van het begrip "ophaling en verwerking van afvalstoffen", die niet in overeenstemming is met de betekenis die aan deze termen is gegeven tijdens de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet.

Tot staving van haar standpunt, citeert de O.V.A.M. integraal de argumentatie die de Vlaamse

Executieve met betrekking tot artikel 5 van het decreet in haar memorie heeft ontwikkeld.

Conclusienemer verklaart dat ook ten aanzien van de andere betwiste artikelen van het decreet door de Vlaamse Executieve op afdoende wijze is aangetoond dat er geen sprake kan zijn van enige bevoegdheidsoverschrijding.

A.4.3. De O.V.A.M. besluit haar conclusie met de vraag aan het Hof te zeggen voor recht dat de artikelen 5, 10, 13, 21, 54, 55 en 56 tot en met 63 van het decreet van 2 juli 1981 betreffende het beheer van afvalstoffen geen schending inhouden van 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.

A.4.4. Met een conclusie van 12 februari 1987 gaat de O.V.A.M. verder in op de wenselijkheid van een acte-clair-theorie.

In het dispositief van die conclusie wordt uitdrukkelijk gevraagd de prejudiciële vraag niet-ontvankelijk te verklaren.

A.5. De Vlaamse Executieve repliceert in haar op 9 februari 1987 ingediende conclusie op de opmerkingen van de Waalse Gewestexecutieve met betrekking tot de artikelen 55 en 63 van het decreet.

A.5.1. Conclusienemer is het niet eens met de Waalse Gewestexecutieve waar die betoogt dat de Gewesten geen enkele bevoegdheid hebben ten aanzien van de rijkswacht en dat de bepaling van artikel 55, § 1, 3°, van het decreet, die de opvolging van de rijkswacht toestaat, genomen is met toepassing van artikel 10 van de bijzondere wet.

De Vlaamse Executieve doet gelden dat de bevoegdheid tot aanneming van artikel 55, § 1, 3°, vervat is in de bevoegdheden inzake leefmilieu die met artikel 6, § 1, II, van de bijzondere wet aan de Gewesten zijn toegewezen, en dat geen beroep moet worden gedaan op artikel 10 van de bijzondere wet voor het aannemen van een bepaling die de opvolging mogelijk maakt van de gewapende macht, die medewerking moet verlenen aan de opsporing en beteugeling van overtredingen van zowel regionale en communautaire als van nationale normen.

Conclusienemer laat ook opmerken dat de betwiste bepaling werd ingevoegd op advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State, die evenmin beroep deed op artikel 10 van de bijzondere wet.

A.5.2. Tegenover de opvatting van de Waalse Gewestexecutieve volgens welke artikel 63 van het decreet een bevoegdheidsoverschrijding inhoudt in de mate dat het de toepassing van hoofdstuk V van Boek 1 van het Strafwetboek uitsluit, stelt de Vlaamse Executieve dat de decreetgevers bij de inrichting van een eigen stelsel inzake herhaling uitdrukkelijk de toepassing van hoofdstuk V van Boek 1 van het Strafwetboek moeten uitsluiten, zoals met de artikelen 57 en 63 van het decreet is geschied. De cumulatieve toepassing van het eigen stelsel en het gemeenrecht inzake herhaling, waarvan de Waalse Gewestexecutieve gewag maakt, zou naar de mening van conclusienemer slechts gelden bij gebrek aan een uitdrukkelijke uitsluiting van de toepassing van hoofdstuk V van Boek 1 van het Strafwetboek.

A.6. Op 10 februari 1987 hebben de N.V. IMMOBILIENKANTOOR ESPANA BELGA en

Eddy DE SMET een gezamenlijke conclusie ingediend.

A.6.1. Daarin betwisten conclusienemers de bevoegdheidsrechtelijke regelmatigheid van het decreet van 2 juli 1981, zoals het door de Vlaamse Executieve en de O.V.A.M. is geïnterpreteerd omdat zodoende een foutloze aansprakelijkheid en een feitelijke onteigening wordt ingevoerd.

A.6.2. Ook zou het decreet met een bevoegdheidsoverschrijding behept zijn doordat het een delegatie aan de Executieve inhoudt van bevoegdheden die volgens conclusienemers alleen aan de Raad toekomen.

A.6.3. Tenslotte betogen conclusienemers dat de bevoegdheidsregels moeten beschouwd worden in samenhang met de fundamentele grondrechten, zoals die onder meer zijn vastgelegd in het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden, waarvan de schending van artikel 7, § 1, van artikel 6, § 2 en van artikel 1 van het eerste protocol wordt aangevoerd.

A.7. In hun respectieve conclusies van 16 en 19 februari 1987 verklaren de partijen BRUWIJERE en GOSSELIN dat de Gewesten inzake de bescherming van het leefmilieu beschikken over een voorlopige residuaire bevoegdheid naast die van de nationale of de supranationale wetgever, van wie de algemene en sectoriële normen uitgaan.

A.7.1. Naar het oordeel van conclusienemers zijn afvalstoffen niet uit hun aard milieubelastend en steunt de bevoegdheid van de Gewesten dienaangaande niet op punt 1° van artikel 6, § 1, II, van de bijzondere wet, maar op punt 2° ervan, dat handelt over de ophaling en verwerking van afvalstoffen.

Beide partijen betogen dat die bepaling duidelijk is en geen ruimte laat voor een extensieve interpretatie ter verantwoording van een allesomvattend afvalstoffenbeleid dat door het decreet is ingevoerd.

Deze unilaterale bevoegdheidsuitbreiding zou slechts verantwoord zijn middels een beroep op artikel 10 van de bijzondere wet, dat niet door de Vlaamse Raad is aangevoerd.

A.7.2. De partij BRUWIJERE voegt daaraan toe dat de Gewesten alleszins de bevoegdheid missen om een quasi-onbeperkte risicoaansprakelijkheid van grondeigenaars in te voeren en om bepalingen uit te vaardigen in strijd met het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

A.7.3. In het beschikkend gedeelte van hun respectieve conclusies vragen de partijen BRUWIJERE en GOSSELIN voor recht te zeggen dat de artikelen 5, 10, 13, 21, 54, 55 en 56 tot en met 63 van het decreet van 2 juli 1981 betreffende het beheer van afvalstoffen schending inhouden van 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.

B.1. Ten aanzien van de ontvankelijkheid van de prejudiciële vraag

De O.V.A.M. verzoekt bij conclusie van 12 februari 1987 de vraag die de rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen heeft gesteld niet-ontvankelijk te verklaren, omdat de juiste interpretatie van de bevoegdheidsregels ter zake zo evident zou zijn dat er op dit punt redelijkerwijze geen ruimte voor twijfel kan bestaan en "de verplichting om een prejudiciële vraag te stellen geacht (moet) worden niet

te bestaan in gevallen die overduidelijk geen interpretatiemoeilijkheden opleveren".

Het staat aan de verwijzende rechter met toepassing van artikel 15, § 2, van de organieke wet van 28 juni 1983 te oordelen of aan een van de uitzonderingen op de verplichting om een prejudiciële vraag te stellen aan het Arbitragehof - die bedoeld zijn in het tweede lid van die bepaling - is voldaan en of hij derhalve niet gehouden is zich tot het Hof te wenden. In alle geval is er niets dat hem belet de vragen te stellen bedoeld in artikel 15, § 1, van de organieke wet.

Voor het overige hebben de partijen voor het Hof noch de mogelijkheid de termen van die saisine te wijzigen, noch de mogelijkheid die saisine buiten werking te stellen.

De exceptie van niet-ontvankelijkheid wordt derhalve verworpen.

B.2. Ten aanzien van de delegatie van bevoegdheid aan de Executieve

De partijen N.V. IMMOBILIENKANTOOR ESPANA BELGA en DE SMET betogen dat blijkens de artikelen 8, 9, 11, 12, § 3, 13, § 2, 14, 15, 22, tweede lid, 23, § 3, 26, § 2, 29, 34, § 1, tweede lid, 35, laatste lid, 36, § 1, 38, § 1, b), 40, § 1, laatste lid, 41, eerste lid, 42, 43, 44, § 1, b), 45, 46, 47, § 1, b), 48, 52, § 2, het decreet "geen werkelijk normatief decreet is" daar het in zeer ruime delegaties aan de Executieve voorziet, hetgeen een bevoegdheidsoverschrijding is.

In de eerste plaats moet worden opgemerkt dat voormelde bepalingen niet die zijn welke de prejudiciële vraag beoogt, met uitzondering van artikel 13, § 2. Het Hof doet dus over de aangevoerde bevoegdheidsoverschrijding slechts uitspraak in verband met die bepaling.

Vervolgens is artikel 13, § 2, van het decreet, door te bepalen dat "de Vlaamse Executieve aan de afvalstoffenmaatschappij andere taken (kan) opdragen binnen het doel van dit decreet", op zich niet aangetast door enige schending van 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.

B.3. Ten aanzien van de bevoegdheid van het Gevest inzake afvalstoffen

B.3.1. Het Hof doet over de eventuele bevoegdheidsoverschrijdingen slechts uitspraak t.a.v. de in de prejudiciële vraag uitdrukkelijk beoogde bepalingen.

De eerste aan het oordeel van het Hof onderworpen bepalingen zijn de artikelen 5, 10, 13 en 21 van het decreet van 2 juli 1981 betreffende het beheer van afvalstoffen.

B.3.2. Artikel 6, § 1, II, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalt

"De aangelegenheden bedoeld in artikel 107quater van de Grondwet zijn :

...

II. Wat het leefmilieu betreft :

...

2° De ophaling en verwerking van afvalstoffen; ..."

Uit de parlementaire voorbereiding - en met name uit het feit dat de memorie van toelichting bij het ontwerp dat de bijzondere wet is geworden uitdrukkelijk verwijst naar de definitie van artikel 1, b),

van de richtlijn 75/442/EEG van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen - blijkt dat de begrippen "ophaling" en "verwerking" de volgende verrichtingen beogen :

- het ophalen, sorteren, vervoeren en behandelen van afvalstoffen, alsmede het opslaan en storten daarvan op of in de bodem;
- de verwerking, noodzakelijk voor hergebruik, terugwinning of recyclage van afvalstoffen.

B.3.3. Artikel 5 van het decreet van 2 juli 1981 bepaalt dat het verboden is afvalstoffen achter te laten.

Een dergelijke bepaling is de noodzakelijk voorafgaande voorwaarde voor ieder afvalstoffenbeleid.

Zij behoort tot de gewestelijke bevoegdheid betreffende afvalstoffen en schendt dus niet 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, voor zover het Gewest ten aanzien van de afvalstoffen die de voormelde bepaling beoogt, en die omschreven zijn in de artikelen 3 en 4 van het decreet - welke artikelen in deze zaak niet ter toetsing aan het Hof zijn voorgelegd - bevoegd is.

B.3.4. Artikel 10 van het decreet van 2 juli 1981 bepaalt :

"Het verwijderen van afvalstoffen moet zo ingericht worden dat hergebruik, terugwinning en recycling van de afvalstoffen bevorderd worden, zonder gevaar op te leveren voor de gezondheid van de mens of voor het milieu".

Uit wat voorafgaat - sub B.3.2. - blijkt dat die bepaling de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgelegd voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten, niet schendt.

B.3.5. Artikel 13 van het decreet van 2 juli 1981 stelt de taken vast van de O.V.A.M., in de oprichting waarvan is voorzien in artikel 12.

Bevoegd tot het regelen van de aangelegenheid, kan het Gewest overeenkomstig artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 een inrichting oprichten en organiseren. Het kan eveneens de opdrachten van die inrichting vaststellen. Artikel 13 van het decreet schendt dus op zichzelf de bevoegdheidsbepalende regels niet.

Nochtans moet worden opgemerkt dat, in verschillende bepalingen van dat artikel (§ 1, 1, 2, 3, 4, 5, 9 en 10), wordt verwezen naar andere artikelen van het decreet die niet ter toetsing aan het Hof zijn voorgelegd. Dat artikel is derhalve met de bevoegdheidsbepalende regels slechts in overeenstemming voor zover die bepalingen het ook zijn.

Vervolgens geeft artikel 13, § 1, 7 de O.V.A.M. de opdracht giftige afvalstoffen te verwerven, te verwerken, op te slaan en te verwijderen, onverminderd de bepalingen van de wet van 22 juli 1974 op de giftige afvalstoffen en de uitvoeringsbesluiten ervan, en vertrouwt haar de administratieve en controletaken toe die uit deze wet voortvloeien op gewestelijk vlak.

Met dat artikel 13, § 1, 7, van het decreet heeft het Gewest evenwel niet bedoeld die

aangelegenheid te regelen, maar de O.V.A.M. alleen tot taak willen stellen : het verwerven, het verwerken, het opslaan en het verwijderen van giftige afval, alsmede de administratieve en controletaken die uit de voormelde wet van 1974 voortvloeien op gewestelijk vlak. Voor het overige heeft het Gewest geoordeeld dat de wet van 22 juli 1974 op de giftige afvalstoffen en de uitvoeringsbesluiten van toepassing bleven. Artikel 13, § 1, 7, van het decreet schendt derhalve de bevoegdheidsbepalende regels niet.

B.3.6. Artikel 21 van het decreet van 2 juli 1981 opent voor de O.V.A.M. de mogelijkheid om verwijderingsinstallaties te ontwerpen, te bouwen en te exploiteren. Daarenboven bepaalt dit artikel dat de afvalstoffenmaatschappij, in voorkomend geval, industriële afvalstoffen kan verwijderen op kosten van de onderneming die haar verplichtingen terzake niet is nagekomen.

Door werkingsmodaliteiten van de O.V.A.M. te regelen, enerzijds, en door in een decreet de mogelijkheid op te nemen om preventieve politimaatregelen te treffen om te voorkomen dat schade zou ontstaan of verder wordt aangericht, anderzijds, blijft het Gewest binnen de grenzen van zijn bevoegdheid.

B.3.7. Nochtans moet worden opgemerkt dat de uitoefening van de bevoegdheden die in de voormelde artikelen van het decreet zijn bedoeld, geen afbreuk mag doen aan de grenzen van andere in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bedoelde bevoegdheidstoewijzingen, en met name niet aan het voorbehoud dat de bijzondere wetgever respectievelijk bij het 1 en het 3 van artikel 6, § 1, II, heeft gemaakt.

De thans aan het Hof ter beoordeling voorgelegde artikelen van het decreet van 2 juli 1981 verhinderen de inachtneming van deze nationale normen niet en schenden derhalve bedoelde bevoegdheidsregels niet.

B.4. Ten aanzien van de door de Grondwet aan de wet voorbehouden aangelegenheden

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

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

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

B.5. Ten aanzien van de bevoegdheid in strafzaken

Artikel 7 van de Grondwet behoudt de nationale wetgever de zorg voor tot het bepalen van de gevallen waarin vervolging kan plaatshebben en tot het regelen van de vorm van die vervolging. Artikel 9 van de Grondwet bepaalt : "geen straf kan worden ingevoerd of toegepast dan krachtens de wet".

De Gemeenschappen en de Gewesten mogen in die voorbehouden aangelegenheden slechts optreden mits zij daartoe gemachtigd zijn zoals aangeduid onder B.4.

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

Artikel 11 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalt : "Binnen de grenzen van de bevoegdheden van de Gewesten en de Gemeenschappen kunnen de decreten de niet-naleving van hun bepalingen strafbaar stellen en de straffen wegens die niet-naleving bepalen overeenkomstig Boek 1 van het Strafwetboek, met uitzondering van de criminele straffen bepaald in artikel 7 van dat Wetboek".

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

Hij heeft dan ook uitdrukkelijk gesteld dat het geheel van de aangelegenheden vervat in Boek I van het Strafwetboek tot de bevoegdheid van de nationale wetgever behoort. Het staat niet aan de decreetgever die aangelegenheden te regelen.

B.6. Ten aanzien van artikel 54 van het decreet

Artikel 54 bepaalt :

"Onverminderd de bevoegdheid van de officieren van gerechtelijke politie houden de ambtenaren die de Vlaamse Executieve aanwijst toezicht op de uitvoering van dit decreet en de uitvoeringsbesluiten ervan.

De gouverneur van de provincie of de burgemeester van de gemeenten waar afvalstoffen worden achtergelaten of worden aangetroffen in overtreding met de bepalingen van dit decreet of de uitvoeringsbesluiten ervan, kunnen de verwijdering ervan bevelen en alle nodige maatregelen hiertoe nemen".

Dat artikel verleent aan de gewestelijke ambtenaren een opdracht van toezicht. De gewestelijke wetgever is onbetwistbaar bevoegd om ambtenaren die onder het Gewest ressorteren met opdrachten te belasten. Hij is bevoegd om aan die ambtenaren opdrachten van toezicht toe te vertrouwen, in de mate dat hij niet de vorm van de vervolging regelt. Immers, naar luid van artikel 7 van de Grondwet, "(kan) niemand worden vervolgd dan in de gevallen die de wet bepaalt en in de vorm die zij voorschrijft".

Alleen de nationale wetgever kan de vorm van de vervolging regelen.

Voor het overige machtigt artikel 54 van het decreet de gouverneur van de provincie of de burgemeester van de gemeente tot het nemen van maatregelen ter verwijdering van afvalstoffen. Artikel 46 van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen staat de Gemeenschappen en de Gewesten toe de provinciale en gemeentelijke overheden te belasten met de uitvoering van de decreten.

Die overheden zijn dus op geldige wijze met die opdrachten belast.

B.7. Ten aanzien van artikel 55 van het decreet

Artikel 55 bepaalt :

"§ 1. De gouverneur van de provincie, de burgemeester en de ambtenaren bedoeld in artikel 54 mogen bij de uitoefening van hun opdracht :

1. op elk ogenblik van de dag of van de nacht, zonder voorafgaande verwittiging, vrij binnen gaan in alle inrichtingen, gedeelten van inrichtingen, lokalen en werkplaatsen waar afvalstoffen worden opgeslagen of verwijderd; tot de bewoonde lokalen hebben zij slechts toegang tussen vijf uur's morgens en negen uur 's avonds en met toestemming van de politierechter;

2. elk onderzoek, elke controle en enquête instellen, alsook alle inlichtingen inwinnen die zij nodig achten om zich ervan te vergewissen dat de decreets- en reglementsbepalingen worden nageleefd, en met name :

a) alle personen ondervragen over feiten welke het nuttig is te kennen voor de uitoefening van het toezicht;

b) zich zonder verplaatsing alle boeken en bescheiden doen voorleggen die bij dit decreet en de uitvoeringsbesluiten ervan zijn voorgeschreven, afschriften of uittreksels ervan opmaken en ze tegen ontvangstbewijs in beslag nemen;

c) inzage nemen van alle boeken en bescheiden die vereist zijn voor het volbrengen van hun opdracht;

d) zonder kosten monsters nemen voor het bepalen van de samenstelling van de afvalstoffen, In voorkomend geval van de houders van die zaken de nodige verpakking eisen voor het vervoeren en het bewaren van die monsters; de Vlaamse Executieve bepaalt de wijze waarop en de voorwaarden waaronder monsters worden genomen;

3. in de uitoefening van hun ambt de bijstand van de gemeentepolitie van de rijkswacht vorderen.

§ 2. De ambtenaren, bedoeld in artikel 54 zijn bevoegd in geval van overtredingen processen-verbaal op te stellen, die bewijskracht hebben tot het tegendeel bewezen is.

Op straffe van nietigheid moet een afschrift van het procesverbaal ter kennis van de overtreder gebracht worden binnen de veertien dagen na de vaststelling van de overtreding".

B.7.a. In zoverre de plaatsen die zijn bedoeld in artikel 55, § 1, 1, een woning uitmaken in de zin van artikel 10 van de Grondwet, is dit artikel 55, § 1, 1, van het decreet door een bevoegdheidsgebrek aangetast. Artikel 10 van de Grondwet bepaalt immers : "De woning is onschendbaar; geen huiszoeking kan plaats hebben dan in de gevallen die de wet bepaalt en in de vorm die zij voorschrijft".

Naar luid van dat artikel komt dus de nationale wetgever en hem alleen de bevoegdheid toe om de

gevallen waarin huiszoeken - in de zin van artikel 10 van de Grondwet - gelast kunnen worden en de vorm waarin ze kunnen geschieden, te regelen.

B.7.b. Artikel 55, § 1, 2, van het decreet bepaalt dat de gouverneur van de provincie, de burgemeester en de ambtenaren bedoeld in artikel 54, bij de uitoefening van hun opdracht - dit is het toezicht op de uitvoering van het decreet en de uitvoeringsbesluiten ervan -, elk onderzoek, elke controle en enquête kunnen instellen alsook alle inlichtingen inwinnen die zij nodig achten. Artikel 55, § 1, 2, behelst een niet-limitatieve opsomming van maatregelen die de bedoelde ambtenaren kunnen treffen.

Die maatregelen reiken niet verder dan de controle en de instandhouding van stukken die bij dit decreet en de uitvoeringsbesluiten ervan zijn voorgeschreven. De decreetgever is bevoegd om, t.a.v. een aangelegenheid die hem werd toevertrouwd, dergelijke maatregelen van controle en bewaring op te leggen. Zodoende regelt de decreetgever niet een aangelegenheid die door de Grondwet aan de nationale wetgever is voorbehouden.

B.7.c. De decreetgever heeft met de inbeslagneming waarvan sprake in artikel 55, § 1, 2, b), in fine, van het decreet niet bedoeld de voornoemde personen te machtigen tot het nemen van de dwangmaatregel die principieel enkel door de onderzoeksrechter in het kader van een gerechtelijk onderzoek kan worden bevolen.

B.7.d. De overige bepalingen van artikel 55, § 1, 2 zijn eveneens in overeenstemming met de bevoegdheidsbepalende regels.

B.7.e. Artikel 55, § 1, 3, vindt zijn grondslag in artikel 46 van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, dat bepaalt dat de Gemeenschappen en de Gewesten administratieve overheden kunnen belasten met de uitvoering van hun decreten.

B.7.f. Artikel 55, § 2, machtigt de ambtenaren "bedoeld in artikel 54" "processen-verbaal op te stellen die bewijskracht hebben tot het tegendeel bewezen is".

De gewestwetgever, die bevoegd is om ambtenaren die onder het Gewest ressorteren met opdrachten van toezicht op de gewestelijke normen te belasten, is eveneens bevoegd om de wijze te bepalen waarop die ambtenaren hun bevindingen dienen te rapporteren.

Anders is het gesteld met de regeling van de bewijswaarde van die processen-verbaal. Die regeling betreft de bewijslast in strafzaken en maakt deel uit van de vaststelling van de vorm van de vervolging, aangelegenheid die bij artikel 7 van de Grondwet aan de nationale wetgever is voorbehouden en die buiten de toepassingssfeer van artikel 11 van de bijzondere wet valt.

Artikel 55, § 2, van het decreet schendt dus de bevoegdheidsbepalende regels in de mate dat daarin de bewijswaarde wordt geregeld van de processen-verbaal opgesteld door ambtenaren die de Vlaamse Executieve aanwijst.

B.8. Ten aanzien van artikel 56 van het decreet

Artikel 56 bepaalt :

"Met gevangenisstraf van acht dagen tot één jaar en met geldboete van honderd frank tot

honderdduizend frank of met één van die straffen alleen, wordt gestraft :

1. hij die de voorschriften, vastgesteld door of krachtens dit decreet of de voorschriften van de verleende vergunning overtreedt;
2. hij die het krachtens dit decreet geregelde toezicht verhindert".

Bij het bepalen van een gevangenisstraf van acht dagen tot een jaar en een geldboete van honderd tot honderdduizend frank (of een van die straffen alleen) is de decreetgever binnen de grenzen gebleven van artikel 11 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Door te bepalen dat wordt gestraft "hij die de voorschriften, vastgesteld door of krachtens dit decreet of de voorschriften van de verleende vergunning overtreedt", drukt de decreetgever zich uit in algemene termen die, zonder onderscheid, alle bepalingen van het decreet en elk voorschrift van een verleende vergunning, omvatten. De saisine van het Hof is evenwel beperkt tot bepaalde artikelen van het decreet, die limitatief in de prejudiciële vraag zijn vermeld; men moet er dus rekening mee houden dat die bepaling van artikel 56 uitsluitend met de bevoegdheidsbepalende regels in overeenstemming is in zoverre geen van de bepalingen van het decreet de bevoegdheidsbepalende regels schenden - en sommige van die bepalingen zijn thans niet ter toetsing aan het Hof voorgelegd.

B.9. Ten aanzien van artikel 57 van het decreet

Artikel 57 bepaalt :

"Bij herhaling binnen drie jaar na een vorige veroordeling kan de straf op het dubbele van het maximum worden gebracht".

Dat artikel schendt de bevoegdheidsbepalende regel die voortvloeit uit artikel 11 van de bijzondere wet omdat het de herhaling regelt, een aangelegenheid opgenomen in Boek 1 van het Strafwetboek (artikelen 54 en volgende), die onder de bevoegdheid van de nationale wetgever valt.

B.10. Ten aanzien van artikel 58 van het decreet

Artikel 58 bepaalt :

"De afval, de verpakking, de werktuigen en de vervoermiddelen die gediend hebben om de overtreddingen te plegen, kunnen verbeurd verklaard worden, zelfs wanneer ze niet aan de overtreder toebehoren".

Een onderscheid moet worden gemaakt naargelang de verbeurdverklaring slaat op de werktuigen of de vervoermiddelen enerzijds en op de afval of de verpakking anderzijds.

In de mate dat het de verbeurdverklaring toelaat van werktuigen en vervoermiddelen zelfs wanneer die niet aan de veroordeelde toebehoren, creëert het decreet een andere verbeurdverklaring dan die welke in Boek I van het Strafwetboek is geregeld. Enkel de nationale wetgever is bevoegd om te bepalen in welke gevallen en onder welke voorwaarden de verbeurdverklaring als straf uitgesproken kan worden. Artikel 58 van het decreet schendt de bevoegdheidsbepalende regels in de mate dat het een toevoeging inhoudt aan de artikelen 42 en 43 van het Strafwetboek.

De decreetgever is evenwel bevoegd om te bepalen dat de afval en de verpakking ervan kunnen worden verbeurd verklaard, zelfs wanneer ze niet aan de overtreder toebehoren, zo die verbeurdverklaring tot doel heeft gevaarlijke of schadelijke zaken aan de omloop te onttrekken en aldus het karakter heeft van een loutere beveiligingsmaatregel.

B.11. Ten aanzien van artikel 59 van het decreet

Artikel 59 bepaalt :

"§ 1. Degene die afvalstoffen achterlaat in strijd met de bepalingen van dit decreet, wordt door de rechtbank veroordeeld tot het verwijderen ervan binnen een door haar vastgestelde termijn.

§ 2. Onverminderd het bepaalde in § 1 kan de veroordeelde worden verplicht tot terugbetaling van de kosten voor het verwijderen door de gemeente of door de afvalstoffenmaatschappij".

Door te bepalen dat de rechter degene die afvalstoffen achterlaat veroordeelt tot de verwijdering ervan binnen de termijn die hij vaststelt, regelt de decreetgever de teruggave in de brede zin; hoewel zij een burgerrechtelijk karakter heeft, is de teruggave verbonden met de openbare orde en door sommige aspecten een met de strafsancie onlosmakelijk verbonden accessorium; zij is namelijk het verlengde ervan nu zij erop gericht is - buiten de strafrechtelijke veroordeling - te vermijden dat de situatie van overtreding blijft voortbestaan.

Artikel 59, § 1, is dus in overeenstemming met de krachtens artikel 11 van de bijzondere wet aan de decreetgever verleende machtiging : het recht om de niet-inachtneming van de decreten strafbaar te stellen en om de straffen wegens die niet-inachtneming te bepalen impliceert het recht om de verwijdering van het voorwerp van het misdrijf op te leggen.

Door in de tweede paragraaf te bepalen dat de "veroordeelde" verplicht kan worden tot terugbetaling aan de gemeente of aan de O.V.A.M. van de kosten voor verwijdering van de afvalstoffen die de ene of de andere heeft gedragen op grond van verschillende artikelen van het decreet, heeft de decreetgever geldig geoordeeld dat die maatregelen onontbeerlijk waren voor de realisatie van een der oogmerken van het decreet.

Artikel 59 is dus in overeenstemming met de bevoegdheidstoewijzing.

B.12. Ten aanzien van artikel 60 van het decreet

Artikel 60 bepaalt :

"De werkgever is burgerrechtelijk aansprakelijk voor de betaling van de geldboeten waartoe zijn aangestelden of lasthebbers zijn veroordeeld, evenals voor de betaling van de gerechtskosten".

In de mate dat artikel 60 van het decreet bepaalt dat de tenuitvoerlegging van een der straffen bepaald bij artikel 56 van voormeld decreet - de betaling van de geldboeten - kan geschieden ten laste van een andere persoon dan die welke veroordeeld werd, wijkt artikel 60 af van de regelen vastgesteld door Boek I van het Strafwetboek; het schendt zodoende de regels die de onderscheiden bevoegdheid bepalen van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten.

B.13. Ten aanzien van artikel 61 van het decreet

Artikel 61 bepaalt :

"De inrichtingen die vergunningsplichtig zijn met toepassing van de bepalingen vastgesteld door of krachtens dit decreet, zijn ertoe gehouden de natuurlijke persoon aan te wijzen die verantwoordelijk is voor het naleven van de bepalingen, vastgesteld door of krachtens dit decreet, en van de voorschriften van de verleende vergunning".

In navolging van artikel 20 van de wet van 22 juli 1974 op de giftige afval, legt de bepaling van artikel 61 van het decreet aan de vergunningplichtige ondernemingen de verplichting op een persoon aan te stellen die verantwoordelijk is voor de verrichtingen van het ophalen en verwijderen van afvalstoffen.

Hoewel deze bepaling in het decreet is ingevoegd onder de strafbepalingen, stelt artikel 61 op zichzelf geen strafrechtelijke aansprakelijkheid in en gaat het de bevoegdheden van de decreetgever niet te buiten.

B.14. Ten aanzien van artikel 62 van het decreet

Artikel 62 bepaalt :

"Als medeplichtig aan een overtreding van een bepaling vastgesteld door of krachtens dit decreet of van een voorschrift van de verleende vergunning wordt beschouwd, eenieder die bevoegd is bevelen of onderrichtingen te geven aan de overtreder, tenzij is vastgesteld dat hij de overtreding niet heeft kunnen verhinderen".

Dat artikel voert een vermoeden van medeplichtigheid in. De medeplichtigheid is een aangelegenheid die tot de bevoegdheid van de nationale wetgever behoort. Zodoende schendt het artikel de bevoegdheidsbepalende regels.

B.15. Ten aanzien van artikel 63 van het decreet

Artikel 63 bepaalt :

"Alle bepalingen van Boek I van het Strafwetboek, uitgezonderd hoofdstukken V en VII, maar met inbegrip van artikel 85, zijn toepasselijk op de bij dit decreet bepaalde misdrijven".

Dit artikel regelt de vraag in hoeverre de bepalingen van Boek I van het Strafwetboek toepasselijk zijn op onderhavig decreet. Het aannemen van die bepalingen staat niet aan de decreetgever, ongeacht of hij ervan afwijkt, ze bevestigt of ze al dan niet toepasselijk verklaart.

Die bepalingen behoren immers niet tot de bevoegdheid van de decreetgever : zoals de andere bepalingen gelden de hoofdstukken V en VII van Boek I van het Strafwetboek, zowel als artikel 85 ervan, ten aanzien van de decreetgever.

Artikel 63 schendt dus de bevoegdheidsbepalende regels.

B.16. Ten aanzien van de "schending van het eigendomsrecht"

De partijen N.V. IMMOBILIENKANTOOR ESPANA BELGA, DE SMET en BRUWIERE betogen dat door het decreet ten aanzien van alle grondeigenaars een objectieve aansprakelijkheid is ingesteld die hen vatbaar maakt voor veroordeling tot betaling van de kosten voor het weghalen van door derden achtergelaten afval. Zij zijn van oordeel dat die objectieve aansprakelijkheid neerkomt op een feitelijke onteigening of ten minste het eigendomsrecht aantast in een mate die zelfs niet met een beroep op artikel 10 van de bijzondere wet te verantwoorden is.

Het Hof stelt vast dat het decreet zelf enkel de exploitant beoogt en geen enkele vorm van onteigening organiseert. De aangevoerde bevoegdheidsoverschrijding is dan ook niet gegrond.

B.17. Ten aanzien van de schending van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden

B.17.1. In hun conclusies van 10 februari 1987 stellen de voor de verwijzende rechter gedaagde partijen dat het Hof moet toezien op de conformiteit van de decreetbepalingen met de door het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens gewaarborgde rechten; ze betogen dat ten deze, enerzijds, de artikelen 5, 56 en 59 van het decreet in strijd zijn met artikel 7, § 1, van het Verdrag en met artikel 1 van het eerste Aanvullend Protocol, in zoverre die artikelen van toepassing zijn op de eigenaar van een onroerend goed enkel en alleen omdat hij eigenaar is van zulk een goed; voorts stellen die partijen dat, anderzijds, artikel 62 van het decreet strijdig is met artikel 6, § 2, van het Verdrag.

B.17.2. De bepalingen van de artikelen 5, 56 en 59 van het decreet hebben geen betrekking op de eigenaar van een onroerend goed waar zich afvalstoffen bevinden enkel en alleen omdat hij eigenaar is van het goed.

De kritiek van de voor de verwijzende rechter rechtstreeks gedaagde partijen kan dan ook niet de artikelen 5, 56 en 59 op zich betreffen.

B.17.3. Daar anderzijds het Hof heeft vastgesteld dat artikel 62 van het decreet de bevoegdheidsbepalende regels schendt, is het niet van belang te onderzoeken of die bepaling inbreuk zou maken op artikel 6, § 2, van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

B.17.4. Ten deze moet het Hof geen antwoord geven op de vraag of het ter zake van prejudiciële vragen bevoegd is om, rechtstreeks of onrechtstreeks, te oordelen of decreetbepalingen in overeenstemming zijn met het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden.

Immers, ten deze moeten de stellingen van de partijen die de schending van het Verdrag aanvoeren, worden afgewezen, hetzij omdat ze aangaande het eigendomsrecht geen betrekking hebben op de decreetbepalingen en daardoor buiten de bevoegdheid van het Hof vallen, hetzij omdat ze m.b.t. het vermoeden van onschuld werden onderzocht in verhouding tot internrechtelijke normen van gelijke draagwijdte, op de inachtneming waarvan het Hof uitdrukkelijk dient toe te zien.

OM DEZE REDENEN,

HET HOF,

verwerpt de exceptie van niet-ontvankelijkheid van de prejudiciële vraag;

zegt voor recht :

1. Artikel 5 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 2 juli 1981 "betreffende het beheer van afvalstoffen" houdt geen schending in van de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten.
2. Artikel 10 van voormeld decreet houdt geen schending in van 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.
3. Artikel 13 van voormeld decreet houdt geen schending in van 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.
4. Artikel 21 van voormeld decreet houdt geen schending in van 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.
5. Artikel 54 van voormeld decreet houdt geen schending in van 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.
6. Artikel 55, § 1, 1, van voormeld decreet schendt de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten, in zoverre de plaatsen bedoeld in dat artikel een woning uitmaken in de zin van artikel 10 van de Grondwet.
7. Artikel 55, § 1, 2, a, c en d, van voormeld decreet houdt geen schending in van 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.
8. Nu artikel 55, § 1, 2, b, van voormeld decreet geen machtiging inhoudt om met dwang op te treden, schendt het de regels niet die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten.
9. Artikel 55, § 1, 3, van voormeld decreet houdt geen schending in van 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.
10. Artikel 55, § 2, van voormeld decreet schendt de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten, in de mate dat het de bewijswaarde regelt van de processen-verbaal-opgesteld door de ambtenaren bedoeld in artikel 54.
11. Artikel 56 van voormeld decreet houdt geen schending in van 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.

12. Artikel 57 van voormeld decreet schendt de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten.

13. Artikel 58 van vermeld decreet schendt de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten, waar het de verbeurdverklaring regelt van de werktuigen en de vervoermiddelen. Door de verbeurdverklaring te regelen van de afval en de verpakking gaat het de bevoegdheid van de decreetgever niet te buiten waar die verbeurdverklaring een beveiligingsmaatregel uitmaakt.

14. Artikel 59 van voormeld decreet houdt geen schending in van 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.

15. Artikel 60 van voormeld decreet schendt de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten, in de enkele mate dat een andere persoon dan die welke veroordeeld werd, wordt aangeduid als "burgerrechtelijk aansprakelijk voor de betaling van de geldboeten".

16. Artikel 61 van voormeld decreet houdt geen schending in van 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.

17. Artikel 62 van voormeld decreet schendt de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten.

18. Artikel 63 van voormeld decreet schendt de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten.

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, conform artikel 55 van de organieke wet van 28 juni 1983, op de openbare terechtzitting van 23 december 1987.

De griffier,
L. POTOMS

De voorzitter,
J. DELVA