

Rolnummer 4320
Arrest nr. 143/2008 van 30 oktober 2008

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag over artikel 51 van het decreet van het Waalse Gewest van 27 juni 1996 betreffende de afvalstoffen, gesteld door het Hof van Beroep te Bergen.

Het Grondwettelijk Hof,

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

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging

Bij arrest van 17 oktober 2007 in zake het openbaar ministerie en de directeur-generaal van het directoraat-generaal natuurlijke rijkdommen en leefmilieu van het Ministerie van het Waalse Gewest tegen R.L., waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 24 oktober 2007, heeft het Hof van Beroep te Bergen het Hof gevraagd te zeggen

« of artikel 51 van het decreet van de Waalse Gewestraad van 27 juni 1996 betreffende de afvalstoffen, in samenhang gelezen met de artikelen 2, 1°, en 7, § 1, van hetzelfde decreet, het strafrechtelijk wettigheidsbeginsel schendt, dat wordt gewaarborgd bij de artikelen 12, tweede lid, en 14 van de Grondwet, alsmede bij artikel 7 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en artikel 15 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, in zoverre het met een gevangenisstraf van acht dagen tot drie jaar en een geldboete van 100 frank tot 1 000 000 frank, of met één van die straffen, diegene straft die afvalstoffen achterlaat of hanteert zonder de wets- en verordeningsbepalingen in acht te nemen, doordat de definitie van afvalstoffen wordt overgelaten aan de beoordelingsvrijheid van de strafrechter ».

De Waalse Regering en C. Delbeuck, directeur-generaal van het directoraat-generaal natuurlijke rijkdommen en leefmilieu van het Ministerie van het Waalse Gewest, hebben een memorie ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 15 juli 2008 :

- is verschenen : Mr. J.-F. Cartuyvels, tevens *loco* Mr. E. Orban de Xivry, advocaten bij de balie te Marche-en-Famenne, voor de Waalse Regering en C. Delbeuck, directeur-generaal van het directoraat-generaal natuurlijke rijkdommen en leefmilieu van het Ministerie van het Waalse Gewest.

- hebben de rechters-verslaggevers J.-P. Moerman en A. Alen verslag uitgebracht;

- is de voornoemde advocaat gehoord;

- is de zaak in beraad genomen.

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

II. De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil

De beklaagde voor de verwijzende rechter wordt vervolgd omdat hij op een niet nader bepaalde datum tussen 1 januari 2000 en 22 november 2001 te Wasmes, met schending van artikel 7, § 1, van het decreet van het Waalse Gewest van 27 juni 1996 betreffende de afvalstoffen, afvalstoffen heeft achtergelaten of gehanteerd, met schending van de wets- of verordeningsbepalingen, ten nadele van het gemeentebestuur of de stad Colfontaine.

De hem ten laste gelegde feiten worden bestraft bij artikel 51 van het voormelde decreet. In artikel 2 van dat decreet definieert de decreetgever afvalstof als « elke stof of elk voorwerp behorende tot de in bijlage I vermelde categorieën waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen ».

De beklaagde voor de verwijzende rechter betoogt dat het gebrek aan precisering dat het begrip afvalstof kenmerkt, zowel wat betreft het objectieve als het subjectieve element ervan, de rechtzoekende onvermijdelijk in een toestand van rechtsonzekerheid brengt, aangezien hij onmogelijk met voldoende zekerheid kan bepalen of de stoffen of voorwerpen die hij bezit al dan niet onder de wetgeving betreffende de afvalstoffen vallen.

De beklaagde voor de verwijzende rechter vraagt dat aan het Hof een prejudiciële vraag wordt gesteld in verband met de artikelen 51 en 7, § 1, van het in het geding zijnde decreet. De verwijzende rechter, die vaststelt dat er te dezen geen enkele wettelijke grond is om te weigeren een prejudiciële vraag te stellen, beslist het verzoek van de geïntimeerde voor de verwijzende rechter in te willigen.

III. *In rechte*

- A -

A.1. In haar memorie verwijst de Waalse Regering naar het activiteitenverslag 2005 van het Hof teneinde de draagwijdte van het wettigheidsbeginsel zoals het uit de rechtspraak van het Hof blijkt, in herinnering te brengen. De Waalse Regering stelt vast dat de redenen en de draagwijdte van het wettigheidsbeginsel niet zijn gewijzigd sinds dat activiteitenverslag. Zij citeert tevens een arrest, *Pessino* t. Frankrijk, dat werd gewezen door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens op 10 oktober 2006, waarin het Hof heeft geoordeeld dat de voorwaarde van voorzienbaarheid is vervuld wanneer het individu op basis van de bewoordingen van de relevante bepaling, en indien nodig, met behulp van de interpretatie daarvan door de rechtbanken, kan weten welke handelingen en verzuimen zijn strafrechtelijke aansprakelijkheid meebrengen. Het Europees Hof heeft daarentegen geoordeeld dat die voorwaarde niet vervuld was, wanneer het, « zelfs voor een professioneel die advies kon inwinnen bij juristen, moeilijk, zelfs onmogelijk, was om de kentering in de rechtspraak van het [Franse] Hof van Cassatie te voorzien en dus te weten dat zijn handelingen op het ogenblik dat hij ze stelde, strafrechtelijk konden worden gesanctioneerd ».

A.2. De Waalse Regering stelt dat de definitie in het Waalse recht van het begrip afvalstof voortvloeit uit de omzetting van de tekst van de richtlijn 75/442/EEG van de Raad van 15 juli 1975 betreffende de afvalstoffen (PB. L. 194 van 25 juli 1975, p. 39). De Waalse Regering preciseert tevens dat bijlage I van het decreet in identieke bewoordingen als die van bijlage I van de richtlijn is geformuleerd.

A.3. De rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen zou het mogelijk hebben gemaakt het begrip afvalstof af te bakenen. Het zou niet aan de lidstaten toekomen de draagwijdte daarvan te wijzigen. Verscheidene arresten van dit hoge rechtscollege worden ter staving van die thesis geciteerd. Ook zou een interpretatieve mededeling van het begrip afvalstof door de Europese Commissie zijn opgesteld.

Hoewel het onderzoek van de specifieke omstandigheden die van een stof al dan niet een afvalstof maken aan de strafrechter toekomt, zou laatstgenoemde zowel in de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen als in de interpretatieve mededeling van de Europese Commissie de uitgangspunten vinden die hem in staat stellen geval per geval te bepalen of een stof al dan niet een afvalstof is.

A.4. Uit al die elementen zou blijken dat de definitie van afvalstof geenszins wordt overgelaten aan de beoordelingsvrijheid van de strafrechter en dat de rechtzoekende kan weten welke specifieke omstandigheden al dan niet van een stof een afvalstof maken.

- B -

B.1. Het Hof wordt verzocht zich uit te spreken over de bestaanbaarheid met het wettigheidsbeginsel in strafzaken, gewaarborgd bij de artikelen 12, tweede lid, en 14 van de

Grondwet, alsook bij artikel 7 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en artikel 15 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, van artikel 51 van het decreet van het Waalse Gewest van 27 juni 1996 betreffende de afvalstoffen, in samenhang gelezen met de artikelen 2, 1°, en 7, § 1, van het voormelde decreet, in zoverre het met een gevangenisstraf van acht dagen tot drie jaar en een geldboete van 100 frank tot 1 miljoen frank of met één van die straffen diegene straft die afvalstoffen achterlaat of hanteert zonder de wets- en verordeningsbepalingen in acht te nemen, doordat de definitie van afvalstof wordt overgelaten aan de beoordelingsvrijheid van de strafrechter.

B.2.1. Artikel 2, 1°, van het Waalse decreet van 27 juni 1996 betreffende de afvalstoffen bepaalt :

« In de zin van dit decreet wordt verstaan onder :

1° afvalstof : elke stof of elk voorwerp behorende tot de in bijlage I vermelde categorieën waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen ».

Artikel 7, § 1, van hetzelfde decreet bepaalt :

« Het is verboden afvalstoffen achter te laten of ze te hanteren zonder de wettelijke en verordeningsbepalingen in acht te nemen ».

Artikel 51 van hetzelfde decreet bepaalt :

« De overtreder van de artikelen 3, leden 3, 6, 7, § 1, § 2 en § 5, 8, 10, 14 en 23 en de maatregelen voor de uitvoering ervan wordt gestraft met een gevangenisstraf van acht dagen tot drie jaar en met een geldboete van 100 frank tot 1 miljoen frank, of met één van deze straffen.

De in het eerste lid bedoelde gevangenisstraf duurt één maand tot vijf jaar en de geldboete bedraagt 100 frank tot 2,5 miljoen frank wanneer de overtreder de inbreuk met kennis van zaken heeft begaan ».

B.2.2. Artikel 12, tweede lid, van de Grondwet bepaalt :

« Niemand kan worden vervolgd dan in de gevallen die de wet bepaalt en in de vorm die zij voorschrijft ».

Artikel 14 van de Grondwet bepaalt :

« Geen straf kan worden ingevoerd of toegepast dan krachtens de wet ».

Artikel 7.1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens bepaalt :

« Niemand kan worden veroordeeld wegens een handelen of nalaten, dat geen strafbaar feit naar nationaal of internationaal recht uitmaakte ten tijde dat het handelen of nalaten geschiedde. Evenmin zal een zwaardere straf worden opgelegd dan die welke ten tijde van het begaan van het strafbare feit van toepassing was ».

Artikel 15.1 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten bepaalt :

« Niemand kan worden veroordeeld wegens een handelen of nalaten, dat geen strafbaar feit naar nationaal of internationaal recht uitmaakte ten tijde dat het handelen of nalaten geschiedde. Evenmin mag een zwaardere straf worden opgelegd dan die welke ten tijde van het begaan van het strafbare feit van toepassing was. Indien, na het begaan van het strafbare feit de wet mocht voorzien in de oplegging van een lichtere straf, dient de overtreder daarvan te profiteren ».

B.3. In zoverre zij het wettigheidsbeginsel in strafzaken waarborgen, hebben artikel 7.1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en artikel 15.1 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten een draagwijdte die analoog is aan die van de artikelen 12, tweede lid, en 14 van de Grondwet.

B.4.1. Het wettigheidsbeginsel in strafzaken gaat uit van de idee dat de strafwet moet worden geformuleerd in bewoordingen op grond waarvan eenieder, op het ogenblik waarop hij een gedrag aanneemt, kan uitmaken of dat gedrag al dan niet strafbaar is. Het eist dat de wetgever in voldoende nauwkeurige, duidelijke en rechtszekerheid biedende bewoordingen bepaalt welke feiten strafbaar worden gesteld, zodat, enerzijds, degene die een gedrag aanneemt, vooraf op afdoende wijze kan inschatten wat het strafrechtelijke gevolg van dat gedrag kan zijn en, anderzijds, aan de rechter geen al te grote beoordelingsvrijheid wordt gelaten.

B.4.2. Het wettigheidsbeginsel in strafzaken staat evenwel niet eraan in de weg dat de wet aan de rechter een beoordelingsbevoegdheid toekent. Er dient immers rekening te worden

gehouden met het algemene karakter van de wetten, de uiteenlopende situaties waarop zij van toepassing zijn en de evolutie van de gedragingen die zij bestraffen.

B.4.3. Aan het vereiste dat een misdrijf duidelijk moet worden omschreven in de wet, is voldaan wanneer de rechtzoekende, op basis van de bewoordingen van de relevante bepaling, en in voorkomend geval met behulp van de interpretatie daarvan door de rechtscolleges, kan weten welke handelingen en welke verzuimen zijn strafrechtelijke aansprakelijkheid meebrengen.

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

B.5.1. De definitie in artikel 2 van het Waalse decreet van 27 juni 1996 betreffende de afvalstoffen is de letterlijke overname van de Europese definitie die was opgenomen in de richtlijn 75/442/EEG van de Raad van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen (PB. L. 194, van 25 juli 1975), zoals gewijzigd bij de richtlijn 91/156/EEG van 18 maart 1991 (PB. L. 78, van 26 maart 1991).

B.5.2. Artikel 1, a), van de voormelde richtlijn 75/442/EEG bepaalde ten tijde van de aan de verwijzende rechter voorgelegde feiten :

« 1. In deze richtlijn wordt verstaan onder :

a) ‘ afvalstof ’ : elke stof of elk voorwerp behorende tot de in bijlage I genoemde categorieën waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen ».

Bijlage I bij de richtlijn 75/442/EEG bepaalde :

« Q1 Produktie- of consumptieresiduen die niet hieronder nader zijn gespecificeerd

Q 2 Produkten die niet aan de normen voldoen

Q 3 Produkten waarvan de ge- of verbruiksdatum is verstreken

Q 4 Stoffen die per ongeluk zijn geloosd, weggelekt en dergelijke. Hieronder vallen ook stoffen en materialen die als gevolg van dergelijke incidenten zijn verontreinigd

Q 5 Stoffen die zijn besmet of verontreinigd als gevolg van vooraf geplande activiteiten (bij voorbeeld residuen van schoonmaakwerkzaamheden, verpakkingsmateriaal, houders enz.)

Q 6 Onbruikbaar materiaal (bij voorbeeld lege batterijen, uitgewerkte katalysatoren enz.)

Q 7 Stoffen die onbruikbaar zijn geworden (bij voorbeeld verontreinigde zuren, verontreinigde oplosmiddelen, uitgewerkte hardingszouten enz.)

Q 8 Bij industriële procédés ontstane residuen (bij voorbeeld slakken, distillatieresiduen enz.)

Q 9 Residuen van afvalzuivering (bij voorbeeld slib afkomstig van gaswassing, stof afkomstig van luchtfilters, gebruikte filters enz.)

Q 10 Residuen van de fabricage/bewerking van produkten (bij voorbeeld bij het draaien of frezen overgebleven residuen enz.)

Q 11 Bij winning en bewerking van grondstoffen overgebleven residuen (bij voorbeeld residuen van mijnbouw of oliewinning enz.)

Q 12 Verontreinigde stoffen (bij voorbeeld met PCB's verontreinigde olie enz.)

Q 13 Alle materialen, stoffen of produkten waarvan het gebruik van rechtswege is verboden

Q 14 Produkten die voor de houder niet of niet meer bruikbaar zijn (bij voorbeeld artikelen die zijn afgedankt door landbouw, huishoudens, kantoren, winkels, bedrijven enz.)

Q 15 Verontreinigde materialen, stoffen of produkten die afkomstig zijn van bodemsaneringsactiviteiten

Q 16 Alle stoffen, materialen of produkten die niet onder de hierboven vermelde categorieën vallen ».

Die bijlage is in vrijwel identieke bewoordingen overgenomen als die van bijlage I van het in het geding zijnde Waalse decreet.

B.5.3. Op Europees vlak heeft de Europese Commissie op 20 december 1993 de beschikking 94/3/EG aangenomen houdende vaststelling van een lijst van afvalstoffen die tot de categorieën van bijlage I van de richtlijn 75/442/EEG behoren, lijst die « Europese

afvalcatalogus » wordt genoemd. In de inleiding van de beschikking van de Europese Commissie werd aangegeven dat de daarin opgenomen materialen en voorwerpen niet onder alle omstandigheden als afval worden beschouwd, daar de catalogus hoogstens fungeert als een referentielijst die ervoor zorgt dat in de Gemeenschap dezelfde terminologie wordt gebruikt, zodat werkzaamheden voor het beheer van afvalstoffen efficiënter kunnen worden uitgevoerd.

B.5.4. Op intern vlak heeft de Waalse Regering, met toepassing van het in het geding zijnde decreet van 27 juni 1996, op 10 juli 1997 eveneens een afvalcatalogus aangenomen (*Belgisch Staatsblad* van 30 juli 1997). In artikel 2 van het besluit wordt gepreciseerd dat het afval dat niet voorkomt in de catalogus, het voorwerp kan uitmaken van een identificatie- en indelingsaanvraag die moet worden ingediend op de in de artikelen 5 en 10 bedoelde wijze.

De Waalse Regering heeft op 20 mei 1999 nog een besluit genomen tot vaststelling van een lijst van met producten gelijk te stellen stoffen (*Belgisch Staatsblad* van 18 juni 1999). Dat besluit is opgeheven en vervangen bij een besluit van 14 juni 2001 (*Belgisch Staatsblad* van 10 juli 2001), dat in bijlage I ervan een lijst vaststelt van afvalstoffen waarvan een nuttige toepassing kan worden gemaakt als producten volgens een procedure die, indien zij tot een goed einde wordt gebracht, de persoon die om beroepsredenen een nuttige toepassing maakt van die afvalstoffen, vrijstelt van de vergunning voorgeschreven in artikel 11, § 1, van het decreet van 27 juni 1996 betreffende de afvalstoffen.

B.5.5. De draagwijdte van het begrip afvalstof is tevens gepreciseerd in verschillende arresten van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen.

Aldus hangt het toepassingsgebied van het begrip afvalstof volgens het Hof van Justitie af van de betekenis van de woorden « zich ontdoen » in artikel 1, a), van de richtlijn 75/442/EEG (HvJ, 18 december 1997, C-129/96, *Inter-Environnement Wallonie*, § 26).

In het arrest van 28 maart 1990 (C-206/88 en C-207/88, *Vessoso en Zanetti*), heeft het Hof van Justitie evenwel gepreciseerd dat het begrip afvalstof, in de zin van artikel 1 van de richtlijnen 75/442 en 78/319 van de Raad, niet aldus moest worden opgevat dat daaronder niet vallen stoffen en voorwerpen die voor economisch hergebruik geschikt zijn. De recycleerbare afvalstoffen die, hoewel ze voor nuttige toepassing bestemd zijn, afvalstoffen blijven tot het

einde van die operatie voor de nuttige toepassing ervan, zouden aldus niet kunnen worden uitgesloten van dat begrip (HvJ, 10 mei 1995, C-442/92, *Commissie t. Bondsrepubliek Duitsland*).

Het Hof van Justitie heeft eveneens geoordeeld dat sommige omstandigheden een aanwijzing konden zijn voor een behandeling, een voornemen of een verplichting om zich van een stof of een voorwerp te ontdoen in de zin van artikel 1, a), van de voormelde richtlijn, inzonderheid wanneer de gebruikte stof een productieresidu is, dat wil zeggen een product dat niet als zodanig was beoogd (HvJ, 15 juni 2000, C-418/97 en C-419/97, *ARCO Chemie Nederland e.a.*, §§ 83 en 84).

Volgens het Hof van Justitie moet bij de uitlegging van de bewoordingen van de richtlijn rekening worden gehouden met de doelstelling ervan (voormeld arrest *ARCO Chemie Nederland e.a.*, § 37), waarbij het begrip afvalstof in elk geval niet restrictief kan worden uitgelegd (*ibid.*, § 40).

B.6.1. Zowel uit artikel 1 van het decreet van 27 juni 1996 als uit de parlementaire voorbereiding ervan blijkt dat de Waalse decreetgever het leefmilieu en de gezondheid van de mens wilde beschermen tegen elke schadelijke invloed veroorzaakt door afvalstoffen, door de productie en schadelijkheid ervan te verminderen, door de nuttige toepassing ervan te bevorderen door recyclage, hergebruik, terugwinning of gebruik als energiebron, en door de verwijdering ervan te regelen (*Parl. St.*, Waals Parlement, B.Z. 1995, nr. 9/1, p. 5).

B.6.2. Het voormelde decreet en de uitvoeringsbesluiten ervan leggen gedetailleerde verplichtingen op aan de daaraan onderworpen personen en instellingen. Op het niet in acht nemen van die verplichtingen staan strafsancities.

B.7.1. De naleving van het wettigheidsbeginsel in strafzaken moet worden beoordeeld in het licht van zowel de door de wetgever nagestreefde doelstellingen als de in het geding zijnde materie. Een stof kan in dat opzicht slechts als afvalstof worden gekwalificeerd middels een feitelijke beoordeling die het mogelijk maakt rekening te houden met de concrete omstandigheden waarin die stof in kwestie wordt gehanteerd en met welke bedoeling dat gebeurt.

B.7.2. Een dergelijke beoordeling maakt het begrip echter niet dermate vaag dat het wettigheidsbeginsel in strafzaken zou zijn geschonden. De rechtzoekende beschikt immers over voldoende elementen, rekening houdend met de administratieve procedures waarin het decreet zelf voorziet, met name inzake de erkenning van de hoedanigheid van de stoffen die hij in het bezit heeft, de bijlage erbij, de uitvoeringsbesluiten ervan, of nog, de Europese rechtspraak waarvan de essentiële beginselen in herinnering zijn gebracht in B.5.5, om uit te maken of, op het ogenblik waarop hij een gedrag aanneemt, dat gedrag al dan niet strafbaar is, zonder dat aan de rechter een al te grote beoordelingsvrijheid wordt gelaten.

B.8. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 51 van het decreet van het Waalse Gewest van 27 juni 1996 betreffende de afvalstoffen, in samenhang gelezen met de artikelen 2, 1°, en 7, § 1, van dat decreet, schendt niet de artikelen 12, tweede lid, en 14 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 7 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 15 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

Aldus uitgesproken in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989, op de openbare terechtzitting van 30 oktober 2008.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior