

## Uittreksel uit arrest nr. 67/2007 van 26 april 2007

Rolnummer 3976

*In zake* : de prejudiciële vragen betreffende artikel 25 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen, gesteld door de Rechtbank van eerste aanleg te Ieper.

Het Arbitragehof,

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

wijst na beraad het volgende arrest :

I. *Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging*

Bij vonnis van 24 april 2006 in zake het openbaar ministerie tegen C.L., waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 4 mei 2006, heeft de Rechtbank van eerste aanleg te Ieper de volgende prejudiciële vragen gesteld :

1. « Schendt het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen, het gelijkheidsbeginsel en artikel 10 en 11 van de Grondwet, door het mogelijk te maken personen aan wie in toepassing van artikel 25 van dit decreet een administratieve geldboete werd opgelegd en die deze effectief betaald hebben, toch nog strafrechtelijk te vervolgen, terwijl andere wetgeving in dezelfde sector (diergezondheids-wet van 24 maart 1987 en het koninklijk besluit van 22 februari 2001 houdende organisatie van de controles die worden verricht door het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen) bepaalt dat het opleggen van een administratieve geldboete het verval van de strafvordering met zich meebrengt ? »;

2. « Schendt artikel 25, §§ 4 en 5, van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen, het gelijkheidsbeginsel en artikel 10 en 11 van de Grondwet, door het mogelijk te maken personen aan wie, omwille van dat deel van de berekende bedrijfsmatige mestoverschotten waarvoor de producent niet kan bewijzen dat deze overeenkomstig de bepalingen van dit decreet werden afgezet, een - a rato van 1 euro per kg fosfaat en 1 euro per kg stikstof berekende - administratieve geldboete werd opgelegd en die deze effectief betaald hebben, toch nog overeenkomstig artikel 42 en 43bis Sw. een bijzondere verbeurdverklaring van vermogensvoordelen wegens het niet conform het mestdecreet afzetten van mest op te leggen, terwijl in het kader van gemeenrechtelijke misdrijven dergelijke bijzondere verbeurdverklaring in de regel niet gepaard gaat aan een voorafgaandelijke administratieve geldboete ? ».

(...)

III. *In rechte*

(...)

*Ten aanzien van de in het geding zijnde bepalingen*

B.1.1. Uit de formulering van de prejudiciële vragen en de daaraan ten grondslag liggende motieven blijkt dat zij handelen over de paragrafen 4 en 5 van artikel 25 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen (hierna : meststoffendecreet), zoals toegevoegd respectievelijk vervangen bij de decreten van 20 december 1995 en 11 mei 1999, die luiden als volgt :

« § 4. Onverminderd de bepalingen van hoofdstuk XI wordt lastens elke producent, die niet kan bewijzen dat hij de berekende bedrijfsmatige overschotten MOp en MOn heeft afgezet overeenkomstig de bepalingen van dit decreet, een administratieve geldboete opgelegd.

De administratieve geldboete bedraagt 1 euro vermenigvuldigd met de som van het deel van MOp, uitgedrukt in kg difosforpentoxide en het deel van MOn, uitgedrukt in kg stikstof, waarvoor de producent niet kan bewijzen dat dit overeenkomstig de bepalingen van dit decreet werd afgezet.

§ 5. Onverminderd de bepalingen van hoofdstuk XI, wordt lastens elke gebruiker die meer nutriënten uit dierlijke mest, andere meststoffen of chemische meststoffen opbrengt op grond dan de toegelaten hoeveelheden uitgedrukt in kg P<sub>2</sub>O<sub>5</sub> en in kg N, een administratieve geldboete opgelegd van 1 euro vermenigvuldigd met de som van het deel uitgedrukt in kg difosforpentoxide en het deel uitgedrukt in kg stikstof, dat de gebruiker teveel heeft gebruikt op cultuurgrond overeenkomstig de bepalingen van het decreet ».

Het Hof beperkt zijn onderzoek tot die bepalingen.

B.1.2. Bij de beoordeling van de prejudiciële vragen dient het Hof tevens rekening te houden met het onder hoofdstuk XI (« Strafbepalingen ») van het voormelde decreet opgenomen artikel 37, § 3, 1<sup>o</sup> en 2<sup>o</sup>, waarbij het 2<sup>o</sup> met ingang van 16 februari 2003 werd vervangen bij artikel 30, 8<sup>o</sup>, van het decreet van 28 maart 2003 en van toepassing is op het productiejaar 2003.

Paragraaf 3 van artikel 37 luidt als volgt :

« Met gevangenisstraf van acht dagen tot één jaar en met een geldboete van honderd euro tot honderdduizend euro, of met één van die straffen alleen, wordt gestraft :

1<sup>o</sup> degene die met overtreding van artikel 9 de in zijn bedrijf geproduceerde dierlijke mest of andere meststoffen niet conform de bepalingen van dit decreet afzet, of het bewijs niet levert dat dit geschiedt;

[...]

2<sup>o</sup> degene die op cultuurgrond een hoeveelheid dierlijke mest, andere meststoffen of chemische meststoffen opbrengt of laat opbrengen, groter dan de toegelaten hoeveelheden uitgedrukt in kg P<sub>2</sub>O<sub>5</sub> en in kg N;

[...] ».

Vóór de vervanging ervan bij artikel 30, 8°, van het decreet van 28 maart 2003 luidde het 2°, zoals gewijzigd bij het voormelde decreet van 11 mei 1999 en van toepassing op de productie jaren 2001 en 2002, als volgt :

« degene die op een cultuurgrond een hoeveelheid meststoffen uitspreidt groter dan de grenswaarde vermeld in artikel 13bis, § 1, tweede lid, 2° en de maxima vermeld in de artikelen 13bis, § 2, 14, 15, 15bis, 15ter, 15quater en 20bis ».

B.1.3. In de tweede prejudiciële vraag wordt bovendien verwezen naar de artikelen 42 en 43bis van het Strafwetboek die luiden als volgt :

« Art. 42. Bijzondere verbeurdverklaring wordt toegepast :

1° Op de zaken die het voorwerp van het misdrijf uitmaken, en op die welke gediend hebben of bestemd waren tot het plegen van het misdrijf, wanneer zij eigendom van de veroordeelde zijn;

2° Op de zaken die uit het misdrijf voortkomen;

3° Op de vermogensvoordelen die rechtstreeks uit het misdrijf zijn verkregen, op de goederen en waarden die in de plaats ervan zijn gesteld en op de inkomsten uit de belegde voordelen ».

« Art. 43bis. Bijzondere verbeurdverklaring toepasselijk op de zaken bedoeld in artikel 42, 3°, kan door de rechter in elk geval worden uitgesproken, maar slechts voorzover zij door de procureur des Konings schriftelijk wordt gevorderd.

Indien de zaken niet kunnen worden gevonden in het vermogen van de veroordeelde, raamt de rechter de geldwaarde ervan en heeft de verbeurdverklaring betrekking op een daarmee overeenstemmend bedrag.

Ingeval de verbeurdverklaarde zaken aan de burgerlijke partij toebehoren, zullen zij aan haar worden teruggegeven. De verbeurdverklaarde zaken zullen haar eveneens worden toegewezen ingeval de rechter de verbeurdverklaring uitgesproken heeft omwille van het feit dat zij goederen en waarden vormen die door de veroordeelde in de plaats gesteld zijn van de zaken die toebehoren aan de burgerlijke partij of omdat zij het equivalent vormen van zulke zaken in de zin van het tweede lid van dit artikel.

Iedere andere derde die beweert recht te hebben op de verbeurdverklaarde zaak, zal dit recht kunnen laten gelden binnen een termijn en volgens modaliteiten bepaald door de Koning ».

*Ten aanzien van de eerste prejudiciële vraag*

B.2. De eerste prejudiciële vraag strekt ertoe van het Hof te vernemen of de artikelen 10 en 11 van de Grondwet zijn geschonden doordat, met toepassing van het decreet van 23 januari 1991, in het bijzonder van de artikelen 25, §§ 4 en 5, en 37, § 3, 1° en 2°, eenzelfde persoon wegens een inbreuk op bepalingen van het decreet, zowel een administratieve geldboete opgelegd kan krijgen, als, zelfs na betaling ervan, strafrechtelijk kan worden vervolgd, terwijl in andere regelgeving het opleggen van een administratieve geldboete het verval van de strafvordering met zich meebrengt.

B.3. Verschillende tussenkomende partijen werpen de niet-vergelijkbaarheid van de in de prejudiciële vraag bedoelde regelgevingen op omdat zij uitgaan van verschillende wetgevers. De vergelijking ervan zou, wegens de onderscheiden bevoegdheid van de betrokken wetgevers en de daardoor nagestreefde verschillende finaliteit van de bepalingen, de autonomie van de verschillende wetgevers in het gedrang brengen.

B.4. Een verschil in behandeling in aangelegenheden waar de verschillende wetgevers over eigen bevoegdheden beschikken, is het gevolg van een verschillend beleid dat voortvloeit uit hun autonomie en kan als zodanig niet worden geacht strijdig te zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Uit de eerste prejudiciële vraag blijkt evenwel dat, los van de vermelde categorieën die zouden moeten worden vergeleken, meer in het algemeen aan het Hof het verschil in behandeling wordt voorgelegd tussen personen die voor dezelfde feiten een - inmiddels betaalde - administratieve geldboete opgelegd krijgen en nadien ook strafrechtelijk worden vervolgd, enerzijds, en personen voor wie de betaling van een administratieve geldboete het verval van de strafvordering met zich meebrengt, anderzijds, ongeacht of het verschil in behandeling is ingesteld door eenzelfde wetgever of niet. Het Hof onderzoekt de eerste prejudiciële vraag dan ook in dat opzicht.

B.5. De noodzaak om het aantal gevallen waarin een administratieve geldboete kan worden opgelegd, verder uit te breiden, onder meer in het geval waarin artikel 25, § 4, van het meststoffendecreet voorziet, werd als volgt toegelicht bij de parlementaire voorbereiding :

« Door de aanvulling worden de gevallen waarin een administratieve geldboete kan opgelegd worden, uitgebreid tot personen die verzuimen de aangifteplicht te vervullen (§ 3), personen die niet kunnen bewijzen dat zij hun bedrijfsmatige overschotten overeenkomstig de bepalingen van het decreet hebben afgevoerd (§ 4) en tenslotte personen die hun bedrijf onterecht laten notificeren als gezinsveeteeltbedrijf (§ 5).

Het niet kunnen bewijzen van verantwoorde afzet van overschotten dient beschouwd te worden als een zeer ernstige nalatigheid, die qua mogelijke milieuschade zeker te vergelijken is met lozing, doch waartegen tot op heden enkel gerechtelijk kon opgetreden worden. Daarom is § 4 van uitzonderlijk belang. De hoogte van de in § 4 bedoelde administratieve geldboete werd zo gekozen, dat het totaal bedrag van de boete in ieder geval hoger ligt dan de afzetkosten » (*Parl.St.*, Vlaams Parlement, 1995-1996, nr. 148/01, p. 20).

B.6. Wanneer de decreetgever oordeelt dat sommige tekortkomingen ten aanzien van decretale bepalingen moeten worden bestraft, behoort het tot zijn beoordelingsbevoegdheid te beslissen of het opportuun is om voor strafsancities *sensu stricto* of voor administratieve sancties te opteren. De keuze van de ene of de andere categorie van sancties kan op zich niet worden geacht discriminerend te zijn, maar het verschil in behandeling dat daaruit voortvloeit kan voortvloeien is slechts toelaatbaar indien het in redelijkheid is verantwoord.

Dat geldt *a fortiori* wanneer het, zoals te dezen, gaat om een samenloop van strafsancities *sensu stricto* en administratieve sancties voor eenzelfde tekortkoming.

B.7. De keuze om de in de paragrafen 4 en 5 van het in het geding zijnde artikel 25 bedoelde inbreuken zowel met administratieve als met strafrechtelijke sancties te bestraffen, berust op een objectief criterium, namelijk de aard van de inbreuken. Rekening houdend met de impact van die inbreuken op het leefmilieu is die maatregel ook pertinent om het nagestreefde doel te bereiken.

Het Hof dient evenwel nog na te gaan of de maatregel geen onevenredige gevolgen heeft, in het bijzonder rekening houdend met het beginsel *non bis in idem*.

B.8. Op grond van het algemeen rechtsbeginsel *non bis in idem*, dat ook is gewaarborgd door artikel 14.7 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, mag niemand voor een tweede keer worden berecht of gestraft voor een strafbaar feit waarvoor hij reeds « overeenkomstig de wet en het procesrecht van elk land » bij einduitspraak is veroordeeld of waarvan hij is vrijgesproken. Dat beginsel is eveneens opgenomen in artikel 4 van het nog niet door België bekrachtigde Zevende Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

B.9.1. De administratieve geldboeten waarin de paragrafen 4 en 5 van het in het geding zijnde artikel 25 voorzien, hebben tot doel inbreuken begaan door de veetelers die de door het decreet opgelegde verplichtingen niet naleven te voorkomen en te bestraffen. Zij hebben derhalve in hoofdzaak een repressief karakter en zijn strafrechtelijk in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en van artikel 14 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

B.9.2. Te dezen is de voor het verwijzende rechtscollege vervolgte partij geen eerste keer veroordeeld door een definitief vonnis, maar heeft zij de geldboete betaald die van haar door de administratie werd gevorderd. Die bijzonderheid, die inhoudt dat de administratieve geldboete door de administratie kan worden opgelegd zonder voorafgaande controle van een rechter, belet niet dat het beginsel *non bis in idem* van toepassing is, vermits het bestreden decreet het mogelijk maakt dat een persoon twee keer na elkaar voor dezelfde feiten wordt bestraft.

B.10. Uit de lezing van de voormelde teksten blijkt dat de administratieve geldboete waarin artikel 25, §§ 4 en 5, van het meststoffendecreet voorziet en de strafrechtelijke sanctie waarin artikel 37, § 3, van hetzelfde decreet voorziet, in soortgelijke bewoordingen hetzelfde gedrag bestraffen en dat de essentiële bestanddelen van beide inbreuken identiek zijn. Uit de tekst van de eerste prejudiciële vraag blijkt daarnaast dat zij betrekking heeft op het geval waarin aan een persoon een administratieve geldboete is opgelegd die hij heeft voldaan en die persoon vervolgens het voorwerp uitmaakt van strafrechtelijke vervolgingen voor een strafrecht. Het Hof beperkt zijn onderzoek tot die hypothese. Het behandelt dus niet het geval waarin eenzelfde gedraging aanleiding kan geven tot verschillende sancties onder verschillende kwalificaties, noch het geval waarin verschillende sancties worden opgelegd in het kader van één enkele vervolging.

B.11. Het beginsel *non bis in idem* wordt geschonden wanneer dezelfde persoon, na daarvoor reeds te zijn veroordeeld of vrijgesproken, opnieuw wegens hetzelfde gedrag wordt vervolgd voor inbreuken met dezelfde essentiële bestanddelen (EHRM, 29 mei 2001, *Fischer t. Oostenrijk*, §§ 5-27; EHRM, 7 december 2006, *Hauser-Sporn t. Oostenrijk*, §§ 42-46).

B.12. De prejudiciële vraag noopt het Hof de categorie van de personen die na het betalen van een administratieve geldboete op grond van de in het geding zijnde bepalingen ook nog strafrechtelijk worden vervolgd, te vergelijken met de categorie van de personen voor wie het betalen van een administratieve geldboete met een strafrechtelijk karakter het verval van de strafvordering meebrengt.

Een dergelijk verschil in behandeling kan niet worden verantwoord wegens de aard zelf van het in het geding zijnde beginsel. Niets zou immers kunnen verantwoorden dat een categorie van personen de toepassing van het beginsel *non bis in idem* wordt geweigerd, terwijl de voorwaarden voor die toepassing zijn vervuld.

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

*Ten aanzien van de tweede prejudiciële vraag*

B.14. De tweede prejudiciële vraag strekt ertoe van het Hof te vernemen of artikel 25, §§ 4 en 5, van het meststoffendecreet bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, doordat een persoon die wegens een inbreuk op bepalingen van het decreet een administratieve geldboete heeft betaald, nog kan worden veroordeeld tot een bijzondere verbeurdverklaring van vermogensvoordelen overeenkomstig de artikelen 42 en 43bis van het Strafwetboek, terwijl diegene die tot een bijzondere verbeurdverklaring wordt veroordeeld voor gemeenschappelijke misdrijven geen voorafgaande administratieve geldboete heeft betaald.

B.15. De bijzondere verbeurdverklaring bedoeld in artikel 42 van het Strafwetboek is een bijkomende straf en beoogt in de regel leedtoevoegend of vergoedend te zijn. In beide gevallen kan zij in beginsel slechts worden uitgesproken bij veroordeling van de beklagde tot een hoofdstraf. De verbeurdverklaring kan door de rechter worden opgelegd bij misdrijven in het algemeen, onder de voorwaarden bepaald in de artikelen 42 en volgende van het Strafwetboek.

B.16. Het voorzien in een bijkomende straf die samen met de hoofdstraf wordt opgelegd, is als zodanig niet in strijd met het beginsel *non bis in idem*. Een bijkomende straf zou eveneens kunnen worden opgelegd bij een afzonderlijke beslissing indien die beslissing wordt genomen ten gevolge van de definitieve veroordeling door de strafrechter, zonder dat een nieuwe procedure wordt geopend en voor zover een nauw verband bestaat tussen de twee sancties (EHRM, *Maszni t. Roemenië*, 21 september 2006, §§ 68 tot 70).

B.17. Vermits evenwel in de door het Hof onderzochte hypothese het opleggen van een administratieve geldboete met een strafrechtelijk karakter, vanwege het algemeen rechtsbeginsel *non bis in idem*, noodzakelijkerwijze moet leiden tot het verval van de strafvordering, kan de beklagde niet worden veroordeeld tot een hoofdstraf en kan hem bijgevolg evenmin de bijkomende straf van de bijzondere verbeurdverklaring worden opgelegd.

B.18. Rekening houdend met het antwoord van het Hof op de eerste prejudiciële vraag en het daaruit voortvloeiende gevolg, kan het in de tweede prejudiciële vraag vermelde verschil in behandeling zich te dezen niet voordoen, zodat die vraag geen afzonderlijk antwoord behoeft.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 25, §§ 4 en 5, in samenhang gelezen met artikel 37, § 3, 1° en 2°, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het algemeen rechtsbeginsel *non bis in idem*, in zoverre aan personen wegens een gedraging die inbreuken met dezelfde essentiële bestanddelen op bepalingen van het voormelde decreet uitmaakt, achtereenvolgens een administratieve geldboete met een strafrechtelijk karakter en een strafsanctie kunnen worden opgelegd.

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 26 april 2007.

De griffier,  
P.-Y. Dutilleux.

De voorzitter,  
A. Arts.