



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 72.168/1
van 13 december 2022

over

een voorontwerp van decreet ‘over de optimalisatie van de
omgevingshandhaving’

Op 12 september 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘over de optimalisatie van de omgevingshandhaving’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 17 november 2022. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPS en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS en Greet VERBERCKMOES, griffiers.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd, en Katrien DIDDEN, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 13 december 2022.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN DECREET

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet beoogt de bestaande handhavingsinstrumenten inzake milieu en ruimtelijke ordening te optimaliseren, uit te breiden en beter op elkaar af te stemmen. Hiertoe voorziet het voorontwerp in diverse wijzigingen aan de handhavingsbepalingen uit titel XVI van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: DABM) en uit titel VI van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO).

Hoofdstuk 2 van het voorontwerp bevat wijzigingen aan het DABM. De voornaamste wijzigingen betreffen de invoering van respectievelijk een bijzondere bewijswaarde voor de vaststellingen in een verslag van vaststelling betreffende milieu-inbreuken en stedenbouwkundige inbreuken (artikel 2 van het voorontwerp), een weerlegbaar vermoeden van strafrechtelijke schuld in hoofde van de kentekenhouders van een voertuig voor bepaalde overtredingen onder bepaalde voorwaarden (artikelen 4 en 14), een verhoorbevoegdheid (artikel 15), een meldingsplicht bij de uitvoering van een bestuurlijke maatregel (artikel 7), de stuiting van de verjaringstermijn voor bestuurlijke beboeting door strafrechtelijke en bestuurlijke daden van onderzoek en vervolging, verricht binnen de initiële verjaringstermijn (artikel 9) en de mogelijkheid om in het kader van bestuurlijke beboeting bij een voorstel tot betaling van een geldsom ook een voorstel tot betaling van een voordeelontneming te kunnen voegen (artikel 10).

Hoofdstuk 3 van het voorontwerp, dat wijzigingen bevat aan de VCRO, heeft betrekking op het aanvullen van de stedenbouwkundige inbreuk inzake meldingen zoals omschreven in artikel 6.2.2, 3°, VCRO met het niet naleven van de voorwaarden die in de meldingsakte zijn opgelegd en het verder uitvoeren van de handelingen in geval van verval, schorsing of vernietiging van de meldingsakte, op het omschrijven en het strafbaar stellen als stedenbouwkundige inbreuk voor het niet melden van zorgwonen en het beëindigen ervan (artikel 17), op het geven van een bijzondere bewijswaarde tot bewijs van het tegendeel aan de vaststellingen betreffende de stedenbouwkundige inbreuken in een verslag van vaststelling (artikel 18), op het voorzien in de mogelijkheid om de geldboete ambtshalve met uitstel op te leggen (artikel 19) en op het uitbreiden van de gevallen waarin de inkomsten en gevorderde kosten die voortvloeien uit lokale handhaving aan de betrokken lokale overheid toekomen (artikelen 23 en 24).

¹ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

BEVOEGDHEID

3.1. Het ontworpen artikel 16.5.13, § 1, eerste lid, DABM (artikel 15 van het voorontwerp) kent inzake milieumisdrijven een verhoorbevoegdheid toe aan “de personeelsleden vermeld in artikel 16.3.1, § 1, [DABM]”. Het gaat om toezichthouders aangewezen door de gewestelijke, provinciale en lokale bevoegde organen.

3.1.1. In de memorie van toelichting wordt erkend dat het toekennen van een verhoorbevoegdheid, opsporing betreft, zijnde een onderdeel van het strafprocesrecht dat in principe behoort tot de bevoegdheid van de federale overheid.

Als mogelijke bevoegdheidsgrondslag wordt in de memorie van toelichting in de eerste plaats verwezen naar de bevoegdheid van de gewesten om op basis van artikel 11, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (hierna: BWHI) de hoedanigheid van agent of officier van gerechtelijke politie toe te kennen aan beëdigde ambtenaren.

Zoals de memorie van toelichting zelf stelt, verleent het ontworpen artikel evenwel geen hoedanigheid van agent of officier van gerechtelijke politie,² maar beperkt het zich tot het regelen van de bevoegdheid waarover de aangeduide toezichthouders kunnen beschikken.³ Bovendien worden de toezichthouders bedoeld in artikel 16.3.1, § 1, DABM die ook aangewezen zijn als gewestelijk milieuopsporingsambtenaar – en dus werden aangeduid als officier van gerechtelijke politie krachtens artikel 16.5.5 DABM – in het tweede lid van het ontworpen artikel 16.5.13, § 1, DABM expliciet uitgesloten van deze machtiging. De ontworpen bepaling kan dan ook geen bevoegdheidsrechtelijke grondslag vinden in artikel 11 BWHI.

3.1.2. Bijgevolg kan de decreetgever de ontworpen bepaling slechts aannemen zo hij een beroep kan doen op de in artikel 10 BWHI bedoelde impliciete bevoegdheden, op grond waarvan de bevoegdheid van een andere overheid kan worden betreden voor zover zulks noodzakelijk kan worden geacht voor de uitoefening van de eigen bevoegdheid, de aangelegenheid zich tot een gedifferentieerde regeling leent en de weerslag van de betrokken bepalingen op die aangelegenheid slechts marginaal is.⁴

De memorie van toelichting bevat op dat punt slechts een motivering inzake de noodzakelijkheid van de regeling (“de behoefte aan de eenheid van afhandeling binnen een handhavingsproces”), maar geeft geen duiding betreffende de andere voorwaarden voor de toepassing van artikel 10 BWHI.

Bijgevolg verdient het aanbeveling, zo kan worden aangetoond dat aan de voornoemde voorwaarden is voldaan, een deugdelijke verantwoording op te nemen in de memorie van toelichting, die niet enkel aantoont dat het noodzakelijk kan worden geacht voor de uitoefening

² Merk op dat de decreetgever deze hoedanigheid ook niet kan toekennen aan personeelsleden van een gemeente, van een intergemeentelijk samenwerkingsverband of van een provincie (adv.RvS 64.535/3 van 10 januari 2019 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het kaderdecreet van 22 maart 2019 ‘betreffende de bestuurlijke handhaving’, *Parl.St.* VI.Parl. 2018-19, nr. 1825/1, 367, opm. 9.1).

³ *Ibid.*, opm. 10.1.

⁴ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, zie bv.: GwH 12 maart 2015, nr. 29/2015, B.11; GwH 21 april 2016, nr. 53/2016, B.92.4.

van de eigen gewestelijke bevoegdheid dat het domein van de federale wetgever wordt betreden, maar tevens dat het federale bevoegdheidsterrein dat aldus wordt betreden door de decreetgever zich wel degelijk leent tot een gedifferentieerde regeling en dat het optreden van deze laatste slechts een marginale weerslag heeft op de desbetreffende federale bevoegdheid.

3.2. Het ontworpen artikel 16.5.13, § 2, DABM (artikel 15 van het voorontwerp) bepaalt dat de betrokkenen vóór het verhoor daartoe schriftelijk worden uitgenodigd en dat bij die uitnodiging de termijn en de vermeldingen, opgesomd in artikel 47bis van het Wetboek van Strafvordering, in acht worden genomen.

Uit de ontworpen bepaling blijkt dat een deel van de verplichtingen vermeld in artikel 47bis van het Wetboek van Strafvordering worden herhaald, zonder dat wordt gespecificeerd dat het volledige artikel van toepassing is, terwijl in de memorie van toelichting uitdrukkelijk wordt gesteld dat, aangezien de regeling van het verhoor onder de federale bevoegdheid voor strafprocesrecht valt, de regeling vervat in artikel 47bis van het Wetboek van Strafvordering dient gevolgd te worden en dat ook wat betreft de regeling van de rechten van verdediging geen eigen regeling omtrent het verhoor wordt opgenomen in het DABM maar aangesloten wordt bij de geldende regeling in het Wetboek van Strafvordering.

Hierover ondervraagd, bevestigde de gemachtigde dat artikel 47bis van het Wetboek van Strafvordering onverkort van toepassing is op de ontworpen bepaling.

Het gegeven dat het ontworpen artikel 16.5.13, § 2, DABM, dat bepaalde toezichthouders machtigt de vermoedelijke overtreder of andere personen die informatie kunnen verschaffen, te verhoren, geen afbreuk vermag te doen aan de toepassing van artikel 47bis van het Wetboek van Strafvordering, dient in het belang van de rechtszekerheid en de duidelijkheid van de regelgeving het best tot uiting te komen in de tekst van het ontworpen artikel 16.5.13, § 2, DABM.⁵

3.3. De ontworpen artikelen 16.3.26ter DABM⁶⁻⁷ (artikel 4 van het voorontwerp) en 16.5.11bis DABM⁸ (artikel 14 van het voorontwerp) voeren een weerlegbaar wettelijk vermoeden in voor de houder van de kentekenplaat van een motorvoertuig dat ingeschreven is op naam van een natuurlijke persoon.

De kentekenplaathouder wordt vermoed de overtreder te zijn van het vastgestelde milieumisdrijf of de vastgestelde milieu-inbreuk, bij afwezigheid van enige identificatie van de vermoedelijke overtreder in de opgesomde hypothesen nl. sluikstorten, verboden gemotoriseerd verkeer in natuurgebied, stroperij, onwettige captatie uit oppervlaktewateren en opzettelijke

⁵ Adv.RvS 52.711/3 van 8 februari 2013 over voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 19 maart 2014 ‘met betrekking tot de aanwijzing en de bevoegdheden van de personeelsleden van het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle belast met de nucleaire inspecties’, *Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 2941/1, 27, opm. 11.

⁶ Ingevoegd in titel XVI ‘Toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen’ - hoofdstuk III ‘Toezicht’.

⁷ De inleidende zin van het ontworpen artikel 16.3.26ter DABM (artikel 4 van het voorontwerp) vermeldt zowel de hypothese van een ‘vastgesteld misdrijf’ als deze van een ‘vastgestelde milieu-inbreuk’. De opgesomde gevallen 1° tot 5° betreffen echter alle milieumisdrijven. Hierdoor is de hypothese van een ‘vastgestelde milieu-inbreuk’ in de inleidende zin zonder voorwerp en dient deze passage te vervallen.

⁸ Ingevoegd in titel XVI ‘Toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen’ - hoofdstuk Vbis ‘Opsporing van milieumisdrijven’.

weigering om mee te werken aan de identiteitscontrole na vaststelling van een milieumisdrijf of -inbreuk voor de toepassing van artikel 4 van het voorontwerp.

In het kader van de opsporing van milieumisdrijven in artikel 14 van het voorontwerp geldt dit vermoeden niet voor verboden gemotoriseerd verkeer in natuurgebied.

3.3.1. De reikwijdte van het ontworpen vermoeden in artikel 4 van het voorontwerp (enkel milieumisdrijven of ook milieu-inbreuken)⁹ is relevant voor het onderzoek naar de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest, nu milieu-inbreuken zijn omschreven in artikel 16.1.2 DABM en bij artikel 16.6.1 DABM zijn ‘gedepenaliseerd’, zodat zij enkel worden gehandhaafd via bestuurlijke handhaving.

In zijn advies 64.535/3¹⁰ bracht de Raad van State, afdeling Wetgeving, met betrekking tot de bevoegdheid om het bestuurlijk toezicht en de bestuurlijke handhaving te regelen, het volgende in herinnering:

“De bepalingen van het voorontwerp die ertoe strekken het bestuurlijk toezicht en de bestuurlijke handhaving te regelen, vinden hun bevoegdheidsrechtelijke grondslag in de materiële bevoegdheden op grond waarvan de decreten worden aangenomen die, overeenkomstig artikel 3 van het voorontwerp, het aan te nemen decreet geheel of gedeeltelijk van toepassing verklaren op Vlaamse regelgeving.

Volgens het Grondwettelijk Hof veronderstelt de uitoefening door de gemeenschappen en de gewesten van hun door de Grondwet of de bijzondere wetten toegewezen bevoegdheden immers dat zij in die aangelegenheden de nodige handhavingsmaatregelen kunnen bepalen,¹¹ met inbegrip van de modaliteiten waarmee die handhavingsmaatregelen kunnen worden afgedwongen.¹²

Op grond hiervan kunnen de gemeenschappen en de gewesten bijvoorbeeld administratieve sancties opleggen, die geen straffen zijn in de zin van artikel 11 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.¹³ Zij kunnen tevens ambtenaren die onder hun bevoegdheid ressorteren met opdrachten van toezicht op de naleving van hun normen belasten, en de wijze bepalen waarop zij hun bevindingen moeten rapporteren,¹⁴ zonder evenwel de vorm van de strafvervolgning te mogen regelen.^{15,16}

⁹ Artikel 14 van het voorontwerp betreft enkel milieumisdrijven en geen milieu-inbreuken.

¹⁰ Adv.RvS 64.535/3 van 10 januari 2019 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het kaderdecreet van 22 maart 2019 ‘betreffende de bestuurlijke handhaving’, *Parl.St.* Vl.Parl. 2018-19, nr. 1825/1.

¹¹ Voetnoot 4 uit het geciteerde advies: GwH 28 oktober 2004, nr. 168/2004, B.5.2; GwH 24 februari 2011, nr. 29/2011, B.6.2 (wat de gewestbevoegdheid inzake ruimtelijke ordening en leefmilieu betreft). Zie ook GwH 29 juni 1989, nr. 18/89, B.8.a.

¹² Voetnoot 5 uit het geciteerde advies: GwH 17 september 2015, nr. 113/2015, B.7.1.

¹³ Voetnoot 6 uit het geciteerde advies: GwH 6 december 2000, nr. 127/2000, B.13.5.

¹⁴ Voetnoot 7 uit het geciteerde advies: GwH 15 juli 1999, nr. 92/99, B.6.

¹⁵ Voetnoot 8 uit het geciteerde advies: GwH 29 juni 1989, nr. 18/89, B.6.

¹⁶ In het kader van bestuurlijke handhaving/administratieve boetes, zijn er bijv. vermoedens dat de kentekenplaathouder de overtreder is:

- artikel 8/1 van het decreet van 27 november 2015 ‘betreffende lage- emissiezones’;
- artikel 3.4.1/1 en artikel 3.2.18 van de ordonnantie van 2 mei 2013 ‘houdende het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing’.

3.3.2. De bevoegdheidsvraag betreffende milieumisdrijven in het kader van het strafrechtelijk onderzoek (artikelen 4 en 14 van het voorontwerp) rijst in het licht van artikel 11 BWHI, naar luid waarvan binnen de grenzen van de bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten de decreten:

- de hoedanigheid van agent of officier van gerechtelijke politie kunnen toekennen aan de beëdigde ambtenaren van de gemeenschaps- of gewestregering of van instellingen die onder het gezag of het toezicht van de gemeenschaps- of gewestregering ressorteren;

- de bewijskracht kunnen regelen van processen-verbaal;

- de gevallen kunnen bepalen waarin een huiszoeking kan plaatshebben.

Bij de uitoefening van de voormelde bevoegdheden mag de decreetgever evenwel niet de bevoegdheden van de federale overheid betreden, behoudens indien een beroep zou kunnen worden gedaan op de in artikel 10 BWHI bedoelde impliciete bevoegdheden en op voorwaarde dat aan de toepassingsvoorwaarden van dat artikel is voldaan.

In het licht hiervan rijst de vraag of het invoeren van een vermoeden van schuld in het kader van de vaststelling van milieumisdrijven past binnen de bevoegdheden waarover het Vlaamse Gewest op grond van artikel 11 BWHI beschikt.

In tegenstelling tot de verhoorbevoegdheid in het ontworpen artikel 16.5.13, § 1, eerste lid, DABM (artikel 15 van het voorontwerp) geeft de memorie van toelichting, wat het instellen van het wettelijk weerlegbaar vermoeden van schuld betreft, geen bevoegdheidsrechtelijke verantwoording.

3.3.3. Dienaangaande ondervraagd, gaf de gemachtigde de volgende duiding:

“Voor wat betreft de vraag naar de gewestbevoegdheid op grond waarvan door de ontwerpartikelen 4 en 14 het vermoeden van schuld in hoofde van de kentekenhouder wordt ingevoerd, kunnen we u het volgende antwoorden.

Zoals in de ontwerpmemorie wordt aangegeven, wordt het vermoeden ingevoerd omdat de handhavers op het terrein regelmatig geconfronteerd worden met moeilijkheden om de bestuurder betrokken bij een overtreding te identificeren, bijvoorbeeld wanneer deze wegvucht of zich weigert te identificeren. De invoering in bepaalde omstandigheden van onderhavig weerlegbaar vermoeden is een belangrijk hulpmiddel voor de identificatie die op zijn beurt noodzakelijk is om een efficiënte handhaving mogelijk te maken. Het voorzien van bijkomende mogelijkheden tot identificatie van een overtreder, is een handhavingsinstrument. De aannahme van dergelijke handhavingsbepalingen maakt deel uit van de volheid van bevoegdheid voor de betrokken materie, in casu de bevoegdheden van het Vlaamse Gewest voor leefmilieu, waterbeleid, landinrichting en natuurbehoud, zoals vermeld in artikel 6, § 1, II en III van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 tot Hervorming der Instellingen. Voor zover zij er niet anders over hebben beschikt, moeten de Grondwetgever en de bijzondere wetgever worden geacht aan de gemeenschappen en de gewesten de volledige bevoegdheid te hebben toegekend tot het uitvaardigen van regels die eigen zijn aan de aan hen toegewezen aangelegenheden (Zie onder meer arrest GwH 2010/59, overweging B.6.2 & GwH 2010/89, overweging B.5.1). (zie punt 41 van de ontwerpmemorie) De invoering van het vermoeden is ondermeer geïnspireerd op het vermoeden in hoofde van de kentekenhouder dat is opgenomen in artikel 67bis

Wegverkeerswet. Dat vermoeden was het voorwerp van het arrest 27/2000 van het Grondwettelijk Hof en werd ingesteld ten behoeve van de verkeersveiligheid. Het Hof stelt: ‘B.4. Wanneer vaststaat dat een overtreding is begaan met een motorvoertuig, vermag de wetgever op wettige wijze aan te nemen dat de dader van die overtreding normalerwijze de persoon is die het voertuig op zijn naam heeft laten inschrijven. ...’ (zie ook arrest Grondwettelijk Hof nr. 16/2017, overweging B.11.1).

Ter zake kan ook verwezen worden naar de toepassing van het in artikel 33 van de wet van 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties opgenomen vermoeden van schuld in hoofde van de houder van de kentekenplaat van een voertuig en dit in samenhang met het feit dat het Grondwettelijk Hof in verscheidene arresten verwijst naar de parlementaire voorbereiding waarin wordt gesteld dat de bevoegdheid die in de GAS-wet aan de gemeenten gegeven wordt om een sanctie te kunnen opleggen voor de overtredingen inzake het stilstaan en parkeren enkel betrekking kan hebben op de overtredingen inzake het stilstaan en parkeren die onder de federale bevoegdheid blijven vallen. (zie arrest GH nr. 44/2015, overweging B.12.3 en arrest GH nr. 16/2017, overweging B.12.5) *A contrario* en logischerwijs kan een vermoeden in hoofde van de kentekenhouder voor de overtredingen inzake het stilstaan en parkeren die tot de gewestelijke bevoegdheid behoren, enkel door het Gewest ingevoerd worden.

De invoering van een weerlegbaar vermoeden in hoofde van de kentekenhouder zoals voorzien in dit ontwerpdecreet heeft voor welbepaalde overtredingen een verlichting van de bewijslast in hoofde van het Openbaar Ministerie tot gevolg, doch het vermoeden kan steeds worden weerlegd met alle middelen van het recht. Het ontwerpdecreet sluit dan ook geen bestaande bewijsmiddelen uit.”

3.3.4. De door de gemachtigde gegeven toelichting heeft in essentie betrekking op de bestuurlijke handhaving en kan niet worden bijgetreden wat betreft het invoeren van een vermoeden van schuld met betrekking tot milieumisdrijven.

Het invoeren van een vermoeden van schuld wijkt af van het beginsel volgens hetwelk de bewijslast op de vervolgende partij weegt.¹⁷ Het betreft het vermoeden van onschuld, dat een leidend beginsel, een basisprincipe en zelfs een fundament van het strafprocesrecht vormt.¹⁸ *In concreto* wordt de omvang van de bewijslast van de vervolgende partij hiermee beïnvloed en wordt de bewijslast verschoven.¹⁹

Met dit vermoeden van schuld wordt een element van de strafrechtspleging geregeld dat gelet op artikel 11 BWHI niet tot de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest behoort, zodat de ontworpen regeling enkel kan worden aangenomen wanneer de precieze draagwijdte ervan wordt verduidelijkt en wordt aangetoond dat is voldaan aan de voorwaarden om een beroep te doen op de impliciete bevoegdheden, namelijk dat de ontworpen bepalingen noodzakelijk zijn voor de uitoefening van de gewestbevoegdheid, dat de betrokken federale voorbehouden aangelegenheden zich lenen tot differentiatie, en dat de impact op de federale bevoegdheden marginaal is.

¹⁷ GwH 21 maart 2000, nr. 27/2000, B.4.

¹⁸ P. DUINSLAGER, “Het vermoeden van onschuld”, *RW* 2017-18, afl. 17, p. 643 en volgende.

¹⁹ R. VERSTRAETEN en F. VERBRUGGEN, *Strafrecht en strafprocesrecht voor bachelors*, Antwerpen, Intersentia, 2018, nr. 1414.

Indien kan worden aangetoond dat aan de voornoemde voorwaarden is voldaan, zal een deugdelijke verantwoording dienaangaande dienen te worden opgenomen in de memorie van toelichting.

VORMVEREISTEN

4. Het voorliggende voorontwerp bevat regels betreffende de verwerking van persoonsgegevens.

Bij de adviesaanvraag is advies nr. 2022/052 gevoegd dat de Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens op 14 juni 2022 heeft uitgebracht.

Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, reeds in tal van adviezen heeft opgemerkt, dient met betrekking tot die bepalingen niet enkel het advies te worden ingewonnen van de Vlaamse toezichtcommissie, maar ook het advies van de (federale) Gegevensbeschermingsautoriteit bedoeld in de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’. Het is immers die autoriteit die belast is met het toezicht op de naleving van de ‘algemene’ regels inzake de verwerking van persoonsgegevens, met inbegrip van de algemene regels die de federale overheid ter uitvoering van de algemene verordening gegevensbescherming²⁰ heeft vastgesteld. Daaronder valt ook de bevoegdheid om, wat die regels betreft, advies te geven teneinde te voldoen aan de adviesverplichting waarin artikel 36, lid 4, van de algemene verordening gegevensbescherming, gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van die verordening, voorziet.²¹

De conclusie is dan ook dat het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit alsnog moet worden ingewonnen vooraleer het voorontwerp doorgang kan vinden.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKINGEN

5. De ontworpen artikelen 16.3.23, derde lid, DABM (artikel 2 van het voorontwerp) en 6.2.5, vierde lid, VCRO (artikel 18, 3°, van het voorontwerp) bepalen dat het verslag van vaststelling van een milieu-inbreuk of een stedenbouwkundige inbreuk geldt tot bewijs van het tegendeel.

²⁰ Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’.

²¹ Adv.RvS 61.267/2/AV van 27 juni 2017 over het voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 3 december 2017, *Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 54-2648/001, 106-115 (opmerkingen 1 tot 6) en 117 (opm. 3).

5.1. De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft in zijn advies 54.879/1 van 24 januari 2014²², met betrekking tot de bijzondere bewijswaarde van de processen-verbaal waarin stedenbouwkundige misdrijven worden vastgesteld, het volgende opgemerkt:

“10. In het ontworpen artikel 6.2.4, eerste lid, van de Codex wordt onder meer bepaald dat de processen-verbaal waarin de misdrijven omschreven in dit hoofdstuk worden vastgesteld, gelden tot bewijs van het tegendeel.

Het Grondwettelijk Hof heeft erop gewezen dat een dergelijke regel een uitzondering vormt op de algemene regel dat een proces-verbaal geldt als een loutere inlichting en derhalve ook op de regel van de vrije bewijslevering in strafzaken, waarbij de rechter, naar eigen overtuiging, de bewijswaarde beoordeelt van een bepaald element. Voor het verschil in behandeling dat eruit voortvloeit dient dan ook een redelijke verantwoording te bestaan en het mag de rechten van de beklaagde niet op een onevenredige wijze beperken. Het Hof heeft er eveneens op gewezen dat het zeer technische karakter van de regelgeving en de daarmee samenhangende moeilijkheid om de inbreuken op die regelgeving vast te stellen, van aard kunnen zijn om het niet onredelijk te maken dat aan processen-verbaal die door de aangestelde ambtenaren worden opgesteld, een bijzondere wettelijke bewijswaarde wordt toegekend.

Het staat aan de stellers van het ontwerp om zich ervan te vergewissen dat de ontworpen regeling als dermate technisch kan worden beschouwd dat kan worden gebillijkt dat aan de betrokken processen-verbaal bewijswaarde wordt verleend tot het tegendeel is bewezen. In bevestigend geval verdient het aanbeveling dat zij de verantwoording voor dat oordeel opnemen in de memorie van toelichting”.²³

5.2. Met de ontworpen bepalingen wensen de stellers van het voorontwerp de bijzondere bewijswaarde ook toe te kennen aan de verslagen waarbij milieu-inbreuken of stedenbouwkundige inbreuken worden vastgesteld.

De bijzondere bewijswaarde voor dergelijke vaststellingen wordt in de memorie van toelichting als volgt verantwoord:

“In een eerste toegevoegd lid wordt de bijzondere bewijswaarde ingevoerd voor de vaststellingen betreffende een milieu-inbreuk in een verslag van vaststelling door een bevoegde toezichthouder. Immers, het depenaliseren van bepaalde schendingen heeft op zich geen invloed op de wijze waarop ze kunnen vastgesteld worden zodat aansluiting wordt gemaakt met de bewijswaarde geldend voor de vaststelling van milieumisdrijven. De depenalisering van bepaalde schendingen mag immers niet tot gevolg hebben dat ze moeilijker te bewijzen worden. Deze bewijswaarde tot bewijs van het tegendeel is, zoals ook voor processen-verbaal wordt aangenomen, enkel gehecht aan de materiële

²² Adv.RvS 54.879/1 van 24 januari 2014 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning’, *Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2419/1, 217. Zie ook vaste adviespraktijk o.a. adv.RvS 67.422/1 van 25 mei 2020 over een ontwerp dat heeft geleid tot het bijzondere machtenbesluit nr. 2020/030 van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 28 mei 2020 ‘betreffende steun aan zelfstandigen en ondernemingen die een terugval van activiteit ondergaan als gevolg van de gezondheidscrisis COVID-19’ en adv.RvS 66.858/1 en 66.859/1 van 24 januari 2020 over een wetsvoorstel ‘houdende diverse bepalingen met betrekking tot de betaling van de factuur en tot wijziging van de wet van 20 december 2002 betreffende de minnelijke invordering van schulden van de consumenten’ en bijhorende amendementen, *Parl.St.* Kamer 2019-20, nr. 267/6.

²³ Zie ook GwH 6 april 2000, nr. 40/2000, B.14.1; GwH 14 februari 2001, nr. 16/2001, B.12.1; GwH 14 oktober 2010, nr. 111/2010, B.12.3; GwH 19 december 2013, nr. 178/2013, B.8; GwH 17 maart 2016, nr. 45/2016, B.4.

vaststellingen die de toezichthouder zelf heeft gedaan en waarvoor hij de bijzondere vaststellingsbevoegdheid heeft.”

De hierboven geciteerde toelichting lijkt niet redelijk te verantwoorden waarom de verslagen van vaststelling met een bijzondere bewijswaarde moeten worden omkleed. Het valt immers niet meteen in te zien waarom sommige inbreuken, zoals het uitvoeren van bepaalde meldingsplichtige handelingen zonder voorafgaande melding (artikel 6.2.2, 3°, VCRO) of het in stand houden van de gevolgen van bepaalde stedenbouwkundige misdrijven (artikel 6.2.2, 1°, VCRO), dermate moeilijk te bewijzen of vast te stellen zouden zijn, of dat de vaststelling daarvan als dermate technisch kan worden beschouwd, dat kan worden gebillijkt dat aan de betrokken verslagen een bijzondere bewijswaarde wordt verleend.

In het licht van de aangehaalde rechtspraak dient bij afwezigheid van een redelijke verantwoording met betrekking tot het toekennen van een bijzondere bewijswaarde aan de processen-verbaal bedoeld in de ontworpen artikelen 16.3.23, derde lid, DABM (artikel 2 van het voorontwerp) en 6.2.5, vierde lid, VCRO (artikel 18, 3°, van het voorontwerp), van deze bewijswaarde te worden afgezien.

6. Het ontworpen artikel 16.3.26^{ter}, § 1, DABM²⁴ (artikel 4 van het voorontwerp) en het ontworpen artikel 16.5.11^{bis}, § 1, DABM²⁵ (artikel 14 van het voorontwerp) voeren een weerlegbaar wettelijk vermoeden in voor de houder van de kentekenplaat van een motorvoertuig dat ingeschreven is op naam van een natuurlijke persoon.²⁶

6.1. Het strafrechtelijk vermoeden van onschuld waarvan de artikelen 6, § 2, van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), 14, lid 2, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR) en 48, lid 1, van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie de uitdrukking zijn, houdt in dat eenieder die wegens een strafbaar feit wordt vervolgd, voor onschuldig wordt gehouden totdat zijn schuld volgens de wet wordt bewezen.

²⁴ Ingevoegd in titel XVI ‘Toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen’ - hoofdstuk III ‘Toezicht’.

²⁵ Ingevoegd in titel XVI ‘Toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen’ - hoofdstuk Vbis ‘Opsporing van milieumisdrijven’.

²⁶ Zoals de regeling hier is uitgewerkt, is deze vergelijkbaar met artikel 67^{bis} van de Wegverkeerswet, dat luidt:

“Wanneer een overtreding van deze wet en haar uitvoeringsbesluiten is begaan met een motorvoertuig, ingeschreven op naam van een natuurlijke persoon, en de bestuurder bij de vaststelling van de overtreding niet geïdentificeerd werd, wordt vermoed dat deze is begaan door de houder van de kentekenplaat van het voertuig.

De houder van de kentekenplaat kan dit vermoeden weerleggen door met elk middel te bewijzen dat hij niet de bestuurder was op het ogenblik van de feiten. In dat geval is hij ertoe gehouden om de identiteit van de onmiskenbare bestuurder kenbaar te maken, behalve wanneer hij diefstal, fraude of overmacht kan bewijzen.

De kennisgeving van de identiteit van de bestuurder dient te gebeuren binnen een termijn van vijftien dagen te rekenen vanaf de dag waarop de houder van de kentekenplaat kan bewijzen dat hij niet de bestuurder was op het ogenblik van de feiten.

De Koning kan de formaliteiten bepalen die gevolgd dienen te worden bij het weerleggen van het vermoeden en de overmaking van de identiteit.

De politierechtbank van de plaats waar de overtreding, bedoeld in het eerste lid, is gepleegd, is bevoegd.”

Wat het weerlegbaar vermoeden van schuld betreft, vervat in het voornoemde artikel van de Wegverkeerswet, stelde het Grondwettelijk Hof reeds dat dat een verlichting van de bewijslast betreft die rust op het openbaar ministerie (GwH 21 maart 2000, nr. 27/2000, B.3; GwH 11 januari 2007, nr. 5/2007, B.7.1). Dat vermoeden wijkt af van het beginsel volgens hetwelk de bewijslast op de vervolgende partij weegt (GwH 19 december 2013, nr. 178/2013, B.7).

Wettelijke vermoedens zijn in beginsel niet in strijd met het vermoeden van onschuld.²⁷ Zij moeten evenwel een redelijk verband van evenredigheid vertonen met het wettig nagestreefde doel,²⁸ waarbij rekening moet worden gehouden met de ernst van de zaak en waarbij het recht van verdediging moet worden gevrijwaard.²⁹⁻³⁰

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens aanvaardt het bestaan van juridische of feitelijke vermoedens. In strafzaken moeten deze binnen redelijke grenzen blijven waarbij rekening wordt gehouden met het belang van de inzet en met de eerbied voor het recht van verdediging. Door het instellen van vermoedens vermag de wetgever aan de rechter niet elke beoordelingsruimte te ontnemen waardoor het vermoeden van onschuld ongedaan gemaakt zou worden³¹ of waardoor het leveren van het tegenbewijs louter theoretisch wordt en niet effectief. Dit is het geval wanneer de beklaagde de kans krijgt om één of meer bestanddelen te betwisten en wanneer de vermoedens niet als een automatisme worden toegepast, maar worden versterkt door de gegevens van de zaak.³² Er moet een redelijke verhouding bestaan tussen het ingestelde vermoeden en het rechtmatig beoogde doel.³³⁻³⁴

6.2. Er dient eveneens te worden verwezen naar richtlijn (EU) 2016/343 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 ‘betreffende de versterking van bepaalde aspecten van het vermoeden van onschuld en van het recht om in strafprocedures bij de terechtzitting aanwezig te zijn’. In overweging 22 van die richtlijn wordt onder meer vermeld dat dergelijke vermoedens binnen redelijke grenzen moeten blijven, rekening houdend met het belang van wat er op het spel staat en de handhaving van de rechten van de verdediging, dat daarnaast de gehanteerde middelen in redelijke verhouding dienen te staan tot het legitieme doel dat wordt nagestreefd en dat dergelijke vermoedens moeten weerlegbaar zijn en in ieder geval alleen dan mogen worden gebruikt wanneer de rechten van de verdediging worden geëerbiedigd.

6.3. Uit de memorie van toelichting blijkt dat het nagestreefde doel van het ontworpen vermoeden van strafrechtelijke schuld in hoofde van de kentekenplaathouder erin bestaat een hiaat bij het uitvoeren van de toezichtsoopdrachten op te vangen teneinde de identificatie van de vermoedelijke overtreder gemakkelijker te achterhalen en aldus de handhaving efficiënter te maken.³⁵

²⁷ In die zin EHRM 7 oktober 1988, *Salabiaku t. Frankrijk*, § 28; EHRM 20 maart 2001, *Telfner t. Oostenrijk*, § 16.

²⁸ EHRM 23 juli 2002, *Janosevic t. Zweden*, § 101; EHRM 23 juli 2002, *Västberga Taxi Aktiebolag en Vulic t. Zweden*, § 113.

²⁹ EHRM 4 oktober 2007, *Anghel t. Roemenië*, § 60.

³⁰ Cf. GwH 27 mei 2010, nr. 61/2010, B.3.1-B.3.2; GwH 9 februari 2017, nr. 16/2017, B.10; GwH 18 november 2021, nr. 158/2021, B.25.

³¹ EHRM 7 oktober 1988, *Salabiaku t. Frankrijk*, 10219/83, § 27-28; EHRM 8 april 2004, *Weh t. Oostenrijk*, 38544/97, § 46.

³² R. VERSTRATEN en F. VERBRUGGEN, *Strafrecht en strafprocesrecht voor bachelors*, Antwerpen, Intersentia, 2018, nr. 1414.

³³ EHRM 19 oktober 2004, *Falk t. Nederland*, 66273/01.

³⁴ A. BLOCH, “Hoe weerlegbaar is het weerlegbaar vermoeden van artikel 67bis Wegverkeerswet? Komt het recht op een eerlijk proces in het gedrang?”, *T. Strafr.* 2020, afl. 2, 95.

³⁵ Per milieumisdrijf wordt in de memorie van toelichting nog een bijkomende verantwoording gegeven.

De opgesomde gevallen betreffen allemaal milieumisdrijven waarvoor volgens de memorie van toelichting de identiteit van de vermoedelijke overtreder op geen afdoende wijze kan worden vastgesteld.

Dat vermoeden van schuld in hoofde van de kentekenhouder betreft overeenkomstig de ontworpen artikelen 16.3.26*ter*, § 2, en 16.5.11*bis*, § 2, DABM een weerlegbaar vermoeden, dat betekent dat de kentekenhouder het vermoeden kan weerleggen door alle middelen van het recht, waarbij in dat geval de kentekenhouder ertoe verplicht is om de identiteit van de bestuurder binnen een bepaalde termijn mee te delen aan de toezichthouder in het kader van de uitoefening van diens toezichtsoopdracht en hij van voormelde mededelingsplicht wordt ontheven wanneer hij diefstal, overmacht of fraude kan bewijzen.

6.3.1. Wanneer de kentekenhouder op wie het vermoeden van schuld rust, wil betwisten dat hij de vermoedelijke overtreder is, rust op hem de plicht om de identiteit van de bestuurder van het voertuig kenbaar te maken, tenzij hij diefstal, fraude of overmacht kan bewijzen (ontworpen artikel 16.3.26*ter*, § 2, DABM (artikel 4 van het voorontwerp) en ontworpen artikel 16.5.11*bis*, § 2, DABM (artikel 14 van het voorontwerp)).

6.3.2. Deze verplichting,³⁶ die geënt lijkt op het in artikel 67*bis* van de wet van 16 maart 1968 ‘betreffende de politie over het wegverkeer’ (hierna: Wegverkeerswet) uitgewerkte weerlegbaar vermoeden, lijkt omwille van de aard van de beoogde misdrijven niet juridisch sluitend te zijn, nu de verplichting om de identiteit van de echte bestuurder kenbaar te maken niet noodzakelijk zal leiden tot de identificatie van de pleger van het milieumisdrijf.

In deze hypothese zal in het licht van richtlijn (EU) 2016/343 de evenredigheid van het ontworpen vermoeden dienen te worden aangetoond in de memorie van toelichting.

Voorts dient te worden opgemerkt dat de ontworpen regeling ertoe kan leiden dat de strafrechtelijke schuld in hoofde van de kentekenplaathouder in aanmerking genomen wordt, zelfs al zou deze laatste bewijselementen aanvoeren op basis waarvan aangetoond kan worden dat hij op het ogenblik van de feiten niet de bestuurder van het betrokken voertuig was, maar daarbij geen bewijs kan leveren van diefstal, fraude, overmacht of van de identiteit van de dader op het ogenblik van de feiten.

Een dergelijke beperking van de mogelijkheid tot weerlegging van het vermoeden van schuld dat rust op de kentekenplaathouder kan niet in overeenstemming geacht worden met het beginsel van het vermoeden van onschuld, dat onder meer in artikel 6, § 2, van het EVRM³⁷ geformuleerd is, en zou bij de uitvoering ervan aanleiding kunnen geven tot een schending van het

³⁶ Artikel 16 van het voorontwerp bestraft de personen die opzettelijk de identiteit van de bestuurder niet meedelen in strijd met de ontworpen artikelen 16.3.26*ter*, §§ 2 en 3, en 16.5.11*bis*, §§ 2 en 3, DABM.

³⁷ Zie in die zin ook GwH 9 februari 2017, nr. 16/2017, B.10 tot B.12.2.

fundamentele beginsel van het persoonlijke karakter van de straffen,³⁸ zoals dat onder meer uit die verdragsbepaling voortvloeit.³⁹

6.3.3. Daarnaast dient te worden benadrukt dat overeenkomstig het ontworpen artikel 16.6.1, § 2, 2°/2, DABM (artikel 16 van het voorontwerp) de personen die opzettelijk de identiteit van de bestuurder niet meedelen in strijd met de artikelen 16.3.26*ter*, §§ 2 en 3, en 16.5.11*bis*, §§ 2 en 3, DABM bestraft worden met een gevangenisstraf van één maand tot één jaar en een geldboete van 100 euro tot 100.000 euro of met één van die straffen. Deze bepaling, die vergelijkbaar is met de strafbaarstelling opgenomen in artikel 29*ter*, tweede lid, van de Wegverkeerswet⁴⁰, doet vragen rijzen in het licht van het recht op een eerlijk proces.

De verplichting om de bestuurder te identificeren is onlosmakelijk verbonden met de betwisting door de houder van de kentekenplaat van het feit dat hij reed.

De houder van de kentekenplaat kan betwisten dat hij de bestuurder was, maar in dat geval moet hij kennis geven van de identiteit van de onmiskenbare bestuurder. Weigert hij de bestuurder aan te duiden, dan is daaraan een zware straf verbonden. Deze is van aard om de houder van de kentekenplaat die de identiteit van de bestuurder niet wenst prijs te geven, te doen afzien van zijn recht om te betwisten dat hij het voertuig bestuurde. Dit komt erop neer dat hij onder dreiging van een zware straf afziet van de mogelijkheid zich te verdedigen.

De dreiging met een straf beperkt zich dus niet tot de identificatie van de bestuurder, maar heeft ook een directe invloed op de uitoefening van het recht zich te verdedigen door het weerleggen van het vermoeden.⁴¹

De bestraffing van de weigering de bestuurder te identificeren is alleen aanvaardbaar in de mate dat die weigering als een feit wordt beschouwd dat losstaat van het milieumisdrijf.

³⁸ Zie over dat beginsel GwH 3 april 2014, nr. 65/2014, B.7.2: “Het fundamentele beginsel van het persoonlijke karakter van de straffen vereist dat een straf slechts kan worden opgelegd aan degene die het misdrijf heeft gepleegd of eraan heeft deelgenomen (...). Dat beginsel wordt geschonden indien een strafsancie wordt opgelegd aan een derde die niet verantwoordelijk kan worden gesteld voor het misdrijf. Het beginsel van het persoonlijke karakter van de straffen is eveneens van toepassing op bijkomende straffen.”

³⁹ Zie EHRM 29 augustus 1997, *A.P., M.P. en TP t. Zwitserland*, § 48; adv.RvS 62.292/4 van 13 november 2017 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 6 maart 2018 ‘ter verbetering van de verkeersveiligheid’, *Parl.St.* Kamer 2017-18, nr. 2868/1, (52) 54-56.

⁴⁰ “Met gevangenisstraf van vijftien dagen tot twee jaar en met geldboete van 50 euro tot 4000 euro of met een van die straffen alleen, wordt gestraft, hij die de verplichting bedoeld in artikel 67*bis*, tweede lid, tweede zin, niet nakomt. De rechter kan bovendien het verval van het recht tot het besturen van een motorvoertuig uitspreken voor een duur van ten minste acht dagen en ten hoogste vijf jaar of levenslang. Deze straffen worden verdubbeld bij herhaling binnen drie jaar te rekenen van de dag van de uitspraak van een vorig veroordelend vonnis dat in kracht van gewijsde is gegaan.”

⁴¹ A. BLOCH, “Hoe weerlegbaar is het weerlegbaar vermoeden van artikel 67*bis* Wegverkeerswet? Komt het recht op een eerlijk proces in het gedrang?”, *T. Strafr.* 2020, afl. 2, 97.

6.3.4. Uit de voornoemde overweging bij richtlijn (EU) 2016/343 blijkt dat “vermoedens binnen redelijke grenzen moeten blijven, rekening houdend met het belang van wat er op het spel staat”.

Door de ontworpen regeling wordt een weerlegbaar wettelijk vermoeden ingevoerd voor de houder van de kentekenplaat van een motorvoertuig dat ingeschreven is op naam van een natuurlijke persoon.

Gevraagd wat dient te worden verstaan onder het begrip “motorvoertuig” antwoordde de gemachtigde:

“Het begrip motorvoertuig dient geïnterpreteerd te worden in zijn spraakgebruikelijke betekenis. Daarbij kan aangestipt worden dat de Wegverkeerswet van 16 maart 1968 veel bepalingen omtrent motorvoertuigen bevat maar zelf geen definitie van motorvoertuig geeft. De Wegcode van 1 december 1975 bevat wel een definitie die eigenlijk de spraakgebruikelijke betekenis weergeeft (zie hieronder artikel 2.16).

artikel 2.16. <Oud art. 2.15.> ‘Motorvoertuig’, elk voertuig uitgerust met een motor, bestemd om op eigen kracht te rijden.

Wel zal, aangezien de ontwerpregeling gaat over het invoeren van een weerlegbaar vermoeden in hoofde van de kentekenhouder van een motorvoertuig, het toepassingsgebied van de verplichting om op het motorvoertuig dat in het verkeer gebracht wordt een kenteken aan te brengen, een rol spelen (zie Koninklijk besluit van 20 juli 2001 betreffende de inschrijving van voertuigen).

Alle motorvoertuigen die in het verkeer worden gebracht en beschikken over een officieel kenteken, zijn gevat door het vermoeden. Er is ook geen reden om wat betreft de toepassing van het vermoeden voor de betrokken milieuschendingen een uitzondering te voorzien voor bepaalde categorieën van motorvoertuigen.”

Op de vraag of het ontworpen vermoeden ook kan ingeroepen worden door de houder van de kentekenplaat van een motorfiets of aanhangwagen, antwoordde de gemachtigde:

“Het vermoeden geldt ook voor motorfietsen, bromfietsen en aanhangwagens, voor zover ze voorzien zijn van een kenteken. In dat verband kan gewezen worden op de nadere regelingen [onder meer] opgenomen in het KB van 20 juli 2001⁴² betreffende de

⁴² Artikel 2. § 1. Een voertuig mag slechts in het verkeer worden gebracht als het ingeschreven is en de nummerplaat draagt die bij de inschrijving werd toegekend.

§2. De inschrijving is echter niet verplicht voor:

1° de voertuigen die gebruikt worden door het ministerie van landsverdediging. Deze voertuigen vallen onder een bijzondere regeling die vastgesteld wordt na onderling akkoord tussen de minister enerzijds en de minister tot wiens bevoegdheid landsverdediging behoort anderzijds;

2° de voertuigen die op geldige wijze voorzien zijn van een kentekenplaat bedoeld in artikel 2 van het koninklijk besluit van 8 januari 1996 tot regeling van de inschrijving van de commerciële platen voor motorvoertuigen en aanhangwagens;

3° de voertuigen die uitsluitend voor hun in- of uitvoer gebruik maken van de openbare wegen die binnen de omschrijving van de zee- of rivierhavens gelegen zijn tussen de laad- en losplaats, of tussen één dezer plaatsen en de opslag- of standplaats;

4° de aanhangwagens waarvan de toelaatbare maximummassa niet meer bedraagt dan 750 kg;

5° de landbouw- en bosbouwaanhangwagens, behalve indien die worden aangewend om vervoer voor rekening van derden te verrichten, evenals de verwisselbare getrokken machines;

6° de aanhangwagens die uitsluitend gebruik maken van de wegen die binnen de omschrijving van de lucht-, zee- of de rivierhavens gelegen zijn;

inschrijving van voertuigen alsook op de overgangsregeling opgenomen in het Koninklijk besluit van 18 november 2015 betreffende de regularisatie van de inschrijving van de bromfietsen en lichte vierwielers en tot wijziging van het koninklijk besluit van 20 juli 2001 betreffende de inschrijving van voertuigen.

Het door de gemachtigde gegeven antwoord, waarin enerzijds wordt gesteld dat het begrip “motorvoertuig” dient te worden begrepen in zijn gebruikelijke betekenis en anderzijds wordt aangegeven dat het ontworpen vermoeden ook van toepassing is wanneer aanhangwagens zijn betrokken bij de vaststelling van milieumisdrijven, leidt tot rechtsonzekerheid.

Bijgevolg dient de ontworpen regeling zo te worden aangepast dat geen onduidelijkheid bestaat over het begrip “motorvoertuig” en bij uitbreiding over het toepassingsgebied van het ontworpen vermoeden.

Tot slot dienen de indieners van het voorontwerp erover te waken dat voor elk milieumisdrijf waarvoor het ontworpen vermoeden wordt ingevoerd, de evenredigheid ervan met het nagestreefde doel worden toegelicht in de memorie van toelichting.⁴³

7. Volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof is een verschil in behandeling slechts verenigbaar met de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie, wanneer dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld, rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betrokken maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.⁴⁴

7.1. In tegenstelling tot het ontworpen artikel 16.3.26ter, § 1, 2°, DABM (artikel 4 van het voorontwerp) wordt in het ontworpen artikel 16.5.11bis DABM (artikel 14 van het voorontwerp) in het kader van de opsporing, geen vermoeden van schuld ingesteld voor een overtreding van de artikelen 12novies en 35, § 2, eerste lid, 2°, van het decreet van 21 oktober 1997 ‘betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu’.

In het licht van het grondwettelijk gewaarborgde gelijkheidsbeginsel, moet dit verschil in behandeling kunnen worden verantwoord.

7° de voertuigen en hun aanhangwagens die uitsluitend gebruikt worden voor folkloristische manifestaties, en slechts bij uitzondering op de openbare weg komen ofwel ter gelegenheid van door de gemeente toegelaten folkloristische manifestaties, of op de weg er naar toe ofwel voor proefritten met het oog op die manifestaties;

8° de aanhangwagens van een toeristische miniatuurtreinsleep;

9° de werfaanhangwagens;

10° gemotoriseerde rijwielen.

⁴³ Zo is bijvoorbeeld de verantwoording m.b.t. de inbreuken op de jachtwetgeving zo algemeen geformuleerd en geldt het vermoeden voor alle milieumisdrijven voor dat decreet, dat vragen kunnen rijzen bij de evenredigheid ervan.

⁴⁴ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Zie bv.: GwH 17 juli 2014, nr. 107/2014, B.12; GwH 25 september 2014, nr. 141/2014, B.4.1; GwH 30 april 2015, nr. 50/2015, B.16; GwH 18 juni 2015, nr. 91/2015, B.5.1; GwH 16 juli 2015, nr. 104/2015, B.6; GwH 16 juni 2016, nr. 94/2016, B.3; GwH 18 mei 2017, nr. 60/2017, B.11; GwH 15 juni 2017, nr. 79/2017, B.3.1; GwH 19 juli 2017, nr. 99/2017, B.11; GwH 28 september 2017, nr. 104/2017, B.8; GwH 3 februari 2022, nr. 11/2022, B.6; GwH 10 februari 2022, nr. 25/2022, B.9.3; GwH 22 september 2022, nr. 109/2022, B.15.1., GwH 29 september 2022, nr. 118/2022, B.4.3.

Dienaangaande beperkt de memorie van toelichting zich ertoe bij artikel 14 van het voorontwerp het volgende te stellen:

“Aangezien de opdracht van de milieuopsporingsambtenaren zich situeert binnen de strafrechtelijke opsporing, geldt het vermoeden van strafrechtelijke schuld in hoofde van de kentekenhouder niet bij de vaststelling van een overtreding van artikel 12^{novies} en van artikel 35, § 2, eerste lid, 2° van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijke milieu, die een milieu-inbreuk uitmaken. Voor het overige zijn de bepalingen uit dit nieuwe artikel identiek aan deze van het nieuwe artikel 16.3.26^{ter}.”

Deze toelichting spoort niet met de van toepassing zijnde regelgeving.

De bijlagen XXVII en XXX bij het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 ‘tot uitvoering van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ bevatten lijsten met milieu-inbreuken.

Bijlage XXVII betreft de lijst van de milieu-inbreuken, ter uitvoering van de artikelen 16.1.2, 1°, f), en 16.4.27, derde lid, DABM en bepaalt dat het niet voldoen aan de wettelijke verplichtingen, vermeld in het decreet van 21 oktober 1997, als een milieu-inbreuk wordt beschouwd.

Noch artikel 12^{novies}⁴⁵, noch artikel 35, § 2, eerste lid, 2°, van het decreet van 21 oktober 1997⁴⁶ worden in de lijst van bijlage XXVII opgenomen. Bijgevolg dient te worden vastgesteld dat de overtredingen van die decreetsbepalingen geen milieu-inbreuken zijn, zodat de in de memorie van toelichting gegeven verantwoording bijgevolg niet volstaat in het licht van het gelijkheidsbeginsel.

Bijlage XXX betreft de lijst van de milieu-inbreuken, ter uitvoering van de artikelen 16.1.2, 1°, f), en 16.4.27, derde lid, DABM, en bepaalt dat het niet voldoen aan de opgesomde wettelijke verplichtingen als vermeld in het besluit van de Vlaamse Regering van 5 december 2008 ‘betreffende de toegankelijkheid van de bossen en de natuurreservaten’ met uitzondering van het niet voldoen aan die verplichtingen door gebruik van motorvoertuigen, wordt beschouwd als milieu-inbreuk.

⁴⁵ “In een terrein als vermeld in artikel 12^{septies}, § 1, eerste en tweede lid, is geen enkele vorm van gemotoriseerd verkeer toegelaten, uitgezonderd op de openbare wegen die ingericht zijn voor het gewone gemotoriseerd verkeer en in hoofdzaak bestemd zijn als doorgangsweg.

Het verbod, vermeld in het eerste lid, geldt niet voor gemotoriseerd verkeer dat nodig is voor:

- 1° het uitvoeren van beheeractiviteiten, inclusief jacht- en bestrijdingsactiviteiten overeenkomstig de jachtregelgeving of de regelgeving inzake soortenbeheer;
- 2° het uitoefenen van toezicht en opsporing;
- 3° het garanderen van de veiligheid van de bezoekers;
- 4° bijzondere omstandigheden die vastgesteld zijn in een toegankelijkheidsregeling of een natuurbeheerplan;
- 5° het gebruik van toegangswegen door de beheerder van het terrein of zijn genodigden in functie van de bereikbaarheid van onroerende goederen.”

⁴⁶ “Binnen de natuurreservaten, vermeld in artikel 16^{terdecies}, is het verboden, behoudens ontheffing in een overeenkomstig dit decreet goedgekeurd beheerplan :

- 1° ...;
- 2° gemotoriseerde voertuigen te gebruiken of achter te laten tenzij die nodig zijn voor het beheer en de bewaking van het reservaat of voor de hulp aan personen in nood; (...).”

In het licht van het gelijkheidsbeginsel werd door de gemachtigde een voorstel geformuleerd om het verschil tussen beide vermoedens weg te werken:

“Het Natuurdecreet van 21 oktober 1997 valt onder het toepassingsgebied van titel XVI DABM op grond van artikel 16.1.1, eerste lid, 16° DABM. Naast de algemene strafbaarstelling in artikel 16.6.1 DABM kan ook nog gewezen worden op de specifieke strafbaarstelling opgenomen in artikel 16.6.3*ter* en artikel 16.6.3*quater* DABM waarin het toebrengen van specifieke schade aan de natuur zwaarder wordt bestraft. De overtreding van de toegankelijkheidsregels werd voor een groot stuk gedepenaliseerd (zie bijlage XXVII en bijlage XXX van het Milieuhandhavingsbesluit), doch deze depenalisering geldt niet voor het overtreden van de toegankelijkheidsregels door gemotoriseerd verkeer zodat deze overtredingen wel degelijk een milieumisdrijf zijn en geen milieu-inbreuk. Dit zal in de memorie worden rechtgezet, alsook aangevuld in het ontworpen artikel 16.5.11*bis* DABM.”

Gelet op het voorgaande dient de discrepantie tussen de beide ontworpen bepalingen effectief te worden weggewerkt.

7.2. De regeling betreffende het strafrechtelijk vermoeden van schuld wijkt af van de bewijsregels die gelden voor de andere (milieu)misdrijven. Ook deze afwijking moet kunnen worden verantwoord in het licht van het gelijkheidsbeginsel.

Uit de memorie van toelichting valt af te leiden dat de ontworpen regeling beoogt een hiaat bij het uitvoeren van de toezichtsoopdrachten op te vangen, met name de identificatie van de vermoedelijke overtreder, om aldus de handhaving efficiënter te maken.

In de memorie van toelichting wordt per milieumisdrijf een bijkomende verantwoording gegeven. Als objectief criterium voor de invoering van een wettelijk vermoeden van schuld ten aanzien van de kentekenplaathouder wordt verwezen naar de moeilijkheid om voor die specifieke milieuovertredingen de identiteit van de overtreder vast te stellen. De vraag rijst evenwel of deze problematiek zich stelt ten aanzien van alle milieumisdrijven in het kader van het Jachtdecreet van 24 juli 1991, nu artikel 26 van dat decreet onder meer het in de handel brengen van levend of dood wild verbiedt.

De indieners van het voorontwerp dienen bijgevolg na te gaan of voor alle milieumisdrijven in het kader van het Jachtdecreet een gedegen verantwoording bestaat in het licht van het gelijkheidsbeginsel.

Tot slot dient nog te worden benadrukt dat, wat de evenredigheid van het ontworpen vermoeden betreft, onvoldoende wordt verantwoord waarom dit vermoeden geldt wanneer is vastgesteld dat het milieumisdrijf is gepleegd met behulp van het motorvoertuig, nu in het geval dat het milieumisdrijf niet is gepleegd door de bestuurder, toch het wettelijk weerlegbaar vermoeden geldt dat de kentekenplaathouder van het voertuig de pleger is.

Het verdient aanbeveling de memorie van toelichting op dit punt aan te vullen.

8. De ontworpen artikelen 16.3.26*ter*, §§ 4, 5 en 6, DABM (artikel 4 van het voorontwerp) en 16.5.11*bis*, §§ 4, 5 en 6, DABM (artikel 14 van het voorontwerp) regelen de verwerking van persoonsgegevens.

Krachtens artikel 22 van de Grondwet geldt voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke inmenging in het recht op het privéleven, dat het formeel legaliteitsbeginsel dient te worden nageleefd.

Doordat artikel 22 van de Grondwet aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven, waarborgt het aan elke burger dat geen enkele inmenging in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het wettelijkheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de “essentiële elementen” voorafgaandelijk door de wetgever vastgesteld zijn.⁴⁷

Bijgevolg moeten de “essentiële elementen” van de verwerking van persoonsgegevens in de wet zelf worden vastgelegd. In dat verband is de afdeling Wetgeving van oordeel dat ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel “essentiële elementen” uitmaken: 1°) de categorie van verwerkte gegevens; 2°) de categorie van betrokken personen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.⁴⁸

Wat betreft de maximale bewaartermijnen wordt in de ontworpen artikelen 16.3.26ter, § 6, en 16.5.11bis, § 6, DABM bepaald dat die worden vastgelegd in beheersregels als vermeld in artikel III.81, § 2, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018.⁴⁹ Die decretale bepaling heeft echter geen betrekking op de maximale bewaartermijnen, nog afgezien van het gegeven dat het bepalen van die maximale bewaartermijnen, die een essentieel element uitmaken, niet aan de Vlaamse Regering en *a fortiori* niet aan “beheersregels” kan worden overgelaten. In het voorontwerp zelf moet een termijn worden bepaald.

Bij diezelfde ontworpen bepalingen wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om “de nadere regels [te] bepalen voor de verwerking van de persoonsgegevens, de beveiliging van die gegevens, en de passende waarborgen voor de rechten en de vrijheden van de betrokkenen”. Het eerste element van die delegatie (nadere regels voor de verwerking van persoonsgegevens) is zo algemeen verwoord dat het neerkomt op een parafrasering van de algemene uitvoeringsbevoegdheid waarover de Vlaamse Regering reeds beschikt op basis van artikel 20 BWHI. Dat element kan dan ook beter worden weggelaten of worden toegespitst op de concrete nadere regels die worden beoogd. Voorts moet die delegatie zo worden begrepen dat ze geen betrekking kan hebben op de essentiële elementen van de verwerking van persoonsgegevens.

⁴⁷ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: zie inzonderheid GwH 18 maart 2010, nr. 29/2010, B.16.1; GwH 20 februari 2020, nr. 27/2020, B.17.

⁴⁸ Adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’ (*Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 1951/1), opm. 101. Zie ook GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1.

⁴⁹ Op basis van deze bepaling worden de regels voor het beheer en de bewaring van bestuursdocumenten vastgelegd in “beheersregels”.

BIJZONDERE OPMERKINGENArtikelen 4 en 14

9.1. Blijkens het ontworpen artikel 16.3.26*ter*, § 1, 5°, DABM (artikel 4 van het voorontwerp) wordt de houder van de kentekenplaat van het motorvoertuig dat ingeschreven is op naam van een natuurlijke persoon, vermoed de overtreder te zijn van het vastgestelde milieumisdrijf of de vastgestelde milieu-inbreuk, bij afwezigheid van enige identificatie van de vermoedelijke overtreder, als er wordt vastgesteld dat de vermoedelijke overtreder van een milieumisdrijf of milieu-inbreuk die bestuurder van het motorvoertuig is, opzettelijk weigert om mee te werken aan de identiteitscontrole, vermeld in artikel 16.3.26*bis* van dit decreet.

In het belang van de duidelijkheid van de regelgeving verdient het aanbeveling om het punt 5° van de ontworpen regeling in een afzonderlijke bepaling onder te brengen, nu de punten 1° tot 4° van het ontworpen artikel 16.3.26*ter*, § 1, DABM een loutere opsomming inhouden van de milieumisdrijven waarop het ontworpen vermoeden van toepassing is.

9.2.1. De ontworpen artikelen 16.3.26*ter*, § 3 (artikel 4 van het voorontwerp) en 16.5.11*bis*, § 3, DABM (artikel 14 van het voorontwerp) regelen de hypothese waarbij een overtreding is vastgesteld zonder dat de bestuurder kon worden geïdentificeerd en het motorvoertuig ingeschreven is op naam van een rechtspersoon.

De ontworpen regels van toerekenbaarheid verschillen van de hypothese waarbij de kentekenplaathouder een natuurlijke persoon is.

De vergelijking van deze ontworpen bepalingen met artikel 67*ter* van de Wegverkeerswet, leidt ertoe dat er in de ontworpen regeling sprake is van een vraag om inlichtingen maar dat niet wordt bepaald dat daaraan een afschrift van een proces-verbaal wordt toegevoegd.

Dit dient te worden verholpen.

9.2.2. Bovendien dient te worden opgemerkt dat wat betreft het in het vijfde lid van de ontworpen artikelen 16.3.26*ter*, § 3 (artikel 4 van het voorontwerp) en 16.5.11*bis*, § 3, DABM (artikel 14 van het voorontwerp) ingestelde vermoeden, het aanbeveling verdient om niet alleen te verwijzen naar het vermoeden, vermeld in paragraaf 1, maar ook naar de mogelijkheden om dit vermoeden te betwisten vermeld in paragraaf 2 van deze ontworpen bepalingen.

9.3. Luidens de ontworpen artikelen 16.3.26*ter*, § 4 (artikel 4 van het voorontwerp) en 16.5.11*bis*, § 4, DABM (artikel 14 van het voorontwerp) zijn de regels vermeld in de paragrafen 1 van deze bepalingen ook van toepassing als de vaststellingen vermeld in die paragrafen gebeuren met een bewakingscamera als vermeld in artikel 2, 4°, van de wet van 21 maart 2007 ‘tot regeling van de plaatsing en het gebruik van bewakingscamera’s’, en op de camerabeelden de kentekenplaat duidelijk af te lezen valt.

Artikel 3, tweede lid, 3°, van de wet van 21 maart 2007 bepaalt dat die wet niet van toepassing is op bewakingscamera’s, geplaatst en gebruikt door de openbare inspectie- en controlediensten, uitdrukkelijk toegelaten door de wet, het decreet of de ordonnantie die hun

bevoegdheden regelt, om camera's te gebruiken of om film- of video-opnamen te maken, in het kader van hun opdrachten.

Krachtens artikel 16.3.19 DABM hebben de toezichthouders het recht om vaststellingen te doen met audiovisuele middelen⁵⁰, wat een concretisering inhoudt van artikel 16.3.10 DABM dat de toezichtsrechten opsomt.

Voor het overige wordt, wat de “audiovisuele middelen” betreft, geen regeling uitgewerkt in het DABM, noch een omschrijving ervan gegeven. Eveneens ontbreekt een vergelijkbare bepaling voor de gewestelijke milieuopsporingsambtenaren.

Bijgevolg lijkt – gelet op het legaliteitsbeginsel vervat in artikel 22 van de Grondwet – het juridisch kader voor de ontworpen regeling met betrekking tot deze bewakingscamera's onvoldoende geregeld, wat dient te worden verholpen in de ontworpen regeling en het best tevens wordt verduidelijkt in de memorie van toelichting.

Artikel 9

10.1. Het ontworpen artikel 16.4.30, tweede lid, DABM bepaalt dat de verjaring, vermeld in het eerste lid, wordt gestuit door strafrechtelijke en bestuurlijke daden van onderzoek of van vervolging die verricht worden binnen de termijnen, vermeld in het eerste lid.

Er dient aan het ontworpen lid, naar analogie van artikel 22 van de voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering, een bepaling te worden toegevoegd naar luid waarvan met die daden een nieuwe termijn van gelijke duur begint te lopen.

10.2. Vraag is of een geldige stuitingsdaad alleen geldt ten aanzien van de persoon jegens wie de stuitingsdaad is gesteld, en niet ten aanzien van andere verdachten, zoals wel in het gemeenrecht het geval is (artikel 22, tweede lid, van de voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering). Dit dient te worden verduidelijkt en eventueel zal het betrokken lid moeten worden aangevuld.

Artikel 14

11. In het ontworpen artikel 16.5.11*bis*, § 1, 3°, a) en b), DABM vervange men het woord “toezichthouder” door de woorden “gewestelijke milieuopsporingsambtenaar”.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

⁵⁰ Zijn vaststellingen ook mogelijk met onbemande automatische ontspanningstoestellen?