Grondwettelijk Hof

Arrest nr. 6/2026
van 8 januari 2026
Rolnummer : 8410

In zake : de prejudiciële vraag over artikel 4.2.1.1.1 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018, gesteld door de Rechtbank van eerste aanleg Oost-Vlaanderen, afdeling Gent.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters Luc Lavrysen en Pierre Nihoul, en de rechters Thierry Giet, Joséphine Moerman, Michel Pâques, Yasmine Kherbache, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt en Kattrin Jadin, bijgestaan door griffier Nicolas Dupont, onder voorzitterschap van voorzitter Luc Lavrysen,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij vonnis van 12 december 2024, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 10 januari 2025, heeft de Rechtbank van eerste aanleg Oost-Vlaanderen, afdeling Gent, een prejudiciële vraag gesteld die bij beschikking van het Hof van 22 januari 2025 als volgt werd geherformuleerd :

« Schendt art. 4.2.1.1.1 van het gecoördineerd decreet van het Vlaamse Gewest van 15 juni 2018 betreffende het integraal waterbeleid, aldus geïnterpreteerd dat het een bevestiging inhoudt van het beginsel van de belastingimmuniteit van het openbaar domein, het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, in zoverre het enkel aan de Belgische Staat, en niet aan andere personen, een algemene vrijstelling zou geven van de heffingen, waarin hoofdstuk II van het voormelde decreet voorziet ? ».

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de minister van Defensie, bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Luc De Meyere, advocaat bij de balie te Gent;

- de Vlaamse Milieumaatschappij, bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Stéphane Libeer en mr. Matthias Kirsch, advocaten bij de balie te Brussel;

- de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Luc De Meyere;

- de Vlaamse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Stéphane Libeer en mr. Matthias Kirsch.

Bij beschikking van 22 oktober 2025 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers Danny Pieters en Kattrin Jadin te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen was, dat geen terechtzitting zou worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek om te worden gehoord, zou hebben ingediend, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten na die termijn zouden worden gesloten en de zaak in beraad zou worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak in beraad genomen.

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

II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil*

Op 14 december 2022 verstuurt de Vlaamse Milieumaatschappij (hierna : de VMM) een heffingsbiljet voor het heffingsjaar 2021 voor een bedrag van 11 187,92 euro naar de Belgische Staat wegens waterverontreiniging op het militair domein « Air Traffic Control Center Semmerzake » in Gavere. Tegen dat aanslagbiljet tekent de Belgische Staat bezwaar aan. Hij voert aan dat het Ministerie van Landsverdediging, dat ressorteert onder de Belgische Staat, geen heffing verschuldigd is, gelet op het beginsel van de belastingimmuniteit van het openbaar domein. Hij voert aan dat artikel 4.2.1.1.1 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd bij besluit van de Vlaamse Regering van 15 juni 2018, zoals bekrachtigd bij decreet van 30 november 2018, niet uitdrukkelijk vermeldt dat het openbaar domein onder het toepassingsgebied van de heffing waterverontreiniging valt. Bij beslissing van 24 januari 2023 wijst de VMM het bezwaar af.

Op 24 april 2023 dient de Belgische Staat bij het verwijzende rechtscollege een verzoekschrift in tot vernietiging van de heffing. Het verwijzende rechtscollege merkt samen met de VMM op dat geenszins wordt verantwoord waarom de Belgische Staat als vervuiler zou moeten worden vrijgesteld van de heffing wegens waterverontreiniging, terwijl andere rechtspersonen die heffing wel verschuldigd zijn. Daarop stelt het verwijzende rechtscollege de hiervoor vermelde prejudiciële vraag.

III. *In rechte*

- A -

A.1.1. De VMM en de Vlaamse Regering voeren aan dat artikel 4.2.1.1.1 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd bij besluit van de Vlaamse Regering van 15 juni 2018, zoals bekrachtigd bij decreet van 30 november 2018 (hierna : het gecoördineerde decreet van 15 juni 2018), in de interpretatie dat het een bevestiging inhoudt van het beginsel van de belastingimmuniteit van het openbaar domein, het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie schendt.

A.1.2. De VMM en de Vlaamse Regering voeren ten eerste aan dat, anders dan de Ministerraad en het Ministerie van Landsverdediging doen gelden, het antwoord op de prejudiciële vraag wel degelijk nuttig is voor de oplossing van het bodemgeschil. Afhankelijk van het antwoord dat het Hof op de prejudiciële vraag geeft, zal het verwijzende rechtscollege immers wel of geen toepassing kunnen maken van de in het geding zijnde bepaling, in de hiervoor vermelde interpretatie. Daarnaast gaat de prejudiciële vraag niet uit van de hypothese dat het beginsel van de belastingvrijdom een algemene belastingvrijstelling is.

Ten gronde menen zij dat de in het geding zijnde bepaling, in die interpretatie, een niet redelijk verantwoord verschil in behandeling in het leven roept ten aanzien van gemeenten, provincies en andere openbare besturen, die, zoals werd erkend in de rechtspraak van het Hof, wel aan de heffing waterverontreiniging onderworpen zijn. Het gecoördineerde decreet van 15 juni 2018 stelt de Belgische Staat niet uitdrukkelijk vrij van die heffing, zodat hij als heffingsplichtige moet worden beschouwd. Daarnaast is een vrijstelling voor de Belgische Staat niet pertinent ten aanzien van het beginsel « de vervuiler betaalt », dat aan de grondslag ligt van de bij het gecoördineerde decreet van 15 juni 2018 ingestelde heffingen. Het beginsel van de belastingimmuniteit van het openbaar domein heeft niets te maken met dat beginsel, nu het enkel betrekking heeft op de aard van de goederen, terwijl de in het geding zijnde heffing geen goederen belast, maar de vervuiling die ontstaat door waterverbruik en afvalwaterlozingen, waarvan de effecten zich overigens ook uitstrekken tot buiten het openbaar domein. Het beginsel van de belastingvrijdom geldt dan ook niet voor belastingen die, zoals de in het geding zijnde heffing wegens waterverontreiniging, hoofdzakelijk een niet-fiscaal doel hebben. De VMM en de Vlaamse Regering verwijzen in dat verband ook naar de arresten van het Hof nrs. 8/2004 (ECLI:BE:GHCC:2004:ARR.008) en 14/2004 (ECLI:BE:GHCC:2004:ARR.014). Voor zover als nodig doen zij gelden dat de federale wetgever sedert de overheveling van de materies inzake afval en water naar de gewesten niet langer bevoegd is om vrijstellingen te bepalen met betrekking tot de belastingen in die materies. Een soortgelijke onbevoegdheid geldt overigens ook inzake de onroerende voorheffing.

A.2. De Ministerraad en het Ministerie van Landsverdediging doen ten eerste gelden dat de prejudiciële vraag geen antwoord behoeft, nu het verwijzende rechtscollege nog niet heeft beslist dat het beginsel van de belastingvrijdom, op grond waarvan het openbaar domein van rechtswege belastingvrij is, van toepassing is op de in het geding zijnde heffing. Bovendien gaat het verwijzende rechtscollege ten onrechte ervan uit dat het beginsel van de belastingvrijdom een algemene belastingvrijstelling toekent aan de Belgische Staat; enkel de openbare domeingoederen en de private goederen die bestemd zijn voor de uitoefening van een openbare dienst, zijn van belasting vrijgesteld.

Ten tweede menen zij dat, gesteld dat de prejudiciële vraag een antwoord behoeft, de in het geding zijnde bepaling het bij de artikelen 10 en 11 van de Grondwet gewaarborgde beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie niet schendt. De Belgische Staat is niet vergelijkbaar met andere heffingsplichtigen. Zij wijzen erop dat het Hof van Cassatie het beginsel van de belastingvrijdom verantwoordt doordat goederen die tot het openbaar domein behoren reeds bijdragen aan het algemeen belang, zodat zij niet kunnen worden onderworpen aan belastingen, die tot doel hebben om te voorzien in de behoeften van de openbare dienst. Het gaat niet om een vrijstelling van belasting, maar om een niet-belastbaarheid met een zakelijk karakter : zij is verbonden met het voorwerp van de belasting, niet met de persoon van de belastingplichtige. Private goederen worden daarentegen aangewend voor commerciële en economische doeleinden. Het beginsel van de belastingvrijdom is van toepassing op de heffing wegens waterverontreiniging, aangezien die heffing werd opgelegd voor de opname van water om te worden verbruikt op een militair domein, en dus voor een openbare dienst. Het loutere feit dat die heffing naast een budgettair doel ook andere doelstellingen nastreeft, doet niet ter zake. Aangezien de Belgische Staat het algemeen belang en dus ook de bescherming van het leefmilieu nastreeft, is een aansporing door middel van een heffing niet nodig. Minstens vormt het voorgaande een objectieve en redelijke verantwoording voor het in het geding zijnde verschil in behandeling. Indien de Vlaamse decreetgever de heffing waterverontreiniging wenste toe te passen op militaire domeinen van de Belgische Staat, dan had hij dat uitdrukkelijk moeten bepalen.

- B -

B.1.1. De prejudiciële vraag heeft betrekking op het toepassingsgebied *ratione personae* van de milieuheffingen op de waterverontreiniging in het Vlaamse Gewest.

B.1.2. De milieuheffingen op de waterverontreiniging in het Vlaamse Gewest worden geregeld in titel IV (« Financiële instrumenten ter regulering en financiering van het integraal waterbeleid ») van het decreet van het Vlaamse Gewest van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd bij besluit van de Vlaamse Regering van 15 juni 2018, zoals bekrachtigd bij decreet van 30 november 2018 (hierna : het gecoördineerde decreet van 15 juni 2018), onder hoofdstuk II (« Heffingen waterverontreiniging en grondwater »).

Artikel 4.2.2.1.1 van het gecoördineerde decreet van 15 juni 2018 bepaalt het bedrag van de heffing waterverontreiniging naargelang van de vuilvracht uitgedrukt in vervuilingseenheden. Artikel 4.2.1.1.8 van het gecoördineerde decreet van 15 juni 2018 bepaalt dat de Vlaamse Milieumaatschappij (hierna : de VMM) belast is met de vestiging, de inning en de invordering van de heffing op de waterverontreiniging en met de controle op de naleving van de verplichtingen inzake de heffing.

B.1.3. Artikel 4.2.1.1.1 van het gecoördineerde decreet van 15 juni 2018 bepaalt wie als heffingsplichtige van de heffing waterverontreiniging moet worden beschouwd :

« Voor de toepassing van de heffingsplicht waterverontreiniging wordt als een aan deze heffing onderworpen heffingsplichtige beschouwd, elke natuurlijke of rechtspersoon die op enig ogenblik in het jaar voorafgaand aan het heffingsjaar op het grondgebied van het Vlaamse Gewest water heeft afgenomen van een openbaar waterdistributienet of op dit grondgebied over een eigen waterwinning heeft beschikt of op dit grondgebied water heeft geloosd, ongeacht de herkomst van het water.

Voor de toepassing van de heffingsplicht waterverontreiniging wordt de persoon waaraan een openbare watervoorzieningsmaatschappij waterverbruik in het Vlaamse Gewest factureert in het jaar voorafgaand aan het heffingsjaar, onweerlegbaar vermoed de heffingsplichtige te zijn voor het aan hem gefactureerde waterverbruik afgenomen van een openbare watervoorzieningsmaatschappij, onverminderd diens verhaal op de werkelijke verbruiker van het water.

Voor de toepassing van de heffing waterverontreiniging worden de personen aangewezen in artikel 4.2.1.2.1 onweerlegbaar vermoed heffingsplichtig te zijn voor het grondwater dat in het jaar voorafgaand aan het heffingsjaar werd opgenomen uit een eigen waterwinning vermeld in het eerste lid, onverminderd hun verhaal op de werkelijke verbruiker van dit water ».

B.1.4. De artikelen 4.2.1.1.2 tot 4.2.1.1.7, artikel 4.2.1.1.9 en de artikelen 4.2.2.1.7, 4.2.2.1.8 en 4.2.2.1.12 van het gecoördineerde decreet van 15 juni 2018 bevatten verschillende

vrijstellingen van de heffing waterverontreiniging. Zo gelden er, onder meer, vrijstellingen voor de openbare brandweerdiensten, in geval van bepaalde situaties van lozing en rekening houdend met het sociaal statuut van de begunstigde.

B.1.5. De milieuheffingen op de waterverontreiniging beogen, enerzijds, een beperking van de vervuiling van het water en, anderzijds, de financiering en verdeling van de geldelijke lasten ten gevolge van de milieuvervuiling, overeenkomstig het beginsel « de vervuiler betaalt ».

De memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet dat heeft geleid tot het Vlaamse decreet van 21 december 1990 « houdende begrotingstechnische bepalingen alsmede bepalingen tot begeleiding van de begroting 1991 », waarbij hoofdstuk III*bis* inzake de heffingen op de waterverontreiniging werd ingevoegd in de wet van 26 maart 1971 « op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging », zoals meermaals gewijzigd door de Vlaamse decreetgever (hierna : de wet van 26 maart 1971), en waarop hoofdstuk II van deel IV van het gecoördineerde decreet van 15 juni 2018 teruggaat, vermeldt :

« Milieuheffingen zijn derhalve niet alleen een middel om de collectieve maatregelen ter bestrijding van de milieuverontreiniging geheel of gedeeltelijk te bekostigen, maar ook en vooral een beleidsinstrument om de vervuilers ertoe aan te zetten de door hen veroorzaakte verontreiniging aan de bron te beperken » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 1990-1991, nr. 424/1, p. 10).

Een heffing ingegeven door het principe « de vervuiler betaalt » neemt het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie alleen dan in acht wanneer zij diegenen belast die vervuilen en wanneer zij rekening houdt met de mate waarin elke heffingsplichtige aan de hinder bijdraagt waartegen de belasting tracht op te komen.

B.2. Met de prejudiciële vraag wenst het verwijzende rechtscollege van het Hof te vernemen of artikel 4.2.1.1.1 van het gecoördineerde decreet van 15 juni 2018 bestaanbaar is met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, in zoverre die bepaling, in de interpretatie dat zij een bevestiging inhoudt van « het beginsel van de belastingimmuniteit van het openbaar domein », enkel aan de Belgische Staat, en niet aan andere personen, een algemene vrijstelling zou verlenen van de heffing waterverontreiniging.

Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat de VMM in het bodemgeschil een aanslag heeft gevestigd ten aanzien van de Belgische Staat voor een heffing wegens waterverontreiniging op een militair domein.

B.3.1. De Ministerraad en het Ministerie van Landsverdediging voeren aan dat het antwoord op de prejudiciële vraag niet nuttig is.

B.3.2. In de regel komt het het verwijzende rechtscollege toe te oordelen of het antwoord op de prejudiciële vraag nuttig is voor het oplossen van het geschil. Alleen indien dat klaarblijkelijk niet het geval is, kan het Hof beslissen dat de vraag geen antwoord behoeft.

B.3.3. Zoals het Hof heeft geoordeeld bij zijn arresten nrs. 164/2011 (ECLI:BE:GHCC:2011:ARR.164) en 58/2024 (ECLI:BE:GHCC:2024:ARR.058), is het niet vereist dat het verwijzende rechtscollege ter gelegenheid van de beoordeling van de nuttigheid van het antwoord op de prejudiciële vraag voor het oplossen van het geschil, reeds een beslissende keuze maakt voor een bepaalde interpretatie van de in het geding zijnde bepaling. De omstandigheid dat het verwijzende rechtscollege zich de in de prejudiciële vraag vervatte interpretatie van de in het geding zijnde bepaling niet eigen heeft gemaakt, brengt aldus niet met zich mee dat die vraag geen antwoord behoeft.

Daarnaast kan uit de verwijzingsbeslissing niet worden afgeleid dat de in de prejudiciële vraag vermelde woorden « algemene vrijstelling » in die zin moeten worden begrepen dat het verwijzende rechtscollege ervan uitgaat dat alle goederen van de Belgische Staat van de heffing waterverontreiniging zijn vrijgesteld.

B.3.4. De door de Ministerraad en het Ministerie van Landsverdediging opgeworpen excepties worden verworpen.

B.4. Het staat in de regel aan het verwijzende rechtscollege de bepalingen te interpreteren die het toepast, onder voorbehoud van een kennelijk verkeerde lezing ervan.

B.5. Krachtens artikel 4.2.1.1.1, eerste lid, van het gecoördineerde decreet van 15 juni 2018 is de heffing waterverontreiniging verschuldigd door « elke natuurlijke of rechtspersoon » die op enig ogenblik in het jaar voorafgaand aan het heffingsjaar op het

grondgebied van het Vlaamse Gewest water heeft afgenomen van een openbaar waterdistributienet of op dit grondgebied over een eigen waterwinning heeft beschikt of op dit grondgebied water heeft geloosd, ongeacht de herkomst van het water.

Volgens de parlementaire voorbereiding van het decreet van 25 juni 1992 « houdende diverse bepalingen tot begeleiding van de begroting 1992 », waarvan artikel 44 de definitie van het begrip « heffingsplichtige » zoals die thans voorkomt in de in het geding zijnde bepaling, opnieuw heeft ingevoerd in artikel 35*bis*, § 3, eerste lid, van de wet van 26 maart 1971, « [is] de omschrijving van het begrip ‘ heffingsplichtige ’ […] bewust zéér algemeen gehouden en heeft [zij] als bedoeling de personen (zowel natuurlijke als rechtspersonen, zonder verdere specifiëring […]) aan te duiden die de heffing verschuldigd zijn daar zij het belastbaar feit, dit is het verbruik en/of de lozing van water in het grondgebied van het Vlaamse Gewest, hebben veroorzaakt » (*Parl. St*., Vlaams Parlement, B.Z. 1992, nr. 186/1, p. 20).

Een nadere toelichting bij het begrip « heffingsplichtige » in artikel 4.2.1.1.1, eerste lid, van het gecoördineerde decreet van 15 juni 2018 is ook terug te vinden in de parlementaire voorbereiding van het programmadecreet van 22 december 2023 bij de begroting 2024. Artikel 39 van dat decreet heeft, door middel van de invoeging van een artikel 4.2.1.1.9 in het gecoördineerde decreet van 15 juni 2018, een vrijstelling van de heffing waterverontreiniging ingevoerd ten aanzien van « de openbare brandweerdiensten die deel uitmaken van de operationele diensten van de civiele veiligheid, zoals bedoeld in artikel 2, § 1, 1°, van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid », en dit « voor het volume grondwater, hemelwater, oppervlaktewater, circulair afvalwater of ander water waarmee zij de brandweerwagens vullen en dat wordt gebruikt voor de hun wettelijk toegewezen opdrachten ».

De decreetgever achtte een decretale verankering van die vrijstelling nodig, aangezien « artikel 4.2.1.1.1 van het DIWB stelt dat als heffingsplichtige voor de heffing op de waterverontreiniging wordt beschouwd, elke natuurlijke of rechtspersoon die op enig ogenblik in het jaar voor het heffingsjaar op het grondgebied van het Vlaamse Gewest water heeft afgenomen/verbruikt en/of geloosd » en « er […] hierbij geen onderscheid [is] tussen privaatrechtelijke of publiekrechtelijke rechtspersonen. De openbare brandweerdiensten verbruiken bij het uitvoeren van hun wettelijke opdrachten, waaronder de bestrijding van branden, uiteraard ook regelmatig water. Gelet op de omschrijving van de heffingsplicht en de afwezigheid van een vrijstelling, zijn de openbare brandweerdiensten heffingsplichtig voor de

heffing op de waterverontreiniging » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2023-2024, nr. 1870/1, p. 29).

Met het begrip « rechtspersoon » in artikel 4.2.1.1.1, eerste lid, van het gecoördineerde decreet van 15 juni 2018 beoogt de decreetgever derhalve zowel privaatrechtelijke als publiekrechtelijke rechtspersonen, zoals de Belgische Staat.

B.6. Zonder dat het nodig is in te gaan op de draagwijdte van het in de prejudiciële vraag vermelde beginsel, volgt uit het voorgaande dat de Belgische Staat door de in het geding zijnde bepaling onderworpen is aan de heffing op de waterverontreiniging.

De prejudiciële vraag berust op een verkeerde lezing.

B.7. De prejudiciële vraag behoeft geen antwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

De prejudiciële vraag behoeft geen antwoord.

Aldus gewezen in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 8 januari 2026.

De griffier, De voorzitter,

Nicolas Dupont Luc Lavrysen