

Rolnummer 881
Arrest nr. 55/96 van 15 oktober 1996

A R R E S T

In zake : het beroep tot vernietiging van artikel 7 van het decreet van de Vlaamse Raad van 21 december 1994 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1995, ingesteld door de n.v. Revatech en door de v.z.w. Beroepsvereniging van Afvalverwijderaars.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en L. De Grève, en de rechters H. Boel, L. François, P. Martens, J. Delruelle, G. De Baets, E. Cerexhe, H. Coremans en A. Arts, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van het beroep

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 30 juni 1995 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 3 juli 1995, is beroep tot vernietiging ingesteld van artikel 7 van het decreet van de Vlaamse Raad van 21 december 1994 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1995 (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 31 december 1994), door de n.v. Revatech, met maatschappelijke zetel te 4480 Engis, Zoning Industriel d'Ehein, en door de v.z.w. Beroepsvereniging van Afvalverwijderaars, met maatschappelijke zetel te 1170 Brussel, Terhulpsessesteenweg 164.

II. De rechtspleging

Bij beschikking van 3 juli 1995 heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetel aangewezen overeenkomstig de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

De rechters-verslaggevers hebben geoordeeld dat er geen aanleiding was om artikel 71 of 72 van de organieke wet toe te passen.

Van het beroep is kennisgegeven overeenkomstig artikel 76 van de organieke wet bij op 10 augustus 1995 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 11 augustus 1995.

De Waalse Regering, rue Mazy 25-27, 5100 Namen, heeft een memorie ingediend bij op 25 september 1995 ter post aangetekende brief.

Van die memorie is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 12 oktober 1995 ter post aangetekende brief.

De verzoekende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend bij op 13 november 1995 ter post aangetekende brief.

Bij beschikking van 23 november 1995 heeft de voorzitter het verzoek van de Vlaamse Regering van 21 november 1995 tot verlenging van de termijn voor het indienen van een memorie verworpen.

Bij beschikkingen van 28 november 1995 en 29 mei 1996 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot respectievelijk 30 juni 1996 en 30 december 1996.

Bij beschikking van 7 februari 1996 heeft voorzitter M. Melchior de zaak voorgelegd aan het Hof in voltallige zitting.

Bij beschikking van dezelfde dag heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 27 februari 1996.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 8 februari 1996 ter post aangetekende brieven.

Op de openbare terechtzitting van 27 februari 1996 :

- zijn verschenen :

. Mr. B. van de Walle de Ghelcke en Mr. P. Peeters *loco* Mr. L. Swartenbroux, advocaten bij de balie te Brussel, voor de verzoekende partijen;

. Mr. V. Thiry, advocaat bij de balie te Luik, voor de Waalse Regering;

- hebben de rechters-verslaggevers L. François en H. Coremans verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- is de zaak uitgesteld voor verdere behandeling om de partijen ertoe in staat te stellen met kennis van zaken te antwoorden op de door de eerste rechter-verslaggever in zijn verslag opgeworpen rechtsvragen.

Op de openbare terechtzitting van 21 maart 1996 van het Hof in voltallige zitting, samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en L. De Grève, en de rechters L.P. Suetens, H. Boel, L. François, P. Martens, J. Delruelle, G. De Baets, E. Cerehe, H. Coremans, A. Arts en R. Henneuse,

- zijn verschenen :

. Mr. B. van de Walle de Ghelcke en Mr. L. Swartenbroux, advocaten bij de balie te Brussel, voor de verzoekende partijen;

. Mr. V. Thiry, advocaat bij de balie te Luik, voor de Waalse Regering;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- is de zaak in beraad genomen.

Vanaf 2 september 1996, datum van het overlijden van rechter L.P. Suetens, werd het beraad voortgezet door het Hof in voltallige zitting, zonder rechter R. Henneuse, die zich moest onthouden overeenkomstig artikel 56, derde lid, van de organieke wet.

De rechtspleging is gevoerd overeenkomstig de artikelen 62 en volgende van de organieke wet, die betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Hof.

III. Onderwerp van de bestreden bepalingen

1. Het beroep heeft betrekking op artikel 7 van het decreet van de Vlaamse Raad van 21 december 1994, dat bepaalt :

« Art. 7. § 1. Artikel 47, § 2, van het decreet van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen, gewijzigd bij de decreten van 25 juni 1992, 18 december 1992 en 22 december 1993, wordt vervangen door de volgende bepaling :

' § 2. Het bedrag van de milieuheffingen bedoeld in § 1 wordt vastgesteld op :

[...]

38° 900 frank per ton, voor afvalstoffen geproduceerd in het Vlaamse Gewest die verwijderd worden naar een ander gewest. In voorkomend geval wordt het bedrag van de heffing gelijk aan nul indien een gelijksoortige heffing wordt opgelegd door het ander gewest. '

§ 2. Artikel 47, § 3, van het decreet van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen, gewijzigd bij de decreten van 25 juni 1992, 18 december 1992 en 22 december 1993, wordt vervangen door de volgende bepaling :

' § 3. De milieuheffing is verschuldigd op het tijdstip dat de afvalstoffen worden verwijderd in de in § 2, 1° tot en met 38° bedoelde inrichtingen of worden opgehaald door de ondernemingen, gemeenten en verenigingen

van gemeenten met het oog op verwijdering in een ander gewest. ' »

2. Artikel 47, § 2, van het voormelde decreet van 2 juli 1981, vervangen door artikel 7 van het decreet van 21 december 1994 waartegen het beroep is gericht, stelt het bedrag van de heffingen vast op basis van de aard van de afvalstoffen en de verwerking ervan.

3. Artikel 47, § 1, van hetzelfde decreet van 2 juli 1981 - dat is gewijzigd bij artikel 7 van het decreet van 22 december 1995 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996 (*Belgisch Staatsblad* van 30 december 1995, vijfde uitgave) teneinde de nummering aan te passen van de bepalingen waaraan het verwijst en die door het aangevochten decreet werden gewijzigd - legt de heffing ten laste van ofwel de exploitanten van de in paragraaf 2 (1° tot 37°) beoogde inrichtingen, ofwel de ondernemingen, gemeenten en verenigingen van gemeenten die de afvalstoffen ophalen die bestemd zijn om in een ander gewest te worden verwijderd (§ 2, 38°).

IV. *In rechte*

- A -

1. *Ten aanzien van het belang*

Verzoekschrift

A.1.1. De n.v. Revatech behandelt afvalstoffen waarvan een groot gedeelte afkomstig is uit het Vlaamse Gewest. Zij is werkzaam in de sector van de fysico-chemische behandeling, die tot doel heeft de afvalstoffen te neutraliseren, te recycleren of tot vaste stoffen te verwerken; die afvalstoffen zijn dan bestemd, ofwel voor een nuttige toepassing, ofwel om te worden verwijderd - begrippen die zijn gedefinieerd in artikel 2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 27 april 1994 houdende nadere omschrijving van de begrippen verwijdering en nuttige toepassing van afvalstoffen (en meer bepaald onder de nummers R 4, 5, 6, 7 en 9 van artikel 2).

De afvalstoffen die bestemd zijn voor nuttige toepassing, vallen niet onder de heffing van 900 frank per ton die is ingesteld bij artikel 47, § 2, 38°, van het decreet van 2 juli 1981, vervangen door artikel 7 van het decreet van 21 december 1994 waartegen het beroep is gericht, doch de Openbare Afvalstoffenmaatschappij voor het Vlaamse Gewest (OVAM) is van mening dat de fysico-chemische behandeling van de afvalstoffen uitgevoerd door de n.v. Revatech geen nuttige toepassing, maar een verwijdering van die afvalstoffen vormt. Nu vallen de afvalstoffen die bestemd zijn om te worden verwijderd, onder de voormelde heffing van 900 frank, terwijl de afvalstoffen die een fysico-chemische behandeling ondergaan in een installatie in het Vlaamse Gewest, daaraan niet zijn onderworpen.

A.1.2. De Beroepsvereniging van Afvalverwijderaars, de tweede verzoekende partij, is een vereniging zonder winstoogmerk die met name tot doel heeft haar leden, ondernemingen die werkzaam zijn in de sector van de afvalstoffen (ophalers, vervoerders, ondernemingen voor verwijdering en recyclage), te vertegenwoordigen in elk overleg en in alle onderhandelingen met de overheid, de pers of industriële partners en het onderzoek naar de best mogelijke oplossingen voor de milieubescherming aan te moedigen, in overleg met de bevoegde overheid (artikel 3 van de statuten). Zij heeft bij de OVAM reeds de belangen verdedigd van die van haar leden die door de heffing op de naar het Waalse Gewest uitgevoerde afvalstoffen worden geraakt.

2. *Ten aanzien van de rechtspleging*

Memorie van antwoord van de n.v. Revatech

A.1.3. Aangezien de Vlaamse Regering binnen de wettelijke termijn geen memorie heeft neergelegd, kan zij later geen memorie neerleggen en ook niet tot de debatten op de terechtzitting worden toegelaten.

3. Ten aanzien van de middelen die in het verzoekschrift worden aangevoerd

Ten aanzien van het eerste middel (eerste onderdeel)

A.2.1. Bij artikel 7 van het decreet van 21 december 1994 wordt een milieuheffing van 900 frank per ton ingevoerd op de afvalstoffen die in het Vlaamse Gewest worden geproduceerd en naar een ander gewest worden vervoerd om er te worden verwijderd, onafhankelijk van de manier van verwerking die daarna op de betrokken afvalstoffen wordt toegepast, maar wordt die heffing niet toegepast op de fysico-chemische behandeling van de afvalstoffen in installaties die in het Vlaamse Gewest gevestigd zijn; door een enkel tarief vast te stellen voor de milieuheffing voor de afvalstoffen die in het Vlaamse Gewest worden geproduceerd en worden vervoerd naar een ander gewest om er te worden verwijderd, enerzijds, en door geen heffing op identieke of vergelijkbare verwijderingshandelingen die in installaties in het Vlaamse Gewest plaatsvinden, in te stellen, anderzijds, maakt artikel 7 inbreuk op de algehele opvatting van de economische unie (doordat het het verkeer van afvalstoffen van het Vlaamse Gewest naar een ander gewest, deelgebied van de Belgische Staat, negatief beïnvloedt) en de algehele staatsopvatting zoals die tot uiting komt in de opeenvolgende grondwetsherzieningen van 1970, 1980 en 1988, alsmede in de bijzondere en gewone wetten die de respectieve bevoegdheden van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten bepalen, en zoals die onder meer blijkt uit artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en artikel 9, § 1, derde lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989.

A.2.2. De afvalstoffen die door de eerste verzoekende partij worden ontvangen en verwerkt, zijn gedeeltelijk bestemd om nuttig te worden toegepast. Gelet evenwel op het standpunt van de OVAM, die de fysico-chemische behandeling van de afvalstoffen bij de eerste verzoekende partij als verwijdering bestempelt, kan deze redelijkerwijze niet uitsluiten dat de betrokken afvalstoffen in het Vlaamse Gewest worden belast. Een ander deel van de afvalstoffenstroom die door de eerste verzoekende partij wordt verwerkt, wordt gestort. Die afvalstoffen worden verwijderd en zullen in het Vlaamse Gewest worden belast indien zij in dat Gewest zijn geproduceerd. Die twee categorieën van afvalstoffen die in het Vlaamse Gewest worden geproduceerd, zullen worden belast of zouden kunnen worden belast met een heffing van 900 frank per ton.

A.2.3. De verwerkingswijzen die identiek of vergelijkbaar zijn met die welke worden toegepast op de afvalstoffen die door de eerste verzoekende partij worden ontvangen, worden niet belast indien zij in het Vlaamse Gewest plaatsvinden. Het decreet van 2 juli 1981, dat verschillende heffingen vaststelt naar gelang van de wijze van verwerking en de aard van de betrokken afvalstoffen, voorziet immers niet in enige heffing voor de fysico-chemische behandeling van afvalstoffen in installaties die in het Vlaamse Gewest gelegen zijn.

A.2.4. Aangezien de betwiste heffing een element vormt van de prijs die de producenten van afvalstoffen of de personen die afvalstoffen ophalen, dienen te betalen voor de aanvaarding van hun afvalstoffen in installaties voor verwerking van afvalstoffen en aangezien het Vlaamse Gewest geen dergelijke heffing int, of een heffing van een lager bedrag int voor eenzelfde verwerking als die welke elders wordt toegepast, vormt artikel 7 een belemmering van het vrije verkeer van goederen en productiefactoren tussen de gewesten.

De Vlaamse decreetgever overschrijdt derhalve zijn bevoegdheden door verder te gaan dan de grenzen die het Hof in zijn arrest nr. 32/91 heeft aangegeven : de bepaling gaat verder dan het instellen van een fiscale neutraliteit tussen de afvalstoffen die in het Vlaamse Gewest worden verwerkt en de uitgevoerde afvalstoffen, die te dezen de opheffing verantwoorden van het gunstiger fiscaal stelsel dat uitgevoerde afvalstoffen voordien genoten en dat die afvalstoffen aan een belasting onderwierp waarvan het bedrag identiek was met hetgeen was verschuldigd voor het storten van afvalstoffen op een in het Vlaamse Gewest gelegen stortplaats vergund voor huishoudelijke afvalstoffen (overweging 5.B.1.9, *in fine*).

Ten aanzien van het eerste middel (tweede onderdeel)

A.3. Door een milieuheffing van 900 frank per ton in te stellen op de afvalstoffen die in het Vlaamse Gewest worden geproduceerd en naar een ander gewest worden vervoerd om er te worden verwijderd, onafhankelijk van de manier van verwerking die daarna op de betrokken afvalstoffen wordt toegepast, en door die heffing niet toe te passen op de fysico-chemische behandeling van afvalstoffen in installaties die in het Vlaamse Gewest gevestigd zijn, maakt de aangevochten bepaling een met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet strijdig onderscheid tussen het fiscaal stelsel dat van toepassing is op de afvalstoffen die bestemd zijn om te worden verwerkt in installaties die in het Vlaamse Gewest gevestigd zijn, enerzijds, en het fiscaal stelsel dat van toepassing is op de afvalstoffen die in het Vlaamse Gewest worden geproduceerd maar die bestemd zijn om te worden verwerkt in

installaties die in een ander gewest gevestigd zijn, anderzijds; de eerstvermelde afvalstoffen - behoudens indien ze een fysico-chemische behandeling ondergaan - worden onderworpen aan een heffing waarvan het bedrag varieert naar gelang van de wijze van verwerking en de aard van de afvalstoffen, terwijl de andere worden onderworpen aan een heffing met een eenvormig tarief van 900 frank per ton, ongeacht de manier waarop ze worden verwijderd. De aangevochten maatregel raakt derhalve op een negatieve manier de concurrentiepositie van de eerste verzoekende partij ten opzichte van identieke of vergelijkbare installaties die in het Vlaamse Gewest gevestigd zijn, en veroorzaakt aldus een verschil in behandeling dat noch door het doel, noch door de gevolgen van de beoogde maatregel wordt verantwoord. Er is geen redelijk verband van evenredigheid tussen de aangewende middelen en het doel van de betwiste bepaling.

Ten aanzien van het tweede middel

A.4. Door een milieuheffing van 900 frank per ton in te stellen op de afvalstoffen die in het Vlaamse Gewest worden geproduceerd en naar een ander gewest worden vervoerd om er te worden verwijderd, en door die heffing niet toe te passen op de afvalstoffen die in het Vlaamse Gewest worden geproduceerd en naar een ander land worden vervoerd (ongeacht of het gaat om een Lid-Staat van de Europese Unie of een land buiten de Europese Unie), maakt artikel 7 van het decreet van 21 december 1994 een onderscheid dat in strijd is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en met het algemeen beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie dat in het gemeenschapsrecht is opgenomen.

Aangezien de afvalstoffen die in het Vlaamse Gewest worden geproduceerd doch bestemd zijn om te worden verwijderd in een derde land, ongeacht of het al dan niet gaat om een Lid-Staat van de Europese Unie, niet aan de heffing zijn onderworpen, genieten zij derhalve een fiscale immuniteit.

De aangevochten maatregel heeft derhalve een negatieve weerslag op de concurrentiepositie van de eerste verzoekende partij ten opzichte van identieke of vergelijkbare installaties die in een derde land gevestigd zijn, en veroorzaakt aldus een verschil in behandeling dat noch door het doel, noch door de gevolgen van de beoogde maatregel wordt verantwoord. Er is geen redelijk verband van evenredigheid tussen de aangewende middelen en het doel van de betwiste bepaling.

Ten aanzien van de twee middelen

Memorie van de Waalse Regering

A.5. Wat de in het verzoekschrift aangevoerde middelen betreft, verklaart de Waalse Regering zich te gedragen naar de wijsheid van het Hof, onder voorbehoud van toelichtingen in de memorie van antwoord.

4. Ten aanzien van de nieuwe middelen die in de memorie van de Waalse Regering zijn aangevoerd

Ten aanzien van het eerste middel

A.6.1. De aangevochten bepalingen schenden de artikelen 5, 39 en 170, § 2, van de Grondwet, artikel 2 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en het beginsel van de fiscale territorialiteit. Zij voeren immers een belasting in waarvan het werkelijke belastbare feit de verwijdering van afvalstoffen is in de zin van artikel 2, 6°, van het decreet, met inbegrip van de verwijdering van afvalstoffen in het Waalse Gewest, terwijl het Vlaamse Gewest het beginsel van de fiscale territorialiteit in acht dient te nemen. Door een belasting te heffen op een oorzakelijk feit dat zich in een ander gewest voordoet, te dezen de verwijdering van afvalstoffen in het Waalse Gewest, hebben de aangevochten bepalingen het beginsel van de fiscale territorialiteit geschonden en de grenzen van de fiscale soevereiniteit van het Vlaamse Gewest overschreden.

A.6.2. Vóór de wijziging ervan door het decreet van 20 december 1989, maakte artikel 47 van het decreet van 2 juli 1981 van de verwijdering van de afvalstoffen - ongeacht de oorsprong ervan - het belastbare feit : de wetgever dacht immers dat hij de productie van afvalstoffen en de verontreiniging van het leefmilieu die door de verwijdering ervan werd veroorzaakt, kon beperken door niet de productie van afvalstoffen, maar wel de verwijdering ervan te belasten en zulks door de fiscale last te laten variëren op grond van het min of meer verontreinigend karakter van de verwijderde stoffen en van de aangewende verwijderingstechniek. De

oorspronkelijke tekst was dus volkomen in overeenstemming met het nagestreefde doel : door het proces van de verwijdering van de afvalstoffen in het Vlaamse Gewest te belasten, bestrafte het decreet de productie van verontreinigingen die in het Vlaamse Gewest werden veroorzaakt door exploitanten van installaties die in dat Gewest gevestigd waren en die de verwijdering van afvalstoffen als activiteit hadden, en ten laste van wie de betrokken belasting werd ingevoerd. Aldus werd het principe van de fiscale territorialiteit in acht genomen.

A.6.3. Sedert het decreet van 20 december 1989 werden evenwel in het decreet van 2 juli 1981 wijzigingen aangebracht die duidelijk tot doel hebben de handicap op te heffen van de Vlaamse ondernemingen die zich bezighouden met de verwijdering van afvalstoffen, ten opzichte van de ondernemingen die een soortgelijke activiteit hebben en in de andere gewesten gevestigd zijn.

A.6.4. Door voortaan de ophaling van afvalstoffen met het oog op de verwijdering ervan in een ander gewest, te belasten, wil de decreetgever in feite indirect de Waalse inrichtingen belasten. Want het werkelijke belastbare feit is niet de ophaling van de afvalstoffen in het Vlaamse Gewest, aangezien die ophaling immers slechts aanleiding geeft tot belasting in zoverre de afvalstoffen naar de andere gewesten worden uitgevoerd om er te worden verwijderd. Met andere woorden, de ophaling van afvalstoffen geeft slechts aanleiding tot belasting wanneer :

- de afvalstoffen bestemd zijn om in het Vlaamse Gewest te worden verwijderd;
- de afvalstoffen bestemd zijn om in het buitenland te worden verwijderd;
- de afvalstoffen bestemd zijn om nuttig te worden toegepast.

Louter de ophaling van de afvalstoffen - ongeacht de formulering die de decreetgever eraan geeft - is dus niet het belastbare feit of één van de belastbare feiten. Het enige belastbare feit blijft de verwijdering van de afvalstoffen, met dit verschil dat voortaan de belasting ook de verwijdering van de afvalstoffen in het Waalse Gewest treft, zelfs indien degene die de belasting verschuldigd is in dat geval niet de onderneming zelf is, doch de « leverancier », namelijk de ophaler van afvalstoffen in het Vlaamse Gewest.

A.6.5. Wat voorafgaat wordt uitdrukkelijk bevestigd door de eenzijdige bepaling tot vermindering van dubbele belasting, waarin artikel 47, § 2, 38°, voorziet en volgens welke de ophaler de belasting niet verschuldigd is indien een gelijksoortige heffing wordt opgelegd door een ander gewest, wat veronderstelt dat dat andere gewest niet de ophaling van afvalstoffen in het Vlaamse Gewest belast, maar wel de verwijdering van afvalstoffen op zijn eigen grondgebied.

Ten aanzien van het tweede middel

A.7.1. Het kan niet worden betwist dat het decreet van 21 december 1994 een discriminatie in het leven roept tussen, enerzijds, de « exploitanten » die in het Vlaamse Gewest gevestigd zijn en die een belasting dienen te betalen die varieert naar gelang van de aard van de afvalstoffen en de wijze waarop ze worden verwijderd, en, anderzijds, de « ophalers » van afvalstoffen die bestemd zijn om te worden verwijderd in de andere gewesten van het land.

Nu de bestreden milieuheffing tot doel had de verontreiniging in het Vlaamse Gewest, op het niveau van de verwijdering van de afvalstoffen, te beperken, ongeacht de oorsprong ervan, kon de decreetgever de belasting echter niet uitbreiden tot situaties die geen invloed hebben op de verontreiniging in het Vlaamse Gewest.

A.7.2. Voor de bepalingen van het decreet van 21 december 1994, die de belasting tot de ophaling van bepaalde afvalstoffen die bestemd zijn om te worden verwijderd in een ander gewest, uitbreiden en die op die ophaling een forfaitaire belasting heffen, bestaat geen enkele verantwoording rekening houdend met de oorspronkelijke bedoeling van de Vlaamse wetgever die erin bestond het proces van de verwijdering van afvalstoffen op zijn grondgebied te belasten, en niet de productie of de ophaling van afvalstoffen.

De hierboven beschreven discriminatie kan niet worden verantwoord door het doel dat duidelijk door het decreet van 21 december 1994 wordt nagestreefd en dat erin bestaat de handicap goed te maken die door de eigen wetgeving wordt opgelegd aan de eigen ondernemingen van de sector van de afvalstoffen, ten opzichte van soortgelijke Waalse en Brusselse ondernemingen, en zulks door de laatstgenoemde indirect te treffen met een

belasting op de ophaling van de afvalstoffen die voor hen zijn bestemd.

Ten aanzien van de twee middelen

Memorie van antwoord van de n.v. Revatech

A.7.3. De verzoekende partij sluit zich bij de nieuwe middelen aan.

- B -

Ten aanzien van het belang

B.1.1. De Grondwet en de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof vereisen dat elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die een beroep tot vernietiging instelt doet blijken van een belang. Van het vereiste belang doen slechts blijken de personen wier situatie door de bestreden norm rechtstreeks en ongunstig zou kunnen worden geraakt.

B.1.2. De n.v. Revatech, eerste verzoekende partij, ontplooit haar activiteiten in Wallonië in de sector van de fysico-chemische behandeling van afvalstoffen die met name uit het Vlaamse Gewest afkomstig zijn. Zij kan rechtstreeks en ongunstig worden geraakt door artikel 7 van het decreet van de Vlaamse Raad van 21 december 1994 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1995 dat, door artikel 47, § 2, 38°, van het decreet van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen te wijzigen, het bedrag bepaalt van de heffing per ton, die verschuldigd is voor afvalstoffen die in het Vlaamse Gewest worden geproduceerd en naar een ander gewest worden vervoerd om er te worden verwijderd. Zo niet is aangetoond dat zij zelf de heffing verschuldigd is, vloeit haar belang voort uit het feit dat de heffing in de door haar te betalen prijs van de ophaling kan worden verrekend.

B.1.3. Wanneer een vereniging zonder winstoogmerk zich op een collectief belang beroept, is vereist dat haar maatschappelijk doel van bijzondere aard is en, derhalve, onderscheiden van het algemeen belang; dat dit belang niet tot de individuele belangen van de leden is beperkt; dat het maatschappelijk doel door de bestreden norm kan worden geraakt; dat dit maatschappelijk doel werkelijk wordt nagestreefd, wat moet blijken uit de concrete en duurzame werking van de vereniging, zowel in het verleden als in het heden.

B.1.4. De v.z.w. Beroepsvereniging van Afvalverwijderaars heeft, luidens artikel 3 van haar statuten, als doel :

« a) haar leden vertegenwoordigen in elk overleg en in alle onderhandelingen die zij zal voeren met de overheid, de pers of industriële partners;

b) het onderzoek naar de best mogelijke oplossingen voor de milieubescherming aan te moedigen, in overleg met de bevoegde overheid en de bevolking;

c) te helpen bij de vorming van een beter begrip van de hedendaagse en toekomstige aspecten van de problematiek van de afvalverwijdering en de plaats van die problematiek in het leven en het milieu van de mens. »

In hun geheel genomen beschrijven deze bewoordingen een collectief belang, onderscheiden van de individuele belangen van de leden.

De vereniging doet blijken van een belang bij de vernietiging van artikel 7 van het decreet van 21 december 1994, dat het bedrag van de heffingen vaststelt die verschuldigd zijn voor de verwijdering van afvalstoffen.

Ten gronde

1. Ten aanzien van het onderwerp van de aangevochten bepaling

B.2. Artikel 7 van het decreet van de Vlaamse Raad van 21 december 1994 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1995 heeft met name tot doel artikel 47, § 2, van het decreet van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen, dat het bedrag van de milieuheffingen vaststelt, te vervangen. De bedragen van die heffingen variëren naargelang zij betrekking hebben op de verwijdering of verbranding van gevaarlijke afvalstoffen (artikel 47, § 2, 1° tot 5°), het storten van afvalstoffen (artikel 47, § 2, 6° tot 24°), de verbranding van afvalstoffen (artikel 47, § 2, 25° tot 37°), of ten slotte de ophaling van afvalstoffen met het oog op hun verwijdering in een ander gewest (artikel 47, § 2, 38°, en § 3). Voor het laatste geval is het bedrag van de heffing een vast bedrag, ongeacht de aard van de opgehaalde afvalstoffen en de manier waarop ze worden verwijderd.

Uit het verzoekschrift blijkt dat enkel artikel 47, § 2, 38°, wordt bestreden.

2. Ten aanzien van het onderwerp van het eerste middel aangevoerd door de verzoekende partijen (A.2.1 en volgende; A.3.1 en volgende)

B.3.1. Het is juist dat, zoals ervan wordt uitgegaan in de twee onderdelen van het middel, de decreetgever bij het vaststellen van het bedrag van de heffing die is bedoeld in het voormelde artikel 47, § 2, 38°, geen rekening heeft gehouden met de manier van verwerking van de afvalstoffen die in het Vlaamse Gewest worden geproduceerd en naar een ander gewest worden vervoerd om er te worden verwijderd, terwijl dat element in aanmerking is genomen voor de vaststelling van het bedrag van de heffingen die gelden voor de verwijdering van dezelfde afvalstoffen in het Vlaamse Gewest.

B.3.2.1. De verzoekende partijen, die in een controverse met de Openbare Afvalstoffenmaatschappij voor het Vlaamse Gewest (OVAM) verwickeld zijn, voeren aan dat tenminste een deel van de handelingen voor de verwerking van de afvalstoffen die de eerste verzoekende partij uitvoert, niet de verwijdering van de afvalstoffen tot doel heeft, maar wel de nuttige toepassing ervan en dat die handelingen derhalve aan de heffing zouden moeten ontsnappen.

B.3.2.2. Voor het onderzoek van het beroep kan men volstaan met de vaststelling dat de aangevochten bepaling de verwijdering en niet de nuttige toepassing beoogt.

B.3.3. Voorts beweren de verzoekende partijen bij herhaling dat artikel 7 van het decreet van 21 december 1994 de fysico-chemische behandeling van de afvalstoffen - activiteitssector van de eerste verzoekende partij - niet aan de heffing onderwerpt wanneer zij wordt uitgevoerd in installaties die in het Vlaamse Gewest gevestigd zijn (A.1.1, A.2.1, A.2.3, A.3.1).

Enkel juist is dat de « fysico-chemische behandeling », die als dusdanig niet in de aangevochten bepaling is vermeld, slechts onder die bepaling valt wanneer zij tot een verwijdering leidt en dat de aangevochten bepaling voor de afvalstoffen die in het Vlaamse Gewest worden geproduceerd en in een ander gewest worden verwijderd, een heffing oplegt die hoger is dan voor de afvalstoffen die worden verwijderd in een installatie die in het Vlaamse Gewest gevestigd is. Het verzoekschrift moet

in die zin worden genterpreteerd dat het dat laatstvermelde verschil betwist.

3. Ten aanzien van het middel en het onderdeel waarin de schending van de bevoegdheidsverdelende regels wordt aangevoerd

Ten aanzien van het eerste onderdeel van het eerste middel aangevoerd door de verzoekende partijen (A.2.1 en volgende)

B.4.1. Het eerste onderdeel van het eerste middel is afgeleid uit de schending van de regels die de bevoegdheden verdelen tussen de Staat, de gemeenschappen en de gewesten, met name artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en artikel 9, § 1, derde lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, doordat de aangevochten bepaling, voor de heffing op de verwijdering van de afvalstoffen die in het Vlaamse Gewest worden geproduceerd en naar een ander gewest worden vervoerd, een eenvormig bedrag vaststelt, onafhankelijk van de wijze van verwerking van de afvalstoffen, terwijl dezelfde bepaling de fysico-chemische behandeling van de afvalstoffen, die plaatsvindt in installaties die in het Vlaamse Gewest zijn gevestigd, aan een lagere heffing onderwerpt.

B.4.2.1. Artikel 6, § 1, II, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, gewijzigd bij de bijzondere wet van 8 augustus 1988 en bij de bijzondere wet van 16 juli 1993, bepaalt :

« De aangelegenheden bedoeld in artikel 107^{quater} van de Grondwet zijn :

[...]

II. Wat het leefmilieu en het waterbeleid betreft :

[...]

2° Het afvalstoffenbeleid [...]. »

B.4.2.2. Het voormelde decreet van 2 juli 1981 voorziet in een instrumentarium om het ontstaan van milieuhinder en -verontreiniging door afval te voorkomen; het bevat een vergunningssysteem met uitbatingsvoorwaarden voor alle types van afvalverwijderingsinstallaties, alsmede een meldings- en aangifteplicht.

In hoofdstuk IX van het decreet wordt de verwijdering van vaste afvalstoffen onderworpen aan een milieuheffing, die ertoe strekt de productie van afvalstoffen en de verontreiniging van het leefmilieu die daardoor wordt veroorzaakt, zoveel mogelijk te beperken.

Bij artikel 47, § 2, wordt het bedrag van de heffing vastgesteld; een hogere heffing wordt opgelegd aan de ondernemingen die hun toevlucht nemen tot verwijderingstechnieken die als zijnde de meest verontreinigende worden beschouwd, om ze te ontmoedigen, terwijl de ondernemingen die minder verontreinigende technieken aanwenden, als aanmoediging, een minder hoge heffing dienen te betalen, en de activiteiten van terugwinning en recyclage niet worden belast.

B.4.2.3. Artikel 47, § 2, 38°, voorziet in een heffing van 900 frank per ton voor het ophalen van afvalstoffen in het Vlaamse Gewest om te worden verwijderd in een ander gewest.

B.4.2.4. In tegenstelling met hetgeen de officiële Franse vertaling (« redevance d'environnement ») van het decreet te kennen geeft, doet die milieuheffing zich niet voor als de vergoeding van een dienst die de overheid verleent ten voordele van de heffingsplichtige individueel beschouwd; zij is dus geen retributie, maar een belasting die, krachtens artikel 170, § 2, van de Grondwet en artikel 2 van de wet van 23 januari 1989 betreffende de in artikel 110 (thans artikel 170), §§ 1 en 2, van de Grondwet bedoelde belastingsbevoegdheid, gewijzigd bij de wet van 16 juli 1993, tot de bevoegdheid van de gewesten behoort.

B.4.2.5. De uitoefening van de toegekende eigen fiscale bevoegdheid door een gemeenschap of door een gewest mag geen afbreuk doen aan de algehele staatsopvatting, zoals die tot uiting komt in de opeenvolgende grondwetsherzieningen van 1970, 1980, 1988 en 1993 en in de respectieve bijzondere en gewone wetten tot bepaling van de onderscheiden bevoegdheden van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten.

Uit het geheel van die bepalingen, en inzonderheid die van artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 - ingevoegd bij artikel 4, § 8, van de bijzondere wet van 8 augustus 1988 - en van artikel 9, § 1, derde lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 blijkt dat het Belgische staatsbestel berust op een economische en monetaire unie, die gekenmerkt wordt door een gentegreerde markt en door de eenheid van de munt.

Hoewel artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 past in het kader van de toewijzing van bevoegdheden aan de gewesten wat de economie betreft, geldt die bepaling als de uiting van de wil van de bijzondere wetgever om een eenvormige basisregeling van de organisatie van de economie in een gentegreerde markt te handhaven.

Het bestaan van een economische unie impliceert in de eerste plaats het vrije verkeer van goederen en productiefactoren tussen de deelgebieden van de Staat. Wat het goederenverkeer betreft, zijn niet bestaanbaar met een economische unie de maatregelen die autonoom door de deelgebieden van de unie - *in casu* de gewesten - worden vastgesteld en het vrije verkeer belemmeren; dit geldt noodzakelijkerwijs voor alle interne douanerechten en alle heffingen met gelijke werking.

Derhalve moet worden onderzocht of de door artikel 47, § 2, 38°, ingestelde belasting, die geen intern douanerecht is, al dan niet een heffing met gelijke werking is. Te dien einde meent het

Hof te mogen verwijzen, *mutatis mutandis*, naar de definitie welke het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen aan dat begrip heeft gegeven, te weten: « een eenzijdig opgelegde geldelijke last - ook al moge zij gering zijn - die wegens grensoverschrijding op nationale of buitenlandse goederen wordt gelegd en geen douanerecht is in eigenlijke zin [...], ongeacht benaming en structuur, [...] zelfs wanneer deze last niet ten behoeve van de Staat wordt geheven, geen enkele discriminerende of beschermende werking heeft en het belast product niet met enige nationale productie concurreert » (Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen, arresten van 1 juli 1969, zaak 24/68, *Commissie t. Italië*, *Jur.*, *H.v.J.*, 1969, p. 193, en samengevoegde zaken 2 en 3/69, *Sociaal Fonds voor de Diamantarbeiders t. S.A. Ch. Brachfeld & Sons en Chougol Diamond Co.*, *Jur.*, *H.v.J.*, 1969, p. 211; in dezelfde zin, arrest van 7 juli 1994, zaak C-130/93, *Lamaire n.v. en Nationale Dienst voor Afzet van Land- en Tuinbouwprodukten*, *Jur.*, *H.v.J.*, 1994, I, 3215).

B.4.2.6. De bedoelde belasting op het verwijderen van afvalstoffen is verschuldigd :

- a) voor het ophalen van afvalstoffen, niet voor het overbrengen van die afvalstoffen naar een ander gewest;
- b) op het tijdstip dat de afvalstoffen worden opgehaald door de ondernemingen, gemeenten en verenigingen van gemeenten (artikel 47, § 3), niet op het tijdstip van het vervoer van die afvalstoffen naar buiten het Vlaamse Gewest;
- c) door de ophaler van de afvalstoffen, niet door de natuurlijke of rechtspersoon die ze uitvoert;
- d) op basis van de aangifte, zoals bepaald in artikel 47ter, § 1, van het decreet van 2 juli 1981, niet op basis van het effectieve overbrengen van afvalstoffen naar een ander gewest.

Die belasting doet zich niet voor, noch door het voorwerp ervan, noch door de verrichting naar aanleiding waarvan de belasting verschuldigd is, noch door de persoon van de belastingplichtige, noch door de wijze van inning, als een heffing met gelijke werking of als een douanerecht.

Niettemin is de bestreden maatregel in werkelijkheid een belasting die, doordat zij gekoppeld is

aan het overschrijden van de territoriale grens die krachtens de Grondwet tussen de gewesten is vastgesteld, een werking heeft die gelijk is met die van een douanerecht in zoverre zij de afvalstoffen die bestemd zijn om in een ander dan het Vlaamse Gewest te worden verwijderd, zwaarder treft dan de afvalstoffen die in het Vlaamse Gewest worden verwijderd.

B.4.2.7. De Belgische economische unie impliceert een douane-unie. Tot het wezen van een douane-unie behoort dat het verbod van douanerechten en heffingen met gelijke werking niets uit te staan heeft met het doel waarvoor die maatregelen zijn ingevoerd. Uit de vaste rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen blijkt overigens dat het zo is voor de douane-unie die aan de Europese Unie ten grondslag ligt.

In haar belemmerende werking op het intergewestelijk verkeer kan de betwiste belasting derhalve niet verzoend worden met het algemeen normatief kader van de economische unie zoals dat door of krachtens de wet is vastgesteld; zij is strijdig met de bepalingen van artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, gewijzigd bij de bijzondere wet van 8 augustus 1988.

B.5. Aangezien artikel 7 van het decreet van 21 december 1994, doordat het artikel 47, § 2, 38°, van het decreet van 2 juli 1981 vervangt, de regels schendt die de verdeling van de bevoegdheden tussen de Staat, de gemeenschappen en de gewesten bepalen, is het niet nodig het tweede onderdeel van het eerste middel, noch de andere middelen te onderzoeken, vermits zij niet tot een ruimere vernietiging kunnen leiden.

Om die redenen,

het Hof

vernietigt artikel 7 van het decreet van de Vlaamse Raad van 21 december 1994 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1995, in zoverre het in het decreet van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen een artikel 47, § 2, 38°, invoegt.

Aldus uitgesproken in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 15 oktober 1996.

De griffier,

De voorzitter,

L. Potoms

M. Melchior