

Rolnummer 1959
Arrest nr. 124/2001 van 16 oktober 2001

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag over artikel 26 van de wet van 22 december 1986 betreffende de intercommunales, gesteld door het Hof van Beroep te Bergen.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit voorzitter M. Melchior, de rechters L. François, R. Henneuse, M. Bossuyt, A. Alen en J.-P. Moerman, en, overeenkomstig artikel 60*bis* van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, emeritus voorzitter H. Boel, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp de prejudiciële vraag

Bij arrest van 13 april 2000 in zake de c.v. I.D.E.A. tegen het Waalse Gewest, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 28 april 2000, heeft het Hof van Beroep te Bergen de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 26 van de wet van 22 december 1986 betreffende de intercommunales, in die zin geïnterpreteerd dat het de intercommunales vrijstelt van alle belastingen of van alle door de gewesten ingevoerde belastingen, de door of krachtens de Grondwet vastgestelde regels, van kracht in 1992, voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten, en meer bepaald artikel 110 [thans artikel 170], §§ 1 en 2, eerste lid, van de Grondwet ? »

II. De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschied

De c.v. I.D.E.A. (Intercommunale de développement économique et d'aménagement de la région de Mons-Borinage) stelt bij de verwijzende rechter hoger beroep in tegen een vonnis van de Rechtbank van eerste aanleg te Bergen waarbij haar verzet werd afgewezen tegen een dwangbevel uitgevaardigd door het Waalse Gewest om een bedrag van 3.717.716 frank in te vorderen als belasting op de niet-huishoudelijke afvalstoffen voor het aanslagjaar 1992.

Aangezien de appellante in hoger beroep zich beroept op artikel 26 van de wet van 22 december 1986 betreffende de intercommunales om te verantwoorden dat zij zich niet aan de voormelde belasting onderwerpt, stelt de verwijzende rechter het Hof de voormelde vraag over de overeenstemming van de volledige vrijstelling die in die bepaling vervat is, met de bevoegdheidsregels.

III. De rechtspleging voor het Hof

Bij beschikking van 28 april 2000 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 de verwijzingsbeslissing is kennisgegeven overeenkomstig artikel 77 van de organieke wet bij op 25 augustus 2000 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 2 september 2000.

Memories zijn ingediend door :

- de Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel, bij op 9 oktober 2000 ter post aangetekende brief;
- de c.v. I.D.E.A., waarvan de zetel is gevestigd te 7000 Bergen, rue de Nimy 53, bij op 10 oktober 2000 ter post aangetekende brief;
- de Waalse Regering, rue Mazy 25-27, 5100 Namen, bij op 12 oktober 2000 ter post aangetekende brief;

- de Vlaamse Regering, Martelaarsplein 19, 1000 Brussel, bij op 12 oktober 2000 ter post aangetekende brief.

Van die memories is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 18 april 2001 ter post aangetekende brieven.

Memories van antwoord zijn ingediend door :

- de c.v. I.D.E.A., bij op 18 mei 2001 ter post aangetekende brief;
- de Ministerraad, bij op 19 mei 2001 ter post aangetekende brief;
- de Vlaamse Regering, bij op 21 mei 2001 ter post aangetekende brief.

Bij beschikkingen van 28 september 2000 en 29 maart 2001 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot respectievelijk 28 april 2001 en 28 oktober 2001.

Bij beschikkingen van 20 maart 2001 en 22 mei 2001 heeft het Hof de zetel respectievelijk aangevuld met rechter A. Alen en rechter J.-P. Moerman.

Bij beschikking van 13 juni 2001 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 12 juli 2001 na de vraag te hebben geherformuleerd als volgt :

« Schendt artikel 26 van de wet van 22 december 1986 betreffende de intercommunales, in die zin geïnterpreteerd dat het de intercommunales vrijstelt van alle belastingen of van alle door de gewesten ingevoerde belastingen, de door of krachtens de Grondwet vastgestelde regels, van kracht in 1992, voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten, en meer bepaald artikel 110 [thans artikel 170], §§ 1 en 2, eerste en tweede lid, van de Grondwet ? »

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 14 juni 2001 ter post aangetekende brieven.

Op de openbare terechtzitting van 12 juli 2001 :

- zijn verschenen :
 - . Mr. E. Balate, advocaat bij de balie te Bergen, voor de c.v. I.D.E.A.;
 - . Mr. E. Orban de Xivry, advocaat bij de balie te Marche-en-Famenne, voor de Waalse Regering;
 - . Mr. M. Mahieu, advocaat bij het Hof van Cassatie, voor de Ministerraad;
 - . Mr. P. Van Orshoven, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Vlaamse Regering;
- hebben de rechters-verslaggevers R. Henneuse en M. Bossuyt verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

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.

IV. *In rechte*

- A -

Standpunt van de Ministerraad

A.1. Na de opmerking dat deze zaak, in het belang van een « goede rechtsbedeling », met de zaak nr. 1833 had moeten zijn samengevoegd, wordt in de memorie een overzicht gegeven van de grondwettelijke en wettelijke bepalingen die te dezen in het geding zijn en waaruit vervolgens drie krachtlijnen worden afgeleid.

De Ministerraad wijst in de eerste plaats op de autonomie van de fiscale bevoegdheden waarover de federale Staat en de gewesten beschikken ten opzichte van de materiële bevoegdheden die respectievelijk aan die entiteiten toekomen.

Vervolgens wordt in de memorie onderstreept dat de federale wetgever in fiscale aangelegenheden het overwicht behoudt ten aanzien van de deelgebieden, waardoor hij bepaalde belastingen die de deelentiteiten zouden kunnen invoeren mag uitsluiten en zelfs door die deelentiteiten ingevoerde belastingen mag afschaffen.

Ten slotte wordt niet ontkend dat de gewestelijke bevoegdheid inzake de intercommunales is toegenomen tijdens de opeenvolgende fasen van de staatshervorming.

A.2. In de memorie wordt vervolgens de chronologie onderzocht van de bovenvermelde referentienormen waaraan artikel 26 van de wet van 22 december 1986 zou moeten worden getoetst.

A.3.1. De Ministerraad voert in hoofddorde aan – en bevestigt die stelling in zijn memorie van antwoord – dat artikel 26 van de wet van 22 december 1986 zou moeten worden getoetst aan de in 1986 van kracht zijnde normen, wat volgens hem overigens in overeenstemming is met de rechtspraak van het Hof ter zake.

A.3.2. Dat artikel 26 is een toepassing van artikel 170, § 2, tweede lid, van de Grondwet, doordat het ten aanzien van de intercommunales een gewestelijke belasting verbiedt. Aangezien de gewestelijke bevoegdheid inzake intercommunales op grond van het beginsel van autonomie van materiële en fiscale bevoegdheden niet in aanmerking dient te worden genomen, moet artikel 26 van de wet van 22 december 1986 in overeenstemming worden verklaard met de bevoegdheidsregels zoals ze van kracht waren op het ogenblik dat die wet werd aangenomen.

In zijn memorie van antwoord voert de Ministerraad aan - hierbij verwijzend naar het standpunt van de c.v. I.D.E.A. – dat artikel 26 van de wet van 22 december 1986 in eerste instantie gegrond is op artikel 108, vierde lid, en bijkomend op artikel 110, § 2, tweede lid, van de Grondwet, zoals die bepalingen in 1986 van kracht waren.

De Ministerraad onderstreept nog dat het beoordelen van de noodzakelijkheid van de in het geding zijnde volledige vrijstelling een opportuniteitskwestie is die niet tot de bevoegdheid van het Hof behoort; in zijn memorie van antwoord betwist hij overigens de volgens hem te restrictieve interpretatie die de Vlaamse en de Waalse Regering aan de voormelde grondwetsbepaling geven.

A.4. In ondergeschikte orde wordt in de memorie de weerslag onderzocht van de wet van 23 januari 1989 in zoverre deze aan de gewesten de bevoegdheid toekent om belastingen op water en afvalstoffen te heffen, en van de wet van 16 juli 1993 in zoverre deze de gewestelijke bevoegdheid inzake intercommunales uitbreidt tot de organieke wetgeving ervan, die voordien tot de federale bevoegdheid behoorde. Volgens de Ministerraad is er evenmin sprake van bevoegdheidsoverschrijding wanneer deze twee wetgevingen, die dateren van na 1986, in aanmerking worden genomen; die stelling wordt in de memorie gestaafd met de – al dan niet genuanceerde – adviezen van verscheidene universiteitsprofessoren die de Waalse wetgever in 1996 heeft geraadpleegd.

Standpunt van de c.v. I.D.E.A.

A.5.1. Na een beschrijving van de feiten van het dossier wordt in de memorie toegelicht dat artikel 108 (in de memorie wordt de oude nummering van die bepaling gebruikt - thans artikel 162) van de Grondwet als grondslag dient, wat de bevoegdheden betreft, voor de wet van 22 december 1986. Dat geldt ook voor artikel 26 ervan, dat te dezen in het geding is en dat minstens tot de « impliciete bevoegdheden » van de federale Staat behoort die

samenhangen met zijn bevoegdheid inzake wettelijke organisatie van de intercommunales. Het is dus niet artikel 110 (oude nummering - thans artikel 170) dat de rechtsgrond vormt van artikel 26 aangezien « dit artikel geen belasting ten behoeve van de Staat invoert, maar alleen een welbepaalde categorie van belastingplichtigen ervan vrijstelt om in de eerste plaats een goede organisatie en reglementering van de werking van de intercommunales te waarborgen ».

A.5.2. Bij de daaropvolgende analyse van de bevoegdheidsverdeling inzake intercommunales over de federale Staat en de gewesten, leidt de c.v. I.D.E.A. uit artikel 6, § 1, VIII, 1°, van de bijzondere wet en uit het arrest van het Hof van 28 juni 1985 af dat de gewesten « in 1992 » geen enkele normatieve bevoegdheid hadden inzake fiscaliteit van de intercommunales, maar daarentegen verplicht waren om de organieke wet betreffende de intercommunales en meer bepaald artikel 26 ervan toe te passen.

A.5.3. Net zoals de Ministerraad merkt de c.v. I.D.E.A. ten slotte op dat het in het geding zijnde artikel 26 de toepassing is van de bevoegdheid die bij artikel 170, § 2, tweede lid, van de Grondwet aan de wetgever is toegekend, wat – zoals vermeld in de memorie van antwoord – wordt bevestigd in het advies van de Raad van State over het ontwerp van Waals decreet van 5 december 1996 betreffende de intercommunales.

Standpunt van de Vlaamse Regering

A.6. De Vlaamse Regering behandelt in eerste instantie de vraag of artikel 26 van de wet van 22 december 1986 tot gevolg heeft dat de intercommunales zijn vrijgesteld van de belastingen die worden ingevoerd door de gemeenschappen en de gewesten.

Ondanks de vaststelling dat de gemeenschappen en gewesten « publiekrechtelijke personen » zijn en ondanks verklaringen dienaangaande in de parlementaire voorbereiding, is de Vlaamse Regering van oordeel dat artikel 26 bij nader inzien niet zo duidelijk is.

Niet alleen heeft de wetgever geen enkele aandacht besteed aan de bevoegdheidsrechtelijke grondslag om intercommunales vrij te stellen van gemeenschaps- en gewestbelastingen, maar tevens is de uitbreiding van de belastingvrijstelling, die oorspronkelijk - namelijk in de wet van 1 maart 1922 - enkel gold voor de eigen belastingen van de federale wetgever en voor de belastingen ingevoerd door de ondergeschikte besturen, niet vanzelfsprekend aangezien de gemeenschappen en de gewesten geen ondergeschikte besturen maar deelentiteiten zijn en de gewone wetgever in beginsel geen afbreuk vermag te doen aan hun autonomie.

A.7. Volgens de Vlaamse Regering wordt bij artikel 26 van de wet van 22 december 1986 een regeling getroffen op het stuk van het financieel statuut van de intercommunales, wat op dat ogenblik tot de residuaire bevoegdheid van de federale wetgever behoorde, vermits de gewesten toen enkel bevoegd waren voor « de werkwijze, de controle en de vaststelling van het ambtsgebied van de verenigingen van gemeenten tot nut van het algemeen en de toepassing van de organieke wetten betreffende die verenigingen », waartoe het financieel statuut niet behoorde.

Sinds de bijzondere wet van 16 juli 1993 zijn de gewesten echter bevoegd voor « de verenigingen van provincies en van gemeenten tot nut van het algemeen, met uitzondering van het door de wet georganiseerde specifiek toezicht inzake brandbestrijding »; hieruit volgt dat het statuut - en dus ook het financieel statuut – naar de mening van de Vlaamse Regering tot de bevoegdheid van de gewesten behoort. Dit betekent, ten eerste, dat alleen de gewesten artikel 26 van de wet van 22 december 1986 kunnen aanpassen in zoverre die bepaling de intercommunales zou vrijstellen van de gewestelijke belastingen en, ten tweede, dat de invoering, na 16 juli 1993, van een bepaalde gemeenschaps- of gewestbelasting zonder dat de decreetgever voorzien heeft in een vrijstelling van de intercommunales, in strijd is met de algemene vrijstelling van artikel 26. De Vlaamse Regering geeft evenwel aan dat die problematiek niet relevant is vermits de vraag enkel betrekking heeft op de eventuele schending van de bevoegdheidsverdelende regels op het ogenblik van de aanneming van de in het geding zijnde bepaling, zijnde 22 december 1986.

A.8. Volgens de Vlaamse Regering houdt artikel 26 van de wet van 22 december 1986, in de interpretatie die te dezen eraan is gegeven, een fundamentele beperking in van de fiscale autonomie van de gemeenschappen en de gewesten, waarin artikel 170, § 2, van de Grondwet voorziet, hetgeen in principe mogelijk is gelet op het tweede lid van die bepaling. Het vrijstellen van een hele categorie van belastingplichtigen van gemeenschaps- of gewestbelastingen is echter geen « uitzondering » in de zin van artikel 170, § 2, tweede lid, van de Grondwet en de « noodzakelijkheid » van die vrijstelling is evenmin aangetoond, zodat aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 170, § 2, tweede lid, van de Grondwet niet is voldaan.

A.9.1. De Vlaamse Regering stelt dat, in tegenstelling tot artikel 170, §§ 3 en 4, telkens tweede lid, van de Grondwet, dat een afwijking inhoudt van de regel « *no taxation without representation* », door aan de federale wetgever toe te staan plaatselijke belastingen op te leggen zonder instemming van de gemeente- of provincieraden, artikel 170, § 2, van de Grondwet tot doel heeft de federale wetgever ertoe te machtigen zich een eigen fiscale materie voor te behouden. Vermits die grondwetsbepaling een uitzondering vormt op de fiscale autonomie van de gemeenschappen en de gewesten, moet zij strikt worden geïnterpreteerd en kan zij niets anders toestaan. De Vlaamse Regering verwijst hierbij naar gelijklopende rechtsleer, naar de adviezen van de Raad van State en naar de rechtspraak van het Hof.

Vermits artikel 26 van de wet van 22 december 1986 niet bestaat in het « zich voorbehouden van een eigen fiscale materie » maar een hele categorie van belastingplichtigen vrijstelt van alle mogelijke gemeenschaps- en gewestbelastingen die door andere belastingplichtigen wel degelijk betaald moeten worden, kan het niet worden beschouwd als een « uitzondering » in de zin van artikel 170, § 2, tweede lid, van de Grondwet, zodat de in het geding zijnde bepaling de bevoegdheid van de federale wetgever te buiten gaat.

A.9.2. Zelfs indien artikel 170, § 2, tweede lid, van de Grondwet in die zin geïnterpreteerd moet worden dat de federale wetgever de fiscale autonomie van de gemeenschappen en de gewesten naar eigen goeddunken mag beperken en dus ook bepaalde belastingplichtigen van gemeenschaps- en gewestbelastingen mag vrijstellen, is de Vlaamse Regering van oordeel dat niet is voldaan aan de vereiste « noodzakelijkheid », hetgeen streng moet worden begrepen als zijnde « onontbeerlijk ». Niet alleen is dienaangaande tijdens de parlementaire voorbereiding geen enkele verantwoording gegeven, evenmin ziet de Vlaamse Regering in waarom een vrijstelling van intercommunales van alle gemeenschaps- en gewestbelastingen « noodzakelijk » zou zijn, mede gelet op de niet-vrijstelling van gemeenten, die per definitie dezelfde taken waarnemen.

A.10. In haar memorie van antwoord licht de Vlaamse Regering de consequenties toe die zouden moeten worden getrokken uit de overwegingen B.5.3 tot B.5.6 van het arrest van het Hof nr. 66/2001 van 17 mei 2001, en meer bepaald het feit dat de prejudiciële vraag gedeeltelijk zonder voorwerp zou zijn geworden.

Standpunt van de Waalse Regering

A.11.1. Na de opmerking dat in de prejudiciële vraag volgens haar eveneens de vraag wordt gesteld naar een eventuele schending van artikel 110, § 2, tweede lid, van de Grondwet, omschrijft de Waalse Regering in haar memorie het drievoudige doel (financieel, aanmoediging en herverdeling) van de belasting op de afvalstoffen ingevoerd bij het Waalse decreet van 25 juli 1991.

De Waalse Regering merkt vervolgens op dat artikel 13 van dat decreet, dat betrekking heeft op het belasten van de niet-huishoudelijke afvalstoffen, van toepassing is op elke natuurlijke of rechtspersoon die een stortplaats uitbaat, zonder dat het in een bijzondere regeling voorziet voor de intercommunales die deze activiteit verrichten.

A.11.2. Wat artikel 26 van de wet van 22 december 1986 betreft, erkent de Waalse Regering dat de gewesten de hoedanigheid van publiekrechtelijke persoon hebben; zij beklemtoont echter dat zij niet kunnen worden vergeleken met de provincies en gemeenten, waarop die bepaling eveneens betrekking heeft. Voor de Waalse Regering had artikel 26 enkel tot doel de onder de vroegere wetgeving (namelijk artikel 17 van de wet van 1 maart 1922) geldende reglementering te behouden en moet het bijgevolg in die zin worden geïnterpreteerd dat het niet van toepassing is op de belastingen die door de gewesten worden ingevoerd. In die interpretatie schendt het de bevoegdheidsregels en meer bepaald artikel 110, §§ 1 en 2, eerste lid, van de Grondwet niet.

A.12. Indien artikel 26 van de wet van 22 december 1986 daarentegen in die zin zou worden geïnterpreteerd dat het wel van toepassing is op de gewestbelastingen, dient de bestaanbaarheid ervan met artikel 110, § 2, tweede lid, te worden onderzocht.

Op grond van verschillende uittreksels uit de parlementaire voorbereiding van de herziening van die grondwetsbepaling voert de Waalse Regering aan dat artikel 110, § 2, tweede lid, « betrekking heeft op belastbare materies met als enig doel te vermijden dat de fiscaliteit zou worden verdeeld tussen verschillende machtsniveaus waardoor de eenheid van het land zou teloorgaan ». Dat is echter niet het doel van artikel 26, dat « enkel ertoe strekt een categorie van belastingplichtigen vrij te stellen, waarbij die vrijstelling geen eigen fiscale materie voorbehoudt aan de federale overheid ».

Bovendien moet artikel 110, § 2, tweede lid, als uitzondering op de fiscale autonomie van de gemeenschappen en de gewesten, restrictief worden geïnterpreteerd : in de parlementaire voorbereiding van artikel 26 wordt echter op geen enkele wijze de noodzakelijkheid van die uitzondering bewezen.

In die tweede interpretatie schendt artikel 26 van de wet van 22 december 1986 dan ook artikel 170 (vroeger 110), § 2, tweede lid, van de Grondwet.

- B -

B.1. De prejudiciële vraag betreft artikel 26 van de wet van 22 december 1986 betreffende de intercommunales, dat luidt :

« Onverminderd de bestaande wetsbepalingen zijn de intercommunales vrijgesteld van alle belastingen van de Staat, evenals van alle belastingen ingevoerd door de provincies, de gemeenten of enig andere publiekrechtelijke persoon. »

Die bepaling vervangt artikel 17 van de wet van 1 maart 1922 « omtrent de vereeniging van gemeenten tot nut van 't algemeen », met dien verstande dat de woorden « of enig andere publiekrechtelijke persoon » zijn toegevoegd.

Uit de parlementaire voorbereiding blijkt ondubbelzinnig dat die toevoeging ook de gemeenschappen en de gewesten beoogt (*Parl. St.*, Kamer, 1985-1986, nr. 125/11, p. 82).

De in het geding zijnde bepaling gebiedt dat de intercommunales niet alleen worden vrijgesteld van federale en lokale belastingen maar ook van gemeenschaps- en gewestbelastingen.

B.2. De vraag komt bijgevolg erop neer, of de in het geding zijnde bepaling, in zoverre zij op algemene wijze bepaalt dat intercommunales worden vrijgesteld van alle belastingen, met inbegrip van toekomstige belastingen, in strijd is met artikel 170, § 2, tweede lid, van de Grondwet.

In de prejudiciële vraag wordt verwezen naar het aanslagjaar 1992, waarop de voor de verwijzende rechter in het geding zijnde belasting betrekking heeft. Die verwijzing houdt niet in dat het Hof zijn grondwettigheidstoetsing zou moeten beperken tot de referentienormen die op dat ogenblik van kracht waren.

B.3. Artikel 170, § 2, van de Grondwet bepaalt :

« Geen belasting ten behoeve van de gemeenschap of het gewest kan worden ingevoerd dan door een decreet of een in artikel 134 bedoelde regel.

De wet bepaalt ten aanzien van de in het eerste lid bedoelde belastingen, de uitzonderingen waarvan de noodzakelijkheid blijkt. »

Krachtens die bepaling beschikken de gemeenschappen en de gewesten over een eigen fiscale bevoegdheid, behalve wanneer de wet de uitzonderingen waarvan de noodzakelijkheid blijkt heeft bepaald of nadien bepaalt.

B.4. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat artikel 170, § 2, van de Grondwet moet worden beschouwd als « een soort verdedigingsmechanisme [van de Staat] [...] t.o.v. de verschillende andere bestuurslagen, om een eigen fiscale materie te behouden. » (*Parl. St.*, Kamer, B.Z., 1979, 10, nr. 8/4°, p. 4). Amendementen waarbij een lijst van belastbare materies voor de gemeenschappen en de gewesten werd voorgesteld, werden verworpen (*Hand.*, Kamer, 1979-1980, zitting van 22 juli 1980, p. 2705-2713). Verschillende malen werd beklemtoond dat artikel 170, § 2, tweede lid, van de Grondwet, moest worden beschouwd als een « regulerend mechanisme. [...] Het is een noodzakelijk instrument. De wet moet dat regulerend mechanisme zijn en moet kunnen zeggen welke belastbare materie wordt voorbehouden aan de Staat. Indien men dat niet zou doen komt men in een chaos en in alle mogelijke verwickelingen terecht, die niets meer te maken hebben met een goed georganiseerde federale Staat of een goed georganiseerde Staat » (*Hand.*, Kamer, 1979-1980, zitting van 22 juli 1980, p. 2707; zie ook *Hand.*, Senaat, 1979-1980, zitting van 28 juli 1980, pp. 2650-2651).

Met artikel 170, § 2, tweede lid, van de Grondwet heeft de Grondwetgever derhalve de voorrang van de fiscale wet op het fiscale decreet willen vestigen en uitzonderingen op de belastingbevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten verwoord in het eerste lid van artikel 170, § 2, mogelijk willen maken. De federale wetgever kan bijgevolg niet alleen bepaalde belastingmateries onttrekken aan de eigen fiscaliteit van de gemeenschappen en de gewesten maar kan tevens bepalen dat die fiscaliteit niet geldt ten aanzien van bepaalde categorieën van belastingplichtigen. Bovendien kan de wetgever zowel de vestiging van een

gewestelijke belasting *a priori* verbieden, als uitzonderingen bepalen op reeds gevestigde gewestelijke belastingen.

B.5.1. Luidens de Grondwet is de uitoefening van die bevoegdheid evenwel verbonden aan de voorwaarde dat van « noodzakelijkheid » blijkt moet worden gegeven.

Weliswaar is een amendement waarbij de wet, bepaald in artikel 170, § 2, tweede lid, van de Grondwet, een wet met een bijzondere meerderheid zou zijn, verworpen (*Parl. St.*, Kamer, B.Z., 1979, 10, nr. 8/20, p. 1; *Hand.*, Kamer, 22 juli 1980, p. 2706); toch werd in de parlementaire voorbereiding beklemtoond dat « de wet, die in artikel 110, § 2, 2e lid, bedoeld wordt, [...] een organieke wet [is] en het [...] niet gemakkelijk [zal] zijn voor de wetgever om gemeenschappen en gewesten beperkingen op te leggen » (*Parl. St.*, Kamer, B.Z., 1979, 10, nr. 8/4°, p. 4). Bij de parlementaire bespreking van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten verklaarde de Minister dat « op grond van het tweede lid van artikel 110, § 2, van de Grondwet [...] evenwel aan de nationale wetgever de mogelijkheid [wordt] geboden om op deze algemene en volledige belastingbevoegdheid van de Gemeenschappen en de Gewesten uitzonderingen te maken. Die mogelijkheid is voor de nationale wetgever evenwel beperkt : hij moet de noodzaak van de uitzonderingen kunnen aantonen. Bovendien zij hierbij beklemtoond dat volgens de algemeen aanvaarde interpretatieregels uitzonderingen restrictief moeten worden geïnterpreteerd » (*Parl. St.*, Kamer, 1988-1989, nr. 635/17, p. 175).

B.5.2. De federale wetgever heeft, doordat hij artikel 26 van de wet van 22 december 1986 heeft aangenomen, gebruik gemaakt van de bevoegdheid die hem wordt verleend in artikel 170, § 2, tweede lid, van de Grondwet om te vermijden dat het gunstige statuut dat hij aan de intercommunales had toegekend door de wet van 1 maart 1922 op de helling zou worden gezet door de belastingen die aan andere belastingheffende overheden verschuldigd zijn. Hij vermocht in 1986 te oordelen dat de noodzakelijkheid om die vrijstelling te handhaven aangetoond was zoals in 1922.

B.6. Doordat de prejudiciële vraag betrekking heeft op de vrijstelling, ten voordele van de intercommunales, van « alle belastingen of van alle door de gewesten ingevoerde belastingen », wordt het Hof tegelijkertijd de vraag gesteld naar de grondwettigheid van het in

het geding zijnde artikel 26 voor zover het van toepassing is op de nieuwe belastingen die door de gewesten zijn ingevoerd na de inwerkingtreding van de wet van 22 december 1986.

Dat aspect brengt het Hof ertoe te onderzoeken of de federale wetgever, doordat hij nadien wetten heeft aangenomen waarin de fiscaliteit van de gewesten wordt behandeld, niet zelf, op impliciete maar zekere wijze, heeft geoordeeld dat, in bepaalde aangelegenheden, de noodzakelijkheid van die vrijstelling niet langer was aangetoond.

B.7. De gewone wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur wijzigt het opschrift van de wet van 23 januari 1989 « houdende uitvoering van artikel 110, § 2, tweede lid, van de Grondwet » in « wet betreffende de in artikel 110 [thans 170], §§ 1 en 2, van de Grondwet bedoelde belastingsbevoegdheid ». Zij voegt een artikel 2 eraan toe, dat bepaalt dat de Staat en de gemeenschappen niet gemachtigd zijn om belastingen te heffen « op de [...] materies water en afval, noch opcentiemen te heffen op belastingen en heffingen op deze materies, noch kortingen hierop toe te staan ».

Daaruit volgt dat, sinds de inwerkingtreding van de wet van 16 juli 1993, de federale wetgever, door te verzaken aan elke fiscale bevoegdheid in die materies, impliciet heeft verzaakt te oordelen of die vrijstelling noodzakelijk is.

B.8. Voor zover artikel 26 van de wet van 22 december 1986 de intercommunales, voor de periode na de inwerkingtreding van artikel 356 van de gewone wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur, vrijstelt van de gewestbelastingen op water en afval, schendt het artikel 170, § 2, tweede lid, van de Grondwet.

In die mate dient de vraag bevestigend te worden beantwoord.

Voor het overige dient zij ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

1. Voor zover artikel 26 van de wet van 22 december 1986 de intercommunales, voor de periode na de inwerkingtreding van artikel 356 van de gewone wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur, vrijstelt van de gewestbelastingen op water en afval, schendt het artikel 170, § 2, tweede lid, van de Grondwet.

2. Voor het overige schendt het voormelde artikel 26 artikel 170, § 2, tweede lid, van de Grondwet niet.

Aldus uitgesproken in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 16 oktober 2001.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior