

|                                            |
|--------------------------------------------|
| Rolnummer 1956                             |
| Arrest nr. 128/2001<br>van 18 oktober 2001 |

## A R R E S T

---

*In zake* : de prejudiciële vragen over, enerzijds, artikel 47, §§ 2 en 3, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen en, anderzijds, de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, gesteld door de Rechtbank van eerste aanleg te Mechelen.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters A. Arts en M. Melchior, de rechters L. François, P. Martens, R. Henneuse en M. Bossuyt, en, overeenkomstig artikel 60*bis* van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, emeritus voorzitter H. Boel, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van emeritus voorzitter H. Boel,

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\*      \*

## I. Onderwerp van de prejudiciële vragen

Bij vonnis van 13 april 2000 in zake de gemeente Voeren tegen het Vlaamse Gewest, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 21 april 2000, heeft de Rechtbank van eerste aanleg te Mechelen de volgende prejudiciële vragen gesteld :

« 1. Schendt artikel 47, §§ 2 en 3, van het decreet van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten en met name artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, artikel 9, § 1, derde lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten en artikel 2 van de wet van 23 januari 1989 ?

2. Heeft de nationale wetgever door het uitvaardigen van de wet van 29 juli 1991 betreffende uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en meer bepaald van de artikelen 2 en 3 van deze wet, de regels geschonden die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten, in zoverre dit artikel 2 en 3 van toepassing is op bestuurshandelingen van de Gewesten ? »

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

De gemeente Voeren heeft verzet aangetekend tegen een dwangbevel tot betaling van de milieuheffing voor het derde kwartaal van 1990, verhoogd met geldboeten.

Dat dwangbevel is uitgevaardigd door de met inning en invordering belaste ambtenaar van de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (OVAM), gevestigd te Mechelen. Het verzet is ingediend bij de Rechtbank van eerste aanleg te Mechelen, met toepassing van artikel 47*decies*, § 2, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen, dat bepaalde dat het verzet moest worden gedaan bij de rechtbank van eerste aanleg van het arrondissement waar de standplaats is gevestigd van de ambtenaar die het dwangbevel heeft uitgereikt.

Weliswaar voerde de gemeente Voeren *in limine litis* de onbevoegdheid aan van de Rechtbank van eerste aanleg te Mechelen, om reden dat het de decreetgever niet toekwam de bevoegdheid van de rechtbank te bepalen. In antwoord op de prejudiciële vraag hierover van de Rechtbank van eerste aanleg te Mechelen, heeft het Hof bij arrest nr. 46/97 geantwoord dat het voormelde artikel 47*decies*, § 2, de bevoegdheidverdelende regels schond « door te bepalen dat de heffingsplichtige van een milieuheffing verzet kan doen tegen een hem betekend dwangbevel bij de rechtbank van eerste aanleg van het arrondissement waar de standplaats van de ambtenaar die het dwangbevel heeft uitgevaardigd gevestigd is ».

In het huidige vonnis, dat opnieuw tot verwijzing besluit, overweegt de Rechtbank dat fiscale dwangbevelen uitvoerbare akten zijn en dat de beoordeling van de regelmatigheid ervan de beslagrechter te Tongeren zou toekomen, maar dat de beoordeling van de grond van de zaak nopens de wettigheid, de grondslag en het bedrag van de milieuheffing toekomt aan de Rechtbank van eerste aanleg te Mechelen, die ook op basis van artikel 632 (vóór de wijziging bij wet van 23 maart 1999) van het Gerechtelijk Wetboek *ratione loci* bevoegd is, aangezien de milieuheffing een belasting is die wordt geïnd door de OVAM met vestiging te Mechelen.

Nu de eisende partij op verzet de gegrondheid van de milieuheffing betwist en vraagt dat bijkomende prejudiciële vragen zouden worden gesteld indien de Rechtbank van eerste aanleg te Mechelen zich territoriaal en materieel bevoegd zou verklaren, beslist de Rechtbank de twee vragen voor te leggen in de formulering voorgesteld door de eisende partij.

### III. *De rechtspleging voor het Hof*

Bij beschikking van 21 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 mei 2000 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 3 juni 2000.

Memories zijn ingediend door :

- de Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel, bij op 5 juli 2000 ter post aangetekende brief;
- de Vlaamse Regering, Martelaarsplein 19, 1000 Brussel, bij op 7 juli 2000 ter post aangetekende brief;
- de Waalse Regering, rue Mazy 25-27, 5100 Namen, bij op 7 juli 2000 ter post aangetekende brief;
- de gemeenten Voeren, Schoolstraat 115, 3790 Voeren, bij op 10 juli 2000 ter post aangetekende brief.

Van die memories is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 14 februari 2000 ter post aangetekende brieven.

Memories van antwoord zijn ingediend door :

- de gemeente Voeren, bij op 16 maart 2000 ter post aangetekende brief;
- de Ministerraad, bij op 16 maart 2000 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 21 april 2001 en 21 oktober 2001.

Bij beschikking van 24 april 2001 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 16 mei 2001.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 25 april 2001 ter post aangetekende brieven.

Aanvullende memories zijn ingediend door :

- de Vlaamse Regering bij op 9 mei 2001 ter post aangetekende brief;
- de Ministerraad bij op 9 mei 2001 ter post aangetekende brief.

Op de openbare terechtzitting van 16 mei 2001 :

- zijn verschenen :
  - . Mr. J. Peeters, advocaat bij de balie te Leuven, voor de gemeente Voeren;
  - . Mr. P. Engels en Mr. W. Slosse, advocaten bij de balie te Antwerpen, voor de Vlaamse Regering;
  - . Mr. D. D'Hooghe, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;
  - . Mr. S. Depré *loco* Mr. P. Lambert, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Waalse Regering;
- hebben de rechters-verslaggevers A. Arts en R. Henneuse 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 -

*Ten aanzien van de eerste prejudiciële vraag*

*Standpunt van de eisende partij voor de Rechtbank van eerste aanleg te Mechelen*

A.1.1. De gemeente Voeren betoogt dat de milieuheffing opgelegd bij artikel 47, §§ 2 en 3, van het Vlaamse afvalstoffendecreet van 2 juli 1981 een belasting is op afvalstoffen, die moeten worden beschouwd als producten.

Volgens de eisende partij voor de Rechtbank van eerste aanleg kan enkel de federale wetgever belastingen heffen op producten.

Bovendien is de in het geding zijnde milieuheffing naar het oordeel van de gemeente Voeren een belasting die, doordat zij gekoppeld is aan het overschrijden van de territoriale grens tussen de gewesten, een werking heeft die gelijk is met die van een douanerecht in zoverre zij de afvoer van de in de gemeente Voeren opgehaalde afvalstoffen, bestemd om verwerkt te worden in het Waalse Gewest, zwaarder belast dan de afvoer van afvalstoffen die in het Vlaamse Gewest worden verwerkt. Volgens de eisende partij kan een dergelijke belasting vanwege haar belemmerende werking op het verkeer tussen de gewesten niet worden verzoend met het algemeen normatief karakter van de Belgische economische unie en is zij derhalve in strijd met artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

*Standpunt van de Vlaamse Regering en het Vlaamse Gewest*

A.1.2. Naar het oordeel van de Vlaamse Regering en het Vlaamse Gewest is de vraag naar de bevoegdheid van het Gewest tot het invoeren van de milieuheffing van artikel 47, §§ 2 en 3, van het afvalstoffendecreet van 2 juli 1981 reeds behandeld in het arrest van het Hof nr. 55/96 van 15 oktober 1996.

De Vlaamse Regering en het Vlaamse Gewest wijzen erop dat toen enkel artikel 47, § 2, 38°, werd bestreden. Zij betogen dat de vernietiging van die bepaling bij het voormelde arrest steunt op het feit dat het een heffing betrof op afval dat van het ene gewest naar het andere vervoerd werd en aldus het verkeer tussen de

gewesten belemmerde. *A contrario* kan dus worden gesteld dat de andere heffingen bepaald in artikel 47, §§ 2 en 3, die geen betrekking hebben op afval dat van het ene naar het andere gewest wordt vervoerd, geen douanerechten zijn, zodat er geen sprake kan zijn van een schending van de economische en monetaire unie.

*Antwoord van de eisende partij voor de Rechtbank van eerste aanleg te Mechelen*

A.1.3. In haar memorie van antwoord betoogt de gemeente Voeren dat er wel degelijk sprake is van een schending van de beginselen van de economische en monetaire unie.

Door de milieuheffing die het Vlaamse Gewest oplegt aan de gemeente Voeren, die het afval onder andere afvoert naar een ander gewest, wordt het vrij verkeer en de vrijheid van handel voor dat product belemmerd. De gemeente verwijst daarbij naar de arresten nrs. 55/96 van 15 oktober 1996 en 34/97 van 12 juni 1997, waarbij werd beslist dat de milieuheffing een belasting uitmaakt die, wegens haar belemmerende werking op het verkeer tussen de gewesten, niet kan worden verzoend met het algemeen normatief kader van de economische unie zoals vastgesteld door of krachtens de wet.

Volgens de gemeente Voeren rijst er nog een bijkomend probleem doordat milieuheffingen op afvalstoffen volgens de wet van 23 januari 1989 een gewestelijke aangelegenheid zijn, terwijl afvalstoffen producten zijn en belastingen op producten volgens het Hof in zijn arresten nrs. 3/95 tot 10/95 van 2 februari 1995 behoren tot het domein van de federale wetgever.

De gemeente Voeren is van mening dat enkel de federale wetgever bevoegd is om belastingen vast te stellen op het product afval en dat de prejudiciële vraag positief dient beantwoord.

*Ten aanzien van de aanvullende memories*

A.1.4.1. In zijn beschikking tot ingereedheidbrenging van 24 april 2001 heeft het Hof de partijen gevraagd om in een aanvullende memorie een standpunt in te nemen over de volgende vragen in verband met de eerste prejudiciële vraag :

« - Welke versie van artikel 47, §§ 2 en 3, van het decreet van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen is te dezen in geding ?

- Is enkel de bepaling in geding die een heffing oplegt voor afvalstoffen uit het Vlaamse Gewest die afgevoerd worden naar een ander Gewest, of zijn ook andere bepalingen van artikel 47, §§ 2 en 3, van het afvalstoffendecreet in geding, en zo ja, welke ? Of gaat het enkel om de ophaling van huishoudelijke afvalstoffen ? »

A.1.4.2. De eisende partij voor de Rechtbank van eerste aanleg te Mechelen heeft geen aanvullende memorie ingediend.

A.1.4.3. In zijn aanvullende memorie verklaart de Ministerraad enkel tussen te komen wat de tweede prejudiciële vraag betreft en zich naar de wijsheid van het Hof te gedragen ten aanzien van de voormelde vragen, die betrekking hebben op de eerste prejudiciële vraag.

A.1.4.4. Het Vlaamse Gewest antwoordt op de eerste vraag dat te dezen de versie van artikel 47, §§ 2 en 3, geldt die van toepassing was in de periode waarop het dwangbevel betrekking heeft, zijnde het derde kwartaal van 1990. Het betreft dus de versie zoals ingevoerd bij decreet van 20 december 1989.

Op de tweede vraag antwoordt het Vlaamse Gewest dat te dezen niet de bepaling van toepassing is die een heffing oplegt voor afvalstoffen die afgevoerd worden naar een ander gewest, maar de bepaling die van toepassing is voor het illegaal storten van afvalstoffen. Volgens het Vlaamse Gewest werd geen aangifte gedaan in de betrokken periode, terwijl wel degelijk illegaal afvalstoffen gestort werden, zodat een bijzondere heffing van toepassing is, namelijk die van artikel 47, § 2, 2°, a), dat een heffing van 2.000 frank per ton oplegt voor het storten van afvalstoffen op een stortplaats die niet vermeld is onder de punten b) tot k) van datzelfde artikel.

*Ten aanzien van de tweede prejudiciële vraag*

*Standpunt van de eisende partij voor de Rechtbank van eerste aanleg te Mechelen*

A.2.1. Volgens de gemeente Voeren heeft de federale wetgever wel degelijk de bevoegdheid om een algemene verplichting tot motivering van de bestuurshandelingen op te leggen en dient de prejudiciële vraag ontkennend te worden beantwoord.

De eisende partij voor de Rechtbank van eerste aanleg doet opmerken dat de Raad van State in zijn advies bij het ontwerp van de wet van 29 juli 1991 van oordeel was dat het te dezen gaat om een « uitvloeisel van de fundamentele rechten en vrijheden » en dat de federale overheid daarvoor exclusief bevoegd is.

De gemeente Voeren betoogt dat de openbaarheid van de motieven van bestuurshandelingen een optimale legaliteitscontrole door de rechter waarborgt. Nu de rechterlijke controle onder de federale bevoegdheid ressorteert, is het ondenkbaar dat de federale overheid niet bevoegd zou zijn om de wet van 29 juli 1991 van toepassing te verklaren op bestuurshandelingen van de overheden van de gemeenschappen en de gewesten, omdat de rechter over het nodige instrumentarium moet kunnen beschikken om ook die handelingen op hun interne en externe legaliteit te beoordelen.

*Standpunt van de Vlaamse Regering en het Vlaamse Gewest*

A.2.2. De Vlaamse Regering en het Vlaamse Gewest wijzen erop dat de Raad van State in een ander advies dan datgene dat voorafgaat aan de wet van 29 juli 1991 ook argumenten heeft aangehaald die ingaan tegen de zienswijze van het voormelde advies.

Volgens de Vlaamse Regering en het Vlaamse Gewest kunnen de gemeenschappen en de gewesten specifieke regels aannemen binnen het raam van de aan hen toegewezen bevoegdheden : de Staat, de gemeenschappen en de gewesten zijn onafhankelijk van elkaar en kunnen elkaars overheden geen verplichtingen opleggen behoudens in de gevallen bepaald in de bijzondere wet.

*Standpunt van de Waalse Regering*

A.2.3.1. Volgens de Waalse Regering is de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen vervat in het begrip « administratieve doorzichtigheid ». Dat begrip dekt alle middelen die ertoe strekken de betrekkingen tussen het bestuur en de bestuurden te verbeteren.

Er bestaat echter geen bevoegdheidsverdelende regel die de Staat, de gemeenschappen of de gewesten bevoegd maakt om de uitdrukkelijke motiveringsverplichting op te leggen aan administratieve overheden.

De Waalse Regering wijst er echter op dat sinds 18 juni 1993 de Grondwet het recht erkent op openbaarheid van bestuur. Dat recht maakt een ander aspect uit van het begrip « administratieve doorzichtigheid ».

Er bestaan verscheidene wettelijke normen die het recht op openbaarheid van bestuur organiseren. Het betreft onder meer het Vlaamse decreet van 23 oktober 1991 betreffende de openbaarheid van bestuursdocumenten in de diensten en instellingen van de Vlaamse Regering. Artikel 1 van dat decreet bepaalt dat het van toepassing is op de bestuursdocumenten van de administratie van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en van de instellingen die afhangen van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest.

Volgens de Waalse Regering moet worden opgemerkt dat artikel 3 van dat decreet en de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 hetzelfde doel hebben, namelijk het verplichten tot uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen van de Vlaamse bestuurlijke overheden. In een systeem van exclusieve bevoegdheidsverdeling moet die situatie als een bevoegdheidsoverschrijding worden beschouwd van ofwel de federale overheid, ofwel de Vlaamse Gemeenschap.

A.2.3.2. De Waalse Regering wijst erop dat de afdeling wetgeving van de Raad van State van oordeel is dat de materie van de uitdrukkelijke motiveringsplicht behoort tot de bevoegdheid van de federale wetgever. De redenen hiervoor zijn tweeledig.

Eenzijds, kan men de uitdrukkelijke motiveringsplicht beschouwen als een fundamenteel recht van de burger op informatie in zijn betrekkingen met het bestuur. De fundamentele vrijheden hebben steeds onder de bevoegdheid van de federale wetgever gestaan, omdat het ondenkbaar is dat die vrijheden in een zelfde Staat nu eens worden erkend en dan weer niet.

Anderzijds, kan men de uitdrukkelijke motiveringsplicht ook beschouwen als een essentiële waarborg voor de goede werking van het gerecht. Door die verplichting wordt aan de burger en aan de rechter de gelegenheid gegeven om de regelmatigheid van de bestreden beslissing met volle kennis van zaken na te gaan. De wettigheidscontrole wordt in zeer ruime mate erdoor vergemakkelijkt.

Bovendien lijkt het Hof in het arrest nr. 14/91 de grondrechten als een aangelegenheid op zich te zien die tot de bevoegdheid van de federale overheid behoort als residuaire bevoegdheid.

In het arrest nr. 17/97 heeft het Hof gesteld dat de Grondwetgever, door artikel 32 van de Grondwet aan te nemen, « het recht op openbaarheid van bestuursdocumenten [heeft] ingeschreven als grondrecht ». Indien men aanneemt dat het recht op openbaarheid van bestuur en de verplichting tot uitdrukkelijke motivering verschillende aspecten uitmaken van de « administratieve doorzichtigheid », moet daaruit worden afgeleid dat de uitdrukkelijke motiveringsplicht op zich ook een grondrecht is voor de bestuursdaden.

A.2.3.3. De Waalse Regering voert aan dat de afdeling wetgeving van de Raad van State in een ander advies echter heeft geoordeeld dat de federale overheid zich niet mag inmengen in de uitoefening door de gemeenschappen en de gewesten van hun respectieve bevoegdheden.

Ter zake moet worden gewezen op artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Uit dat artikel volgt dat de deelentiteiten uitsluitend bevoegd zijn, zonder mogelijk optreden van de federale overheid, om hun eigen administratie te organiseren en de werkwijze ervan vast te stellen.

A.2.3.4. Uit wat voorafgaat moet, volgens de Waalse Regering, worden afgeleid dat er tenminste twijfels en vragen bestaan over welke overheid bevoegd is om de uitdrukkelijke motiveringsplicht op te leggen aangaande de bestuurshandelingen van de communautaire en gewestelijke overheden.

Volgens de Waalse Regering moet worden vastgesteld dat de uitdrukkelijke motiveringsplicht een modaliteit is van de werking en de organisatie van het bestuur, waardoor elke inmenging van de federale overheid onmogelijk wordt. De wijze waarop bestuurshandelingen moeten worden gesteld is een kwestie die raakt aan de interne organisatie van het bestuur, waar de federale overheid zich buiten moet houden.

A.2.3.5. De Waalse Regering merkt tevens op dat wanneer artikel 32 van de Grondwet een ingrijpen van de wet, het decreet of de ordonnantie voorschrijft, het hiermee het principe poneert dat de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten bevoegd zijn, elk wat hen betreft, om de openbaarheid van hun bestuur te regelen. Wanneer men nu oordeelt dat de uitdrukkelijke motivering en de openbaarheid van bestuur beide deel uitmaken van het begrip « administratieve doorzichtigheid », dan kan men niet hard maken dat aan beide onderdelen een verschillend lot zou zijn beschoren.

A.2.3.6. Zelfs indien de uitdrukkelijke motiveringsplicht zou worden beschouwd als een uitdrukking van een grondrecht, dan nog kan volgens de Waalse Regering niet worden aangevoerd dat de bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten wordt uitgesloten in die aangelegenheden. De Grondwetgever heeft immers in artikel 32 van de Grondwet voorzien in een ingrijpen, naast de wet, van het decreet en de ordonnantie en zet bijgevolg de regel op de helling volgens welke de tenlasteneming van de fundamentele rechten en vrijheden uitsluitend zou behoren tot de bevoegdheid van de federale overheid.

#### *Standpunt van de Ministerraad*

A.2.4.1. De Ministerraad wijst erop dat de herverdeling van de bevoegdheden tussen de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten is opgebouwd vanuit het beginsel van de exclusiviteit van de bevoegdheidsverdeling. Dit wil zeggen dat de bevoegdheid van de ene overheid de bevoegdheid van de andere overheid uitsluit. Die exclusiviteit van bevoegdheden werd opgevat als een middel om bevoegdheidsconflicten te voorkomen en om de gemeenschaps- en gewestautonomie te beschermen.

Met betrekking tot de bevoegdheid inzake de grondrechten moet volgens de Ministerraad worden vastgesteld dat noch de Grondwet, noch de bijzondere wet tot hervorming der instellingen voorziet in een duidelijke bevoegdheidsverdeling. Maar tevens moet worden opgemerkt dat inzake de bevoegdheid tot het uitwerken van een algemene regeling met betrekking tot de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen, de onderscheiden regelgevers, de Raad van State en de rechtsleer bij herhaling en op een eenstemmige wijze de principiële bevoegdheid van de federale wetgever hebben aanvaard en beklemtoond. Dat standpunt wordt op grond van drie argumenten verantwoord.

A.2.4.2. Het eerste argument betreft volgens de Ministerraad de omstandigheid dat de federale wetgever *anno* 1991 in het algemeen bevoegd was ter zake van de grondrechten.

Overeenkomstig de vaste adviespraktijk van de Raad van State komt het de federale overheid toe op grond van haar bevoegdheid inzake grondrechten ook voor nieuwe grondrechten een algemene regeling uit te werken. Behalve in het geval van een andersluidende uitdrukkelijke grondwetsbepaling, worden rechten en vrijheden door de Grondwet immers onder de bescherming van de federale wet geplaatst, ofwel overeenkomstig een ondubbelzinnige grondwetsbepaling, ofwel in het kader van de residuaire bevoegdheid van de federale wetgever.

De Ministerraad doet tevens opmerken dat het Hof in zijn arrest nr. 14/91 heeft geoordeeld dat het regelen van het recht op antwoord aangemerkt moet worden als een federale bevoegdheid, omdat het hier om een grondrecht gaat.

De Ministerraad voert echter ook aan dat de grondwettelijke en wettelijke bepalingen inzake de bevoegdheidsverdeling allesbehalve een statisch geheel vormen. Zo heeft de Grondwetgever bij het inschrijven van de nieuwe grondrechten in 1994, zoals bijvoorbeeld in de artikelen 22, 23 en 32 van de Grondwet, ervoor geopteerd de regeling van exclusieve bevoegdheden te verlaten en te kiezen voor de regeling van de parallelle bevoegdheden. Toch werd ook voor die nieuwe grondrechten de idee van een minimale uniforme erkenning en bescherming voor het gehele Belgische grondgebied niet volledig verlaten.

In navolging van die wijziging van de bevoegdheidverdelende regels voor de grondrechten heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State haar adviespraktijk aangepast. Heden ten dage oordeelt de Raad van State dat, althans na de staathervorming van 1994, het niet langer ondenkbaar is dat de grondrechten in de onderscheiden deelentiteiten op verschillende wijze zouden worden erkend en beschermd.

De Ministerraad betoogt echter dat die ontwikkelingen op geen enkele wijze afbreuk doen aan de bevoegdheid van de federale wetgever om met de wet van 29 juli 1991 een algemene regeling inzake uitdrukkelijke motivering uit te werken, omdat noch de Grondwetgever, noch de bijzondere wetgever enige bevoegdheid inzake het grondrecht van de uitdrukkelijke motivering hebben overgedragen aan de deelentiteiten. En zelfs als zou de Grondwetgever in 1994 een algemene wijziging inzake de bevoegdheidsverdeling ten aanzien van de grondrechten hebben beoogd, dan nog kan dit niet leiden tot het niet-overeenstemmen van de wet van 29 juli 1991 met de bevoegdheidverdelende regels. Het Hof heeft immers reeds verscheidene malen geoordeeld dat de overeenstemming van een aan zijn toetsing onderworpen norm ten aanzien van de bevoegdheidverdelende regels geschiedt op het ogenblik van de aanneming van die norm en niet op het ogenblik van het aanvechten van die norm.

A.2.4.3. Het tweede argument betreft volgens de Ministerraad de omstandigheid dat de bevoegdheid ter zake van de uitdrukkelijke motiveringsplicht in het kader van de residuaire bevoegdheden van de federale overheid past.

De Ministerraad bepaalt dat wat betreft de uitdrukkelijke motiveringsplicht noch de Grondwet, noch de bijzondere wetten voorzien in enige toewijzing of verdeling van de bevoegdheden. Op grond van de artikelen 38 en 39 van de Grondwet kunnen de gemeenschappen en gewesten enkel die aangelegenheden regelen die hun door of krachtens de Grondwet zijn toegekend. Enkel de federale overheid beschikt over het residu van de bevoegdheid en kan regelend optreden in de materies die niet uitdrukkelijk aan een of andere overheid werden toevertrouwd.

A.2.4.4. Het derde argument betreft volgens de Ministerraad de omstandigheid dat de bevoegdheid ter zake van de uitdrukkelijke motiveringsplicht voortvloeit uit de federale bevoegdheid inzake de gerechtelijke inrichting.

De Ministerraad doet opmerken dat de verplichting tot uitdrukkelijke motivering voldoende aanknopingspunten vertoont met exclusief federale bevoegdheidsmateries, zoals bijvoorbeeld de gerechtelijke inrichting en de uitwerking van een jurisdictionele bescherming tegen het overheidsoptreden.

A.2.4.5. Als laatste punt wijst de Ministerraad erop dat noch de algemene bevoegdheid van de federale wetgever inzake de uitdrukkelijke motiveringsplicht, noch de manier waarop de federale overheid met de wet van 29 juli 1991 van die bevoegdheid gebruik heeft gemaakt, op onevenredige wijze afbreuk doet aan de bevoegdheid van en de mogelijkheden voor de deeltentiteiten om een eigen beleid te ontplooien. De federale wetgever heeft zich immers ertoe beperkt een algemene regeling uit te werken, waarin slechts de minimale verplichtingen inzake de uitdrukkelijke motiveringsplicht worden bepaald die onontbeerlijk zijn om de goede werking van het gerechtelijk toezicht op bestuurshandelingen te verwezenlijken.

Bovendien heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State naast de algemene bevoegdheid van de federale overheid ook de aanvullende bevoegdheid van de deeltentiteiten erkend om met het oog op het behartigen van de doelstellingen en de aangelegenheden die onder hun bevoegdheid ressorteren, de minimale motiveringsvereisten aan te vullen en te versterken.

*Antwoord van de eisende partij voor de Rechtbank van eerste aanleg te Mechelen*

A.2.5. De gemeente Voeren herinnert aan het advies van de Raad van State bij het voorstel van de thans in het geding zijnde wet alsook aan het arrest nr. 14/91 van 28 mei 1991 van het Hof. Zij doet ook opmerken dat in de huidige stand van zaken de federale overheid beschikt over de residuaire bevoegdheid en dat de overdracht van de bevoegdheid tot negatief gevolg zou kunnen hebben dat de decreetgevers de federaal vastgelegde motiveringsplicht zouden kunnen verminderen of zelfs tenietdoen.

De eisende partij voor de Rechtbank van eerste aanleg te Mechelen voert ten slotte nog aan dat de uitdrukkelijke motiveringsplicht een component is van de federale bevoegdheid inzake de gerechtelijke indeling.

*Antwoord van de Ministerraad*

A.2.6. Volgens de Ministerraad kan men zich, ter verantwoording van een bevoegdheidsoverschrijding, niet beroepen op artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, omdat uit dat artikel niet de bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten kan worden geput om elke modaliteit van de beslissingen van die administraties of instellingen te regelen.

Ten eerste moet worden opgemerkt dat de uitdrukkelijke motivering niet enkel interne bestuurlijke doelstellingen nastreeft. De voornaamste doelstelling is volgens de Ministerraad gelegen in de rechtsbeschermende functie ten aanzien van de burger-bestuurde.

Ten tweede wijst de Ministerraad erop dat het aanvaarden van artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 als grondslag voor de bevoegdheid van de deeltentiteiten inzake de uitdrukkelijke motivering tot gevolg zou hebben dat ook de decreet- of ordonnantiegever onbevoegd zou zijn om de uitdrukkelijke motiveringsplicht te regelen. Artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 spreekt immers enkel over een bevoegdheid van de regeringen van de deeltentiteiten en niet over een bevoegdheid van de wetgevers van de deeltentiteiten.

A.2.7. Men kan zich volgens de Ministerraad ook niet bij analogie beroepen op de bevoegdheidsverdeling ter zake van het recht op openbaarheid van bestuur. Het kan wel worden betreurd dat de Grondwet en de bijzondere wet een verschillende regeling hebben uitgewerkt voor de openbaarheid van bestuur, enerzijds, en de uitdrukkelijke motivering, anderzijds, maar dat onderscheid in behandeling is een keuze van de Grondwetgever en de bijzondere wetgever. Die keuze maakt echter niet het voorwerp uit van voorliggend geschil.

- B -

*Ten aanzien van de eerste prejudiciële vraag*

B.1. De eerste prejudiciële vraag heeft betrekking op de overeenstemming van artikel 47, §§ 2 en 3, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen met de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten, inzonderheid artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, artikel 9, § 1, derde lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten en artikel 2 van de wet van 23 januari 1989 betreffende de in artikel 110, §§ 1 en 2, van de Grondwet bedoelde belastingsbevoegdheid.

B.2. De zaak die voor de verwijzende rechter in het geding is, betreft een betwisting over de milieuheffing met betrekking tot afvalstoffen voor het derde kwartaal van 1990. In die periode bepaalde artikel 47, §§ 2 en 3, van het afvalstoffendecreet van 2 juli 1981, zoals het van toepassing was in de versie die voortvloeit uit artikel 2 van het decreet van 20 december 1989 en dus vóór de wijziging ervan, met ingang van 1 januari 1991, door artikel 67 van het decreet van 21 december 1990 :

« § 2. Het bedrag van de milieuheffing bedoeld in § 1 wordt vastgesteld op :

1° *a)* 3 000 frank per ton, voor de vernietiging, neutralisering en de wegwerking van giftige afvalstoffen bedoeld in artikel 2 van het koninklijk besluit van 9 februari 1976 houdende algemeen reglement op de giftige afval in een installatie die niet vermeld wordt onder de punten *b)* en *c)* hierna;

*b)* 500 frank per ton, voor de vernietiging door verbranding van giftige afvalstoffen bedoeld in artikel 2 van bovenvermeld koninklijk besluit in een installatie vergund overeenkomstig artikel 4 van hetzelfde besluit :

*c)* 400 frank per ton :

- voor de vernietiging anders dan door verbranding;
- voor de neutralisering;
- voor de wegwerking met uitzondering van het recycleren, de terugwinning en het regenereren, van giftige afvalstoffen bedoeld in artikel 2 van voormeld koninklijk besluit in een installatie vergund overeenkomstig artikel 4 van hetzelfde besluit;

2° a) 2 000 frank per ton, voor het storten van afvalstoffen op een stortplaats die niet vermeld wordt onder de punten b) tot en met k) hierna;

b) 1) 900 frank per ton, voor het storten van afvalstoffen op een stortplaats vergund voor industriële afvalstoffen;

2) 100 frank per ton, voor het storten op voormelde stortplaats van shredderafval, afkomstig van de verwerking van autowrakken en schroot;

3) 20 frank per ton, voor het storten op voormelde stortplaats, van afvalstoffen van bodemsaneringsoperaties en van de verwijdering van asbestbevattende bekleding en structurelementen van gebouwen;

c) 1) 350 frank per ton, voor het storten van afvalstoffen op een stortplaats vergund voor huishoudelijke afvalstoffen;

2) 50 frank per ton, voor het storten op voormelde stortplaats van de recyclageresidu's van de bedrijven die hoofdzakelijk papier- en kartonafval gebruiken als grondstof voor de aanmaak van nieuw papier en karton;

d) 350 frank per ton, voor het storten van afvalstoffen op een monostortplaats vergund voor vliegasse van de thermische centrales;

e) 350 frank per ton, voor het storten van afvalstoffen op een monostortplaats vergund voor verkleinde huishoudelijke afvalstoffen;

f) 1) 350 frank per ton, voor het storten van vrije asbestvezels bevattende afvalstoffen inclusief slibs, op een monostortplaats vergund voor asbesthoudende afvalstoffen;

2) 100 frank per ton, voor het storten van gebonden asbestvezels bevattende afvalstoffen, op een monostortplaats vergund voor asbesthoudende afvalstoffen;

g) 200 frank per ton, voor het storten van afvalstoffen op een stortplaats vergund voor inerte afvalstoffen;

h) 80 frank per ton, voor het storten van afvalstoffen op een monostortplaats vergund voor ijzeroxyde afvalstoffen van de zinkproductie bekend onder de naam jarosiet en goethiet;

i) 30 frank per ton, voor het storten van afvalstoffen op een monostortplaats vergund voor gips en calciumchloride afvalstoffen;

j) 30 frank per ton, voor het storten van afvalstoffen op een monostortplaats vergund voor mijnbouwafval;

k) 10 frank per ton, voor het storten van afvalstoffen op een monostortplaats vergund voor baggerspecie;

3° a) 1 000 frank per ton, voor het verbranden van afvalstoffen in een oven die niet vermeld wordt onder de punten b) tot en met d) hierna;

b) 300 frank per ton, voor het verbranden van afvalstoffen in een oven vergund voor industriële afvalstoffen en voor het fysico-chemisch behandelen van afvalstoffen in daartoe vergunde installaties;

c) 150 frank per ton, voor het verbranden van afvalstoffen in een oven vergund voor huishoudelijke afvalstoffen;

d) 150 frank per ton, voor het verbranden van afvalstoffen in een oven vergund voor bijzondere afvalstoffen;

4° 350 frank per ton, voor het ophalen van afvalstoffen in het Vlaamse Gewest om gestort of verbrand te worden buiten het Vlaamse Gewest.

§ 3. De milieuheffing is verschuldigd op het tijdstip dat de afvalstoffen worden verwijderd in de in § 2, 1° tot en met 3°, bedoelde inrichtingen of worden opgehaald door de in § 2, 4° bedoelde ondernemingen, gemeenten en verenigingen van gemeenten. »

B.3. Uit de gegevens van de zaak, de aanvullende memories en de tussenkomst van de gemeente Voeren op de terechtzitting blijkt dat enkel paragraaf 2, 2°, a), van het voormelde artikel 47 en paragraaf 2, 4°, van datzelfde artikel in het geding zijn, in zoverre het betrekking heeft op de huishoudelijke afvalstoffen. Het Hof beperkt zijn toetsing derhalve tot die bepalingen.

B.4. Het Hof beoordeelt de overeenstemming van de in het geding zijnde bepalingen met de bevoegdheidverdelende regels zoals zij van kracht waren op het tijdstip waarop die bepalingen werden aangenomen.

Te dezen is er geen aanleiding tot een toetsing - niettegenstaande de uitnodiging daartoe in de prejudiciële vraag - aan artikel 2 van de wet van 23 januari 1989 betreffende de in artikel 110, §§ 1 en 2, van de Grondwet bedoelde belastingsbevoegdheid, dat door artikel 356 van de gewone wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur in de toenmalige wet van 23 januari 1989 is ingevoegd.

B.5. Het afvalstoffendecreet van 2 juli 1981 voorziet in een instrumentarium om het ontstaan van milieuhinder en -verontreiniging door afvalstoffen te voorkomen.

Artikel 47 maakt deel uit van hoofdstuk IX van het decreet, dat de verwijdering van vaste afvalstoffen onderwerpt aan een milieuheffing die ertoe strekt de productie van afvalstoffen en de verontreiniging van het leefmilieu die daardoor wordt veroorzaakt, te beperken.

B.6. In tegenstelling met hetgeen de officiële Franse vertaling (« redevance ») van het decreet laat veronderstellen, doet die heffing 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 110, § 2, (thans artikel 170, § 2) van de Grondwet tot de bevoegdheid van de gewesten behoort.

B.7. Artikel 110, § 2, van de Grondwet bepaalde :

« § 2. Geen belasting ten behoeve van de Gemeenschap of het Gewest kan worden ingevoerd dan door een decreet of een in artikel 26*bis* bedoelde regel.

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

Het enig artikel (thans artikel 1) van de wet van 23 januari 1989 « houdende uitvoering van artikel 110, § 2, tweede lid, van de Grondwet » luidde :

« In de gevallen die niet voorzien zijn in artikel 11 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten, zijn de Raden niet gemachtigd om belastingen te heffen op de materies die het voorwerp uitmaken van de belasting door de Staat, noch opcentiemen te heffen op belastingen en heffingen te voordele van de Staat, noch kortingen hierop toe te staan. »

Artikel 11 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten bepaalde :

« De Gemeenschappen en de Gewesten kunnen geen opcentiemen heffen of kortingen toestaan op de in deze wet bedoelde belastingen, behalve op die welke bedoeld zijn in de artikelen 3, eerste lid, 6° en 6, § 2.

Met uitzondering van de bij deze wet voorziene gevallen, zijn de Gemeenschappen en de Gewesten niet gemachtigd belastingen te heffen op de materies die het voorwerp uitmaken van een in deze wet bedoelde belasting. »

Het ophalen van afvalstoffen waarop door de betwiste bepalingen een belasting werd geheven, was een materie die niet het voorwerp uitmaakte van een in de bijzondere wet van 16 januari 1989 bedoelde belasting.

Het ophalen van afvalstoffen was evenmin een materie die het voorwerp uitmaakte van een belasting door de Staat.

Te dezen werd de algemene fiscale bevoegdheid die de Grondwet aan het Gewest toekende dus niet belemmerd door de voormelde bepalingen van de wetten van 16 en 23 januari 1989. Het gegeven dat afvalstoffen kunnen worden beschouwd als producten, zoals de gemeente Voeren stelt, doet geen afbreuk aan die bevoegdheid.

B.8. Artikel 47, § 2, 2°, a), van het betwiste decreet voert een heffing in van 2.000 frank per ton voor het storten van afvalstoffen op een stortplaats die niet vermeld wordt onder de punten b) tot en met k) van dat artikel. Het gaat om een algemene bepaling waarmee de decreetgever beoogt het storten op andere plaatsen dan vergunde stortplaatsen tegen te gaan. Die bepaling heeft betrekking op het storten op het grondgebied van het Vlaamse Gewest en kan geen overlapping uitmaken met de in artikel 47, § 2, 4°, bedoelde heffing voor het ophalen van afvalstoffen die buiten het Vlaamse Gewest worden gestort of verbrand.

De decreetgever kon het aldus geïnterpreteerde artikel 47, § 2, 2°, a), aannemen op grond van de eigen fiscale bevoegdheid die het Vlaamse Gewest rechtstreeks ontleent aan artikel 110, § 2, (thans artikel 170, § 2) van de Grondwet.

B.9. Artikel 47, § 2, 4°, voert een heffing van 350 frank per ton in voor het ophalen van afvalstoffen in het Vlaamse Gewest om gestort of verbrand te worden buiten het Vlaamse Gewest. Het Hof toetst die bepaling in zoverre zij betrekking heeft op de huishoudelijke afvalstoffen (B.3).

B.10. De uitoefening door een gewest van zijn eigen fiscale bevoegdheid mag geen afbreuk doen aan de algehele staatsopvatting zoals die tot uiting komt in de opeenvolgende grondwetsherzieningen van 1970, 1980, 1988 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 -, van artikel 9, § 1, derde lid, en van artikel 49, § 6, 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 geïntegreerde 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 geïntegreerde 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.

Het Hof dient dus te onderzoeken of de in het geding zijnde belasting, die geen intern douanerecht is, al dan niet een heffing met gelijke werking is.

B.11. De bedoelde belasting is verschuldigd :

a) voor het ophalen van afvalstoffen, niet voor het overbrengen van die afvalstoffen naar buiten het Vlaamse 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 de uitvoer buiten het Vlaamse Gewest van die afvalstoffen;

c) door de ophaler van de afvalstoffen, niet door de natuurlijke of rechtspersoon die deze afvalstoffen uitvoert;

d) op basis van de aangifte, zoals bepaald in artikel 47<sup>ter</sup>, § 1, van het decreet van 2 juli 1981, niet op basis van het effectieve overbrengen van afvalstoffen naar buiten het Gewest.

B.12. 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 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. De heffing voor het ophalen van afvalstoffen is weliswaar identiek wanneer zij worden gestort op een stortplaats vergund voor huishoudelijke afvalstoffen (artikel 47, § 2, 2°, c), en § 2, 4°), maar wanneer zij nadien worden verbrand buiten het Vlaamse Gewest (artikel 47, § 2, 4°) is de heffing hoger dan wanneer zij worden opgehaald om te worden verbrand in een oven vergund voor huishoudelijke afvalstoffen in het Vlaamse Gewest (artikel 47, § 2, 3°, c)). Te dezen bepaalt geen enkele regel, zoals de wijziging aangebracht door de decreten van 21 december 1990 en later, dat het bedrag van de heffing in voorkomend geval wordt verminderd met het bedrag van de gelijksoortige heffing opgelegd door het gewest waar de afvalstoffen gestort of verbrand worden.

Door haar belemmerende werking op het intergewestelijk verkeer kan de betwiste belasting derhalve niet worden verzoend 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.13. Artikel 47, § 2, 4°, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen, vervangen door het decreet van 20 december 1989, is derhalve niet in overeenstemming met de regels die de respectieve bevoegdheden van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten bepalen in zoverre het

betrekking heeft op de huishoudelijke afvalstoffen die in het Vlaamse Gewest door gemeentediensten worden opgehaald om buiten dat Gewest te worden gestort of verbrand.

*Ten aanzien van de tweede prejudiciële vraag*

B.14.1. De verwijzende rechter wenst van het Hof te vernemen of de federale wetgever door het uitvaardigen van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 al dan niet de regels heeft geschonden die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheden van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten, doordat de artikelen 2 en 3, ingevolge artikel 1 van vermelde wet, van toepassing zijn op de bestuurshandelingen van de gemeenschappen en de gewesten.

B.14.2. De relevante bepalingen van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen luiden :

« Art. 1. Voor de toepassing van deze wet moeten worden verstaan onder :

- Bestuurshandelingen : de eenzijdige rechtshandeling met individuele strekking die uitgaat van een bestuur en die betoogt rechtsgevolgen te hebben voor één of meer bestuuren of voor een ander bestuur;

- Bestuur : de administratieve overheden als bedoeld in artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;

- Bestuurde : elke natuurlijke of rechtspersoon in zijn betrekkingen met het bestuur.

Art. 2. De bestuurshandelingen van de besturen bedoeld in artikel 1 moeten uitdrukkelijk worden gemotiveerd.

Art. 3. De opgelegde motivering moet in de akte de juridische en feitelijke overwegingen vermelden die aan de beslissing ten grondslag liggen.

Zij moet afdoende zijn. »

B.15. De in die bepalingen neergelegde uitdrukkelijke motiveringsplicht heeft tot doel de bestuurde, zelfs wanneer een beslissing niet is aangevochten, in kennis te stellen van de redenen waarom de administratieve overheid ze heeft genomen, zodat kan worden beoordeeld of er aanleiding toe bestaat de beroepen in te stellen waarover hij beschikt.

B.16. De verplichting de bestuurshandelingen met individuele draagwijdte uitdrukkelijk te motiveren bestond voorheen reeds in bepaalde aangelegenheden, hetzij omdat erin voorzien werd door een uitdrukkelijke tekst, hetzij omdat ze voortvloeide uit de aard zelf van de handeling.

De wet van 29 juli 1991 heeft die verplichting veralgemeend en beschouwt ze voortaan als een recht van de bestuurse, aan wie aldus een bijkomende waarborg wordt geboden tegen bestuurshandelingen met individuele strekking die willekeurig zouden zijn.

B.17. Door de uitdrukkelijke motivering op te leggen, beoogt de wet niet de organisatie en de werkwijze van het bestuur, maar de bescherming van de bestuurse. Zij is van die aard dat zij de jurisdictionele toetsing van de bestuurshandelingen, die is verankerd in artikel 159 van de Grondwet en waarin is voorzien in artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, versterkt. Zij maakt geen deel uit van een aangelegenheid die is toegewezen aan de gemeenschappen en de gewesten.

B.18. De federale wetgever kon, krachtens zijn residuaire bevoegdheid, een dergelijke regel ter bescherming van de bestuurse ten aanzien van de bestuurshandelingen van alle besturen vaststellen. In zoverre de gemeenschappen en de gewesten en de van hen afhangende besturen onder de werkingssfeer van de wet vallen, kon de federale wetgever evenwel een dergelijke regeling slechts treffen voor zover hij daarbij de uitoefening van de bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten, inzonderheid inzake de organisatie en de werking van de besturen, niet onmogelijk of buitengewoon moeilijk maakte. Dit is te dezen niet het geval, vermits de opgelegde verplichtingen zich beperken tot wat noodzakelijk kan worden geacht met het oog op het bieden van een minimum aan bescherming aan elke bestuurse. De gemeenschappen en de gewesten blijven vrij de door de in het geding zijnde federale wet geboden bescherming aan te vullen of nader te preciseren.

B.19. De tweede prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

- Artikel 47, § 2, 2°, a), van het decreet van het Vlaamse Gewest van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen, zoals vervangen bij decreet van 20 december 1989, schendt niet de regels die de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten bepalen.

- Artikel 47, § 2, 4°, van datzelfde decreet schendt de voormelde bevoegdheidverdelende regels in zoverre het betrekking heeft op huishoudelijk afval opgehaald in het Vlaamse Gewest door de gemeentediensten om gestort of verbrand te worden buiten dat Gewest.

- De artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen schenden niet de regels die de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten bepalen, doordat ze van toepassing zijn op de bestuurshandelingen van de gemeenschappen en de gewesten alsook van de van hen afhangende besturen.

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 18 oktober 2001, door de voormelde zetel, onder voorzitterschap van voorzitter A. Arts, waarin emeritus voorzitter H. Boel voor de uitspraak is vervangen door rechter E. De Groot, overeenkomstig artikel 110 van de voormelde wet.

De griffier,

De voorzitter,

L. Potoms

A. Arts