

Rolnummer 2599
Arrest nr. 8/2004 van 21 januari 2004

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 Gent.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters A. Arts en M. Melchior, en de rechters L. François, P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman en E. Derycke, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux onder voorzitterschap van voorzitter A. Arts,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging

Bij arrest van 2 januari 2003 in zake de c.v. Intercommunale voor slib- en vuilverwijdering van Antwerpse gemeenten (ISVAG) tegen de Vlaamse Milieumaatschappij, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 15 januari 2003, heeft het Hof van Beroep te Gent de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 26 van de wet van 22 december 1986 betreffende de intercommunales de artikelen 10, 11 en 172, eerste lid, van de Grondwet, in zoverre het de intercommunales op algemene wijze vrijstelt van de heffing bedoeld in hoofdstuk IIIbis van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging en dit, aan de ene kant, ten aanzien in het algemeen van de heffingsplichtigen bedoeld in artikel 35bis van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging en, aan de andere kant ook, meer in het bijzonder, van de publiekrechtelijke rechtspersonen die ook allen onderworpen zijn aan de gezegde milieuheffing ? »

Memories zijn ingediend door :

- de Vlaamse Milieumaatschappij, met zetel te 9320 Erembodegem, A. Van De Maelestraat 96;

- de Vlaamse Regering;

- de Ministerraad.

De Vlaamse Regering heeft een memorie van antwoord ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 7 oktober 2003 :

- zijn verschenen :

- . Mr. P. Driessens *loco* Mr. S. Libeer, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Vlaamse Milieumaatschappij;

- . Mr. P. Van Orshoven, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Vlaamse Regering;

- . Mr. P. Peeters, advocaat bij de balie te Antwerpen, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers A. Alen en J.-P. Snappe verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- is de zaak in beraad genomen.

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

II. De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil

De intercommunale ISVAG, appellante voor het verwijzend rechtscollege, voert aan dat zij, met toepassing van artikel 26 van de wet van 22 december 1986 betreffende de intercommunales, voor het heffingsjaar 1993 was vrijgesteld van de heffing bedoeld in hoofdstuk IIIbis van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging.

Op grond van verschillende arresten van het Arbitragehof is komen vast te staan dat sedert de inwerkingtreding van artikel 356 van de gewone wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur, de vrijstelling van de gewestbelastingen op water en afval op grond van artikel 26 van de voormelde wet van 22 december 1986, artikel 170, § 2, tweede lid, van de Grondwet schendt. Vanuit bevoegdheidsrechtelijk oogpunt geldt de bedoelde vrijstelling evenwel nog voor het in het geding zijnde heffingsjaar.

De Vlaamse Milieumaatschappij, geïntimeerde voor het verwijzende rechtscollege, betwist evenwel de bestaanbaarheid van die vrijstelling met de artikelen 10, 11 en 172, eerste lid, van de Grondwet omdat geen enkel objectief en pertinent element zou kunnen worden aangevoerd om de intercommunales die op grond van hun economische activiteit moeten worden beschouwd als heffingsplichtigen in de zin van artikel 35bis, § 3, van de wet van 26 maart 1971, vrij te stellen van die heffing, dit in vergelijking met alle andere heffingsplichtigen in het algemeen, en de publiekrechtelijke rechtspersonen die heffingsplichtig zijn, in het bijzonder.

III. In rechte

- A -

Standpunt van de Vlaamse Milieumaatschappij

A.1.1. De Vlaamse Milieumaatschappij herinnert allereerst eraan dat publiekrechtelijke rechtspersonen eveneens onderworpen zijn aan belastingen, te dezen de milieuheffing die eerst werd ingevoerd na de instelling van de algemene vrijstelling waarin de in het geding zijnde bepaling voorziet. De milieuheffingen hebben een drievoudige functie, namelijk een aanmoedigingsfunctie, een herverdelende functie en een financieringsfunctie, en worden berekend op grond van objectieveerbare gegevens.

A.1.2. Volgens de Vlaamse Milieumaatschappij heeft de wetgever geen legitiem doel aangegeven om de intercommunales vrij te stellen van belastingen in het algemeen, en van een gewestbelasting in het bijzonder, zodat moet worden besloten dat er geen legitiem doel bestaat dat de differentiatie zou verantwoorden. De hoofdzakelijk ecologische doelstelling van de milieuheffing daarentegen is duidelijk en op grond hiervan zou een verschillende behandeling van intercommunales niet kunnen worden verantwoord.

Het onderscheidend criterium, namelijk de rechtsvorm, is evenmin pertinent, vermits *in casu* de intercommunale een economische activiteit ontwikkelt die gepaard gaat met waterverbruik en met al of niet lozingen of verdampingen, en identiek is aan de activiteiten van bedrijven in de privé-sector die wel heffingsplichtig zijn. De vrijstelling zet aan tot ongebreidelde waterafnames, vervuilingen en lozingen, waardoor men juist het legitieme doel van de milieuheffing voorbijschiet.

Evenmin is aangetoond dat voor het gemaakte onderscheid een redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen die de ongelijke behandeling concretiseren, en het nagestreefde doel. De gevolgen van de maatregel zijn onevenredig, omdat de intercommunales op geen enkele wijze worden geremd in de vervuiling die zij veroorzaken. Zelfs rekening houdend met de gemeentelijke autonomie, reikt de vrijstelling verder dan noodzakelijk is om het gestelde doel te bereiken, zeker wanneer men eveneens rekening wenst te houden met de doelstellingen van de milieuheffing. Het verschil in behandeling is daarentegen willekeurig en onredelijk.

Tot slot wordt ook de uitoefening van de vrijheid van handel en nijverheid op onevenredige wijze beperkt doordat de vrijstelling een concurrentieverstorend effect heeft, zonder dat de noodzaak van de vrijstelling wordt aangetoond.

Standpunt van de Ministerraad

A.2.1. De Ministerraad schetst de historische context van de in het geding zijnde bepaling, die reeds teruggaat op artikel 17 van de kaderwet van 1 maart 1922 « omtrent de vereniging van gemeenten tot nut van 't algemeen » en overeenkomsten waarbij aan intercommunales bepaalde prerogatieven en inzonderheid bijzondere fiscale voordelen werden verstrekt. Aldus werd de gelijke behandeling nagestreefd van de intercommunales en de gemeenten waarvan de intercommunales bepaalde taken overnamen. Die vrijstelling werd overgenomen in de wet van 22 december 1986 die de wet van 1 maart 1922 heeft vervangen, met dien verstande dat de vrijstelling werd uitgebreid tot belastingen opgelegd door « enig andere publiekrechtelijke persoon », dus ook die ingevoerd door gemeenschappen en gewesten.

A.2.2. Het Hof heeft zich reeds uitgesproken over de vraag of de algemene vrijstelling waarin artikel 26 van de wet van 22 december 1986 voorziet, niet strijdig is met artikel 170, § 2, eerste lid, van de Grondwet. Ondanks de toewijzing, door de Grondwet, aan de gewesten en de gemeenschappen, van de algemene bevoegdheid om belastingen te heffen, kan de gewone wet hierop de uitzonderingen bepalen waarvan de noodzakelijkheid blijkt. Het Hof heeft reeds uitdrukkelijk gesteld dat de Grondwetgever de voorrang van de fiscale wet op het fiscale decreet heeft willen vestigen. De federale wetgever kan niet alleen materies onttrekken aan de eigen fiscaliteit van de gemeenschappen en de gewesten, maar hij kan tevens bepalen dat die fiscaliteit niet geldt ten aanzien van bepaalde categorieën van belastingplichtigen, op voorwaarde dat de noodzakelijkheid daartoe blijkt. De wetgever vermocht in 1986 te oordelen dat de noodzakelijkheid om de vrijstelling te handhaven was aangetoond zoals in 1922.

Nog volgens de gevestigde rechtspraak van het Hof moet, wat betreft de toepassing van de vrijstelling in de in het geding zijnde bepaling op nieuwe belastingen, ingevoerd na de inwerkingtreding van de wet van 22 december 1986, worden nagegaan of de wetgever nadien niet zelf wetten heeft aangenomen die impliciet maar zeker aangeven dat hij van oordeel was dat de noodzakelijkheid van de vrijstelling niet langer was aangetoond, wat het geval is in artikel 356 van de gewone wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur.

A.2.3. Ten gronde is de Ministerraad van oordeel dat de intercommunales en de andere heffingsplichtigen bedoeld in artikel 35bis van de wet van 26 maart 1971 niet kunnen worden vergeleken omdat eerstgenoemde welbepaalde oogmerken van gemeentelijk belang nastreven en een specifieke taak van openbare dienst uitvoeren. Het Hof heeft reeds geoordeeld dat de federale wetgever gebruik mocht maken van de bevoegdheid die hem wordt verleend in artikel 170, § 2, tweede lid, van de Grondwet, om te vermijden dat aan het gunstige statuut dat hij aan de intercommunales had toegekend in de wet van 1 maart 1922, afbreuk zou worden gedaan door belastingen van andere belastingheffende overheden. Aldus stelde het Hof reeds vast dat de wetgever een wettig doel voor ogen stond bij de toekenning van de vrijstelling van belasting aan intercommunales en dus ook voor het toekennen van de vrijstelling van de milieuheffing op de verontreiniging van oppervlaktewater. Het verschil berust op een objectief criterium en is redelijk verantwoord.

Standpunt van de Vlaamse Regering

A.3.1. Dat de vrijstelling van de intercommunales van alle belastingen, met inbegrip van die welke zijn ingevoerd door de gewesten, door de wetgever destijds « noodzakelijk » werd bevonden, zij het slechts tot en met de inwerkingtreding van artikel 356 van de gewone wet van 16 juli 1993 – wat door het Arbitragehof in overeenstemming werd geacht met artikel 170, § 2, tweede lid, van de Grondwet en dus met de bevoegdheidsverdeling tussen de Staat en de gewesten –, impliceert volgens de Vlaamse Regering niet dat de ongelijke behandeling die daarmee van 1986 tot 1993 is doorgevoerd ten aanzien van, enerzijds, andere publiekrechtelijke personen, en anderzijds, particuliere belastingplichtigen, die niet van die belastingen zijn vrijgesteld, redelijk verantwoord is in het licht van het gelijkheidsbeginsel.

In de context van de in het geding zijnde bepaling zijn de intercommunales en de andere heffingsplichtigen, waaronder particulieren die evenzeer als intercommunales taken van algemeen belang kunnen behartigen zoals bijvoorbeeld afvalverwerking en waterzuivering, wel degelijk vergelijkbaar. Het zou tegen de borst stuiten indien een intercommunale maatschappij voor huisvuilophaling en –verwerking aan de regionale milieuheffingen op de ophaling en verwerking van afvalstoffen zou ontsnappen, terwijl de gemeenten zelf daaraan ongetwijfeld zijn onderworpen. Hetzelfde geldt voor alle milieuheffingen gelet op hun – in de eerste plaats ontradende en niet-financiële – functie, met toepassing van het beginsel « de vervuiler betaalt ». Die ontradende functie zou in die hypothese slechts gelden voor particulieren en gemeenten, die de milieuheffing

uiteraard afwentelen op de particuliere burgers, en niet voor intercommunales. Ten aanzien van de particuliere belastingplichtigen, met inbegrip van de professionele afvalverwerkers, zou die vrijstelling bovendien een discriminatoire onevenredige beperking van de vrijheid van handel en nijverheid uitmaken, gelet op het concurrentieverstorend effect ervan, waarvan de noodzaak niet is aangetoond, *a fortiori* nu intercommunales zich steeds meer op « de markt » begeven. Weliswaar mag de uitoefening van de vrijheid van handel en nijverheid worden beperkt, doch alleen als de noodzaak daartoe blijkt, wat te dezen niet is aangetoond.

A.3.2. Het wettige doel van de belastingvrijstelling van de intercommunales in het algemeen, impliceert volgens de Vlaamse Regering niet *ipso facto* een wettig doel van de vrijstelling van een milieuheffing in het bijzonder. De belastingvrijstelling van de intercommunales is in 1922 bedacht en in 1986 bevestigd om de intercommunales en de gemeenten, waarvan de intercommunales bepaalde taken zouden overnemen, gelijk te behandelen en de intercommunales bijgevolg een identieke belastingvrijstelling te geven. Nu de gemeenten niet van alle belastingen in het algemeen en van de milieuheffingen in het bijzonder zijn vrijgesteld, voert de in het geding zijnde bepaling geen gelijke maar een ongelijke behandeling in. Het milieuheffingenbeleid dat wordt gevoerd met toepassing van het beginsel « de vervuiler betaalt », is volslagen zinloos indien sommige milieuactoren, zoals de afvalintercommunales, die in dat beleid een centrale plaats innemen, zonder meer aan die milieuheffingen zouden ontsnappen.

- B -

B.1. De prejudiciële vraag strekt ertoe van het Hof te vernemen of artikel 26 van de wet van 22 december 1986 betreffende de intercommunales bestaanbaar is met de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet, in zoverre die bepaling de intercommunales op algemene wijze vrijstelt van de heffing bedoeld in hoofdstuk IIIbis van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging, ingevoerd bij het decreet van het Vlaamse Gewest van 25 juni 1992 houdende diverse bepalingen tot begeleiding van de begroting 1992 (*Belgisch Staatsblad* van 11 juli 1992). Daartoe dienen de intercommunales te worden vergeleken, in het algemeen, met de heffingsplichtigen bedoeld in artikel 35bis van laatstgenoemde wet en, in het bijzonder, met de publiekrechtelijke rechtspersonen die eveneens alle onderworpen zijn aan de bedoelde milieuheffing.

B.2. Artikel 26 van de wet van 22 december 1986 betreffende de intercommunales bepaalt :

« Onverminderd de bestaande wetsbepalingen zijn de intercommunales vrijgesteld van alle belastingen ten gunste 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).

B.3. De in het geding zijnde bepaling, net als de bepaling die zij heeft vervangen, gaat terug op artikel 13 van de wet van 18 augustus 1907 « betreffende de vereenigingen van gemeenten en van particulieren tot het inrichten van waterleidingen » (*Belgisch Staatsblad* van 5 september 1907). De fiscale vrijstelling van de intercommunales werd tijdens de parlementaire voorbereiding van die wet, in de memorie van toelichting, als volgt verantwoord :

« De maatschappijen waarop dit wetsontwerp betrekking heeft, zijn opgericht met een doel van algemeen belang; zij nemen de taak op zich een gemeentelijke plicht te vervullen : het lijkt rechtmatig hun het vervullen van die taak te vergemakkelijken door hun de fiscale voordelen toe te kennen die de gemeenten, in wier plaats zij optreden, zouden genieten. » (*Pasin.*, 1907, p. 206 – vertaling van het Hof)

Uit die motivering kan worden afgeleid dat de in het geding zijnde bepaling gerechtvaardigd is wanneer zij tot gevolg heeft de intercommunales vrij te stellen van belastingen waaraan de gemeenten niet zijn onderworpen.

B.4. Te dezen zijn de gemeenten als publiekrechtelijke rechtspersonen evenwel onderworpen aan de heffing bedoeld in hoofdstuk III*bis* van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging, ingevoerd bij het voormelde decreet van 25 juni 1992.

Rekening houdend met de in B.3 aangegeven doelstelling van de vrijstelling in artikel 26 van de wet van 22 december 1986, is het verschil in behandeling van de intercommunales en de gemeenten, wat de in het geding zijnde heffing betreft, niet verantwoord.

B.5. Nu het discriminerend karakter van de vrijstelling in artikel 26 van de wet van 22 december 1986 is vastgesteld, in zoverre de intercommunales worden vergeleken met de gemeenten, dient niet meer te worden onderzocht of zij bestaanbaar is met de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet, in zoverre de intercommunales worden vergeleken met de in artikel 35*bis* van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging bedoelde heffingsplichtigen in het algemeen.

B.6. De prejudiciële vraag dient bevestigend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 26 van de wet van 22 december 1986 betreffende de intercommunales schendt de artikelen 10, 11 en 172, eerste lid, van de Grondwet, in zoverre het tot gevolg heeft de intercommunales vrij te stellen van de heffing bedoeld in hoofdstuk III*bis* van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging, ingevoerd bij het decreet van het Vlaamse Gewest van 25 juni 1992 houdende diverse bepalingen tot begeleiding van de begroting 1992.

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 21 januari 2004.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts