

Rolnummers 6844, 6845, 6849, 6850 en 6851
Arrest nr. 48/2019 van 19 maart 2019

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vragen betreffende artikel 35^{septies}, § 2, van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging en artikel 28^{quater}, § 2, eerste lid, 2°, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 24 januari 1984 houdende maatregelen inzake het grondwaterbeheer, gesteld door het Hof van Beroep te Gent.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters A. Alen en F. Daoût, en de rechters T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet, J. Moerman en M. Pâques, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter A. Alen,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging

Bij vijf arresten van 30 januari 2018 in zake de nv « Tapibel » tegen de Vlaamse Milieumaatschappij, waarvan de expedities ter griffie van het Hof zijn ingekomen op 8 en 9 februari 2018, heeft het Hof van Beroep te Gent de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schenden het artikel 35^{septies} § 2 van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging en het artikel 28^{quater} § 2.2 [lees : § 2, eerste lid, 2°] van het Decreet van 24 januari 1984 houdende maatregelen inzake het grondwaterbeheer het gelijkheidsbeginsel in artikel 10 en 11 van de Grondwet samen gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de bescherming van [de Rechten van] de Mens inzoverre deze artikelen zo zouden worden toegepast dat het volgens deze artikelen forfaitair berekende waterdebiet van een grondwaterwinning waarvan het verbruik niet gemeten of geregistreerd wordt en waarvan de vergunning geen debiet vermeldt of die niet over een dergelijke vergunning beschikt, niet zou mogen worden getoetst door een rechter oordelende met volle rechtsmacht die daarbij de berekening mag beoordelen op haar kennelijke onevenredigheid of kennelijke onredelijkheid ? ».

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 6844, 6845, 6849, 6850 en 6851 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- de nv « Tapibel », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. K. Geelen en Mr. W. Moonen, advocaten bij de balie van Limburg;
- de Vlaamse Milieumaatschappij, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. S. Libeer, advocaat bij de balie te Brussel;
- de Vlaamse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. S. Libeer.

Bij beschikking van 16 januari 2019 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers T. Merckx-Van Goey en P. Nihoul te hebben gehoord, beslist dat de zaken in staat van wijzen zijn, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 6 februari 2019 en de zaken in beraad zullen worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, zijn de zaken op 6 februari 2019 in beraad genomen.

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

II. De feiten en de rechtspleging in de bodemgeschillen

De nv « Tapibel », appellante voor het verwijzende rechtscollege, produceert vloerbedekking. In 2003 laat de appellante een grondwaterwinning aanleggen door middel van een grondwaterput met een diepte van 9 meter en een waterpomp.

Voor de heffingsjaren 2009 tot 2013 dient de appellante jaarlijks een aangifte in voor de « heffing op de waterverontreiniging en/of grondwaterwinning » bij de Vlaamse Milieumaatschappij, geïntimeerde voor het verwijzende rechtscollege. In die aangiftes vermeldt de appellante enkel leidingwater als verbruikt water. Voor alle andere vormen van verbruik, waaronder grondwaterverbruik, doorstreept de appellante de titel of vermeldt zij « niet van toepassing ». Enkel voor de periode van 21 november 2012 tot 31 december 2012 maakt de appellante melding van 7 m³ opgepompt grondwater, gemeten via een op 21 november 2012 geïnstalleerde debietmeter. Op basis van de in die aangiftes vermelde gegevens vestigt de geïntimeerde een heffing voor de voormelde heffingsjaren.

Op 20 november 2012 stelt de Vlaamse milieu-inspectie vast dat de appellante in haar bedrijf over een grondwaterwinning beschikt waarvan zij het bestaan niet kende en waarvoor geen vergunning was uitgereikt. Nu dat grondwater niet was opgegeven in de aangiftes voor de « heffing op de waterverontreiniging en/of grondwaterwinning », verstuurt de geïntimeerde aan de appellante een bericht van rechtzetting met betrekking tot die heffing voor de heffingsjaren 2009 tot 2013. Vermits de appellante voor die jaren niet beschikte over een debietmeter, noch over een vergunning voor het winnen van grondwater, wordt de opgenomen hoeveelheid grondwater forfaitair berekend op basis van het nominale pompvermogen.

Ondanks het niet-akkoord van de appellante gaat de geïntimeerde over tot vestiging van de wijzigende heffingen voor de heffingsjaren 2009 tot 2013. De appellante tekent tegen die wijzigende heffingen bezwaar aan, dat door de geïntimeerde als ongegrond wordt afgewezen. Bij afzonderlijke verzoekschriften van 10 oktober 2014, vordert de appellante de vernietiging van die beslissingen bij de Rechtbank van eerste aanleg Oost-Vlaanderen, afdeling Gent. Bij vonnissen van 9 mei 2016 verwerpt de Rechtbank die vorderingen en bevestigt zij de bestreden heffingen. De appellante stelt tegen die vonnissen hoger beroep in. Zij vordert dat voor recht zou worden gezegd dat zij voor de betrokken heffingsjaren geen bijkomende heffing voor waterverontreiniging, noch een heffing voor grondwaterwinning verschuldigd is. Ondergeschikt vordert de appellante dat die heffing anders zou worden berekend, nu de hoeveelheid opgepompt grondwater die in aanmerking wordt genomen duidelijk foutief zou zijn.

Het verwijzende rechtscollege stelt vast dat de geïntimeerde niet aantoont dat de appellante heffingsplichtig was voor de heffing op de grondwaterwinning, zodat de bestreden heffing wat dat betreft onjuist is. De appellante is echter wel heffingsplichtig voor de heffing op de waterverontreiniging. Voor de berekening van die heffing wordt rekening gehouden met de opgenomen hoeveelheid grondwater. Bij gebrek aan debietmeter en vergunning werd die hoeveelheid terecht bepaald op grond van de maximale nominale capaciteit van de waterpomp, zulks overeenkomstig het onweerlegbaar vermoeden neergelegd in artikel 28^{quater}, § 2, van het decreet van 24 januari 1984 houdende maatregelen inzake het grondwaterbeheer. Het verwijzende rechtscollege stelt zich de vraag of de in het geding zijnde bepalingen, in het geval dat de heffingsplichtige kan aantonen dat zij een beperktere hoeveelheid grondwater heeft opgepompt dan hetgeen in aanmerking wordt genomen overeenkomstig dat vermoeden, geen situatie doen ontstaan die niet redelijk verantwoord is, in zoverre de toepassing van dat onweerlegbaar vermoeden van de opgenomen hoeveelheid grondwater tot gevolg heeft dat de heffingsplichtige een veel hogere belasting verschuldigd is dan wat zij verschuldigd zou zijn op basis van het bewezen werkelijke jaardebiet. Het is in die omstandigheid dat het verwijzende rechtscollege beslist de bovenvermelde prejudiciële vraag te stellen.

III. In rechte

- A -

A.1.1. De nv « Tapibel », appellante voor het verwijzende rechtscollege, benadrukt dat de in het geding zijnde bepalingen een onweerlegbaar vermoeden invoeren dat het waterverbruik overeenstemt met het maximale vermogen van de waterpomp. De heffing op de waterverontreiniging moet op basis van dat forfaitair begrote verbruik worden berekend.

Die maatregel zou een strafsancie uitmaken in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, en bijgevolg onder het toepassingsgebied van die verdragsbepaling ressorteren. Dit volgt uit de aard van de maatregel, die tot doel heeft ontradend te werken en de heffingsplichtigen aan te zetten tot een continue debietsregistratie. Bovendien zouden de gevolgen van die maatregel dermate ingrijpend zijn dat hij als een strafsancie moet worden beschouwd. Het feit dat de heffing gevestigd wordt op basis van het maximale vermogen van de gebruikte waterpomp, zonder dat het tegenbewijs kan worden geleverd dat het werkelijke waterverbruik aanzienlijk lager ligt, leidt immers tot een substantiële verhoging van de heffing. Die berekeningswijze betekent immers per definitie dat een te hoog verbruik als uitgangspunt wordt genomen, nu het logisch is dat een pomp wordt geïnstalleerd met een vermogen dat hoger is dan hetgeen men verwacht nodig te hebben.

Het kan de heffingsplichtige niet worden verweten dat hij geen debietmetingen doet noch een vergunningsaanvraag indient indien het decretale kader hieromtrent geen verplichting oplegt. Een dergelijke situatie bestraffen met een maximale heffing, zonder enige mogelijkheid om het werkelijke verbruik aan te tonen, dient als een strafsancie in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens te worden beschouwd.

A.1.2. De appellante voor het verwijzende rechtscollège leidt uit de rechtspraak van het Hof af dat het in beginsel aanvaardt dat wettelijke vermoedens een wettig doel nastreven, omdat ze om gerechtvaardigde redenen de bewijslast verminderen voor de overheid. Het Hof aanvaardt daarentegen niet het onweerlegbaar karakter van de vermoedens, dat tot gevolg heeft dat er geen rechterlijke controle met volle rechtsmacht kan worden uitgeoefend.

A.1.3. De in het geding zijnde bepalingen maken een onderscheid tussen drie categorieën van heffingsplichtigen : diegenen die het debiet van hun grondwaterwinning meten en registreren, diegenen die het debiet van hun grondwaterwinning niet meten of registreren, maar voor wie een debiet vermeld staat in hun vergunning, en diegenen die het debiet van hun grondwaterwinning niet meten en registreren en voor wie geen debiet vermeld staat in hun vergunning.

Enkel voor de eerste categorie wordt het werkelijk gemeten debiet als uitgangspunt van de heffing genomen en is een rechterlijke controle mogelijk. Voor de tweede en de derde categorie wordt een onweerlegbaar vermoeden gecreëerd, door bij de berekening van het bedrag van de heffing het in de vergunning vermelde debiet in aanmerking te nemen, respectievelijk het debiet forfaitair te berekenen. Voor die categorieën is er geen rechterlijke controle op de evenredigheid van de heffing mogelijk.

De derde categorie omvat bij uitstek de kleinschalige grondwaterwinningen. Het is immers gebruikelijk dat die niet voorzien zijn van een debietmeter en dat zij niet onderworpen zijn aan een vergunningsplicht.

A.1.4. Volgens de appellante voor het verwijzende rechtscollège zijn de drie voormelde categorieën van heffingsplichtigen vergelijkbaar in het licht van de in het geding zijnde regelgeving. Het betreft immers telkens exploitanten van een grondwaterwinning die heffingsplichtig zijn krachtens de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging. De wetgever maakt evenwel een onderscheid tussen die categorieën, door voor de tweede en de derde categorie een onweerlegbaar vermoeden te creëren, terwijl er voor de eerste categorie geen dergelijk vermoeden is.

Het wettelijk vermoeden lijkt een wettig doel te hebben en pertinent te zijn, in zoverre een dergelijk vermoeden een handig middel is voor de inspectie of de belastingadministratie om de gebruikte debieten te bewijzen. Het kan bovendien worden verantwoord dat het een zeker ontradend effect heeft teneinde de bedrijven aan te sporen te investeren in debietmeters. Het vermoeden zou bovendien evenredig met dat doel zijn indien het weerlegbaar zou zijn.

De in het geding zijnde bepalingen schenden daarentegen het gelijkheidsbeginsel, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, in zoverre het vermoeden onweerlegbaar is. Er lijkt immers geen wettig doel te zijn voor dat onweerlegbaar karakter. Bovendien is het onweerlegbaar karakter niet pertinent om het nagestreefde doel te bereiken. In ieder geval heeft het feit dat het vermoeden niet algemeen en absoluut kan worden weerlegd, een onevenredige impact op de heffingsplichtige. Het is voorts niet evenredig met het nagestreefde doel dat de rechter bij de beoordeling van die heffing geen rekening kan houden met het feit dat het slechts een kleine grondwaterwinning betreft. De rechter kan evenmin toetsen aan het redelijkheids- en evenredigheidsbeginsel. Uit het arrest nr. 88/2014 van 6 juni 2014 zou nochtans volgen dat de

rechter een forfaitaire aanslag met volle rechtsmacht mag toetsen, waarbij hij moet kunnen nagaan of de administratie alle algemene rechtsbeginselen, waaronder het evenredigheidsbeginsel, in acht heeft genomen. Nu die controle onmogelijk wordt gemaakt wanneer de betrokken decreetsbepalingen strikt worden gelezen, is het verschil in behandeling onevenredig ten aanzien van het nagestreefde doel.

A.1.5. De appellante voor het verwijzende rechtscollege besluit dat de prejudiciële vraag bevestigend moet worden beantwoord. Minstens zou het Hof moeten vaststellen dat de in het geding zijnde bepalingen, in die zin geïnterpreteerd dat zij een rechterlijke controle van de bestaanbaarheid van de heffing met het evenredigheids- en redelijkheidsbeginsel in de weg staan, een schending inhouden van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

A.2.1. De Vlaamse Milieumaatschappij, geïntimeerde voor het verwijzende rechtscollege, benadrukt dat de in het geding zijnde forfaitaire regeling slechts subsidiair moet worden toegepast, in zoverre de heffingsplichtige nalaat aan de hand van debietmeters aan te tonen hoeveel grondwater werd opgepompt. De heffingsadministratie zou immers worden geconfronteerd met bewijsmoeilijkheden en nagenoeg onbestaande controlemogelijkheden indien niet zou worden voorzien in een dergelijk subsidiair systeem.

De in het geding zijnde bepaling viseert enkel de heffingsplichtigen die de reglementering niet naleven. Het zou volkomen onlogisch zijn aan de bedrijven die water oppompen een positieve verplichting op te leggen om een vergunning te hebben of om tellers te installeren, doch wanneer ze die verplichting niet nakomen, hun een gunstigere regeling aan te bieden dan diegenen die de reglementering wel naleven. Diegenen die geen tellers hebben, zouden dan immers naderhand gegevens mogen aanbrengen over het volume opgepompt water, zonder dat de Vlaamse Milieumaatschappij die gegevens *in tempore non suspecto* heeft kunnen controleren. Dit zou leiden tot oeverloze discussies over de toelaatbaarheid, relevantie, correctheid en volledigheid van die achteraf aangebrachte gegevens, die per definitie niet meer kunnen worden gecontroleerd, hetgeen een zeer grote rechtsonzekerheid met zich zou meebrengen.

De aanknopingspunten waarin de decreetgever heeft voorzien betreffen bovendien objectieve elementen die in verband staan met de concrete situatie van de heffingsplichtige. Enerzijds is de verwijzing naar het vergunde volume redelijk, nu die vergunning in principe nauw aansluit bij hetgeen het bedrijf effectief nodig heeft om te kunnen functioneren. Anderzijds zal het bedrijf slechts een pomp gebruiken waarvan het nominale vermogen overeenstemt met de noodwendigheden van het bedrijf.

A.2.2. De Vlaamse Milieumaatschappij leidt uit het arrest nr. 87/2012 van 28 juni 2012 af dat het Hof het redelijk verantwoord acht dat in een subsidiair systeem gebruik wordt gemaakt van forfaitaire berekeningsformules.

Zij verwijst nog naar andere rechtspraak waarin het invoeren van onweerlegbare vermoedens in overeenstemming met de Grondwet werd bevonden. Het Hof zou daarbij rekening houden met het feit dat de betrokken persoon zelf een keuze heeft gemaakt die determinerend is voor de fiscale gevolgen, en aldus zelf kan verhinderen dat het wettelijk vermoeden intreedt (in onderhavig geval door debietmeters te plaatsen of een vergunning aan te vragen). Voorts houdt het Hof rekening met de bewijsproblematiek die zou ontstaan indien geen onweerlegbaar vermoeden zou worden ingevoerd.

A.2.3. Wat artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens betreft, meent de Vlaamse Milieumaatschappij dat die verdragsbepaling niet van toepassing is op de in het geding zijnde maatregel. Het betreft immers geen (administratieve) sanctie, doch wel een modaliteit van de berekening van een heffing.

De decreetgever heeft het onweerlegbaar vermoeden niet gekwalificeerd als een strafsanctie. Voorts heeft die maatregel geen repressief en/of preventief doel, en is hij slechts van toepassing op een uiterst beperkte groep personen met een welbepaalde rechtspositie. Tot slot hoeft die maatregel niet noodzakelijk te leiden tot een zware heffing. De heffing wordt beïnvloed door objectieve, individualiseerbare elementen, namelijk het vermogen van de waterpomp. Er kan bijgevolg niet worden gesteld dat het waterverbruik dat resulteert uit de toepassing van de forfaitaire methode steeds (zeer) veel hoger zou zijn dan het reëel verbruikte water, dat daarenboven niet gekend is. De forfaitaire berekening is bijgevolg geen straf, doch enkel het gevolg van de houding van de heffingsplichtige en van de noodzaak om het waterverbruik op een objectieve wijze te bepalen.

A.2.4. De Vlaamse Milieumaatschappij herinnert eraan dat het recht op toegang tot een rechterlijke instantie in ieder geval aan beperkingen kan worden onderworpen, in zoverre die beperkingen een gewettigd doel nastreven en redelijk evenredig zijn met dat doel.

Het onweerlegbaar vermoeden heeft weliswaar tot gevolg dat de rechter zich niet meer kan uitspreken over dat bepaalde aspect. De rechter kan evenwel nog steeds controleren of de Vlaamse Milieumaatschappij de bepaling zelf correct heeft toegepast. Bovendien verantwoordt de voormelde elementen het ingevoerde systeem.

A.3. De Vlaamse Regering sluit zich aan bij de argumenten die werden uiteengezet door de Vlaamse Milieumaatschappij.

- B -

B.1. De prejudiciële vraag betreft artikel 35^{septies}, § 2, van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging en artikel 28^{quater}, § 2, eerste lid, 2°, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 24 januari 1984 houdende maatregelen inzake het grondwaterbeheer, zoals zij in het Vlaamse Gewest van toepassing waren voor de heffingsjaren 2009 tot 2013. Die bepalingen legden de wijze vast waarop het bedrag van de heffing op de waterverontreiniging werd bepaald.

B.2.1. De milieuheffingen op de waterverontreiniging werden, wat het Vlaamse Gewest betreft, geregeld in hoofdstuk III^{bis} van de voormelde wet van 26 maart 1971, getiteld « Bijzondere bepalingen voor het Vlaamse Gewest inzake heffingen op de waterverontreiniging ».

Artikel 35^{bis}, § 1, van die wet bepaalde dat de Vlaamse Milieumaatschappij belast was met de vestiging, de inning en de invordering van de heffing op de waterverontreiniging en met de controle op de naleving van de verplichtingen inzake de heffing. Krachtens artikel 35^{bis}, § 3, eerste lid, van dezelfde wet was iedereen die in Vlaanderen water afnam van een openbare watervoorzieningsmaatschappij en/of beschikte over een eigen waterwinning en/of afvalwater loosde, ongeacht de herkomst van het water, heffingsplichtig.

Artikel 35^{ter}, § 1, bepaalde dat het bedrag van de heffing werd vastgesteld als volgt : $H = N \times T$, waarin H stond voor het bedrag van de verschuldigde heffing voor de waterverontreiniging, N voor de vuilvracht uitgedrukt in vervuilingseenheden, berekend volgens een van de in de afdelingen 3, 4, 5 en 6 van de wet bepaalde berekeningsmethoden, veroorzaakt in het jaar voorafgaand aan het heffingsjaar, en T voor het in paragraaf 2 vermelde bedrag van het eenheidstarief van de heffing.

Naar gelang van de situatie van de heffingsplichtige voorzag de wet in verschillende formules om het aantal vervuilingseenheden te berekenen. Voor de zogenaamde kleine verbruikers werd de vuilvracht in beginsel berekend op grond van het waterverbruik (artikel 35^{quater}). Voor de grootverbruikers gebeurde dit op basis van meet- en bemonsteringsresultaten van het door hen geloosde afvalwater, dit wil zeggen op de werkelijke vuilvracht van het water (artikel 35^{quinquies}). Indien de gegevens met betrekking tot het geloosde afvalwater die nodig waren voor de toepassing van die methode, niet of onvolledig voorhanden waren, werd de vuilvracht berekend op basis van omzettingsscoëfficiënten (artikel 35^{septies}).

B.2.2. De forfaitaire berekeningsmethode die was neergelegd in artikel 35^{septies} hield, voor het berekenen van de vuilvracht, rekening met het gefactureerde waterverbruik alsook met het op andere wijze ontvangen water, waaronder het opgenomen grondwater. Krachtens artikel 35^{septies}, § 2, tweede lid, 2°, was de opgenomen hoeveelheid grondwater in beginsel gelijk aan het volume gemeten aan de hand van een continue debietmeting met registratie.

Indien de heffingsplichtige het opgenomen grondwater niet kon aantonen met behulp van een dergelijke debietmeting voor het volledige jaar voorafgaand aan het heffingsjaar, werd onweerlegbaar vermoed dat die hoeveelheid gelijk was aan het grondwatervolume bepaald overeenkomstig artikel 28^{quater}, § 2, van het voormelde decreet van 24 januari 1984. Krachtens die bepaling was de opgenomen hoeveelheid grondwater gelijk aan de in de vergunning vermelde hoeveelheid, dan wel - indien de grondwaterwinning niet vergund was voor het betrokken jaar of indien er in de vergunning geen toegelaten hoeveelheid was vermeld - aan de som van de maximale capaciteit van de pompen vermenigvuldigd met T, waarbij T voor de niet-tijdsgebonden activiteiten en voor de activiteiten van onbeperkte duur gelijk is aan 2.000.

B.2.3. De voormelde bepalingen van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging en van het decreet van 24 januari 1984 houdende maatregelen inzake het grondwaterbeheer zijn, met ingang van 1 januari 2019, opgeheven bij de artikelen 4 en 6 van het decreet van 30 november 2018 « tot bekrachtiging van de coördinatie van de waterregelgeving in het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid en tot opheffing van de gecoördineerde regelgeving ».

Die opheffing heeft geen weerslag op het onderwerp van de prejudiciële vraag.

B.3. Uit de verwijzingsarresten blijkt dat *in casu* een grootverbruiker wordt geïdendeerd ten aanzien van wie, voor het vaststellen van het bedrag van de heffing op de waterverontreiniging, door de Vlaamse Milieumaatschappij toepassing wordt gemaakt van de forfaitaire berekeningsmethode overeenkomstig artikel 35septies van de wet van 26 maart 1971 en artikel 28quater, § 2, eerste lid, 2°, van het decreet van 24 januari 1984, waarbij de opgenomen hoeveelheid grondwater wordt berekend aan de hand van de maximale capaciteit van de waterpompen, omdat de heffingsplichtige voor de betrokken heffingsjaren noch de geloosde hoeveelheid afvalwater, noch de opgenomen hoeveelheid grondwater met de vereiste meetgegevens heeft aangetoond, en er evenmin een vergunning voor de grondwaterwinning voorhanden was.

B.4. Het verwijzende rechtcollege vraagt het Hof of artikel 35septies, § 2, van de wet van 26 maart 1971 en artikel 28quater, § 2, eerste lid, 2°, van het decreet van 24 januari 1984 bestaanbaar zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, « in zoverre deze artikelen zo zouden worden toegepast dat het volgens deze artikelen forfaitair berekende waterdebit van een grondwaterwinning waarvan het gebruik niet gemeten of geregistreerd wordt en waarvan de vergunning geen debit vermeldt of die niet over een dergelijke vergunning beschikt, niet zou mogen worden getoetst door een rechter oordelende met volle rechtsmacht die daarbij de berekening mag beoordelen op haar kennelijke onevenredigheid of kennelijke onredelijkheid ».

B.5. De Vlaamse Regering betwist dat de in het geding zijnde bepalingen ressorteren onder het toepassingsgebied van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Het zou immers een louter fiscaal geschil betreffen, dat geen aanleiding geeft tot strafsancities in de zin van artikel 6 van het Verdrag.

B.6.1. De betrokken heffing, die niet de tegenprestatie vormt voor een dienst die aan de individueel beschouwde heffingsplichtige wordt verleend, betreft een belasting. Een dergelijke belasting is slechts onderworpen aan artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens in zoverre zij het karakter heeft van een strafsancie in de zin van die verdragsbepaling.

B.6.2. Krachtens de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens is een maatregel een strafsancie in de zin van artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, indien hij volgens de internrechtelijke kwalificatie een strafrechtelijk karakter heeft, of indien uit de aard van het strafbaar feit, namelijk de algemene draagwijdte en het preventieve en repressieve doel van de bestraffing, blijkt dat het om een strafsancie gaat, of nog indien uit de aard en de ernst van de sancie die de betrokkene ondergaat, blijkt dat hij een bestraffend en daardoor ontradend karakter heeft (EHRM, grote kamer, 23 november 2006, *Jussila t. Finland*).

Het Hof onderzoekt of de overeenkomstig de in het geding zijnde bepalingen forfaitair vastgestelde heffing op de waterverontreiniging aan de voormelde criteria beantwoordt en als strafrechtelijk in de zin van het Verdrag dient te worden aangemerkt.

B.7.1. De milieuheffingen op de waterverontreiniging beogen, enerzijds, een beperking van de vervuiling van het water en, anderzijds, de financiering en verdeling van de geldelijke lasten ten gevolge van de milieuvervuiling, overeenkomstig het beginsel « de vervuiler betaalt ».

In de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet dat heeft geleid tot het decreet van 21 december 1990 « houdende begrotingstechnische bepalingen alsmede bepalingen tot begeleiding van de begroting 1991 », waarbij het in het geding zijnde artikel 35^{septies} in de wet van 26 maart 1971 werd ingevoegd, werd ter zake gesteld :

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

Wat in het bijzonder de forfaitaire berekeningsmethode betreft, zoals neergelegd in het in het geding zijnde artikel 35^{septies} van de wet van 26 maart 1971, wordt in de parlementaire voorbereiding van het decreet van 19 december 2003 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2004, dat die bepaling heeft gewijzigd, aangegeven :

« Teneinde een gelijke behandeling van alle heffingsplichtigen te bekomen en de heffingsadministratie meer zekerheid te geven met betrekking tot het aangegeven debiet, worden de grootverbruikers ertoe aangezet het geloosde debiet te bewijzen aan de hand van een continue debietregistratie.

Indien de heffingsplichtige dit systeem niet toepast, is het noodzakelijk een aantal vermoedens in te bouwen. Deze hebben de bedoeling enerzijds ontradend te werken en de heffingsplichtigen aan te zetten tot een continue debietsregistratie, en anderzijds de administratie waarborgen te geven inzake de betrouwbaarheid van de te hanteren elementen voor de heffingsberekening.

Daarnaast wordt een betere afstemming tussen de afvalwater- en de captatieheffingen bekomen door te bepalen dat, bij gebrek aan tellerstand, het opgepompte grond- of oppervlaktewater geacht wordt gelijk te zijn aan het volume dat in aanmerking wordt genomen voor de bepaling van de grondwater- en captatieheffing » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2003-2004, nr. 1948/13, p. 7).

B.7.2. De maatregel is noch door de plaats van de in het geding zijnde bepalingen in de wetgeving, noch in de parlementaire voorbereiding als strafsanctie aangemerkt.

Zoals blijkt uit de voormelde parlementaire voorbereiding, beogen de milieuheffingen op de waterverontreiniging een beperking van de vervuiling van het water (aanmoedigingsfunctie) en de financiering van de verdeling van de geldelijke lasten ten gevolge van de milieuvervuiling (herverdelende functie), overeenkomstig het beginsel « de vervuiler betaalt ». In het algemeen blijkt het inzake milieuheffingen onlosmakelijk te zijn

verbonden met het door hem nagestreefde doel dat de decreetgever het gedrag van de belastingplichtigen tracht te beïnvloeden, teneinde milieuverontreiniging te ontmoedigen. De forfaitaire berekeningsmethode strekt in het bijzonder ertoe de heffingsplichtigen aan te moedigen een debietmeter te installeren, terwijl de administratie de mogelijkheid wordt geboden om de belastbare grondslag forfaitair vast te stellen wanneer de vereiste meetgegevens ontbreken. De in het geding zijnde bepalingen streven dus een in wezen aanmoedigend en geen repressief doel na.

De forfaitaire berekeningsmethode kan weliswaar tot gevolg hebben dat bij het vaststellen van het bedrag van de heffing een grotere hoeveelheid opgenomen grondwater in aanmerking wordt genomen dan die welke werkelijk werd opgenomen. Door bij ontstentenis van de vereiste meetgegevens rekening te houden met het objectieve en individualiseerbare element van de maximale capaciteit van de waterpomp, heeft de in het geding zijnde maatregel evenwel geen dermate ernstige gevolgen dat hij als strafrechtelijke sanctie zou moeten worden aangemerkt.

B.7.3. De in het geding zijnde maatregel kan bijgevolg niet als strafrechtelijk in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens worden aangemerkt, zodat hij niet onder het toepassingsgebied van die bepaling valt.

B.8. Het Hof dient nog te beoordelen of de in het geding zijnde bepalingen het beginsel van gelijkheid- en niet-discriminatie schenden, in de interpretatie van het verwijzende rechtcollege.

B.9. Een heffing ingegeven door het principe « de vervuiler betaalt » neemt het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie alleen dan in acht wanneer zij diegenen belast die vervuilen en wanneer zij rekening houdt met de mate waarin elke heffingsplichtige aan de hinder bijdraagt waartegen de belasting tracht op te komen.

B.10.1. Wanneer, bij de berekening van de heffing, geen rekening zou worden gehouden met de mate waarin de heffingsplichtige aan de hinder bijdraagt, zou de maatregel bijgevolg onevenredig zijn met de met die heffing nagestreefde doelstelling van bescherming van een gezond leefmilieu.

B.10.2. Te dezen kan voor de grootverbruikers toepassing worden gemaakt van verschillende formules voor de berekening van de vervuilingseenheden. In principe gebeurt die berekening op basis van meet- en bemonsteringsresultaten van het door hen geloosde afvalwater, dit wil zeggen op basis van de werkelijke vuilvracht van het water (artikel 35*quinquies*). Heffingsplichtigen die de toepassing wensen van die berekeningsmethode, moeten zelf zorgen voor meet- en bemonsteringsresultaten afkomstig van een op eigen initiatief uitgevoerde meetcampagne door een door de Regering erkend laboratorium.

Het is slechts indien die benodigde gegevens met betrekking tot het geloosde afvalwater niet of onvolledig voorhanden zijn, dat de vuilvracht wordt berekend op basis van de omzettingsscoëfficiënten (artikel 35*septies*), waarbij gebruik wordt gemaakt van de forfaitaire formules die uitgaan van het gefactureerde waterverbruik en het op andere wijze gewonnen water. Die subsidiaire berekeningsmethode neemt in beginsel de werkelijk opgenomen hoeveelheid grondwater in aanmerking, waarbij de heffingsplichtige die hoeveelheid dient aan te tonen met behulp van een continue debietmeting. Indien de heffingsplichtige dit niet kan aantonen, wordt rekening gehouden met de opgenomen hoeveelheid grondwater op jaarbasis zoals vermeld in de vergunning. Het is slechts in uiterst ondergeschikte orde, bij ontstentenis van een vergunning of van de vermelding van de opgenomen hoeveelheid grondwater in de vergunning, dat de maximale nominale capaciteit van de pompen in aanmerking wordt genomen.

B.11. Derhalve wordt bij de berekening van de heffing in principe rekening gehouden met de mate waarin de heffingsplichtige aan de hinder bijdraagt.

De omstandigheid dat bij het niet of niet volledig voorhanden zijn van de meet- en bemonsteringsresultaten, gebruik wordt gemaakt van forfaitaire berekeningsformules, zonder dat de administratie of de rechter het aldus vastgestelde bedrag kan verminderen wanneer de heffingsplichtige de werkelijke hoeveelheid opgenomen grondwater alsnog op een andere wijze kan aantonen, is niet van die aard dat aan de in het geding zijnde bepalingen hun redelijke verantwoording wordt ontnomen.

B.12. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 35^{septies}, § 2, van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging en artikel 28^{quater}, § 2, eerste lid, 2°, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 24 januari 1984 houdende maatregelen inzake het grondwaterbeheer schenden de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet.

Aldus gewezen in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 19 maart 2019.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

A. Alen