

AVIS OFFICIELS — OFFICIELE BERICHTEN

GRONDWETTELIJK HOF

[2021/203210]

Uittreksel uit arrest nr. 54/2021 van 1 april 2021

Rolnummers 7356, 7357 en 7358

In zake: de prejudiciële vragen betreffende artikel 35ter, § 1 en § 2, eerste lid, a), b) en c), van de wet van 26 maart 1971 « op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging », gesteld door de Rechtbank van eerste aanleg Oost-Vlaanderen, afdeling Gent.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters L. Lavrysen en F. Daoût, en de rechters T. Merckx-Van Goey, T. Giet, R. Leysen, M. Pâques en T. Detienne, bijgestaan door de griffier F. Meersschant, onder voorzitterschap van voorzitter L. Lavrysen, wijst na beraad het volgende arrest :

I. *Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging*

Bij drie vonnissen van 20 januari 2020, waarvan de expedities ter griffie van het Hof zijn ingekomen op 6 februari 2020, heeft de Rechtbank van eerste aanleg Oost-Vlaanderen, afdeling Gent, de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schenden de artikelen 35ter, § 1 en 35ter, § 2, eerste lid, a) t.e.m. c) van de Oppervlaktewaterenwet, waarin de waterheffing op grond van de reguliere formule wordt berekend voor heffingsplichtigen, bedoeld in artikel 35quinquies en artikel 35septies Oppervlaktewaterenwet, die ofwel (1) aangesloten zijn op het openbaar hydrografisch net en verplicht zijn hun afvalwater zelf te zuiveren en in oppervlaktewater te lozen, ofwel (2) beschikken over een lozingsvergunning met normen voor lozen in de gewone oppervlaktewateren en die lozen in de openbare riolering die niet aangesloten is op een operationele openbare afvalwaterzuiveringsinstallatie, een kunstmatige afvoerweg voor hemelwater, of een openbare of privaatrechtelijke effluentleiding die uitmondt in oppervlaktewater, of (3) waarvan de inrichting niet gelegen is in de zone van vijftig meter rond het stelsel van de openbare riolering en collectoren dat aangesloten is op een operationele openbare afvalwaterzuiveringsinstallatie of wordt aangesloten op een openbare afvalwaterzuiveringsinstallatie op basis van het zoneringsplan, de artikelen 10 en 11 Grondwet, al dan niet samen gelezen met de artikelen 170 en 172 van de Grondwet, in zoverre geen onderscheid wordt gemaakt tussen enerzijds de exploitant die beschikt over een milieuvergunning waarvan alle componenten met betrekking tot de lozings situatie werden uitgevoerd en anderzijds de exploitant die beschikt over een milieuvergunning, maar waarvan het onderdeel van de vergunning dat betrekking heeft op de lozings situatie gedurende de betrokken heffingsperiode nog niet operationeel is en bijgevolg niet uitvoerbaar is ? ».

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 7356, 7357 en 7358 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

(...)

III. *In rechte*

(...)

B.1. De prejudiciële vraag betreft artikel 35ter, § 1 en § 2, eerste lid, a) tot c), van de wet van 26 maart 1971 « op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging », zoals het in het Vlaamse Gewest van toepassing was voor de heffingsjaren 2014 tot 2016. Die bepaling legde 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 IIIbis van de voormelde wet van 26 maart 1971, getiteld « Bijzondere bepalingen voor het Vlaamse Gewest inzake heffingen op de waterverontreiniging ».

Artikel 35bis, § 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 35bis, § 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 35ter, § 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.

B.2.2. Artikel 35ter, § 2, van de wet voorzag in twee verschillende eenheidstarieven : een lager eenheidstarief voor de in het eerste lid, a) tot c), vermelde categorieën van heffingsplichtigen die beschikken over een vergunning met normen voor lozen in oppervlaktewater en de daarmee gelijkgestelden, en een hoger eenheidstarief voor « alle andere heffingsplichtigen » (tweede lid).

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 35quater). 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 35quinquies). 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 omzettingcoëfficiënten (artikel 35septies). Die forfaitaire berekeningsmethode hield, voor het berekenen van de vuilvracht, rekening met het gefactureerde waterverbruik alsook met het op andere wijze ontvangen water.

B.2.3. Artikel 35ter, § 10, van de wet van 26 maart 1971, zoals ingevoegd bij artikel 65 van het Vlaamse decreet van 21 december 2012 en vervangen bij artikel 10 van het Vlaamse decreet van 23 december 2016, voorzag, in geval van een onvergunde lozing, in een aangepaste berekeningsformule voor de berekening van de heffing voor de periode waarin die lozing zich voordeed. Opdat die bepaling kon worden toegepast, diende er een schriftelijke melding van de heffingsplichtige aan de Vlaamse Milieumaatschappij of aan de toezichthouder bevoegd voor milieuhandhaving voorhanden te zijn waarin de datum van aanvang van de lozing was opgenomen, dan wel een proces-verbaal van overtreding of een vaststellingsverslag waarin de datum van vaststelling van de lozing was vermeld. Voorts diende de stopzetting van de onvergunde lozing te zijn vastgesteld door de bevoegde ambtenaren van de Vlaamse Milieumaatschappij of de toezichthouder bevoegd voor milieuhandhaving, met mogelijkheid voor de heffingsplichtige om het bewijs van een andere datum te leveren.

B.2.4. 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 verwijzingsbeslissingen blijkt dat *in casu* heffingsplichtigen worden geïsoleerd die in de betrokken heffingsjaren onvergunnd hebben geloosd en ten aanzien van wie, voor het vaststellen van het bedrag van de heffing op de waterverontreiniging, door de Vlaamse Milieumaatschappij werd vastgesteld dat geen toepassing kon worden gemaakt van artikel 35^{ter}, § 10, bij gebrek aan objectieve gegevens inzake de begin- en einddatum van de onvergunde lozing, en dienvolgens toepassing werd gemaakt van de forfaitaire berekeningsmethode van artikel 35^{septies} van de wet van 26 maart 1971, omdat geen of onvolledige meet- en bemonsteringsgegevens voorhanden zijn.

Het Hof beperkt zijn onderzoek tot die hypothese.

B.4.1. De verwijzende rechter vraagt het Hof of artikel 35^{ter}, § 1 en § 2, eerste lid, *a)* tot *c)*, van de wet van 26 maart 1971 bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 170 en 172 van de Grondwet, « in zoverre geen onderscheid wordt gemaakt tussen enerzijds de exploitant die beschikt over een milieuvergunning waarvan alle componenten met betrekking tot de lozings situatie werden uitgevoerd en anderzijds de exploitant die beschikt over een milieuvergunning, maar waarvan het onderdeel van de vergunning dat betrekking heeft op de lozings situatie gedurende de betrokken heffingsperiode nog niet operationeel is en bijgevolg niet uitvoerbaar is ».

B.4.2. In de interpretatie van de verwijzende rechter maakt het in het geding zijnde artikel 35^{ter}, § 1 en 2, van de wet van 26 maart 1971 voor de berekening van de heffing op de waterverontreiniging geen onderscheid tussen heffingsplichtigen die over een milieuvergunning voor de lozing van afvalwater beschikken, naargelang dat onderdeel van de vergunning al dan niet uitvoerbaar is.

B.5.1. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Dat beginsel verzet er zich overigens tegen dat categorieën van personen, die zich ten aanzien van de betwiste maatregel in wezenlijk verschillende situaties bevinden, op identieke wijze worden behandeld, zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.5.2. Artikel 172, eerste lid, van de Grondwet vormt, in fiscale aangelegenheden, een bijzondere toepassing van het in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet vervatte beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

B.5.3. Noch uit de bewoordingen van de prejudiciële vraag, noch uit de motieven van de verwijzingsbeslissingen kan worden afgeleid op welke wijze de in het geding zijnde bepaling afbreuk zou doen aan artikel 170 van de Grondwet.

In zoverre zij betrekking heeft op de inachtneming van die bepaling van de Grondwet, is de prejudiciële vraag bijgevolg niet ontvankelijk.

B.5.4. Het Hof kan een gelijke behandeling slechts afkeuren wanneer twee categorieën van personen die zich ten aanzien van de betwiste maatregel in wezenlijk verschillende situaties bevinden, op identieke wijze worden behandeld, zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat.

B.6.1. 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 hoofdstuk III^{bis} inzake de heffingen op de waterverontreiniging 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).

B.6.2. 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.6.3. 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 ten aanzien van de met die heffing nagestreefde doelstelling van bescherming van een gezond leefmilieu.

B.7.1. In tegenstelling tot hetgeen de verwijzende rechter aanneemt, wordt bij het in het geding zijnde artikel 35^{ter} van de wet van 26 maart 1971 wel degelijk een onderscheid gemaakt tussen de heffingsplichtigen die over een milieuvergunning voor de lozing van afvalwater beschikken naargelang dat onderdeel van de vergunning al dan niet uitvoerbaar is.

Aldus wordt de heffing, voor de heffingsplichtigen die over een uitvoerbare milieuvergunning voor de lozing beschikken, berekend overeenkomstig de algemene formule die is neergelegd in artikel 35^{ter}, § 1, van de wet van 26 maart 1971, waarbij de in vervuilingseenheden uitgedrukte vuilvracht wordt vermenigvuldigd met het bedrag van het eenheidstarief van de heffing. Die heffingsplichtigen genieten het verlaagde eenheidstarief dat is neergelegd in artikel 35^{ter}, § 2, eerste lid, in zoverre zij behoren tot de in die bepaling vermelde categorieën van heffingsplichtigen - waarnaar in de prejudiciële vraag wordt verwezen - die beschikken over een vergunning met normen voor lozen in oppervlaktewater en de daarmee gelijkgestelden.

Voor de heffingsplichtigen die niet beschikken over een uitvoerbare milieuvergunning wat de lozing betreft, geldt in beginsel de afwijkende berekeningsformule die is neergelegd in artikel 35^{ter}, § 10, van de wet van 26 maart 1971 voor « onvergunde lozingen ». Die berekeningsformule kan evenwel enkel worden toegepast indien er een schriftelijke melding van de heffingsplichtige aan de Vlaamse Milieumaatschappij of aan de toezichthouder bevoegd voor milieuhandhaving voorhanden is waarin de datum van aanvang van de lozing is opgenomen, dan wel een proces-verbaal van overtreding of een vaststellingsverslag waarin de datum van vaststelling van de lozing is vermeld. Voorts dient de stopzetting van de onvergunde lozing te zijn vastgesteld door de bevoegde ambtenaren van de Vlaamse Milieumaatschappij of de toezichthouder bevoegd voor milieuhandhaving, met mogelijkheid voor de heffingsplichtige om het bewijs van een andere datum te leveren. Bij ontstentenis van die gegevens dient toepassing te worden gemaakt

van de algemene formule die is neergelegd in artikel 35^{ter}, § 1. In dat geval geldt niet het eenheidstarief dat is bepaald in artikel 35^{ter}, § 2, eerste lid, voor de daarin vermelde categorieën van heffingsplichtigen waarnaar in de prejudiciële vraag wordt verwezen, doch wel het hogere eenheidstarief dat krachtens artikel 35^{ter}, § 2, tweede lid, geldt voor de andere heffingsplichtigen. De berekening van de vervuilingseenheden gebeurt in principe 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 omzettingcoëfficiënten (artikel 35^{septies}), waarbij gebruik wordt gemaakt van de forfaitaire formules die uitgaan van het gefactureerde waterverbruik en het op andere wijze gewonnen water.

B.7.2. Derhalve worden de in de prejudiciële vraag vermelde categorieën van heffingsplichtigen niet op identieke wijze behandeld, en wordt bij de berekening van de heffing in principe rekening gehouden met de mate waarin de heffingsplichtige aan de hinder bijdraagt.

B.8. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 35^{ter}, § 1 en § 2, eerste lid, *a*) tot *c*), van de wet van 26 maart 1971 « op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging », zoals het van toepassing was in het Vlaamse Gewest voor de heffingsjaren 2014 tot 2016, schendt de artikelen 10, 11 en 172 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 1 april 2021.

De griffier,

F. Meersschant

De voorzitter,

L. Lavrysen