

GRONDWETTELIJK HOF

[2017/204811]

Uittreksel uit arrest nr. 96/2017 van 19 juli 2017

Rolnummer : 6432

In zake : de prejudiciële vragen over de artikelen 35 en 38 van het fiscaal decreet van het Waalse Gewest van 22 maart 2007 tot bevordering van afvalpreventie en -valorisatie in het Waalse Gewest en tot wijziging van het decreet van 6 mei 1999 betreffende de vestiging, de invordering en de geschillen inzake de directe gewestelijke belastingen, gesteld door de Rechtbank van eerste aanleg Namen, afdeling Namen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters J. Spreutels en E. De Groot, en de rechters J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, P. Nihoul en R. Leysen, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter J. Spreutels, wijst na beraad het volgende arrest :

I. *Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging*

Bij vonnis van 12 mei 2016 in zake de nv « Tubize Plastiques » tegen het Waalse Gewest, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 27 mei 2016, heeft de Rechtbank van eerste aanleg Namen, afdeling Namen, de volgende prejudiciële vragen gesteld :

1. « Schendt artikel 35, § 2, eerste lid, 1^o, van het decreet van 22 maart 2007 tot bevordering van afvalpreventie en -valorisatie in het Waalse Gewest en tot wijziging van het decreet van 6 mei 1999 betreffende de vestiging, de invordering en de geschillen inzake de directe gewestelijke belastingen, zo geïnterpreteerd dat het toelaat de belasting op afvalbezit toe te passen op de eigenaar van een terrein waar afvalstoffen zijn opgeslagen die zijn achtergelaten door een derde die is geïdentificeerd maar niet is belast met toepassing van de artikelen 39 en 44 [lees : 40] van datzelfde decreet, de artikelen 10, 11, 170 en 172 van de Grondwet ? »;

2. « Schenden de artikelen 35 en 38 van het decreet van 22 maart 2007 tot bevordering van afvalpreventie en -valorisatie in het Waalse Gewest en tot wijziging van het decreet van 6 mei 1999 betreffende de vestiging, de invordering en de geschillen inzake de directe gewestelijke belastingen, zo geïnterpreteerd dat zij een sanctie van strafrechtelijke aard veeleer dan een belasting invoeren, de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, in zoverre de rechter de daarbij ingevoerde bijdrage niet kan matigen, terwijl die laatste een strafrechtelijk karakter zou hebben en het gemeen strafrecht voor de rechter voorziet in de mogelijkheid om de straf aan te passen aan de individuele situatie van de beklagde en terwijl, krachtens het evenredigheidsbeginsel, de zwaarte van de straf niet onevenredig met het misdrijf mag zijn ? ».

(...)

III. *In rechte*

(...)

Ten aanzien van de in het geding zijnde bepalingen

B.1.1. De prejudiciële vragen hebben betrekking op de artikelen 35 en 38 van het fiscaal decreet van het Waalse Gewest van 22 maart 2007 « tot bevordering van afvalpreventie en -valorisatie in het Waalse Gewest en tot wijziging van het decreet van 6 mei 1999 betreffende de vestiging, de invordering en de geschillen inzake de directe gewestelijke belastingen » (hierna : het fiscaal decreet van 22 maart 2007).

Artikel 35 van het fiscaal decreet van 22 maart 2007 bepaalt :

« § 1. Er wordt een belasting ingevoerd op afvalbezit om het even waar in het Waalse Gewest, waarop geen enkele andere bij dit decreet opgelegde belasting van toepassing is.

In afwijking van het eerste lid wordt niet als grondslag van de belasting beschouwd de aanwezigheid van afval op een plaats waar een natuurlijke of rechtspersoon een activiteit heeft uitgeoefend of uitoefent die toegelaten is op basis van :

1^o het besluit van de Regent van 4 februari 1946 houdende goedkeuring van het Algemeen reglement voor de arbeidsbescherming;

2^o het decreet van 5 juni 1985 betreffende de afvalstoffen;3^o het decreet van 27 juni 1996 betreffende de afvalstoffen;4^o het decreet van 9 mei 1988 betreffende de mijnen;5^o het decreet van 27 oktober 1988 op de groeven;6^o het decreet van 11 maart 1999 betreffende de milieuvergunning;

7° het Waalse Wetboek van Ruimtelijke Ordening, Stedenbouw en Patrimonium;

8° het decreet van 4 juli 2002 op de groeven en tot wijziging van sommige bepalingen van het decreet van 11 maart 1999 betreffende de milieuvergunning, voorzover de voorwaarden van die machtigingen of vergunningen voorzien in de aanwezigheid van de afval.

§ 2. De belasting is niet verschuldigd voor zover één van de volgende voorwaarden vervuld is :

1° de aanwezigheid van afvalstoffen is toe te schrijven aan een derde die voor het overige belast wordt voor het achterlaten van afvalstoffen op de overwogen plaats;

2° een saneringsproject is ingediend en geldig verklaard tenzij het niet uitgevoerd wordt volgens de bepalingen van de bevoegde overheid, in voorkomend geval o.a. een borgstelling opgelegd wordt verricht om de kosten te dekken van de uitvoering van het saneringsproject.

De aanwezigheid van afval bedoeld in deze paragraaf wordt weer een element dat de belasting genereert indien het saneringsproject niet wordt goedgekeurd overeenkomstig de bepalingen van het decreet betreffende het bodembeheer, behalve in het geval bedoeld in artikel 62, eerste lid, ervan indien de saneringshandelingen en -werken niet aangevat worden op de datum waarop ze aangevat moeten worden overeenkomstig de bepalingen van het decreet betreffende het bodembeheer, indien de saneringshandelingen en -werken niet voltooid zijn op de vastgelegde datum en indien de aanvullende werken niet uitgevoerd zijn binnen de termijn vastgelegd overeenkomstig de bepalingen van het decreet betreffende het bodembeheer ».

Zoals het van toepassing was op het aanslagjaar 2011 bepaalde artikel 38 van hetzelfde decreet :

« Het bedrag van de belasting wordt vastgelegd op 50 euro/m³ voor ongevaarlijke afval en op 200 euro/m³ voor gevaarlijke afval en gemengde gevaarlijke en ongevaarlijke afval. Het bedrag van de belasting is niet hoger dan 500.000 euro ».

B.1.2. De in het geding zijnde belasting vormt geenszins de tegenprestatie voor een dienst die aan de individueel beschouwde belastingschuldige wordt verleend; het betreft bijgevolg een belasting.

Ten aanzien van de eerste prejudiciële vraag

B.2.1. Het Hof wordt verzocht de bestaanbaarheid na te gaan van artikel 35, § 2, eerste lid, 1°, van het voormelde fiscaal decreet van 22 maart 2007 met de artikelen 10, 11, 170 en 172 van de Grondwet, in die interpretatie dat het zou toelaten de belasting op afvalbezit toe te passen op de eigenaar van het terrein waar zich afval bevindt dat door een derde is achtergelaten, wanneer die derde, hoewel die is geïdentificeerd, niet is belast met toepassing van de artikelen 39 en 40 van hetzelfde decreet.

B.2.2. Artikel 39 van het fiscaal decreet van 22 maart 2007 bepaalt :

« Er wordt een belasting ingevoerd op het achterlaten van afval. De belastingplichtige is de persoon die de afval achterlaat ».

Met toepassing van artikel 40 van hetzelfde decreet bedroeg die belasting, voor het heffingsjaar 2011, 150 euro per m³ achtergelaten afval en 600 euro per m³ achtergelaten gevaarlijk afval.

B.3. In de memorie van toelichting bij de in het geding zijnde bepaling, toen in ontwerp, wordt aangegeven :

« Hoofdstuk IX neemt het beginsel over dat is vervat in hoofdstuk III van het decreet van 25 juli 1991 met betrekking tot de belasting op de afvalstoffen in het Waalse Gewest. Het onderhavige ontwerpdecreet maakt daarvan een 'subsidiare' belasting, in zoverre de belasting alleen zal worden geïnd indien de aanwezigheid van afval niet anders is belast krachtens de andere hoofdstukken van het ontwerp » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2006-2007, nr. 546/1, p. 4).

« Paragraaf 2 voert overigens een hiërarchie in tussen de belasting op het achterlaten van afval en de belasting op afvalbezit : indien de onwettige aanwezigheid van afval toe te schrijven is aan het achterlaten van afval door een anders belaste derde, dan is de belasting op het onwettig bezit van afval niet verschuldigd » (*ibid.*, p. 14).

Voorts wordt, in verband met de belasting op het achterlaten van afval, gepreciseerd dat het « duidelijk een 'sanctie'-belasting betreft » (*ibid.*, p. 4).

B.4. Artikel 170, § 2, eerste lid, van de Grondwet bepaalt :

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

Artikel 172 van de Grondwet bepaalt :

« Inzake belastingen kunnen geen voorrechten worden ingevoerd.

Geen vrijstelling of vermindering van belasting kan worden ingevoerd dan door een wet ».

B.5. In de interpretatie die de verwijzende rechter aan de toetsing van het Hof heeft voorgelegd, zou artikel 35, § 2, eerste lid, 1°, van het fiscaal decreet van 22 maart 2007 aan de administratie de bevoegdheid verlenen om op discretionaire wijze te beslissen ofwel de derde die het afval heeft achtergelaten, op grond van artikel 39 van het decreet, ofwel de eigenaar van het terrein waar het afval zich bevindt, op grond van artikel 35 van het decreet, te belasten. Een dergelijke interpretatie van de in het geding zijnde bepaling komt erop neer de administratie toe te laten om op discretionaire wijze te beslissen de derde die het afval heeft achtergelaten, terwijl die is geïdentificeerd, vrij te stellen van de bij de artikelen 39 en 40 van het fiscaal decreet van 22 maart 2007 gevestigde belasting op het achterlaten van afval.

B.6. Uit de artikelen 170, § 2, en 172, tweede lid, van de Grondwet kan worden afgeleid dat geen enkele belasting kan worden geheven en dat geen enkele vrijstelling van belasting kan worden verleend zonder instemming van de belastingplichtigen, uitgedrukt door hun vertegenwoordigers.

B.7.1. Het verlenen, aan de belastingadministratie van het Waalse Gewest, van een discretionaire vrijstellingsbevoegdheid zoals omschreven in B.5, leidt ertoe de betrokken belastingplichtigen die wezenlijke waarborg te ontzeggen.

B.7.2. In die zin geïnterpreteerd dat de belasting op afvalbezit ten laste kan worden gelegd van de eigenaar van een terrein waar het in het geding zijnde afval is achtergelaten door een geïdentificeerde derde, die had moeten worden belast met toepassing van de artikelen 39 en 40 van het fiscaal decreet van 22 maart 2007, terwijl dat niet is gebeurd, is artikel 35, § 2, eerste lid, 1°, van dat decreet niet bestaanbaar met de artikelen 170 en 172 van de Grondwet.

B.8. De in het geding zijnde bepaling kan evenwel anders worden geïnterpreteerd. Niets in de tekst van artikel 39 van het fiscaal decreet van 22 maart 2007, noch in de parlementaire voorbereiding ervan, laat immers toe aan te nemen dat de decreetgever aan de administratie een discretionaire bevoegdheid heeft willen verlenen waarmee zij, voor zover de derde die het in het geding zijnde afval heeft achtergelaten, is geïdentificeerd, kan beslissen de belasting op het achterlaten van afval niet op hem toe te passen. Het in B.3 aangehaalde uittreksel van de parlementaire voorbereiding geeft overigens aan dat de decreetgever de intentie had de persoon die het afval heeft achtergelaten, bij voorrang te belasten, waarbij de belasting van de eigenaar van het terrein die niet verantwoordelijk is voor het achterlaten van het afval, slechts « subsidiair » is ten opzichte van de belasting van de persoon die het afval heeft achtergelaten.

B.9. In die zin geïnterpreteerd dat de belasting op afvalbezit niet ten laste kan worden gelegd van de eigenaar van het terrein waar het in het geding zijnde afval is achtergelaten door een geïdentificeerde derde, ook al is die niet door de administratie belast met toepassing van de artikelen 39 en 40 van het fiscaal decreet van 22 maart 2007, terwijl dat had moeten gebeuren, is artikel 35, § 2, eerste lid, 1°, van hetzelfde decreet bestaanbaar met de artikelen 10, 11, 170 en 172 van de Grondwet.

Ten aanzien van de tweede prejudiciële vraag

B.10. Met de tweede prejudiciële vraag verzoekt de verwijzende rechter het Hof de bestaanbaarheid na te gaan van de artikelen 35 en 38 van het fiscaal decreet van 22 maart 2007 met de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, in de hypothese dat aan de in het geding zijnde bepalingen een strafrechtelijk karakter zou moeten worden toegekend. Door voor de rechter niet te voorzien in de mogelijkheid om het tarief van de belasting te matigen, terwijl het gemeen strafrecht voor de rechter voorziet in de mogelijkheid om de straf aan te passen aan de individuele situatie van de beklagde en terwijl het evenredigheidsbeginsel een straf verbiedt die niet evenredig is met de ernst van het misdrijf, zouden de in het geding zijnde bepalingen een discriminatie invoeren tussen de belastingplichtigen die aan de belasting op afvalbezit zijn onderworpen en de rechtsonderhorigen die worden vervolgd voor een misdrijf dat onder het gemeen strafrecht valt.

B.11. De vaststelling van de ernst van een tekortkoming en de zwaarwichtigheid waarmee die tekortkoming kan worden bestraft, behoren tot de beoordelingsbevoegdheid van de wetgever. Hij mag bijzonder zware straffen opleggen in aangelegenheden waar de aard van de inbreuken de grondrechten van de burgers en de belangen van de gemeenschap ernstig kan aantasten.

Het staat derhalve aan de wetgever de grenzen en de bedragen vast te stellen waarbinnen de beoordelingsbevoegdheid van de administratie, en bijgevolg die van de rechtbank, moet worden uitgeoefend. Het Hof zou een dergelijk systeem alleen dan kunnen afkeuren indien het kennelijk onredelijk is, met name doordat het op onevenredige wijze afbreuk zou doen aan het algemene beginsel volgens hetwelk inzake sancties niets wat onder de beoordelingsbevoegdheid van de administratie valt, ontsnapt aan de toetsing van de rechter, of aan het recht op het ongestoorde genot van de eigendom, wanneer de wet in een onevenredig bedrag voorziet en niet de mogelijkheid biedt van een spreiding tussen die straf als maximumstraf en een minimumstraf.

Buiten die gevallen zou het Hof zich op het aan de wetgever voorbehouden domein begeven, indien het bij de vraag naar de verantwoording voor verschillen in de talrijke wetteksten houdende strafrechtelijke of administratieve sancties, zijn onderzoek, wat de strafmaat en de maatregelen tot verzachting ervan betreft, niet zou beperken tot de gevallen waar de keuze van de wetgever dermate onsamenhangend is dat ze leidt tot een kennelijk onredelijk verschil in behandeling.

B.12.1. Zonder dat te dezen uitspraak moet worden gedaan over het strafrechtelijke karakter van de belasting op afvalbezit die bij de in het geding zijnde bepalingen is ingesteld, volstaat het vast te stellen dat die belasting geen onevenredig karakter heeft. Het bedrag ervan is immers evenredig met het volume van het beschouwde afval en is begrensd.

B.12.2. Bovendien is de belasting met toepassing van het in het geding zijnde artikel 35, § 2, eerste lid, 2°, niet verschuldigd wanneer een saneringsproject is ingediend en goedgekeurd door de administratie, zodat het, voor de belastingplichtige, mogelijk is te ontsnappen aan de belasting door het terrein waar het afval zich bevindt, te saneren.

B.13. Daar de vastgestelde belasting niet onevenredig is, was de decreetgever niet ertoe gehouden de rechter toe te laten deze aan te passen volgens de individuele situatie van de belastingplichtige of de ernst van de begane fout.

B.14. De tweede prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

1. - Artikel 35, § 2, eerste lid, 1°, van het fiscaal decreet van het Waalse Gewest van 22 maart 2007 « tot bevordering van afvalpreventie en -valorisatie in het Waalse Gewest en tot wijziging van het decreet van 6 mei 1999 betreffende de vestiging, de invordering en de geschillen inzake de directe gewestelijke belastingen », in die zin geïnterpreteerd dat de belasting op afvalbezit ten laste kan worden gelegd van de eigenaar van een terrein waar het in het geding zijnde afval is achtergelaten door een geïdentificeerde derde, die met toepassing van de artikelen 39 en 40 van hetzelfde decreet had moeten worden belast, terwijl dat niet is gebeurd, schendt de artikelen 170 en 172 van de Grondwet.

- In die zin geïnterpreteerd dat de belasting op afvalbezit niet ten laste kan worden gelegd van de eigenaar van een terrein waar het in het geding zijnde afval is achtergelaten door een geïdentificeerde derde, zelfs indien hij niet door de administratie is belast met toepassing van de artikelen 39 en 40 van hetzelfde decreet, terwijl dat had moeten gebeuren, schendt dezelfde bepaling de artikelen 10, 11, 170 en 172 van de Grondwet niet.

2. De artikelen 35 en 38 van hetzelfde decreet schenden niet de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Aldus gewezen in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 19 juli 2017.

De griffier,

P.-Y. Dutilleux

De voorzitter,

J. Spreutels