

GRONDWETTELIJK HOF

[2017/202801]

Uittreksel uit arrest nr. 58/2017 van 18 mei 2017

Rolnummers 6332, 6333 en 6334

In zake : de beroepen tot vernietiging van de artikelen 39 en 40 van het Vlaamse decreet van 3 juli 2015 houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2015, ingesteld door de vzw « Belgisch Fonds voor de Inzameling en Verwerking van Elektrohuishoudtoestellen » en anderen, door de vzw « Bebat » en anderen en door de vzw « Recybat » en de vzw « Belgische Confederatie van de Autohandel en -reparatie en van de aanverwante sectoren ».

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters E. De Groot en J. Spreutels, en de rechters L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet en R. Leysen, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter E. De Groot,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van de beroepen en rechtspleging

a. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 13 januari 2016 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 14 januari 2016, is beroep tot vernietiging ingesteld van artikel 39 van het Vlaamse decreet van 3 juli 2015 houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2015 (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 15 juli 2015) door de vzw « Belgisch Fonds voor de Inzameling en Verwerking van Elektrohuishoudtoestellen », de vzw « Recupel AV », de vzw « Recupel SDA », de vzw « Recupel ICT », de vzw « Recupel E.T. & Garden », de vzw « LightRec », de vzw « MeLaRec », de vzw « Recupel », de vzw « FEE », de vzw « Agoria », de vzw « Fedagrim » en de vzw « Imcobel », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. A. Visschers en Mr. D. Lagasse, advocaten bij de balie te Brussel.

b. Bij twee verzoekschriften die aan het Hof zijn toegezonden bij op 13 januari 2016 ter post aangetekende brieven en ter griffie zijn ingekomen op 14 januari 2016, zijn beroepen tot vernietiging ingesteld van artikel 40 van hetzelfde decreet, respectievelijk door de vzw « Bebat », de vzw « FEE » en de vzw « Federauto » en door de vzw « Recybat » en de vzw « Federauto », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. A. Visschers en Mr. D. Lagasse.

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 6332, 6333 en 6334 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

(...)

II. In rechte

(...)

Ten aanzien van de bestreden bepalingen en hun situering

B.1.1. De bestreden bepalingen maken deel uit van hoofdstuk 5 (« Leefmilieu, natuur en energie »), afdeling 3 (« Leefmilieu en natuur »), van het Vlaamse decreet van 3 juli 2015 houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2015.

B.1.2. Artikel 39 van het voormelde decreet bepaalt :

« § 1. Op het eigen vermogen van de beheersorganismen, zoals bedoeld in artikel 3.2.2.1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 februari 2012 tot vaststelling van het Vlaams reglement betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen, in het kader van de aanvaardingsplicht voor afgedankte elektrische en elektronische apparatuur, overeenkomstig onderafdeling 3.4.4 van hetzelfde besluit, zoals dat blijkt uit de balans van de jaarrekening voor het jaar 2013, wordt een heffing van 3 % doorgevoerd voor de begrotingsjaren 2015 tot en met 2019. Deze heffing wordt uiterlijk op 30 september van ieder jaar aan het Vlaamse Gewest betaald.

§ 2. Deze heffing mag niet worden doorgerekend in de milieubijdrage, zoals bedoeld in artikel 3.2.2.1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 februari 2012 tot vaststelling van het Vlaams reglement betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen.

§ 3. De Vlaamse Regering stelt de nadere regels vast met betrekking tot de aangifte, betaling en inning van de heffing en wijst de ambtenaren en contractuele personeelsleden aan die belast zijn met de inning en de invordering van de heffing en met de controle op de naleving van de verplichtingen inzake de heffing, en stelt de nadere regels met betrekking tot hun bevoegdheden vast ».

Bij artikel 170 van het decreet van 18 december 2015 houdende diverse bepalingen inzake omgeving, natuur en landbouw en energie heeft de decreetgever aan artikel 39, § 1, een tweede lid toegevoegd, dat bepaalt :

« In afwijking van het eerste lid wordt de heffing in het jaar 2015 voor 15 december betaald ».

Die toevoeging heeft geen invloed op de beroepen tot vernietiging.

B.1.3. Artikel 40 van hetzelfde decreet bepaalt :

« § 1. Op het eigen vermogen van de beheersorganismen, zoals bedoeld in artikel 3.2.2.1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 februari 2012 tot vaststelling van het Vlaams reglement betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen, in het kader van de aanvaardingsplicht voor afgedankte batterijen en accu's, overeenkomstig onderafdeling 3.4.5 van hetzelfde besluit, zoals dat blijkt uit de balans van de jaarrekening voor het jaar 2013, wordt een heffing van 3 % doorgevoerd voor de begrotingsjaren 2015 tot en met 2019. Deze heffing wordt uiterlijk op 30 september van ieder jaar aan het Vlaamse Gewest betaald.

§ 2. Deze heffing mag niet worden doorgerekend in de milieubijdrage, zoals bedoeld in artikel 3.2.2.1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 februari 2012 tot vaststelling van het Vlaams reglement betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen.

§ 3. De Vlaamse Regering stelt de nadere regels vast met betrekking tot de aangifte, betaling en inning van de heffing en wijst de ambtenaren en contractuele personeelsleden aan die belast zijn met de inning en de invordering van de heffing en met de controle op de naleving van de verplichtingen inzake de heffing, en stelt de nadere regels met betrekking tot hun bevoegdheden vast ».

B.2.1. Om preventie, hergebruik, recyclage en andere nuttige toepassingen van afvalstoffen te stimuleren, heeft de Vlaamse decreetgever bepaald dat iedere natuurlijke persoon of rechtspersoon die beroepsmatig producten ontwikkelt, vervaardigt, behandelt, verwerkt, verkoopt of invoert een « uitgebreide producentenverantwoordelijkheid » kan worden opgelegd (artikel 21, § 1, eerste lid, van het decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen).

De decreetgever beoogde daarmee te voorzien in de gedeeltelijke omzetting van de richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen (artikel 2 van hetzelfde decreet) en tegelijk bij te dragen aan het bereiken van de doelstellingen met betrekking tot duurzame ontwikkeling, als vermeld in artikel 7bis van de Grondwet (artikel 4 van hetzelfde decreet).

B.2.2. De Europese Unie streeft in haar milieubeleid naar een hoog niveau van bescherming, rekening houdend met de uiteenlopende situaties in de verschillende regio's van de Unie. Haar beleid berust op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden, en het beginsel dat de vervuiler betaalt (artikel 191, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie).

De voormelde richtlijn 2008/98/EG refereert aan het beginsel « de vervuiler betaalt » als een leidend beginsel op Europees en internationaal niveau. Conform dat beginsel moeten de kosten van de afvalverwijdering worden gedragen door de huidige of de vorige houder van de afvalstoffen of door de producent van het product waaruit het afval voortkomt (overweging 1). De producent en de houder van de afvalstoffen moeten het afval beheren op een manier die een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid en het milieu waarborgt (overweging 26). De invoering van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid is een van de middelen die ertoe moeten bijdragen dat bij het ontwerpen en produceren van goederen het efficiënte gebruik van grondstoffen gedurende de gehele levenscyclus van de goederen, met inbegrip van reparatie, hergebruik, demontage en recycling, ten volle in aanmerking wordt genomen en wordt gefaciliteerd, zonder dat het vrij verkeer van goederen in de interne markt in het gedrang komt (overweging 27). De kosten dienen zo te worden berekend dat zij de reële milieukosten van de productie en het beheer van het afval weergeven (overweging 25).

Krachtens artikel 14 van de richtlijn moeten de kosten van het afvalbeheer overeenkomstig het beginsel « de vervuiler betaalt » worden gedragen door de eerste afvalproducent, de huidige of de vorige houders van afvalstoffen (lid 1). De lidstaten kunnen besluiten de kosten van het afvalbeheer geheel of gedeeltelijk te laten dragen door de producent van het product waaruit het afval is voortgekomen, en de distributeurs van een dergelijk product in deze kosten te laten delen (lid 2).

B.2.3. Zowel afgedankte elektrische en elektronische apparatuur als afgedankte batterijen en accu's behoren tot de afvalstoffen waarvoor een vorm van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid is ingevoerd (artikel 3.1.1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 februari 2012 tot vaststelling van het Vlaams reglement betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen). Voor beide categorieën van afvalstoffen wordt de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid ingevuld door middel van « de aanvaardingsplicht » (artikelen 3.4.4.1 en 3.4.5.1 van hetzelfde besluit).

De aanvaardingsplicht houdt in dat de eindverkoper, als een consument een product aanschaft, verplicht is het overeenstemmende product waarvan de consument zich ontdoet, gratis in ontvangst te nemen. De tussenhandelaars zijn verplicht de door de eindverkopers in ontvangst genomen afvalstoffen gratis te aanvaarden, in verhouding tot de door hen aan de eindverkopers gedane leveringen van producten. De producenten zijn verplicht de door de eindverkopers of door de tussenhandelaars in ontvangst genomen afvalstoffen gratis te aanvaarden en te zorgen voor de nuttige toepassing of de verwijdering ervan, in verhouding tot de door hen aan de eindverkopers of tussenhandelaars gedane leveringen van producten. Ook wanneer de consument geen vervangende producten aanschaft, moeten de eindverkoper, de tussenhandelaar en de producent de afvalstoffen waarvoor een aanvaardingsplicht geldt in beginsel gratis in ontvangst nemen (artikel 3.2.1.1, §§ 1 en 2, van hetzelfde besluit).

De wijze waarop aan de aanvaardingsplicht wordt voldaan, wordt vastgelegd in ofwel een individueel afvalpreventie- en afvalbeheerplan dat door de producenten ter goedkeuring aan de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (OVAM) wordt voorgelegd, ofwel een milieubeleidsovereenkomst zoals is bedoeld in titel VI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (artikel 3.2.1.2, § 1, van hetzelfde besluit).

B.2.4. De beheersorganismen zijn verenigingen zonder winstoogmerk die, in het kader van een milieubeleidsovereenkomst zoals vermeld in B.2.3, instaan voor de inzameling van afgedankte elektrische en elektronische apparatuur of van afgedankte batterijen en accu's. Zij worden gefinancierd door middel van de zogenaamde milieubijdragen die de aangesloten producenten, op wie de aanvaardingsplicht rust, per apparaat, batterij of accu aan de beheersorganismen betalen bij het op de markt brengen van het betrokken product, en door de ledenbijdragen van de aangesloten producenten.

B.2.5. Beide bestreden bepalingen voeren een heffing in op het « eigen vermogen » van de betrokken beheersorganismen, met als enig verschil dat artikel 39 geldt in het kader van de aanvaardingsplicht van afgedankte elektrische en elektronische apparatuur, terwijl artikel 40 geldt in het kader van de aanvaardingsplicht van afgedankte batterijen en accu's. Voor het overige zijn beide bepalingen volledig gelijklopend.

Ook de beroepen tot vernietiging van de bestreden bepalingen zijn grotendeels gelijklopend, zodat zij samen worden onderzocht.

Ten aanzien van de territoriale bevoegdheid

B.3. Het Hof onderzoekt eerst het tweede middel, dat in hoofdzaak betrekking heeft op de territoriale belastingbevoegdheid van het Vlaamse Gewest. Dat middel is afgeleid uit een schending van de artikelen 143, § 1, en 170, § 2, van de Grondwet, van artikel 1ter van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van

de gemeenschappen en de gewesten en van het beginsel van de federale loyauté. De verzoekende partijen voeren aan dat de bestreden bepalingen een belasting invoeren die geen exclusieve of noodzakelijke band vertoont met het grondgebied van het Vlaamse Gewest (eerste onderdeel) en die, door de eenzijdige wijze waarop zij is ingevoerd, het evenwicht van de federale constructie zou verstoren (tweede onderdeel).

B.4.1. Artikel 170, § 2, 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.

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

B.4.2. Artikel 1^{ter} van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten bepaalt :

« De uitoefening van de fiscale bevoegdheden van de gewesten als bedoeld in deze wet gebeurt met naleving van de in artikel 143 van de Grondwet bedoelde federale loyauté en het algemeen normatief kader van de economische unie en de monetaire eenheid, alsmede van de volgende principes :

1° de uitsluiting van elke deloyale fiscale concurrentie;

2° de vermijding van dubbele belasting;

3° het vrij verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal.

Bij een door een overheid gegrond geacht verzoek van een belastingplichtige houdende vermijding van dubbele belasting treedt die overheid in overleg met de andere betrokken overheden teneinde de belastingheffing die strijdig is met het in het eerste lid, 2°, vermelde principe ongedaan te maken.

In het raam van het Overlegcomité als bedoeld in artikel 31 van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen wordt jaarlijks een overleg gehouden over het fiscaal beleid en over de in het eerste lid bedoelde principes ».

Die bepaling geldt enkel voor de uitoefening van de fiscale bevoegdheden van de gewesten als bedoeld in de bijzondere financieringswet. Zij geldt dus niet voor de uitoefening van hun eigen fiscale bevoegdheid, bedoeld in B.4.1, die rechtstreeks uit de Grondwet voortvloeit.

B.5. Uit de voormelde bepalingen blijkt niet het territoriale toepassingsgebied van de eigen fiscale bevoegdheid van de deelentiteiten. Wat de gewesten betreft, volgt uit artikel 19, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en uit artikel 7, tweede lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen dat hun decreten of ordonnanties slechts van toepassing zijn in het eigen gewest. Elke regeling die een wetgever uitvaardigt, moet kunnen worden gelokaliseerd binnen het gebied waarvoor hij bevoegd is, zodat iedere concrete verhouding of situatie slechts door één enkele wetgever wordt geregeld.

B.6. Het aanknopingspunt van de belasting, zoals het in de bestreden bepalingen is opgevat, kan niet worden gelokaliseerd binnen het grondgebied waarvoor het Vlaamse Gewest bevoegd is. De belasting beoogt immers alle beheersorganismen, ongeacht waar zij zijn gevestigd, en zij treft hun gehele « eigen vermogen » en niet slechts bepaalde fondsen van de vereniging die zouden toelaten de territoriale herkomst van de erin vervatte middelen vast te stellen. De bestreden bepalingen vallen derhalve niet binnen de territoriale bevoegdheid van het Vlaamse Gewest.

Het tweede middel is gegrond.

B.7. De bestreden bepalingen dienen derhalve te worden vernietigd, zonder dat het nodig is de andere middelen te onderzoeken.

Om die redenen,

het Hof

vernietigt de artikelen 39 en 40 van het Vlaamse decreet van 3 juli 2015 houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2015.

Aldus gewezen in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 18 mei 2017.

De griffier,
P.-Y. Dutilleux

De voorzitter,
E. De Groot