

## GRONDWETTELIJK HOF

[2019/204821]

## Uittreksel uit arrest nr. 48/2019 van 19 maart 2019

Rolnummers 6844, 6845, 6849, 6850 en 6851

*In zake* : de prejudiciële vragen betreffende artikel 35septies, § 2, van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging en artikel 28quater, § 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 35septies § 2 van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging en het artikel 28quater § 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 in zoverre 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.

(...)

III. *In rechte*

(...)

B.1. De prejudiciële vraag betreft artikel 35septies, § 2, van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging en artikel 28quater, § 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 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.

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).

B.2.2. De forfaitaire berekeningsmethode die was neergelegd in artikel 35septies 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 35septies, § 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 onweerslegbaar vermoed dat die hoeveelheid gelijk was aan het grondwatervolume bepaald overeenkomstig artikel 28quater, § 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 geïdentificeerd 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 rechtscollege 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 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 ».

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 sanctie 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 35septies 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 35septies 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 tellerstanden, 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 strafsancie 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 rechtscollege.

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<sup>quinquies</sup>). 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<sup>septies</sup>), 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<sup>septies</sup>, § 2, van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging en artikel 28<sup>quater</sup>, § 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,  
P.-Y. Dutilleux

De voorzitter,  
A. Alen