

GRONDWETTELIJK HOF

[2019/201798]

Uittreksel uit arrest nr. 5/2019 van 23 januari 2019

Rolnummer 6710

In zake : de prejudiciële vraag over artikel 26 van de wet van 22 december 1986 betreffende de intercommunales, gesteld door de Rechtbank van eerste aanleg Namen, afdeling Namen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters F. Daoût en A. Alen, en de rechters L. Lavrysen, T. Merckx-Van Goey, T. Giet, J. Moerman en M. Pâques, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter F. Daoût, wijst na beraad het volgende arrest :

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij vonnis van 7 juni 2017 in zake de cvba « Intercommunale de Santé Publique du Pays de Charleroi » (I.S.P.P.C.) tegen het Waalse Gewest en anderen, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 18 juli 2017, heeft de Rechtbank van eerste aanleg Namen, afdeling Namen, de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 26 van de wet van 22 december 1986 betreffende de intercommunales de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet, in die zin geïnterpreteerd dat het de intercommunales zou vrijstellen van de belasting ingevoerd bij artikel D275 van het Waterwetboek, zoals het van toepassing was voor het aanslagjaar 2010 en dat voorziet in een belasting op het lozen van industrieel en huishoudelijk afvalwater, terwijl de publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtspersonen die belasting wel verschuldigd zijn krachtens artikel D276 van hetzelfde Wetboek ? ».

(…)

III. *In rechte*

(…)

B.1. De prejudiciële vraag heeft betrekking op artikel 26 van de wet van 22 december 1986 betreffende de intercommunales (hierna : de wet van 22 december 1986). Dat artikel bepaalt :

« Onverminderd de bestaande wetsbepalingen zijn de intercommunales vrijgesteld van alle belastingen ten gunste van de Staat, evenals van alle belastingen ingevoerd door de provincies, de gemeenten of enig andere publiekrechtelijke persoon ».

B.2. De verwijzende rechter interpreteert de in het geding zijnde bepaling zo dat zij de intercommunales vrijstelt van de betaling van de belasting op het lozen van industrieel en huishoudelijk afvalwater, ingesteld bij artikel D.275 van het Waterwetboek van het Waalse Gewest (hierna: het Waterwetboek) zoals het van toepassing is op het aanslagjaar 2010, terwijl de andere publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtspersonen door de belasting worden beoogd krachtens artikel D.276 van hetzelfde Wetboek.

B.3.1. Zoals zij van toepassing zijn in de zaak voor de verwijzende rechter bepalen de artikelen D.275 en D.276 van het Waterwetboek:

« Art. D.275.

Een jaarlijkse belasting wordt ingevoerd op het lozen van afvalwater.

Art. D.276.

De belasting betreft:

1° alle publiek- of privaatrechtelijke natuurlijke of rechtspersonen, hierna 'ondernemingen' genoemd, die industrieel afvalwater lozen in openbare rioleringen, verzamelleidingen voor afvalwater, zuiveringsstations van saneringsinstellingen of in oppervlakte- of grondwater;

2° [...];

3° elke publiek- of privaatrechtelijke natuurlijke of rechtspersoon die ander afvalwater dan industrieel afvalwater loost in de ontvangers bedoeld in 1° en die wegens een bevoorrading die niet van de openbare distributie komt, niet bijdraagt in de zuiveringskosten berekend in de reële prijs van het water. Deze bepaling is niet van toepassing op lozingen van landbouwafvalwater gelijkgesteld met huishoudelijk afvalwater uit inrichtingen waar dieren gehouden en gefokt worden en die aan de door de Waalse Regering bepaalde voorwaarden voldoen;

4° elke publiek- of privaatrechtelijke natuurlijke of rechtspersoon die ander afvalwater dan industrieel afvalwater loost in de ontvangers bedoeld in 1° wegens een bevoorrading die van de openbare distributie komt, met uitzondering van lozingen van landbouwafvalwater gelijkgesteld met huishoudelijk afvalwater uit inrichtingen waar dieren gehouden en gefokt worden en die aan de door de Waalse Regering bepaalde voorwaarden voldoen ».

B.3.2. De hiervoor aangehaalde artikelen D.275 en D.276 vinden hun oorsprong in de artikelen 2 en 3 van het decreet van het Waalse Gewest van 30 april 1990 tot instelling van een belasting op het lozen van industrieel en huishoudelijk afvalwater. Met de aanneming van dat decreet wilde de decreetgever het beginsel van « de vervuiler betaalt » toepassen, waarbij alle consumenten, industriële of particulieren, worden opgeroepen om in verhouding tot hun lozingen bij te dragen tot de zuivering van afvalwater (*Parl. St.*, Waals Parlement, 1989-1999, nr. 152/1, p. 4).

B.4.1. Artikel 26 van de wet van 22 december 1986, dat in de prejudiciële vraag in het geding is, vervangt artikel 17 van de wet van 1 maart 1922 « omtrent de vereeniging van gemeenten tot nut van 't algemeen », met dien verstande dat de woorden « of enig andere publiekrechtelijke persoon » zijn toegevoegd.

Net zoals de bepaling die het heeft vervangen, vindt het zijn oorsprong in artikel 13 van de wet van 18 augustus 1907 « betreffende de vereenigingen van gemeenten en van particulieren tot het inrichten van waterleidingen » (*Belgisch Staatsblad* van 5 september 1907).

B.4.2. Tijdens de parlementaire voorbereiding van die wet werd de fiscale vrijstelling van de intercommunales als volgt toegelicht:

« De maatschappijen waarop dit wetsontwerp betrekking heeft, zijn opgericht met een doel van algemeen belang; zij nemen de taak op zich een gemeentelijke plicht te vervullen: het lijkt rechtmatig hun het vervullen van die taak te vergemakkelijken door hun de fiscale voordelen toe te kennen die de gemeenten, in wier plaats zij optreden, zouden genieten » (*Pasin.*, 1907, p. 206).

Uit die toelichting kan worden afgeleid dat de wetgever de intercommunales wilde vrijstellen van belastingen waaraan de gemeenten niet waren onderworpen. Daar ze activiteiten vervulden die betrekking hadden op de verwezenlijking van doelstellingen van gemeentelijk belang, had de wetgever het rechtmatig geacht de intercommunales aan hetzelfde fiscaalrechtelijke stelsel te onderwerpen als de gemeenten.

B.5. Sinds de inwerkingtreding van artikel 356 van de gewone wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur, dat een artikel 2 heeft toegevoegd aan de wet van 23 januari 1989 betreffende de in artikel [170], §§ 1 en 2, van de Grondwet bedoelde belastingbevoegdheid, zijn enkel de gewesten bevoegd om belastingen te heffen op de materies water en afval, en heeft de federale wetgever verzaakt aan elke bevoegdheid ter zake.

B.6. Artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, zoals gewijzigd bij artikel 2, § 6, van de bijzondere wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur, heeft aan de gewesten alle organieke bevoegdheden ten aanzien van de intercommunales toegewezen. Het Waalse Gewest heeft van die bevoegdheid gebruikgemaakt met het decreet van 5 december 1996 betreffende de Waalse intercommunales.

De decreetgever heeft aldus « de wet van 22 december 1986 betreffende de intercommunales willen vervangen door een organiek decreet betreffende de intercommunales waarvan het rechtsgebied de grenzen van het Waalse Gewest niet overschrijdt, waarmee het Waalse specifieke karakter wordt bevestigd en praktische lering wordt getrokken uit de toepassing van de voormelde wet teneinde die waar wenselijk te corrigeren en te verbeteren » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 1995-1996, nr. 167/1, p. 2).

Artikel 35.2 van het decreet van 5 december 1996 heeft aldus de wet van 22 december 1986 betreffende de intercommunales opgeheven, met uitzondering evenwel van enkele artikelen, waaronder artikel 26, dat in de onderhavige zaak in het geding is.

B.7.1. Zoals de verwijzende rechter opmerkt, heeft het Hof van Cassatie bij een arrest van 5 februari 2009 geoordeeld:

« Enerzijds is het Waalse Gewest op 1 januari 1995, datum van de inwerkingtreding van de bijzondere wet van 16 juli 1993 tot wijziging van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en gewesten, bevoegd geworden om de regeling vast te stellen voor de belastingen en heffingen inzake water en afval, waaronder die welke op de intercommunales van toepassing zijn. Artikel 356 van de wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur heeft de Staat alle bevoegdheden in deze materie ontnomen.

De wijzigingen van de belastingbevoegdheid van de Staat en het gewest houden evenwel geen impliciete opheffing van de federale belastingwetgeving in.

Anderzijds bepaalt artikel 33 van het Waalse decreet van 5 december 1996 betreffende de Waalse intercommunales dat het Waalse Gewest de intercommunales voor gewestelijke aangelegenheden aan de fiscaliteit kan onderwerpen.

Wegens de vaagheid van die bepaling mist zij elke normatieve waarde.

Artikel 35.2 van hetzelfde decreet heft de wet van 22 december 1986 betreffende de intercommunales op, met uitzondering met name van artikel 26 naar luid waarvan, onverminderd de bestaande wetsbepalingen, de intercommunales vrijgesteld zijn van alle belastingen ten gunste van de Staat, evenals van alle belastingen ingevoerd door de provincies, de gemeenten of enig andere publiekrechtelijke persoon.

Aangezien artikel 26 niet is opgeheven, blijft het van toepassing ».

B.7.2. Zoals het Hof van Cassatie heeft vastgesteld, heeft het Waalse Gewest, hoewel het bevoegd is geworden om de regeling vast te stellen van de belastingen en heffingen inzake water en afval, waaronder die welke op de intercommunales van toepassing zijn, het in het geding zijnde artikel 26 van de wet van 22 december 1986 niet uitdrukkelijk opgeheven.

B.8. Bij zijn arrest nr. 124/2001 van 16 oktober 2001, gewezen op prejudiciële vraag, heeft het Grondwettelijk Hof evenwel geoordeeld dat, voor zover artikel 26 van de wet van 22 december 1986 de intercommunales, voor de periode na de inwerkingtreding van artikel 356 van de gewone wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale Staatsstructuur, vrijstelt van de gewestbelastingen op water en afval, het artikel 170, § 2, tweede lid, van de Grondwet schendt.

Het Hof heeft zijn beslissing gegrond op de volgende motieven :

« Krachtens [artikel 170, § 2, van de Grondwet] beschikken de gemeenschappen en de gewesten over een eigen fiscale bevoegdheid, behalve wanneer de wet de uitzonderingen waarvan de noodzakelijkheid blijkt heeft bepaald of nadien bepaalt.

B.4. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat artikel 170, § 2, van de Grondwet moet worden beschouwd als ' een soort verdedigingsmechanisme [van de Staat] [...] t.o.v. de verschillende andere bestuurslagen, om een eigen fiscale materie te behouden. ' (*Parl. St.*, Kamer, B.Z., 1979, 10, nr. 8/4°, p. 4). Amendementen waarbij een lijst van belastbare materies voor de gemeenschappen en de gewesten werd voorgesteld, werden verworpen (*Hand.*, Kamer, 1979-1980, zitting van 22 juli 1980, p. 2705-2713). Verschillende malen werd beklemtoond dat artikel 170, § 2, tweede lid, van de Grondwet, moest worden beschouwd als een ' regulerend mechanisme. [...] Het is een noodzakelijk instrument. De wet moet dat regulerend mechanisme zijn en moet kunnen zeggen welke belastbare materie wordt voorbehouden aan de Staat. Indien men dat niet zou doen komt men in een chaos en in alle mogelijke verwickelingen terecht, die niets meer te maken hebben met een goed georganiseerde federale Staat of een goed georganiseerde Staat ' (*Hand.*, Kamer, 1979-1980, zitting van 22 juli 1980, p. 2707; zie ook *Hand.*, Senaat, 1979-1980, zitting van 28 juli 1980, pp. 2650-2651).

Met artikel 170, § 2, tweede lid, van de Grondwet heeft de Grondwetgever derhalve de voorrang van de fiscale wet op het fiscale decreet willen vestigen en uitzonderingen op de belastingbevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten verwoord in het eerste lid van artikel 170, § 2, mogelijk willen maken. De federale wetgever kan bijgevolg niet alleen bepaalde belastingmateries onttrekken aan de eigen fiscaliteit van de gemeenschappen en de gewesten maar kan tevens bepalen dat die fiscaliteit niet geldt ten aanzien van bepaalde categorieën van belastingplichtigen. Bovendien kan de wetgever zowel de vestiging van een gewestelijke belasting *a priori* verbieden, als uitzonderingen bepalen op reeds gevestigde gewestelijke belastingen.

B.5.1. Luidens de Grondwet is de uitoefening van die bevoegdheid evenwel verbonden aan de voorwaarde dat van ' noodzakelijkheid ' blijkt moet worden gegeven.

Weliswaar is een amendement waarbij de wet, bepaald in artikel 170, § 2, tweede lid, van de Grondwet, een wet met een bijzondere meerderheid zou zijn, verworpen (*Parl. St.*, Kamer, B.Z., 1979, 10, nr. 8/20, p. 1; *Hand.*, Kamer, 22 juli 1980, p. 2706); toch werd in de parlementaire voorbereiding beklemtoond dat ' de wet, die in artikel 110, § 2, 2e lid, bedoeld wordt, [...] een organieke wet [is] en het [...] niet gemakkelijk [zal] zijn voor de wetgever om gemeenschappen en gewesten beperkingen op te leggen ' (*Parl. St.*, Kamer, B.Z., 1979, 10, nr. 8/4°, p. 4). Bij de parlementaire bespreking van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten verklaarde de Minister dat ' op grond van het tweede lid van artikel 110, § 2, van de Grondwet [...] evenwel aan de nationale wetgever de mogelijkheid [wordt] geboden om op deze algemene en volledige belastingbevoegdheid van de Gemeenschappen en de Gewesten uitzonderingen te maken. Die mogelijkheid is voor de nationale wetgever evenwel beperkt : hij moet de noodzaak van de uitzonderingen kunnen aantonen. Bovendien zij hierbij beklemtoond dat volgens de algemene aanvaarde interpretatieregels uitzonderingen restrictief moeten worden geïnterpreteerd ' (*Parl. St.*, Kamer, 1988-1989, nr. 635/17, p. 175).

B.5.2. De federale wetgever heeft, doordat hij artikel 26 van de wet van 22 december 1986 heeft aangenomen, gebruik gemaakt van de bevoegdheid die hem wordt verleend in artikel 170, § 2, tweede lid, van de Grondwet om te vermijden dat het gunstige statuut dat hij aan de intercommunales had toegekend door de wet van 1 maart 1922 op de helling zou worden gezet door de belastingen die aan andere belastingheffende overheden verschuldigd zijn. Hij vermocht in 1986 te oordelen dat de noodzakelijkheid om die vrijstelling te handhaven aangetoond was zoals in 1922.

B.6. Doordat de prejudiciële vraag betrekking heeft op de vrijstelling, ten voordele van de intercommunales, van ' alle belastingen of van alle door de gewesten ingevoerde belastingen ', wordt het Hof tegelijkertijd de vraag gesteld naar de grondwettigheid van het in het geding zijnde artikel 26 voor zover het van toepassing is op de nieuwe belastingen die door de gewesten zijn ingevoerd na de inwerkingtreding van de wet van 22 december 1986.

Dat aspect brengt het Hof ertoe te onderzoeken of de federale wetgever, doordat hij nadien wetten heeft aangenomen waarin de fiscaliteit van de gewesten wordt behandeld, niet zelf, op impliciete maar zekere wijze, heeft geoordeeld dat, in bepaalde aangelegenheden, de noodzakelijkheid van die vrijstelling niet langer was aangetoond.

B.7. De gewone wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur wijziget het opschrift van de wet van 23 januari 1989 ' houdende uitvoering van artikel 110, § 2, tweede lid, van de Grondwet ' in ' wet betreffende de in artikel 110 [thans 170], §§ 1 en 2, van de Grondwet bedoelde belastingbevoegdheid '. Zij voegt een artikel 2 eraan toe, dat bepaalt dat de Staat en de gemeenschappen niet gemachtigd zijn om belastingen te heffen ' op de [...] materies water en afval, noch opcentiemen te heffen op belastingen en heffingen op deze materies, noch kortingen hierop toe te staan '.

Daaruit volgt dat, sinds de inwerkingtreding van de wet van 16 juli 1993, de federale wetgever, door te verzaken aan elke fiscale bevoegdheid in die materies, impliciet heeft verzaakt te oordelen of die vrijstelling noodzakelijk is ».

B.9.1. Gelet op het feit dat, om in de in het voormelde arrest van het Hof uiteengezette redenen, de federale wetgever niet meer bevoegd is om de intercommunales vrij te stellen van de gewestbelastingen inzake water en afval, voor de periode na de inwerkingtreding van artikel 356 van de gewone wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale Staatsstructuur, schendt artikel 26 van de wet van 22 december 1986, zo geïnterpreteerd dat het een dergelijke vrijstelling toestaat, artikel 170, § 2, van de Grondwet.

B.9.2. Hieruit vloeit voort dat de intercommunales door de federale wetgever niet kunnen worden vrijgesteld van de belasting die is gevestigd bij artikel D.275 van het Waterwetboek, zoals het van toepassing is voor het aanslagjaar 2010.

B.10. In die mate bestaat het in de prejudiciële vraag aangeklaagde verschil in behandeling niet, daar de intercommunales, aangezien zij niet kunnen worden vrijgesteld door de federale wetgever, zijn onderworpen aan de jaarlijkse belasting op het lozen van afvalwater waarin artikel D.275 van het Waterwetboek voorziet.

B.11. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 26 van de wet van 22 december 1986 betreffende de intercommunales schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet.

Aldus gewezen in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 23 januari 2019.

De griffier,
P.-Y. Dutilleux

De voorzitter,
F. Daoût
