

GRONDWETTELIJK HOF

[2018/201244]

Uittreksel uit arrest nr. 25/2018 van 1 maart 2018

Rolnummers 6580 en 6582

In zake : de beroepen tot vernietiging van artikel 98 van het decreet van het Waalse Gewest van 23 juni 2016 houdende wijziging van het Milieuwetboek, van het Waterwetboek en van verscheidene decreten inzake afvalstoffen en milieuvergunning, ingesteld door de vzw « Belgisch Fonds voor de Inzameling en Verwerking van Elektrohuishoudtoestellen » en anderen en door de vzw « Bebat » en anderen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters J. Spreutels en A. Alen, de rechters L. Lavrysen, T. Merckx-Van Goey, F. Daoût en T. Giet, en, overeenkomstig artikel 60bis van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, emeritus voorzitter E. De Groot, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter J. Spreutels, wijst na beraad het volgende arrest :

I. *Onderwerp van de beroepen en rechtspleging*

Bij twee verzoekschriften die aan het Hof zijn toegezonden bij op 4 januari 2017 ter post aangetekende brieven en ter griffie zijn ingekomen op 5 januari 2017, zijn beroepen tot vernietiging ingesteld van artikel 98 van het decreet van het Waalse Gewest van 23 juni 2016 houdende wijziging van het Milieuwetboek, van het Waterwetboek en van verscheidene decreten inzake afvalstoffen en milieuvergunning (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 8 juli 2016) respectievelijk door de vzw « Belgisch Fonds voor de Inzameling en Verwerking van Elektrohuishoudtoestellen », de vzw « Recupel Audio - Video », 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 « Federatie van de Elektriciteit en de Elektronica », de vzw « Agoria », de vzw « Belgische Federatie van de Toeleveranciers van Machines, Gebouwen en Uitrustingen voor de Landbouw en voor de Groenvoorzieningen », de vzw « Belgische beroepsgroepering van invoerders en fabrieksagenten van gereedschap », de nv « Miele », de nv « Electrolux Belgium » en de nv « BSH Home Appliances » en door de vzw « Bebat », de vzw « Federatie van de Elektriciteit en de Elektronica » en de vzw « Traxio », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. D. Lagasse en Mr. A. Visschers, advocaten bij de balie te Brussel.

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 6580 en 6582 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

(...)

II. *In rechte*

(...)

Ten aanzien van de bestreden bepaling en de context ervan

B.1.1. De verzoekende partijen vorderen de vernietiging van artikel 98 van het decreet van het Waalse Gewest van 23 juni 2016 « houdende wijziging van het Milieuwetboek, van het Waterwetboek en van verscheidene decreten inzake afvalstoffen en milieuvergunning ». Dat artikel voegt een nieuw hoofdstuk *VIbis* in, getiteld « Belasting op de instellingen die de terugnameplicht uitvoeren », in het fiscaal 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 » (hierna : het fiscaal decreet).

Dat nieuwe hoofdstuk omvat de artikelen 26/1 tot 26/4, die bepalen :

« Art. 26/1. Voor het kalenderjaar 2016 wordt ten gunste van het Waalse Gewest een belasting ingevoerd ten laste van de instellingen die voor de uitvoering van de terugnameplicht van de producenten zorgen krachtens artikel 8bis van het decreet van 27 juni 1996 betreffende de afvalstoffen en waarvan de eigen fondsen en voorschotten op 31 december 2013 groter zijn dan de behoeften die nodig zijn voor de uitvoering van de terugnameplicht gedurende 24 maanden.

De behoeften bedoeld in het eerste lid worden berekend op basis van een gemiddelde van de werkingskosten over de vijf laatste boekjaren.

Art. 26/2. De grondslag van de belasting is de inning bij de verbruikers, uiterlijk 31 december 2013, van de bijdrage voor de financiering van de afvalbeheersverplichtingen.

Art. 26/3. Het bedrag van de verschuldigde belasting is vastgelegd op 5,22 % van de eigen fondsen van de belastingplichtigen zoals ze voorkomen in de voor het jaar 2013 goedgekeurde jaarrekeningen, vermenigvuldigd met het aantal inwoners in het Waalse Gewest en gedeeld door het aantal inwoners in België op 1 januari van hetzelfde jaar.

Art. 26/4. De belasting bedoeld in dit hoofdstuk kan niet doorberekend worden in de bijdragen ten laste van de verbruikers ».

B.1.2. Bij artikel 26 van het decreet van 21 december 2016 houdende de algemene ontvangstenbegroting van het Waalse Gewest voor het begrotingsjaar 2017 worden de woorden « Voor het kalenderjaar 2016 », in artikel 26/1 van het fiscaal decreet, vervangen door de woorden « Voor de jaren 2016 tot 2021 ».

B.2.1. Krachtens artikel 8bis van het decreet van 27 juni 1996 betreffende de afvalstoffen vermag de Waalse Regering aan de producenten een terugnameplicht op te leggen voor goederen of afvalstoffen uit commercialisering of uit het gebruik voor eigen behoefte van goederen, grondstoffen of producten met het oog op de preventie, het hergebruik, de recycling, de nuttige toepassing of een aangepast beheer van die goederen of afvalstoffen en op de internalisering van het geheel of van een deel van de beheerskosten. De terugnameplicht omvat de dekking van de desbetreffende kosten.

B.2.2. De regeling van de terugnameplicht maakt deel uit van « het ruimere concept van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid in de zin van artikel 8 van de richtlijn 2008/98/EG van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2015-2016, nr. 484/1, p. 7).

B.2.3. 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 « 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 beheeren 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).

De kosten van het afvalbeheer worden, overeenkomstig het beginsel « de vervuiler betaalt », gedragen door de eerste afvalproducent, de huidige of de vorige houders van afvalstoffen (artikel 14, lid 1, van de richtlijn). 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 (artikel 14, lid 2).

B.3.1. Met toepassing van artikel 2 van het besluit van de Waalse Regering van 23 september 2010 tot invoering van een terugnameplicht voor bepaalde afvalstoffen zijn met name afval van batterijen en accu's en afgedankte elektrische of elektronische apparatuur onderworpen aan de terugnameplicht.

B.3.2. Om die verplichting na te komen, kunnen de betrokken producenten ofwel zelf voldoen aan hun terugnameplicht, ofwel die verplichting laten uitvoeren door een erkende instelling waarbij zij zijn aangesloten of een milieuovereenkomst sluiten zoals bedoeld in het decreet van 20 december 2001 betreffende de milieuovereenkomsten en in dat kader de uitvoering van de verplichtingen geheel of gedeeltelijk toevertrouwen aan een beheersorgaan (artikel 8bis, § 3, van het voormelde decreet van 27 juni 1996 en artikel 3, § 1, van het voormelde besluit van 23 september 2010).

B.3.3. De organen die zijn erkend voor het nakomen van de verplichtingen die inherent zijn aan de terugname van de afvalstoffen in kwestie en het orgaan dat instaat voor het beheer van de milieuovereenkomst dienen te worden opgericht in de vorm van een vereniging zonder winstoogmerk (artikel 11, 1°, en artikel 22, § 1, van hetzelfde besluit). Zij zijn belast met de inzameling van afgedankte elektrische en elektronische apparatuur of van gebruikte batterijen en accu's. Zij worden gefinancierd door middel van de milieubijdragen die de aangesloten producenten, op wie de terugnameplicht rust, per apparaat, batterij of accu aan hen betalen bij het op de markt brengen van het betrokken product, en door de ledenbijdragen van de aangesloten producenten.

B.4. De bestreden bepaling legt aan de instellingen die de uitvoering van de terugnameplicht van de producenten verzekeren, een belasting op die wordt berekend op hun eigen vermogen en voorzieningen.

Ten aanzien van de ontvankelijkheid van de beroepen

B.5.1. De Waalse Regering werpt een eerste exceptie van onontvankelijkheid van de beroepen op die is afgeleid uit de ontstentenis van een wettig belang van alle verzoekende partijen om in rechte te treden.

B.5.2. De personen die aan een belasting zijn onderworpen, hebben in beginsel belang erbij de vernietiging ervan voor het Hof te vorderen. Dat belang wordt niet onwettig om reden dat de fiscale decreetgever, met de betwiste belasting, financiële reserves wil beogen die « overmatig zijn geworden » en groter zijn dan de behoeften van die instellingen, en die hij bijgevolg « in het licht van het beginsel ' de vervuiler betaalt ' onverantwoord » acht (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2015-2016, nr. 484/1, p. 114).

B.5.3. Voor het overige, aangezien het belang van de eerste tot de achtste verzoekende partij in de zaak nr. 6580 en van de eerste verzoekende partij in de zaak nr. 6582, die aan de bestreden belasting zijn onderworpen, vaststaat, is het niet nodig om de andere excepties van onontvankelijkheid van de beroepen met betrekking tot het belang van de andere verzoekende partijen om in rechte te treden, te onderzoeken.

Ten aanzien van de territoriale bevoegdheid

B.6. Het Hof onderzoekt eerst het tweede middel, dat in hoofdzaak betrekking heeft op de territoriale belastingbevoegdheid van het Waalse Gewest. Dat middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 5, 39, 134, 143, § 1, en 170, § 2, van de Grondwet, van artikel 1^{ter} van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, van artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, van het beginsel van de exclusieve verdeling van de bevoegdheden, van het beginsel van het vrij verkeer van diensten en van het beginsel van de federale loyaleit.

De verzoekende partijen voeren aan dat de bestreden belasting niet kan worden gelokaliseerd op het grondgebied van het Waalse Gewest, zodat de situatie die zij beoogt, eveneens kan worden beoogd door de andere gewestwetgevers, aangezien het betrokken eigen vermogen wordt voortgebracht door de activiteit die de instellingen die de belasting verschuldigd zijn, ontwikkelen op het hele Belgische grondgebied.

B.7.1. 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.7.2. 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 loyaleit 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 vermindering 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 vermindering 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.7.1, die rechtstreeks uit de Grondwet voortvloeit.

B.8. 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.9.1. Het aanknopingspunt van de belasting, zoals het in de bestreden bepaling is opgevat, kan niet worden gelokaliseerd binnen het grondgebied waarvoor het Waalse Gewest bevoegd is. De belasting beoogt immers alle beheersorganen, ongeacht waar zij zijn gevestigd, en treft hun gehele eigen vermogen en niet slechts sommige fondsen van de vereniging die zouden toelaten de territoriale herkomst van de erin vervatte middelen vast te stellen.

B.9.2. Het gegeven dat het bedrag van de belasting, met toepassing van artikel 26/3 van het fiscaal decreet zoals ingevoegd bij de bestreden bepaling, wordt gekoppeld aan een coëfficiënt die overeenstemt met het percentage van de Waalse bevolking ten opzichte van de hele Belgische bevolking, kan die conclusie niet wijzigen. Er is immers niet noodzakelijk een verband tussen het aantal inwoners in het Waalse Gewest en het deel van de activiteiten van de beoogde verenigingen op het grondgebied van het Waalse Gewest, zodat het niet mogelijk is te besluiten dat de gekozen berekeningswijze toelaat alleen fondsen te belasten die voortkomen uit activiteiten die op dat grondgebied zijn gelokaliseerd.

B.10.1. De bestreden bepaling valt dus niet onder de territoriale bevoegdheid van het Waalse Gewest. Het tweede middel is gegrond.

B.10.2. De bestreden bepaling dient derhalve te worden vernietigd, zonder dat het nodig is de andere middelen te onderzoeken.

B.10.3. Artikel 26 van het decreet van 21 december 2016 houdende de algemene ontvangstenbegroting van het Waalse Gewest voor het begrotingsjaar 2017, dat de woorden « Voor het kalenderjaar 2016 » in het vernietigde artikel 26/1 van het fiscaal decreet, vervangt door de woorden « Voor de jaren 2016 tot 2021 », dient eveneens te worden vernietigd, daar beide bepalingen onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn.

Om die redenen,

het Hof

vernietigt :

- artikel 98 van het decreet van het Waalse Gewest van 23 juni 2016 houdende wijziging van het Milieuwetboek, van het Waterwetboek en van verscheidene decreten inzake afvalstoffen en milieuvergunning;

- artikel 26 van het decreet van 21 december 2016 houdende de algemene ontvangstenbegroting van het Waalse Gewest voor het begrotingsjaar 2017.

Aldus gewezen in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 1 maart 2018.

De griffier,

P.-Y. Dutilleux

De voorzitter,

J. Spreutels