

GRONDWETTELIJK HOF

[C – 2024/001223]

Uittreksel uit arrest nr. 138/2023 van 19 oktober 2023

Rolnummer 7920

In zake : de prejudiciële vragen over de artikelen 4.2.2.3.5 en 4.2.2.5.1 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018, gesteld door de Rechtbank van eerste aanleg Oost-Vlaanderen, afdeling Gent.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters L. Lavrysen en P. Nihoul, en de rechters Y. Kherbache, S. de Bethune, E. Bribosia, W. Verrijdt en K. Jadin, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter L. Lavrysen, wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging

Bij vonnis van 9 januari 2023, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 30 januari 2023, heeft de Rechtbank van eerste aanleg Oost-Vlaanderen, afdeling Gent, de volgende prejudiciële vragen gesteld :

« Schendt artikel 4.2.2.3.5 Waterwetboek de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet in de mate dat dit artikel in die zin wordt begrepen dat zij niet toelaat dat er - in het geval van overmacht - gebruik zou worden gemaakt van de alternatieve berekeningsmethode indien de belastingplichtige tijdens de drie opeenvolgende, voorafgaande heffingsjaren reeds gebruik heeft gemaakt van de alternatieve methode, terwijl de belastingplichtige die tijdens de drie opeenvolgende, voorafgaande heffingsjaren nog geen gebruik heeft gemaakt van de alternatieve methode wel gebruik zou kunnen maken van de alternatieve berekeningsmethode, terwijl er in hoofde van beide belastingplichtigen ingevolge de situatie van overmacht geen sprake kan zijn van misbruik of fraude waardoor de vereiste dat de alternatieve methode enkel kan worden gebruikt door bedrijven die minstens in de drie opeenvolgende, voorafgaande heffingsjaren hun heffing hebben laten berekenen op basis van meet- en bemonsteringsgegevens verder gaat dan noodzakelijk om het tweeledig doel van deze voorwaarde (nl. de uitsluiting van misbruik en fraude vermijden en kunnen terugvallen op een min of meer lange periode waarbinnen de reële vervuiling werd gemeten zodat voor dat ene jaar toch een voldoende zekerheid kan geboden worden dat de heffing de waarschijnlijk veroorzaakte vervuiling zal treffen) te bereiken, aangezien dit doel evenzeer kan worden bereikt door de alternatieve berekeningsmethode evenzeer open te stellen voor bedrijven die minstens in drie opeenvolgende (niet noodzakelijk onmiddellijk voorafgaande) heffingsjaren hun heffing hebben laten berekenen op basis van meet- en bemonsteringsgegevens ?

Schendt artikel 4.2.2.3.5 Waterwetboek de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet in de mate dat dit artikel in die zin wordt begrepen dat zij enkel in het geval van gemeenrechtelijke overmacht zou toelaten dat er gebruik zou worden gemaakt van de alternatieve berekeningsmethode zelfs indien de belastingplichtige tijdens de drie opeenvolgende, voorafgaande heffingsjaren reeds gebruik heeft gemaakt van de alternatieve methode, omdat het middel onevenredig is ten opzichte van het nagestreefde doel, aangezien ook buiten de situatie van gemeenrechtelijke overmacht sprake kan zijn van een situatie die te wijten is aan omstandigheden onafhankelijk van de wil van de belastingplichtige, waarbij er geen sprake kan zijn van misbruik of fraude waardoor de vereiste dat de alternatieve methode enkel kan worden gebruikt door bedrijven die minstens in de drie opeenvolgende, voorafgaande heffingsjaren hun heffing hebben laten berekenen op basis van meet- en bemonsteringsgegevens verder gaat dan noodzakelijk om het tweeledig doel van deze voorwaarde (nl. de uitsluiting van misbruik en fraude vermijden en kunnen terugvallen op een min of meer lange periode waarbinnen de reële vervuiling werd gemeten zodat voor dat ene jaar toch een voldoende zekerheid kan geboden worden dat de heffing de waarschijnlijk veroorzaakte vervuiling zal treffen) te bereiken, aangezien dit doel evenzeer kan worden bereikt door de alternatieve berekeningsmethode evenzeer open te stellen voor bedrijven die tijdens de drie opeenvolgende, voorafgaande heffingsjaren reeds gebruik hebben gemaakt van de alternatieve methode ?

Schendt artikel 4.2.2.5.1 Waterwetboek, al dan niet in samenhang gelezen met de bijlage 5, de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet in de mate dat de vuilvracht veroorzaakt door de zuurstofbindende en de zwevende stoffen (N1) wordt berekend op basis van de bedrijvigheid van het jaar voorafgaand aan het heffingsjaar uitgedrukt in m³ (A) waarbij voor het aantal m³ gebruikt water de hoeveelheid gedurende het jaar voorafgaand aan het heffingsjaar gebruikt water (Q), verminderd met het koelwater (K) wordt verstaan, zonder onderscheid of dit water al dan niet wordt gebruikt in het productieproces van de heffingsplichtige, waardoor een te verantwoorden onderscheid wordt gemaakt tussen twee heffingsplichtigen met eenzelfde A-waarde, maar met een verschillende hoeveelheid water die effectief wordt gebruikt in hun productieproces en waardoor de betwiste regelgeving verder gaat dan noodzakelijk om haar doel te bereiken (de strijd tegen milieuvervuiling) ? ».

(...)

III. *In rechte*

(...)

Ten aanzien van de in het geding zijnde bepalingen en hun context

B.1.1. De prejudiciële vragen betreffen de artikelen 4.2.2.3.5 en 4.2.2.5.1 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd bij besluit van de Vlaamse Regering van 15 juni 2018, zoals bekrachtigd bij decreet van 30 november 2018 (hierna : het gecoördineerde decreet van 15 juni 2018). Die bepalingen leggen de wijze vast waarop het bedrag van de heffing op de waterverontreiniging wordt bepaald.

B.1.2. De milieuheffingen op de waterverontreiniging in het Vlaamse Gewest worden met ingang van 1 januari 2019 geregeld in titel IV (« Financiële instrumenten ter regulering en financiering van het integraal waterbeleid ») van het gecoördineerde decreet van 15 juni 2018, onder hoofdstuk II, getiteld « Heffingen waterverontreiniging en grondwater ». Voordien was die materie geregeld in de wet van 26 maart 1971 « op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging », zoals meermaals gewijzigd door de Vlaamse decreetgever (hierna : de wet van 26 maart 1971).

Artikel 4.2.1.1.8 van het gecoördineerde decreet van 15 juni 2018 bepaalt dat de Vlaamse Milieumaatschappij (hierna : de VMM) belast is 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. Artikel 4.1.1, 10°, bepaalt wat onder « heffingsjaar » moet worden verstaan, namelijk « het kalenderjaar dat volgt op het jaar waarin water werd verbruikt en/of gefactureerd en/of geloosd en/of een grondwaterwinning werd geëxploiteerd ». De artikelen 4.2.1.1.1 tot 4.2.1.1.4 bepalen wie al dan niet als heffingsplichtige moet worden beschouwd.

Artikel 4.2.2.1.1 van het gecoördineerde decreet van 15 juni 2018 bepaalt dat het bedrag van de heffing wordt vastgesteld als volgt : $H = N \times T$, waarin H staat voor het bedrag van de verschuldigde heffing voor de waterverontreiniging, N voor de vuilvracht uitgedrukt in vervuilingseenheden, berekend volgens één van de in onderafdelingen 2, 3, 4 en 5 bepaalde berekeningsmethoden en veroorzaakt in het jaar voorafgaand aan het heffingsjaar,

en T voor het in paragraaf 2 vermelde bedrag van het eenheidstarief van de heffing. De artikelen 4.2.2.1.2 tot 4.2.2.1.11 van hetzelfde gecoördineerde decreet hebben betrekking op het eenheidstarief van de heffing, het minimumbedrag, de vrijstellingen, de mogelijkheid om onder bepaalde voorwaarden en binnen bepaalde grenzen terugbetaling te verkrijgen en het tarief van de heffing in geval van bepaalde situaties van lozing.

B.1.3. Naar gelang van de situatie waarin de heffingsplichtige zich bevindt, voorziet het gecoördineerde decreet van 15 juni 2018 in verschillende formules om het aantal vervuilingseenheden te berekenen. Voor de zogenaamde kleine verbruikers wordt de vuilvracht in beginsel berekend op grond van het waterverbruik (artikelen 4.2.2.2.1 tot 4.2.2.2.3). Voor de grootverbruikers gebeurt dit op basis van meet- en bemonsteringsresultaten van het door hen geloosde afvalwater, dit wil zeggen op de werkelijke vuilvracht van het water (artikelen 4.2.2.3.1 tot 4.2.2.3.9). 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 Vlaamse Regering erkend laboratorium (artikelen 4.2.2.3.2 en 4.2.2.3.3).

B.1.4. Indien de benodigde gegevens met betrekking tot het geloosde afvalwater niet of onvolledig voorhanden zijn, wordt de vuilvracht berekend op basis van de omzettingcoëfficiënten (artikelen 4.2.2.5.1 en 4.2.2.5.2 van het gecoördineerde decreet van 15 juni 2018). Die forfaitaire berekeningsmethode houdt, voor het berekenen van de vuilvracht, rekening met het gefactureerde waterverbruik alsook met het op andere wijze ontvangen water, waaronder het opgenomen grondwater, gekoppeld aan sectorspecifieke omzettingcoëfficiënten. Krachtens artikel 4.2.2.5.2, tweede lid, 2^o, van het voormelde decreet is de opgenomen hoeveelheid grondwater in beginsel gelijk aan het volume gemeten aan de hand van een continue debietmeting met registratie.

B.1.5. Artikel 4.2.2.3.5 van het gecoördineerde decreet van 15 juni 2018 bevat een correctiemechanisme op de toepassing van de forfaitaire berekeningsmethode. Dat artikel bepaalt :

« § 1. Indien de heffingsplichtige voor één of meer componenten N_1 , N_2 , N_3 of N_v niet beschikt over meet- en bemonsteringsgegevens zoals bedoeld in artikel 4.2.2.3.3., eerste lid, kan hij bij de aangifte, bedoeld in artikel 4.2.4.1., een schriftelijke aanvraag tot afwijking van de toepassing van artikel 4.2.2.5.1. en 4.2.2.5.2., en van artikel 4.2.2.3.1. voegen.

Indien de Vlaamse Milieumaatschappij dit verzoek aanvaardt, zal de vuilvracht van de componenten waarvoor de heffingsplichtige niet beschikt over meet- en bemonsteringsgegevens, zoals bedoeld in artikel 4.2.2.3.3, eerste lid, vastgesteld worden op 1,5 maal het rekenkundig gemiddelde van respectievelijk de N_1 -, N_2 -, N_3 - of N_v -componenten vastgesteld voor de drie opeenvolgende voorgaande heffingsjaren.

§ 2. Voor de heffingsplichtige waarvan de heffingsplicht ontstaan is maximum drie kalenderjaren vóór het heffingsjaar waarvoor de heffingsplichtige voor één of meer componenten N_1 , N_2 , N_3 of N_v niet beschikt over meet- en bemonsteringsgegevens, zoals bedoeld in artikel 4.2.2.3.3, eerste lid, kunnen tevens maximum drie heffingsjaren, volgend op het heffingsjaar waarvoor de heffingsplichtige voor één of meer van de componenten niet beschikt over meet- en bemonsteringsresultaten, aanvullend worden gebruikt voor de berekening van de vuilvracht van de componenten overeenkomstig paragraaf 1, tweede lid.

Samen met het heffingsjaar waarvoor de heffingsplichtige voor één of meer componenten N_1 , N_2 , N_3 of N_v niet beschikt over meet- en bemonsteringsresultaten, zoals bedoeld in artikel 4.2.2.3.3, eerste lid, moeten de heffingsjaren waarvan de vuilvracht in rekening gebracht wordt vier opeenvolgende heffingsjaren vormen.

De betrokken heffingsplichtige moet een schriftelijke aanvraag tot herberekening van de vuilvracht van de componenten overeenkomstig paragraaf 1, tweede lid indienen ten laatste op 1 april van het jaar volgend op het laatste betrokken heffingsjaar dat gebruikt wordt voor de herberekening.

§ 3. Dit artikel is van toepassing op voorwaarde dat :

1^o de vuilvracht van de componenten N_1 , N_2 , N_3 of N_v waarvoor de heffingsplichtige niet beschikt over meet- en bemonsteringsresultaten, voor drie opeenvolgende heffingsjaren gebaseerd is op meet- en bemonsteringsgegevens die voldoen aan de vereisten bepaald in artikel 4.2.2.3.2., tweede lid en in artikel 4.2.2.3.3., eerste lid;

2^o in het jaar voorafgaand aan het heffingsjaar de productieprocessen dezelfde zijn als deze in drie opeenvolgende jaren en het waterverbruik Q , het geloosd jaarafvalwatervolume Q_j en de geloosde vuilvracht N in het jaar voorafgaand aan het heffingsjaar gelijkaardig is aan het waterverbruik Q , het geloosd jaarafvalwatervolume Q_j en de geloosde vuilvracht N , gebruikt voor het vaststellen van de heffing voor drie opeenvolgende jaren;

3^o in het jaar voorafgaand aan het heffingsjaar geen vaststellingen zijn gedaan m.b.t. het niet of onvoldoende functioneren van de aanwezige zuiveringsapparatuur;

4^o in het jaar voorafgaand aan het heffingsjaar geen inbreuken werden vastgesteld inzake de lozing van afvalwater door middel van een proces-verbaal van overtreding of een vaststellingsverslag bedoeld in artikel 5.4.1.3., waaruit blijkt dat de heffingsplichtige handelt met opzet om de heffing geheel of gedeeltelijk te ontwijken;

5^o uit de bij de aangifte gevoegde verantwoordingsstukken blijkt dat aan de voorwaarden bepaald onder 1^o tot 4^o is voldaan.

Indien bovenvermelde regeling toegepast wordt op één of meer van de componenten N_1 , N_2 , N_3 of N_v , kan artikel 4.2.2.5.1 en 4.2.2.5.2 niet meer toegepast worden op één of meer van de overige componenten N_1 , N_2 , N_3 of N_v , en dit zonder verhaal van de betrokken heffingsplichtige voor wat de keuze van de berekeningsmethode betreft ».

B.1.6. Artikel 4.2.2.3.5 van het gecoördineerde decreet van 15 juni 2018 gaat terug op artikel 35quinquies van de wet van 26 maart 1971, zoals vervangen bij artikel 25 van het decreet van 24 juni 2005 « houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2005 ». De memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet dat tot dat decreet heeft geleid, vermeldt ter zake :

« De wetgeving m.b.t. de heffing op de waterverontreiniging voorziet twee berekeningsmethodes : enerzijds de berekening op basis van meet- en bemonsteringsresultaten en anderzijds de vereenvoudigde methode op basis van omzettingcoëfficiënten. Voor de eerste berekeningswijze wordt voor de bepaling van de vuilvracht uitgegaan van de hoeveelheid geloosd afvalwater gekoppeld aan de concentratie van een aantal verontreinigende stoffen in het afvalwater.

De tweede berekeningsmethode gaat uit van de hoeveelheid gebruikt water (eventueel aangevuld met productiegegevens) en koppelt deze aan sectorspecifieke omzettingcoëfficiënten.

Indien de gegevens om de heffing te laten berekenen op basis van meet- en bemonsteringsresultaten ontbreken, dan wordt de heffing berekend op basis van de vereenvoudigde methode. De wetgeving bevat geen alternatief voor deze werkwijze.

[...]

Alhoewel de forfaitaire berekeningsmethode een rechtstreekse band heeft met de vervuiling per bedrijfssector kan geen rekening worden gehouden met de bijzonderheden van ieder bedrijf afzonderlijk.

Normaal gezien moet de OC-berekening steeds een hogere heffing geven omdat de forfaitaire formule een ontraderende functie heeft. De OC-berekening gaat uit van ongezuiverd afvalwater.

Voor bedrijven die zware inspanningen geleverd hebben om hun afvalwater te saneren, o.a. door gebruik te maken van milieuvriendelijke productieprocessen of door de bouw van een ver doorgedreven afvalwaterzuivering, is het moeilijk aanvaardbaar dat zij, bij – uitzonderlijk – gebrek aan meet- en bemonsteringsgegevens, belast worden op een hogere vuilvracht dan de reële geloosde vuilvracht, gelet op de inspanningen die zij leveren ten aanzien van het milieu.

Uit de praktijk blijkt dat voor deze bedrijven een correctiesysteem noodzakelijk is voor het geval dat het bedrijf uitzonderlijk, hetzij om procedurele redenen, hetzij om technische redenen, niet beschikt over geldige meet- en bemonsteringsgegevens van het in het jaar voorafgaand aan het heffingsjaar geloosde afvalwater. Door het toepassen van de omzettingcoëfficiënten wordt meestal een heffing bekomen die sterk afwijkt van de heffing berekend op basis van meet- en bemonsteringsresultaten in de voorgaande jaren.

Huidig ontwerp strekt er toe de voor één of meer componenten van de heffingsformule forfaitair berekende vuilvracht bij het ontbreken van meet- en bemonsteringsresultaten te plafonneren tot maximaal 1,5 maal de hoogte van de gemiddelde vuilvracht van één of meer componenten in rekening gebracht bij het vaststellen van de heffing van de drie opeenvolgende, voorgaande heffingsjaren. Deze drie opeenvolgende, voorgaande heffingsjaren moeten gesitueerd zijn onmiddellijk voor het heffingsjaar waarover de betwisting ontstaat.

[...]

Om misbruiken en fraude te voorkomen dient deze afwijking op de normale berekeningswijze gekoppeld te worden aan voorwaarden. Als voorbeelden van misbruiken en aanwijzingen tot fraude kunnen volgende vaststellingen aangehaald worden : de vaststelling van illegale lozingen, de vaststelling van illegale (grond)waterwinningen, de vaststelling van manipulaties van de meet- en bemonsteringsapparatuur e.d. Deze opsomming is uiteraard niet limitatief.

Deze noodoplossing kan enkel worden gebruikt door bedrijven die minstens in de drie opeenvolgende, voorgaande heffingsjaren hun heffing hebben laten berekenen op basis van meet- en bemonsteringsgegevens. Op die manier kan deze alternatieve berekeningswijze per term slechts één keer in een periode van 4 jaar worden gebruikt.

De eis om dergelijke berekeningswijze slechts van toepassing te maken op bedrijven die reeds gedurende drie jaren meetresultaten kunnen voorleggen is ingegeven vanuit het oogpunt dat men moet kunnen terugvallen op een min of meer lange periode waarbinnen de reële vervuiling werd gemeten zodat voor dat ene jaar toch een voldoende zekerheid kan geboden worden dat de heffing de waarschijnlijk veroorzaakte vervuiling zal treffen.

[...]

Deze gunstmaatregel is bedoeld voor ondernemingen die exceptioneel niet beschikken over geldige analyses of voor ondernemingen die wegens stopzetting, plotse sluiting of langdurige staking geen bedrijfscampagne meer kunnen organiseren wegens het onverwachte karakter van de onderbreking van de activiteiten » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2004-2005, nr. 334/1, pp. 13-15).

B.2. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat de eisende partij voor het verwijzende rechtscollege een grootverbruiker is die in het kader van zijn aangifte voor de heffing op de voor het heffingsjaar 2020 met betrekking tot de activiteit « evaporator-kanaalwater » om een afwijking van de forfaitaire berekeningsmethode heeft verzocht op grond van artikel 4.2.2.3.5 van het gecoördineerde decreet van 15 juni 2018. Dat verzoek werd afgewezen, omdat zij voor het heffingsjaar 2017 niet over eigen meet- en bemonsteringsresultaten beschikt, nu zij voor dat heffingsjaar reeds gebruik heeft gemaakt van de afwijking bedoeld in het voormelde artikel 4.2.2.3.5.

Ten aanzien van de derde prejudiciële vraag

B.3. Met de derde prejudiciële vraag wenst het verwijzende rechtscollege te vernemen of artikel 4.2.2.5.1 van het gecoördineerde decreet van 15 juni 2018, al dan niet in samenhang gelezen met de bijlage 5 ervan, bestaanbaar is met de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet, in zoverre de vuilvracht veroorzaakt door de zuurstofbindende en de zwevende stoffen (N_1) wordt berekend op basis van de bedrijvigheid van het jaar voorafgaand aan het heffingsjaar uitgedrukt in m^3 (A) waarbij voor het aantal m^3 gebruikt water de hoeveelheid gedurende het jaar voorafgaand aan het heffingsjaar gebruikt water (Q), verminderd met het koelwater (K), wordt verstaan, zonder dat er een onderscheid wordt gemaakt naargelang dat water al dan niet wordt gebruikt in het productieproces van de heffingsplichtige.

Volgens de eisende partij voor het verwijzende rechtscollege mag voor de vaststelling van de component N_1 enkel rekening worden gehouden met het volume opgenomen water dat wordt omgezet in proceswater en niet met het water dat na het productieproces terug wordt geloosd, aangezien met haar productietechnieken enkel het proceswater vervuild kan zijn. De Vlaamse Regering en de VMM betwisten die zienswijze.

B.4.1. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.4.2. Artikel 172, eerste lid, van de Grondwet vormt, in fiscale aangelegenheden, een bijzondere toepassing van het in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet vervatte beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

B.4.3. Bij het bepalen van zijn beleid in fiscale zaken beschikt de decreetgever over een ruime beoordelingsvrijheid. Het Hof vermag de beleidskeuzen van de decreetgever, alsook de motieven die daaraan ten grondslag liggen, slechts af te keuren indien zij op een manifeste vergissing zouden berusten of indien zij zonder redelijke verantwoording zouden zijn. Bovendien dient een fiscale wet een verscheidenheid aan toestanden noodzakelijkerwijze op te vangen in categorieën die met de werkelijkheid slechts op vereenvoudigende en benaderende wijze overeenstemmen.

B.5.1. 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 ».

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 hoofdstuk IIIbis inzake de heffingen op de waterverontreiniging in de wet van 26 maart 1971 werd ingevoegd, en waarop hoofdstuk II van deel IV van het gecoördineerde decreet van 15 juni 2018 teruggaat, vermeldt :

« 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).

B.5.2. 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.5.3. 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.6.1. Artikel 4.2.2.5.1 van het gecoördineerde decreet van 15 juni 2018 bepaalt :

« Onverminderd de toepassing van artikel 4.2.2.3.4. tot 4.2.2.3.6., wordt bij het niet of onvolledig voorhanden zijn van de gegevens, bedoeld in artikel 4.2.2.3.3., de vuilvracht voor één of meer van de termen N_1 , N_2 , N_3 en N_v als volgt berekend;

$$N = N_1 + N_2 + N_3 + N_k + N_v$$

met :

N : de vuilvracht uitgedrukt in vervuilingseenheden;

$$N_1 = \frac{A \times C_1}{B}$$

waarin :

N_1 : de vuilvracht veroorzaakt door de zuurstofbindende stoffen en de zwevende stoffen uitgedrukt in vervuilingseenheden;

A : de bedrijvigheid van het jaar voorafgaand aan het heffingsjaar uitgedrukt overeenkomstig de grondslag vermeld in kolom 3 van de tabel opgenomen in bijlage 5;

B : de grondslag vermeld in kolom 3 van de tabel opgenomen in bijlage 5;

C_1 : de omzettingcoëfficiënt vermeld in kolom 4 van de tabel opgenomen in bijlage 5;

$$N_2 = (Q - K) \times C_2$$

waarin :

N_2 : de vuilvracht veroorzaakt door de lozing van zware metalen, uitgedrukt in vervuilingseenheden;

Q : het waterverbruik berekend als de som van het door de openbare watervoorzieningsmaatschappij in het jaar voorafgaand aan het heffingsjaar gefactureerd waterverbruik en van de gedurende dezelfde periode op een andere wijze gewonnen hoeveelheid water, uitgedrukt in m^3 ;

K : de hoeveelheid koelwater zoals bedoeld in artikel 4.2.2.3.1.;

C_2 : de omzettingcoëfficiënt vermeld in kolom 5 van de tabel opgenomen in bijlage 5;

[...] ».

Bijlage 5 bij het gecoördineerde decreet van 15 juni 2018 bepaalt dat de grondslag voor de componenten A en B $1 m^3$ gebruikt water is voor de sector 12 « elektriciteitscentrales », waartoe de eisende partij voor het verwijzende rechtscollege behoort. Die bijlage stelt voor de component C1 een omzettingcoëfficiënt van 0,02 vast.

Bijlage 5 bepaalt tevens dat voor de toepassing van de nummeringen die als grondslag « $1 m^3$ gebruikt water » vermelden onder « aantal m^3 gebruikt water » wordt verstaan « de hoeveelheid gedurende het jaar voorafgaand aan het heffingsjaar verbruikte water Q , zoals gedefinieerd in artikel 4.2.2.5.1, verminderd met het koelwater K , zoals gedefinieerd in artikel 4.2.2.3.1 van [het gecoördineerde decreet van 15 juni 2018] ».

B.6.2. Uit het gecoördineerde decreet van 15 juni 2018 volgt dat de heffing op waterverontreiniging moet worden berekend op het totale volume van het voor het productieproces opgenomen water. Anders dan de eisende partij voor het verwijzende rechtscollege aanvoert, kunnen de voormelde bepalingen niet in die zin worden geïnterpreteerd dat enkel rekening moet worden gehouden met het water dat wordt omgezet in proceswater.

B.7.1. Zoals werd vermeld in B.1.3, worden grootverbruikers in beginsel belast op de werkelijke vuilvracht van het door hen geloosde afvalwater, op basis van concrete meet- en bemonsteringsresultaten. Het is slechts indien die benodigde gegevens met betrekking tot het geloosde afvalwater niet of onvolledig voorhanden zijn, dat gebruik wordt gemaakt van een forfaitaire berekeningsmethode op basis van omzettingcoëfficiënten die worden toegepast op het gefactureerde waterverbruik en het op een andere wijze gewonnen water. Bij gebrek aan concrete meet- en bemonsteringsresultaten over de werkelijke vuilvracht, bevat artikel 4.2.2.5.1 derhalve een onweerlegbaar vermoeden van vervuiling van het opgenomen water. Zoals blijkt uit de in B.1.6 vermelde parlementaire voorbereiding, zal de forfaitaire berekeningsmethode steeds leiden tot een hogere heffing, omdat zij uitgaat van ongezuiverd afvalwater, waarmee de decreetgever ook een ontradend effect aan die methode wenst te geven.

Het gegeven dat de forfaitaire berekeningsmethode, anders dan de methode op basis van de concrete meet- en bemonsteringsresultaten, gebruikmaakt van het totale waterverbruik en niet van de werkelijke vuilvracht van het water, wordt dan ook verklaard doordat bij toepassing van de forfaitaire berekeningsmethode de werkelijke vuilvracht niet bekend is, zodat die vuilvracht niet in aanmerking kan worden genomen voor de berekening van de heffing. Het is bijgevolg niet onredelijk dat bij de forfaitaire berekeningsmethode geen onderscheid wordt gemaakt naargelang het water in het kader van het productieproces wordt omgezet in proceswater of na het productieproces terug wordt geloosd, aangezien de vuilvracht van geen van beide types water bekend is. De omstandigheid dat de heffingsplichtige op basis van andere gegevens zou kunnen aantonen dat de omzettingcoëfficiënten niet met de werkelijke vuilvracht overeenstemmen, doet niet ter zake. Door te voorzien in een forfaitaire berekeningsmethode heeft de decreetgever, in afwezigheid van concrete meetresultaten, immers discussies over de juiste hoeveelheid en samenstelling van het geloosde water willen vermijden.

B.7.2. Gelet op de noodzaak om een heffingsbasis vast te stellen, vermocht de decreetgever te bepalen dat, indien de heffingsplichtige nalaat de nodige meet- en bemonsteringsresultaten aan te voeren, gebruik zal worden gemaakt van forfaitaire berekeningsformules. Het staat ter zake aan de decreetgever de variabelen te kiezen die het mogelijk maken dat forfaitair te berekenen volgens de doelstellingen die hij wenst na te streven. Het is niet onredelijk dat de decreetgever zich ten aanzien van de in het geding zijnde heffing laat leiden zowel door een algemene doelstelling om de heffingsplichtige ertoe aan te zetten de vervuiling van het water te beperken als door een specifieke doelstelling om een ontradend effect te creëren, teneinde de heffingsplichtige aan te moedigen concrete metingen te doen. Doordat de heffing wordt berekend op basis van de hoeveelheid gebruikt water, gekoppeld aan sectorspecifieke omzettingcoëfficiënten, heeft de decreetgever, binnen de beperkingen van een « forfaitaire » berekeningsmethode, rekening gehouden met de mate waarin de heffingsplichtige aan de hinder bijdraagt. Zoals reeds vermeld, mag de fiscale decreetgever voor de vaststelling van een heffing uitgaan van vereenvoudigende categorieën van heffingsplichtigen, inzonderheid wanneer voor de heffing een forfaitaire grondslag wordt bepaald.

B.7.3. Het in het geding zijnde artikel 4.2.2.5.1 van het gecoördineerde decreet van 15 juni 2018 heeft geen onevenredige gevolgen voor de heffingsplichtige, aangezien het voor hem volstaat de vereiste meet- en bemonsteringsresultaten tijdig aan de administratie te bezorgen, opdat de werkelijke gegevens in aanmerking worden genomen en geen toepassing wordt gemaakt van de in het geding zijnde forfaitaire formule. Bovendien wordt de heffingsplichtige die door investeringen in het productieproces en/of in zuiveringstechnische werken komt tot een totale niet-lozing van afvalwater uit het productieproces en dit op 1 januari van het jaar voorafgaand aan het heffingsjaar, van de heffing vrijgesteld (artikel 4.2.2.1.4 van het gecoördineerde decreet van 15 juni 2018).

B.8. Artikel 4.2.2.3.5 van het gecoördineerde decreet van 15 juni 2018 is derhalve bestaanbaar met de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet.

Wat betreft de eerste en de tweede prejudiciële vraag

B.9. Met de eerste prejudiciële vraag wenst het verwijzende rechtscollege te vernemen of artikel 4.2.2.3.5 van het gecoördineerde decreet van 15 juni 2018 bestaanbaar is met de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet, indien die bepaling zo wordt begrepen dat er zelfs in het geval van overmacht geen gebruik kan worden gemaakt van de alternatieve berekeningsmethode voor de vaststelling van de heffing op de waterverontreiniging indien de heffingsplichtige tijdens één van de drie opeenvolgende, voorafgaande heffingsjaren reeds gebruik heeft gemaakt van de alternatieve methode, terwijl de heffingsplichtige die tijdens de drie opeenvolgende, voorafgaande heffingsjaren nog geen gebruik heeft gemaakt van de alternatieve methode wel gebruik zou kunnen maken van de alternatieve berekeningsmethode.

Met de tweede prejudiciële vraag wenst het verwijzende rechtscollege te vernemen of diezelfde bepaling bestaanbaar is met de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet, indien die bepaling zo wordt begrepen dat zij enkel in geval van gemeenrechtelijke overmacht zou toelaten dat er gebruik zou worden gemaakt van de alternatieve berekeningsmethode, zelfs indien de heffingsplichtige tijdens één van de drie opeenvolgende, voorafgaande heffingsjaren reeds gebruik heeft gemaakt van de alternatieve methode, en derhalve niet in het geval van een situatie buiten gemeenrechtelijke overmacht die niettemin te wijten is aan omstandigheden onafhankelijk van de wil van de heffingsplichtige.

B.10.1. De VMM en de Vlaamse Regering voeren aan dat de eerste en de tweede prejudiciële vraag niet nuttig zijn voor de oplossing van het bodemgeschil, aangezien die prejudiciële vragen veronderstellen dat de eisende partij in het bodemgeschil zich in een situatie van overmacht bevindt, hetgeen volgens hen niet het geval is.

B.10.2. In de regel staat het aan het verwijzende rechtscollege te oordelen of het antwoord op de prejudiciële vraag nuttig is voor het oplossen van het geschil. Alleen indien dat klaarblijkelijk niet het geval is, kan het Hof beslissen dat de vraag geen antwoord behoeft.

B.10.3. In zoverre het verwijzende rechtscollege met de eerste en de tweede prejudiciële vraag beoogt te vernemen of de voorwaarde volgens welke de afwijkingsmogelijkheid bedoeld in artikel 4.2.2.3.5 van het gecoördineerde decreet van 15 juni 2018 slechts één keer in een periode van vier jaar kan worden gebruikt, bestaanbaar is met de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet, houdt de exceptie van niet-ontvankelijkheid verband met de grond van de zaak.

B.11. In de interpretatie van het verwijzende rechtscollege laat artikel 4.2.2.3.5 van het gecoördineerde decreet van 15 juni 2018 de heffingsplichtige niet toe de toepassing van de alternatieve berekeningsmethode te vragen indien deze tijdens één van de drie opeenvolgende, voorafgaande heffingsjaren reeds gebruik heeft gemaakt van de alternatieve methode, zelfs wanneer de heffingsplichtige zich in een situatie van overmacht bevindt.

B.12. Overmacht vormt een algemene vrijstellingsgrond in het fiscaal recht, zodat de heffingsplichtige die het bewijs levert dat het niet voldoen aan een voorwaarde waaraan het genot van een voordeel is onderworpen, te wijten is aan het zich voordoen van een geval van overmacht, in beginsel vrijgesteld is van het voldoen aan die voorwaarde. Wanneer de decreetgever wil afwijken van het algemeen rechtsbeginsel volgens hetwelk de strengheid van de wet kan worden gematigd in geval van overmacht, kan hij dat slechts doen met inachtneming van de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet.

B.13. Uit de in B.1.6 vermelde parlementaire voorbereiding blijkt dat de decreetgever zijn bekommernis om te waken over de billijkheid van de heffing heeft willen laten weerspiegelen in de vaststelling van de forfaitaire berekeningsmethode, door met name het waterverbruik te koppelen aan sectorspecifieke omzettingfactoren. Uit die parlementaire voorbereiding blijkt eveneens dat de decreetgever nog verder aan die bekommernis heeft willen tegemoetkomen, door voor bedrijven die zware inspanningen geleverd hebben om hun afvalwater te saneren en die om uitzonderlijke redenen niet beschikken over geldige meet- en bemonsteringsgegevens voor het jaar voorafgaand aan het heffingsjaar te voorzien in een plafonnering van de berekening van de vuilvracht op basis van omzettingcoëfficiënten en dus van de verschuldigde heffing tot de reëel geïnde vuilvracht.

B.14. Met de regeling bedoeld in artikel 4.2.2.3.5 van het gecoördineerde decreet van 15 juni 2018 heeft de decreetgever zodoende zelf in een overmachtsregeling voorzien. Het Hof moet evenwel nagaan of de voorwaarden die aan het voordeel van die specifieke overmachtsregeling zijn gekoppeld redelijk verantwoord zijn.

B.15.1. De decreetgever vermag de toekenning van de regeling bedoeld in artikel 4.2.2.3.5, die neerkomt op een vermindering van een belasting, afhankelijk te maken van voorwaarden om misbruik en fraude te voorkomen.

De alternatieve berekeningsmethode impliceert dat de heffingsplichtige voor een heffingsjaar slechts een heffing moet betalen waarvan het bedrag overeenstemt met het bedrag dat hij zou moeten betalen als hij voor dat heffingsjaar over reële meet- en bemonsteringsresultaten zou beschikken, terwijl hij in werkelijkheid voor dat heffingsjaar niet over reële meet- en bemonsteringsresultaten beschikt. Het is dan ook niet onredelijk de toepassing van die gunstregeling afhankelijk te maken van de voorwaarde dat de heffingsplichtige minstens in de drie opeenvolgende, voorafgaande heffingsjaren de heffing op de waterverontreiniging heeft laten berekenen op basis van meet- en bemonsteringsgegevens. Aldus verzekert de decreetgever dat de verschuldigde heffing verband blijft houden met de in het heffingsjaar vermoedelijk veroorzaakte vervuiling. Op die manier realiseert de in het geding zijnde bepaling haar beide doelstellingen, namelijk het verband met de mate waarin de heffingsplichtige heeft bijgedragen aan de vervuiling en de aanmoediging om de vervuiling van het water te beperken. Tevens realiseert zij de specifieke doelstelling van de forfaitaire berekeningsmethode om een ontradend effect te hebben, teneinde de heffingsplichtige aan te moedigen concrete metingen te doen.

B.15.2. Het in het geding zijnde artikel 4.2.2.3.5 van het gecoördineerde decreet van 15 juni 2018 heeft geen onevenredige gevolgen voor de heffingsplichtige, aangezien uit het antwoord op de derde prejudiciële vraag blijkt dat de forfaitaire berekeningsmethode zelf ook steunt op een redelijke verantwoording en geen onevenredige gevolgen heeft.

B.16. Rekening houdend met het voorgaande, is de omstandigheid dat er zich bijzondere situaties kunnen voordoen die als overmacht zouden kunnen worden beschouwd en die de heffingsplichtige ertoe zouden kunnen brengen de toepassing van de alternatieve berekeningsmethode bedoeld in artikel 4.2.2.3.5 van het gecoördineerde decreet van 15 juni 2018 te vragen, zelfs indien deze tijdens één van de drie opeenvolgende, voorafgaande heffingsjaren reeds gebruik heeft gemaakt van die methode, niet van dien aard dat zij aan het in het geding zijnde artikel 4.2.2.3.5 van het gecoördineerde decreet van 15 juni 2018 zijn redelijke verantwoording ontnemen.

B.17. Artikel 4.2.2.3.5 van het gecoördineerde decreet van 15 juni 2018 is derhalve bestaanbaar met de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet.

B.18. Gelet op het antwoord op de eerste prejudiciële vraag, behoeft de tweede prejudiciële vraag geen antwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

De artikelen 4.2.2.3.5 en 4.2.2.5.1 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd bij besluit van de Vlaamse Regering van 15 juni 2018, zoals bekrachtigd bij decreet van 30 november 2018, schenden de artikelen 10, 11 en 172 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 oktober 2023.

De griffier,
F. Meersschant

De voorzitter,
L. Lavrysen