

# OFFICIELE BERICHTEN

## ARBITRAGEHOF

[C – 2001/21604]

### Uittreksel uit arrest nr. 128/2001 van 18 oktober 2001

Rolnummer 1956

*In zake* : de prejudiciële vragen over, enerzijds, artikel 47, §§ 2 en 3, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen en, anderzijds, de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, gesteld door de Rechtbank van eerste aanleg te Mechelen.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters A. Arts en M. Melchior, de rechters L. François, P. Martens, R. Henneuse en M. Bossuyt, en, overeenkomstig artikel 60bis van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, emeritus voorzitter H. Boel, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van emeritus voorzitter H. Boel,

wijst na beraad het volgende arrest :

#### I. *Onderwerp van de prejudiciële vragen*

Bij vonnis van 13 april 2000 in zake de gemeente Voeren tegen het Vlaamse Gewest, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 21 april 2000, heeft de Rechtbank van eerste aanleg te Mechelen de volgende prejudiciële vragen gesteld :

« 1. Schendt artikel 47, §§ 2 en 3, van het decreet van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten en met name artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, artikel 9, § 1, derde lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten en artikel 2 van de wet van 23 januari 1989 ?

2. Heeft de nationale wetgever door het uitvaardigen van de wet van 29 juli 1991 betreffende uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en meer bepaald van de artikelen 2 en 3 van deze wet, de regels geschonden die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten, in zoverre dit artikel 2 en 3 van toepassing is op bestuurshandelingen van de Gewesten ? »

(...)

#### IV. *In rechte*

(...)

#### *Ten aanzien van de eerste prejudiciële vraag*

B.1. De eerste prejudiciële vraag heeft betrekking op de overeenstemming van artikel 47, §§ 2 en 3, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen met de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten, inzonderheid artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, artikel 9, § 1, derde lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten en artikel 2 van de wet van 23 januari 1989 betreffende de in artikel 110, §§ 1 en 2, van de Grondwet bedoelde belastingsbevoegdheid.

B.2. De zaak die voor de verwijzende rechter in het geding is, betreft een betwisting over de milieuheffing met betrekking tot afvalstoffen voor het derde kwartaal van 1990. In die periode bepaalde artikel 47, §§ 2 en 3, van het afvalstoffendecreet van 2 juli 1981, zoals het van toepassing was in de versie die voortvloeit uit artikel 2 van het decreet van 20 december 1989 en dus vóór de wijziging ervan, met ingang van 1 januari 1991, door artikel 67 van het decreet van 21 december 1990 :

« § 2. Het bedrag van de milieuheffing bedoeld in § 1 wordt vastgesteld op :

1° a) 3 000 frank per ton, voor de vernietiging, neutralisering en de wegwerking van giftige afvalstoffen bedoeld in artikel 2 van het koninklijk besluit van 9 februari 1976 houdende algemeen reglement op de giftige afval in een installatie die niet vermeld wordt onder de punten b) en c) hierna;

b) 500 frank per ton, voor de vernietiging door verbranding van giftige afvalstoffen bedoeld in artikel 2 van bovenvermeld koninklijk besluit in een installatie vergund overeenkomstig artikel 4 van hetzelfde besluit :

c) 400 frank per ton :

— voor de vernietiging anders dan door verbranding;

— voor de neutralisering;

— voor de wegwerking met uitzondering van het recycleren, de terugwinning en het regenereren, van giftige afvalstoffen bedoeld in artikel 2 van voormeld koninklijk besluit in een installatie vergund overeenkomstig artikel 4 van hetzelfde besluit;

2° a) 2 000 frank per ton, voor het storten van afvalstoffen op een stortplaats die niet vermeld wordt onder de punten b) tot en met k) hierna;

b) 1) 900 frank per ton, voor het storten van afvalstoffen op een stortplaats vergund voor industriële afvalstoffen;

2) 100 frank per ton, voor het storten op voormelde stortplaats van shredderafval, afkomstig van de verwerking van autowrakken en schroot;

3) 20 frank per ton, voor het storten op voormelde stortplaats, van afvalstoffen van bodemsaneringsoperaties en van de verwijdering van asbestbevattende bekleding en structurelementen van gebouwen;

c) 1) 350 frank per ton, voor het storten van afvalstoffen op een stortplaats vergund voor huishoudelijke afvalstoffen;

2) 50 frank per ton, voor het storten op voormelde stortplaats van de recyclageresidu's van de bedrijven die hoofdzakelijk papier- en kartonafval gebruiken als grondstof voor de aanmaak van nieuw papier en karton;

d) 350 frank per ton, voor het storten van afvalstoffen op een monostortplaats vergund voor vliegasse van de thermische centrales;

e) 350 frank per ton, voor het storten van afvalstoffen op een monostortplaats vergund voor verkleinde huishoudelijke afvalstoffen;

f) 1) 350 frank per ton, voor het storten van vrije asbestvezels bevattende afvalstoffen inclusief slibs, op een monostortplaats vergund voor asbesthoudende afvalstoffen;

2) 100 frank per ton, voor het storten van gebonden asbestvezels bevattende afvalstoffen, op een monostortplaats vergund voor asbesthoudende afvalstoffen;

g) 200 frank per ton, voor het storten van afvalstoffen op een stortplaats vergund voor inerte afvalstoffen;

h) 80 frank per ton, voor het storten van afvalstoffen op een monostortplaats vergund voor ijzeroxyde afvalstoffen van de zinkproductie bekend onder de naam jarosiet en goethiet;

i) 30 frank per ton, voor het storten van afvalstoffen op een monostortplaats vergund voor gips en calciumchloride afvalstoffen;

j) 30 frank per ton, voor het storten van afvalstoffen op een monostortplaats vergund voor mijnbouwafval;

k) 10 frank per ton, voor het storten van afvalstoffen op een monostortplaats vergund voor baggerspecie;

3° a) 1 000 frank per ton, voor het verbranden van afvalstoffen in een oven die niet vermeld wordt onder de punten b) tot en met d) hierna;

b) 300 frank per ton, voor het verbranden van afvalstoffen in een oven vergund voor industriële afvalstoffen en voor het fysico-chemisch behandelen van afvalstoffen in daartoe vergunde installaties;

c) 150 frank per ton, voor het verbranden van afvalstoffen in een oven vergund voor huishoudelijke afvalstoffen;

d) 150 frank per ton, voor het verbranden van afvalstoffen in een oven vergund voor bijzondere afvalstoffen;

4° 350 frank per ton, voor het ophalen van afvalstoffen in het Vlaamse Gewest om gestort of verbrand te worden buiten het Vlaamse Gewest.

§ 3. De milieuheffing is verschuldigd op het tijdstip dat de afvalstoffen worden verwijderd in de in § 2, 1° tot en met 3°, bedoelde inrichtingen of worden opgehaald door de in § 2, 4° bedoelde ondernemingen, gemeenten en verenigingen van gemeenten. »

B.3. Uit de gegevens van de zaak, de aanvullende memories en de tussenkomst van de gemeente Voeren op de terechtzitting blijkt dat enkel paragraaf 2, 2°, a), van het voormelde artikel 47 en paragraaf 2, 4°, van datzelfde artikel in het geding zijn, in zoverre het betrekking heeft op de huishoudelijke afvalstoffen. Het Hof beperkt zijn toetsing derhalve tot die bepalingen.

B.4. Het Hof beoordeelt de overeenstemming van de in het geding zijnde bepalingen met de bevoegdheidverdelende regels zoals zij van kracht waren op het tijdstip waarop die bepalingen werden aangenomen.

Te dezen is er geen aanleiding tot een toetsing - niettegenstaande de uitnodiging daartoe in de prejudiciële vraag - aan artikel 2 van de wet van 23 januari 1989 betreffende de in artikel 110, §§ 1 en 2, van de Grondwet bedoelde belastingsbevoegdheid, dat door artikel 356 van de gewone wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur in de toenmalige wet van 23 januari 1989 is ingevoegd.

B.5. Het afvalstoffendecreet van 2 juli 1981 voorziet in een instrumentarium om het ontstaan van milieuhinder en -verontreiniging door afvalstoffen te voorkomen.

Artikel 47 maakt deel uit van hoofdstuk IX van het decreet, dat de verwijdering van vaste afvalstoffen onderwerpt aan een milieuheffing die ertoe strekt de productie van afvalstoffen en de verontreiniging van het leefmilieu die daardoor wordt veroorzaakt, te beperken.

B.6. In tegenstelling met hetgeen de officiële Franse vertaling (« redevance ») van het decreet laat veronderstellen, doet die heffing zich niet voor als de vergoeding van een dienst die de overheid verleent ten voordele van de heffingsplichtige individueel beschouwd; zij is dus geen retributie maar een belasting die, krachtens artikel 110, § 2, (thans artikel 170, § 2) van de Grondwet tot de bevoegdheid van de gewesten behoort.

B.7. Artikel 110, § 2, van de Grondwet bepaalde :

« § 2. Geen belasting ten behoeve van de Gemeenschap of het Gewest kan worden ingevoerd dan door een decreet of een in artikel 26bis bedoelde regel.

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

Het enig artikel (thans artikel 1) van de wet van 23 januari 1989 « houdende uitvoering van artikel 110, § 2, tweede lid, van de Grondwet » luidde :

« In de gevallen die niet voorzien zijn in artikel 11 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten, zijn de Raden niet gemachtigd om belastingen te heffen op de materies die het voorwerp uitmaken van de belasting door de Staat, noch opcentiemen te heffen op belastingen en heffingen te voordele van de Staat, noch kortingen hierop toe te staan. »

Artikel 11 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten bepaalde :

« De Gemeenschappen en de Gewesten kunnen geen opcentiemen heffen of kortingen toestaan op de in deze wet bedoelde belastingen, behalve op die welke bedoeld zijn in de artikelen 3, eerste lid, 6° en 6, § 2.

Met uitzondering van de bij deze wet voorziene gevallen, zijn de Gemeenschappen en de Gewesten niet gemachtigd belastingen te heffen op de materies die het voorwerp uitmaken van een in deze wet bedoelde belasting. »

Het ophalen van afvalstoffen waarop door de betwiste bepalingen een belasting werd geheven, was een materie die niet het voorwerp uitmaakte van een in de bijzondere wet van 16 januari 1989 bedoelde belasting.

Het ophalen van afvalstoffen was evenmin een materie die het voorwerp uitmaakte van een belasting door de Staat.

Te dezen werd de algemene fiscale bevoegdheid die de Grondwet aan het Gewest toekende dus niet belemmerd door de voormelde bepalingen van de wetten van 16 en 23 januari 1989. Het gegeven dat afvalstoffen kunnen worden beschouwd als producten, zoals de gemeente Voeren stelt, doet geen afbreuk aan die bevoegdheid.

B.8. Artikel 47, § 2, 2°, a), van het betwiste decreet voert een heffing in van 2.000 frank per ton voor het storten van afvalstoffen op een stortplaats die niet vermeld wordt onder de punten b) tot en met k) van dat artikel. Het gaat om een algemene bepaling waarmee de decreetgever beoogt het storten op andere plaatsen dan vergunde stortplaatsen tegen te gaan. Die bepaling heeft betrekking op het storten op het grondgebied van het Vlaamse Gewest en kan geen overlapping uitmaken met de in artikel 47, § 2, 4°, bedoelde heffing voor het ophalen van afvalstoffen die buiten het Vlaamse Gewest worden gestort of verbrand.

De decreetgever kon het aldus geïnterpreteerde artikel 47, § 2, 2°, a), aannemen op grond van de eigen fiscale bevoegdheid die het Vlaamse Gewest rechtstreeks ontleent aan artikel 110, § 2, (thans artikel 170, § 2) van de Grondwet.

B.9. Artikel 47, § 2, 4°, voert een heffing van 350 frank per ton in voor het ophalen van afvalstoffen in het Vlaamse Gewest om gestort of verbrand te worden buiten het Vlaamse Gewest. Het Hof toetst die bepaling in zoverre zij betrekking heeft op de huishoudelijke afvalstoffen (B.3).

B.10. De uitoefening door een gewest van zijn eigen fiscale bevoegdheid mag geen afbreuk doen aan de algehele staatsopvatting zoals die tot uiting komt in de opeenvolgende grondwetsherzieningen van 1970, 1980, 1988 en in de respectieve bijzondere en gewone wetten tot bepaling van de onderscheiden bevoegdheden van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten.

Uit het geheel van die bepalingen, en inzonderheid die van artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 - ingevoegd bij artikel 4, § 8, van de bijzondere wet van 8 augustus 1988 -, van artikel 9, § 1, derde lid, en van artikel 49, § 6, derde lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 blijkt dat het Belgische staatsbestel berust op een economische en monetaire unie, die gekenmerkt wordt door een geïntegreerde markt en door de eenheid van de munt.

Hoewel artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 past in het kader van de toewijzing van bevoegdheden aan de gewesten wat de economie betreft, geldt die bepaling als de uiting van de wil van de bijzondere wetgever om een eenvormige basisregeling van de organisatie van de economie in een geïntegreerde markt te handhaven.

Het bestaan van een economische unie impliceert in de eerste plaats het vrije verkeer van goederen en productiefactoren tussen de deelgebieden van de Staat. Wat het goederenverkeer betreft, zijn niet bestaanbaar met een economische unie de maatregelen die autonoom door de deelgebieden van de unie - *in casu* de gewesten - worden vastgesteld en het vrije verkeer belemmeren; dit geldt noodzakelijkerwijs voor alle interne douanerechten en alle heffingen met gelijke werking.

Het Hof dient dus te onderzoeken of de in het geding zijnde belasting, die geen intern douanerecht is, al dan niet een heffing met gelijke werking is.

B.11. De bedoelde belasting is verschuldigd :

a) voor het ophalen van afvalstoffen, niet voor het overbrengen van die afvalstoffen naar buiten het Vlaamse Gewest;

b) « op het tijdstip dat de afvalstoffen [...] worden opgehaald door de [...] ondernemingen, gemeenten en verenigingen van gemeenten » (artikel 47, § 3), niet op het tijdstip van de uitvoer buiten het Vlaamse Gewest van die afvalstoffen;

c) door de ophaler van de afvalstoffen, niet door de natuurlijke of rechtspersoon die deze afvalstoffen uitvoert;

d) op basis van de aangifte, zoals bepaald in artikel 47ter, § 1, van het decreet van 2 juli 1981, niet op basis van het effectieve overbrengen van afvalstoffen naar buiten het Gewest.

B.12. Die belasting doet zich niet voor, noch door het voorwerp ervan, noch door de verrichting naar aanleiding waarvan de belasting verschuldigd is, noch door de persoon van de belastingplichtige, noch door de wijze van inning, als een heffing met gelijke werking als een douanerecht.

Niettemin is de bestreden maatregel in werkelijkheid een belasting die, doordat zij gekoppeld is aan het overschrijden van de territoriale grens die krachtens de Grondwet tussen de gewesten is vastgesteld, een werking heeft die gelijk is met die van een douanerecht in zoverre zij de afvalstoffen die bestemd zijn om in een ander dan het Vlaamse Gewest te worden verwijderd, zwaarder treft dan de afvalstoffen die in het Vlaamse Gewest worden verwijderd. De heffing voor het ophalen van afvalstoffen is weliswaar identiek wanneer zij worden gestort op een stortplaats vergund voor huishoudelijke afvalstoffen (artikel 47, § 2, 2°, c), en § 2, 4°), maar wanneer zij nadien worden verbrand buiten het Vlaamse Gewest (artikel 47, § 2, 4°) is de heffing hoger dan wanneer zij worden opgehaald om te worden verbrand in een oven vergund voor huishoudelijke afvalstoffen in het Vlaamse Gewest (artikel 47, § 2, 3°, c). Te dezen bepaalt geen enkele regel, zoals de wijziging aangebracht door de decreten van 21 december 1990 en later, dat het bedrag van de heffing in voorkomend geval wordt verminderd met het bedrag van de gelijksoortige heffing opgelegd door het gewest waar de afvalstoffen gestort of verbrand worden.

Door haar belemmerende werking op het intergewestelijk verkeer kan de betwiste belasting derhalve niet worden verzoend met het algemeen normatief kader van de economische unie zoals dat door of krachtens de wet is vastgesteld; zij is strijdig met de bepalingen van artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, gewijzigd bij de bijzondere wet van 8 augustus 1988.

B.13. Artikel 47, § 2, 4°, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen, vervangen door het decreet van 20 december 1989, is derhalve niet in overeenstemming met de regels die de respectieve bevoegdheden van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten bepalen in zoverre het betrekking heeft op de huishoudelijke afvalstoffen die in het Vlaamse Gewest door gemeentediensten worden opgehaald om buiten dat Gewest te worden gestort of verbrand.

*Ten aanzien van de tweede prejudiciële vraag*

B.14.1. De verwijzende rechter wenst van het Hof te vernemen of de federale wetgever door het uitvoeren van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 al dan niet de regels heeft geschonden die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheden van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten, doordat de artikelen 2 en 3, ingevolge artikel 1 van vermelde wet, van toepassing zijn op de bestuurshandelingen van de gemeenschappen en de gewesten.

B.14.2. De relevante bepalingen van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen luiden :

« Art. 1. Voor de toepassing van deze wet moeten worden verstaan onder :

— Bestuurshandelingen : de eenzijdige rechtshandeling met individuele strekking die uitgaat van een bestuur en die betoogt rechtsgevolgen te hebben voor één of meer bestuursinstellingen of voor een ander bestuur;

— Bestuur : de administratieve overheden als bedoeld in artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;

— Bestuurde : elke natuurlijke of rechtspersoon in zijn betrekkingen met het bestuur.

Art. 2. De bestuurshandelingen van de besturen bedoeld in artikel 1 moeten uitdrukkelijk worden gemotiveerd.

Art. 3. De opgelegde motivering moet in de akte de juridische en feitelijke overwegingen vermelden die aan de beslissing ten grondslag liggen.

Zij moet afdoende zijn. »

B.15. De in die bepalingen neergelegde uitdrukkelijke motiveringsplicht heeft tot doel de bestuurde, zelfs wanneer een beslissing niet is aangevochten, in kennis te stellen van de redenen waarom de administratieve overheid ze heeft genomen, zodat kan worden beoordeeld of er aanleiding toe bestaat de beroepen in te stellen waarover hij beschikt.

B.16. De verplichting de bestuurshandelingen met individuele draagwijdte uitdrukkelijk te motiveren bestond voorheen reeds in bepaalde aangelegenheden, hetzij omdat erin voorzien werd door een uitdrukkelijke tekst, hetzij omdat ze voortvloeide uit de aard zelf van de handeling.

De wet van 29 juli 1991 heeft die verplichting veralgemeend en beschouwt ze voortaan als een recht van de bestuurde, aan wie aldus een bijkomende waarborg wordt geboden tegen bestuurshandelingen met individuele strekking die willekeurig zouden zijn.

B.17. Door de uitdrukkelijke motivering op te leggen, beoogt de wet niet de organisatie en de werkwijze van het bestuur, maar de bescherming van de bestuurde. Zij is van die aard dat zij de jurisdictionele toetsing van de bestuurshandelingen, die is verankerd in artikel 159 van de Grondwet en waarin is voorzien in artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, versterkt. Zij maakt geen deel uit van een aangelegenheid die is toegewezen aan de gemeenschappen en de gewesten.

B.18. De federale wetgever kon, krachtens zijn residuaire bevoegdheid, een dergelijke regel ter bescherming van de bestuurde ten aanzien van de bestuurshandelingen van alle besturen vaststellen. In zoverre de gemeenschappen en de gewesten en de van hen afhankende besturen onder de werkingssfeer van de wet vallen, kon de federale wetgever evenwel een dergelijke regeling slechts treffen voor zover hij daarbij de uitoefening van de bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten, inzonderheid inzake de organisatie en de werking van de besturen, niet onmogelijk of buitengewoon moeilijk maakte. Dit is te dezen niet het geval, vermits de opgelegde verplichtingen zich beperken tot wat noodzakelijk kan worden geacht met het oog op het bieden van een minimum aan bescherming aan elke bestuurde. De gemeenschappen en de gewesten blijven vrij de door de in het geding zijnde federale wet geboden bescherming aan te vullen of nader te preciseren.

B.19. De tweede prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

— Artikel 47, § 2, 2°, a), van het decreet van het Vlaamse Gewest van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen, zoals vervangen bij decreet van 20 december 1989, schendt niet de regels die de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten bepalen.

— Artikel 47, § 2, 4°, van datzelfde decreet schendt de voormelde bevoegdheidsverdelende regels in zoverre het betrekking heeft op huishoudelijk afval opgehaald in het Vlaamse Gewest door de gemeentediensten om gestort of verbrand te worden buiten dat Gewest.

— De artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen schenden niet de regels die de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten bepalen, doordat ze van toepassing zijn op de bestuurshandelingen van de gemeenschappen en de gewesten alsook van de van hen afhankende besturen.

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 18 oktober 2001, door de voormelde zetel, onder voorzitterschap van voorzitter A. Arts, waarin emeritus voorzitter H. Boel voor de uitspraak is vervangen door rechter E. De Groot, overeenkomstig artikel 110 van de voormelde wet.

De griffier,

L. Potoms.

De voorzitter,

A. Arts.