

Rolnummer 6432
Arrest nr. 96/2017 van 19 juli 2017

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vragen over de artikelen 35 en 38 van het fiscaal decreet van het Waalse Gewest 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, gesteld door de Rechtbank van eerste aanleg Namen, afdeling Namen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters J. Spreutels en E. De Groot, en de rechters J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, P. Nihoul en R. Leysen, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter J. Spreutels,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging*

Bij vonnis van 12 mei 2016 in zake de nv « Tubize Plastiques » tegen het Waalse Gewest, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 27 mei 2016, heeft de Rechtbank van eerste aanleg Namen, afdeling Namen, de volgende prejudiciële vragen gesteld :

1. « Schendt artikel 35, § 2, eerste lid, 1^o, van het 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, zo geïnterpreteerd dat het toelaat de belasting op afvalbezit toe te passen op de eigenaar van een terrein waar afvalstoffen zijn opgeslagen die zijn achtergelaten door een derde die is geïdentificeerd maar niet is belast met toepassing van de artikelen 39 en 44 [lees : 40] van datzelfde decreet, de artikelen 10, 11, 170 en 172 van de Grondwet ? »;

2. « Schenden de artikelen 35 en 38 van het 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, zo geïnterpreteerd dat zij een sanctie van strafrechtelijke aard veeleer dan een belasting invoeren, de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, in zoverre de rechter de daarbij ingevoerde bijdrage niet kan matigen, terwijl die laatste een strafrechtelijk karakter zou hebben en het gemeen strafrecht voor de rechter voorziet in de mogelijkheid om de straf aan te passen aan de individuele situatie van de beklaagde en terwijl, krachtens het evenredigheidsbeginsel, de zwaarte van de straf niet onevenredig met het misdrijf mag zijn ? ».

Memories zijn ingediend door :

- de nv « Tubize Plastiques », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. I.-S. Brouhns en Mr. G. Possoz, advocaten bij de balie te Brussel;

- het Waalse Gewest, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. A. Tasseroul, advocaat bij de balie te Namen.

De nv « Tubize Plastiques » heeft ook een memorie van antwoord ingediend.

Bij beschikking van 26 april 2017 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers P. Nihoul en E. Derycke te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 17 mei 2017 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Ingevolge het verzoek van een partij om te worden gehoord, heeft het Hof bij beschikking van 17 mei 2017 de dag van de terechtzitting bepaald op 7 juni 2017.

Op de openbare terechtzitting van 7 juni 2017 :

- zijn verschenen :
 - . Mr. I.-S. Brouhns, voor de nv « Tubize Plastiques »;
 - . Mr. A. Tasseroul, voor het Waalse Gewest;
- hebben de rechters-verslaggevers P. Nihoul en E. Derycke verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil*

De nv « Tubize Plastiques » vordert voor de Rechtbank van eerste aanleg Namen, afdeling Namen, de vernietiging of de ontheffing van de belasting op afvalbezit met betrekking tot het aanslagjaar 2011 die te haren laste is ingekohierd. Het afval in kwestie bevindt zich op een terrein dat zij in 1998 heeft verworven en aan andere ondernemingen verhuurt. Het afval bestaat uit hopen verontreinigde aarde afkomstig van werkzaamheden vóór het verwerven van het terrein door de nv « Tubize Plastiques ». Die hopen aarde, die zich op het terrein bevinden, zijn afkomstig van graafwerkzaamheden op de site door een huurder die sindsdien failliet is verklaard.

De Rechtbank stelt vast dat artikel 35, § 1, 1^o, van het fiscaal decreet van het Waalse Gewest 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 van 22 maart 2007) bepaalt dat de belasting niet verschuldigd is voor zover de aanwezigheid van afvalstoffen toe te schrijven is aan een derde die voor het overige belast wordt voor het achterlaten van afval op de beschouwde plaats. Voor de Rechtbank onderstreept de nv « Tubize Plastiques » dat die bepaling de belastingadministratie de mogelijkheid laat de bezitter van het afval al dan niet vrij te stellen van de belasting naargelang zij beslist om de persoon die dat afval heeft achtergelaten al dan niet te belasten. De Rechtbank willigt het verzoek van die partij in en stelt de eerste hiervoor weergegeven prejudiciële vraag.

Daarnaast is de nv « Tubize Plastiques » van mening dat de betwiste belasting moet worden gekwalificeerd als een strafrechtelijke sanctie. De Rechtbank stelt vast dat, indien de belasting aldus moet worden gekwalificeerd, de vraag rijst of die in overeenstemming is met de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, in zoverre noch artikel 35, noch artikel 38 van het voormelde fiscaal decreet van 22 maart 2007 de rechter toelaten die te matigen. Zij beslist bijgevolg aan het Hof de tweede hiervoor weergegeven prejudiciële vraag te stellen.

III. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van de eerste prejudiciële vraag

A.1.1. De nv « Tubize Plastiques », eisende partij voor het verwijzende rechtscollege, is van mening dat het niet aan de Waalse administratie staat te beslissen of zij de persoon die de belasting op het achterlaten van afval verschuldigd is, wanneer hij is geïdentificeerd, al dan niet daadwerkelijk belast. Zij herinnert eraan dat het Hof, bij zijn arrest nr. 106/2008 betreffende een andere bij het fiscaal decreet van 22 maart 2007 gevestigde belasting, heeft geoordeeld dat die belastingen geenszins een tegenprestatie voor een aan de belastingschuldige verleende dienst vormen en dat het dus een belasting betreft. Zij zet uiteen dat de Waalse decreetgever een hiërarchie heeft vastgesteld tussen de belasting op het achterlaten van afval en de belasting op afvalbezit, zodat de belastingadministratie niet zelf vermag te kiezen om de belasting op afvalbezit of die op het achterlaten van afval toe te passen, maar de door de decreetgever vastgestelde volgorde moet naleven, waarbij de decreetgever de verplichting oplegt om eerst de belasting op het achterlaten van afval toe te passen, hetgeen een toepassing is van het principe dat de vervuiler betaalt. Zij verwijst naar de parlementaire voorbereiding van het in het geding zijnde decreet, waarin wordt gepreciseerd dat de belasting op afvalbezit een subsidiaire belasting vormt. Zij besluit dat, indien aan de administratie wordt overgelaten te beslissen of een belasting ten aanzien van een belastingschuldige dient te worden toegepast, de artikelen 170 en 172 van de Grondwet, die de bevoegdheid om de belasting te vestigen uitsluitend aan de wetgever voorbehouden, kennelijk geschonden zijn.

A.1.2. De nv « Tubize Plastiques » is van mening dat, indien geen rekening wordt gehouden met de vrijstelling bepaald in artikel 35, § 2, eerste lid, 1^o, van het fiscaal decreet van 22 maart 2007, terwijl de persoon die het afval heeft achtergelaten is geïdentificeerd, het gelijkheidsbeginsel is geschonden, aangezien dat erop neerkomt aan de administratie de keuze te laten om sommige belastingschuldigen te belasten en anderen niet, zonder dat een dergelijke gedifferentieerde behandeling verantwoord is.

A.2.1. De Waalse Regering zet uiteen dat de belasting op het achterlaten van afval niet in werking is kunnen treden vóór 1 januari 2008, datum waarop het fiscaal decreet van 22 maart 2007 in werking is getreden, en dat, vóór die datum, het achterlaten van afval was geregeld bij het gemeen recht van de belasting op afvalstoffen, zonder enig onderscheid tussen het bezit en het achterlaten van afval, en inzonderheid bij artikel 7 van het decreet van 25 juli 1991, intussen opgeheven, dat dus sinds 1 januari 2008 niet meer kan worden toegepast. Zij voegt eraan toe dat het onmogelijk is om over te gaan tot de belasting van een persoon van wie wordt vermoed dat hij afval heeft achtergelaten, wanneer dat afval zou zijn achtergelaten vóór 1 januari 2008, hetgeen te dezen het geval is. Zij leidt hieruit af dat de eisende partij voor de verwijzende rechter niet het voorwerp heeft kunnen uitmaken van een discriminatie omdat de administratie zelf vrij ervoor zou hebben gekozen af te zien van de voorafgaande belasting van de persoon die het afval heeft achtergelaten, aangezien de bepaling die haar toelaat tot een dergelijke belasting over te gaan, niet in werking was getreden op het ogenblik dat het afval werd achtergelaten.

A.2.2. De Waalse Regering geeft aan dat de bij het fiscaal decreet van 22 maart 2007 ingevoerde regeling via het stelsel van de belasting ertoe strekt de productie van afval te voorkomen en de recyclage en een grote valorisatie ervan te ondersteunen. Zij voegt eraan toe dat dat decreet de principes overneemt van de richtlijn 2006/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2006 betreffende afvalstoffen. Zij betwist dat onder de personen die de belasting verschuldigd zijn een hiërarchie is ingesteld. Zij is van mening dat de in het geding zijnde bepaling tegemoetkomt aan de zorg om een dubbele belasting voor hetzelfde afval te vermijden.

A.2.3. De Waalse Regering voert aan dat een openbare overheid niet ertoe kan worden verplicht onevenredige onderzoeksmiddelen aan te wenden om de persoon te identificeren die het afval heeft achtergelaten. Zij voegt eraan toe dat het, in de interpretatie van de nv « Tubize Plastiques », voor elke bezitter van afval zou volstaan om aan te voeren dat het bezit ervan toe te schrijven is aan een derde die kan worden geïdentificeerd, om van de belasting te worden vrijgesteld, hetgeen in tegenspraak zou zijn met het doel van aanmoediging en de milieudoelstellingen die de decreetgever nastreeft. Zij verklaart dat de belasting op het achterlaten van afval veeleer het achterlaten van afval in kleine hoeveelheden door particulieren beoogt en is van mening dat het in strijd zou zijn met de bij het decreet nagestreefde fiscale en budgettaire doelstellingen de bezitter van afval toe te laten de vrijstelling van de belasting op afvalbezit te verkrijgen door eenvoudigweg de persoon te vermelden die het afval heeft achtergelaten.

A.3.1. De nv « Tubize Plastiques » merkt op dat het voornemen van de decreetgever, dat door de Waalse Regering in herinnering is gebracht, om niet over te gaan tot de dubbele belasting van eenzelfde voorwerp duidelijk aangeeft dat het niet de bepalingen *in abstracto* van het fiscaal decreet van 22 maart 2007 zijn die de Grondwet schenden, maar wel de interpretatie die de Waalse administratie eraan geeft.

A.3.2. De nv « Tubize Plastiques » betwist de bewering van de Waalse Regering volgens welke het te dezen niet meer mogelijk was de persoon te belasten die de verontreinigde gronden had achtergelaten. In dat opzicht voert zij in de eerste plaats aan dat het faillissement van een belastingschuldige de toepassing van de belastingwetgeving te haren aanzien niet uitsluit en de administratie niet toelaat de gelegenheid aan te grijpen om zich te richten tot een andere belastingschuldige. Vervolgens voert zij aan dat de inwerkingtreding, op 1 januari 2008, van het fiscaal decreet van 22 maart 2007 enigerlei belasting niet onmogelijk heeft gemaakt, aangezien, op 1 januari 2008, de afgegraven gronden nog steeds, in de zin van het decreet, achtergelaten waren door een geïdentificeerde derde. Zij onderstreept dat zij pas vanaf 2011 is beschouwd als de persoon die de belasting op afvalbezit verschuldigd is, terwijl zij, volgens de redenering van de Waalse Regering, dat sinds januari 2006 moest zijn. Zij is van mening dat, volgens die redenering, de inwerkingtreding van het fiscaal decreet van 22 maart 2007 op 1 januari 2008 de belasting te haren aanzien onmogelijk had moeten maken.

Ten aanzien van de tweede prejudiciële vraag

A.4.1. De nv « Tubize Plastiques » voert aan dat het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State de aandacht had gevestigd op het feit dat verschillende belastingen waarin het in het geding zijnde decreet voorziet, waaronder de belasting op afvalbezit, situaties die zich kenmerken door het feit dat zij onwettig zijn, uitsluitend en op specifieke wijze treffen. Zij leidt hieruit af dat de belasting op afvalbezit dus niet zozeer ertoe strekt het afvalbezit te ontmoedigen, maar wel de gevallen waarin dat bezit onwettig is, te bestraffen. Daarnaast merkt zij op dat de in het geding zijnde bepaling de situaties waarin dat bezit is toegestaan, uitdrukkelijk vrijstelt van de toepassing van de belasting op afvalbezit. Zij is bijgevolg van mening dat de in het geding zijnde belasting niet van fiscale aard, maar wel van strafrechtelijke aard is. Zij merkt op dat die belasting, die een jaarlijks bedrag van 500 000 euro kan bereiken, drie keer te haren laste is ingekohierd, ten belope van een totaalbedrag van 1 500 000 euro. Zij verwijst naar het arrest nr. 106/2008 van 17 juli 2008 van het Hof, waarin een onderscheid wordt gemaakt tussen de « prohibatieve » belastingen, die verboden zijn, en de ontraddende belastingen. Zij besluit hieruit dat die belasting moet worden geherkwalificeerd als een maatregel van strafrechtelijke aard of op zijn minst als een administratieve sanctie die door de administratie wordt opgelegd bij ontstentenis van vervolgingen door het openbaar ministerie.

A.4.2. De nv « Tubize Plastiques » is van mening dat twee situaties zich kunnen voordoen. In het eerste geval, zonder daarom de aard van belasting ervan te verliezen, vormt de in artikel 35 van het fiscaal decreet van 2007 beoogde belasting op afvalbezit tevens een sanctie voor een verboden gedrag. Zij merkt op dat artikel 172 van de Grondwet de verwijzende rechter evenwel verbiedt het bedrag ervan te matigen. Zij is van mening dat de in het geding zijnde bepaling, in die interpretatie, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens schendt, aangezien zij de personen die de belasting op het onwettig bezit van afval verschuldigd zijn, anders behandelt dan de overtreders van andere bepalingen van het Waalse recht. In het tweede geval moet de belasting in kwestie worden geherkwalificeerd als een strafrechtelijke maatregel, hetgeen de verwijzende rechter toelaat het bedrag ervan zelf vast te stellen. In die interpretatie is de nv « Tubize Plastiques » van mening dat artikel 172 van de Grondwet niet van toepassing is en kan de rechter, overeenkomstig het gemeen strafrecht, de straf aanpassen aan de individuele situatie van de beklagde.

A.5. De Waalse Regering voert aan dat de tekst van het voorontwerp van decreet, zoals die was voorgelegd aan de afdeling wetgeving van de Raad van State, grondig aangepast is, precies om tegemoet te komen aan het advies van die afdeling. Zij verwijst naar het voormelde arrest nr. 106/2008 van het Hof en is van mening dat de belasting op afvalbezit, naar het voorbeeld van de belasting op de afvalstoffen die zijn onderworpen aan een terugnameplicht, niet kan worden beschouwd als een strafrechtelijke maatregel, aangezien het belastbare feit niet op specifieke wijze is opgevat als een misdrijf. Zij is van mening dat het gaat om een in wezen aanmoedigend fiscaal instrument, waarbij de belasting een fiscaal doel nastreeft en tegelijk het gedrag van de belastingplichtigen tracht te beïnvloeden teneinde de verwijdering van afvalstoffen te maximaliseren.

A.6. De nv « Tubize Plastiques » betwist de parallel die de Waalse Regering legt tussen de belasting op afvalbezit en de belasting op de afvalstoffen die zijn onderworpen aan de terugnameplicht. Zij onderstreept dat het belastbare feit van de belasting op afvalbezit stelselmatig een misdrijf vormt, terwijl de belasting op de afvalstoffen die zijn onderworpen aan een terugnameplicht alle afvalstoffen beoogt die aan een dergelijke verplichting zijn onderworpen, waarbij evenwel is voorzien in een vrijstelling voor de afvalstoffen die daadwerkelijk het voorwerp hebben uitgemaakt van de terugnameplicht. Zij besluit hieruit dat de belasting op afvalstoffen die zijn onderworpen aan een terugnameplicht niet noodzakelijkerwijs een als misdrijf gekwalificeerd feit beoogt, maar wel voorwerpen die zijn onderworpen aan een bijzondere reglementering, namelijk de bepalingen inzake de terugnameplicht. Zij wijst overigens erop dat de belasting op de afvalstoffen die zijn onderworpen aan een terugnameplicht een bijzonder aanmoedigend effect heeft, aangezien die alleen het deel van die afvalstoffen beoogt dat niet daadwerkelijk is onderworpen aan de terugnameplicht teneinde de aan de verplichting onderworpen personen ertoe aan te moedigen hun inspanningen voort te zetten boven de opgelegde percentages. Zij zet uiteen dat de belasting op afvalbezit daarentegen het gedrag zelf van de belastingschuldigen beoogt. Zij is van mening dat dit alleen anders zou zijn indien de belasting alle afval beoogde dat een persoon bezit, waarbij tegelijk het afval wordt vrijgesteld waarvan het bezit wel zou zijn toegestaan.

- B -

Ten aanzien van de in het geding zijnde bepalingen

B.1.1. De prejudiciële vragen hebben betrekking op de artikelen 35 en 38 van het fiscaal decreet van het Waalse Gewest 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 van 22 maart 2007).

Artikel 35 van het fiscaal decreet van 22 maart 2007 bepaalt :

« § 1. Er wordt een belasting ingevoerd op afvalbezit om het even waar in het Waalse Gewest, waarop geen enkele andere bij dit decreet opgelegde belasting van toepassing is.

In afwijking van het eerste lid wordt niet als grondslag van de belasting beschouwd de aanwezigheid van afval op een plaats waar een natuurlijke of rechtspersoon een activiteit heeft uitgeoefend of uitoefent die toegelaten is op basis van :

1° het besluit van de Regent van 4 februari 1946 houdende goedkeuring van het Algemeen reglement voor de arbeidsbescherming;

2° het decreet van 5 juni 1985 betreffende de afvalstoffen;

3° het decreet van 27 juni 1996 betreffende de afvalstoffen;

4° het decreet van 9 mei 1988 betreffende de mijnen;

5° het decreet van 27 oktober 1988 op de groeven;

6° het decreet van 11 maart 1999 betreffende de milieuvergunning;

7° het Waalse Wetboek van Ruimtelijke Ordening, Stedenbouw en Patrimonium;

8° het decreet van 4 juli 2002 op de groeven en tot wijziging van sommige bepalingen van het decreet van 11 maart 1999 betreffende de milieuvergunning, voorzover de voorwaarden van die machtigingen of vergunningen voorzien in de aanwezigheid van de afval.

§ 2. De belasting is niet verschuldigd voor zover één van de volgende voorwaarden vervuld is :

1° de aanwezigheid van afvalstoffen is toe te schrijven aan een derde die voor het overige belast wordt voor het achterlaten van afvalstoffen op de overwogen plaats;

2° een saneringsproject is ingediend en geldig verklaard tenzij het niet uitgevoerd wordt volgens de bepalingen van de bevoegde overheid, in voorkomend geval o.a. een borgstelling opgelegd wordt verricht om de kosten te dekken van de uitvoering van het saneringsproject.

De aanwezigheid van afval bedoeld in deze paragraaf wordt weer een element dat de belasting genereert indien het saneringsproject niet wordt goedgekeurd overeenkomstig de bepalingen van het decreet betreffende het bodembeheer, behalve in het geval bedoeld in artikel 62, eerste lid, ervan indien de saneringshandelingen en -werken niet aangevat worden op de datum waarop ze aangevat moeten worden overeenkomstig de bepalingen van het decreet betreffende het bodembeheer, indien de saneringshandelingen en -werken niet voltooid zijn op de vastgelegde datum en indien de aanvullende werken niet uitgevoerd zijn binnen de termijn vastgelegd overeenkomstig de bepalingen van het decreet betreffende het bodembeheer ».

Zoals het van toepassing was op het aanslagjaar 2011 bepaalde artikel 38 van hetzelfde decreet :

« Het bedrag van de belasting wordt vastgelegd op 50 euro/m³ voor ongevaarlijke afval en op 200 euro/m³ voor gevaarlijke afval en gemengde gevaarlijke en ongevaarlijke afval. Het bedrag van de belasting is niet hoger dan 500.000 euro ».

B.1.2. De in het geding zijnde belasting vormt geenszins de tegenprestatie voor een dienst die aan de individueel beschouwde belastingschuldige wordt verleend; het betreft bijgevolg een belasting.

Ten aanzien van de eerste prejudiciële vraag

B.2.1. Het Hof wordt verzocht de bestaanbaarheid na te gaan van artikel 35, § 2, eerste lid, 1^o, van het voormelde fiscaal decreet van 22 maart 2007 met de artikelen 10, 11, 170 en 172 van de Grondwet, in die interpretatie dat het zou toelaten de belasting op afvalbezit toe te passen op de eigenaar van het terrein waar zich afval bevindt dat door een derde is achtergelaten, wanneer die derde, hoewel die is geïdentificeerd, niet is belast met toepassing van de artikelen 39 en 40 van hetzelfde decreet.

B.2.2. Artikel 39 van het fiscaal decreet van 22 maart 2007 bepaalt :

« Er wordt een belasting ingevoerd op het achterlaten van afval. De belastingplichtige is de persoon die de afval achterlaat ».

Met toepassing van artikel 40 van hetzelfde decreet bedroeg die belasting, voor het heffingsjaar 2011, 150 euro per m³ achtergelaten afval en 600 euro per m³ achtergelaten gevaarlijk afval.

B.3. In de memorie van toelichting bij de in het geding zijnde bepaling, toen in ontwerp, wordt aangegeven :

« Hoofdstuk IX neemt het beginsel over dat is vervat in hoofdstuk III van het decreet van 25 juli 1991 met betrekking tot de belasting op de afvalstoffen in het Waalse Gewest. Het onderhavige ontwerpdecreet maakt daarvan een ‘ subsidiaire ’ belasting, in zoverre de belasting alleen zal worden geïnd indien de aanwezigheid van afval niet anders is belast krachtens de andere hoofdstukken van het ontwerp » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2006-2007, nr. 546/1, p. 4).

« Paragraaf 2 voert overigens een hiërarchie in tussen de belasting op het achterlaten van afval en de belasting op afvalbezit : indien de onwettige aanwezigheid van afval toe te schrijven is aan het achterlaten van afval door een anders belaste derde, dan is de belasting op het onwettig bezit van afval niet verschuldigd » (*ibid.*, p. 14).

Voorts wordt, in verband met de belasting op het achterlaten van afval, gepreciseerd dat het « duidelijk een ‘ sanctie ’-belasting betreft » (*ibid.*, p. 4).

B.4. Artikel 170, § 2, eerste lid, 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.

Artikel 172 van de Grondwet bepaalt :

« Inzake belastingen kunnen geen voorrechten worden ingevoerd.

Geen vrijstelling of vermindering van belasting kan worden ingevoerd dan door een wet ».

B.5. In de interpretatie die de verwijzende rechter aan de toetsing van het Hof heeft voorgelegd, zou artikel 35, § 2, eerste lid, 1^o, van het fiscaal decreet van 22 maart 2007 aan de administratie de bevoegdheid verlenen om op discretionaire wijze te beslissen ofwel de derde die het afval heeft achtergelaten, op grond van artikel 39 van het decreet, ofwel de eigenaar van het terrein waar het afval zich bevindt, op grond van artikel 35 van het decreet, te belasten. Een dergelijke interpretatie van de in het geding zijnde bepaling komt erop neer de administratie toe te laten om op discretionaire wijze te beslissen de derde die het afval heeft achtergelaten, terwijl die is geïdentificeerd, vrij te stellen van de bij de artikelen 39 en 40 van het fiscaal decreet van 22 maart 2007 gevestigde belasting op het achterlaten van afval.

B.6. Uit de artikelen 170, § 2, en 172, tweede lid, van de Grondwet kan worden afgeleid dat geen enkele belasting kan worden geheven en dat geen enkele vrijstelling van belasting kan worden verleend zonder instemming van de belastingplichtigen, uitgedrukt door hun vertegenwoordigers.

B.7.1. Het verlenen, aan de belastingadministratie van het Waalse Gewest, van een discretionaire vrijstellingsbevoegdheid zoals omschreven in B.5, leidt ertoe de betrokken belastingplichtigen die wezenlijke waarborg te ontzeggen.

B.7.2. In die zin geïnterpreteerd dat de belasting op afvalbezit ten laste kan worden gelegd van de eigenaar van een terrein waar het in het geding zijnde afval is achtergelaten door een geïdentificeerde derde, die had moeten worden belast met toepassing van de artikelen 39 en 40 van het fiscaal decreet van 22 maart 2007, terwijl dat niet is gebeurd, is

artikel 35, § 2, eerste lid, 1^o, van dat decreet niet bestaanbaar met de artikelen 170 en 172 van de Grondwet.

B.8. De in het geding zijnde bepaling kan evenwel anders worden geïnterpreteerd. Niets in de tekst van artikel 39 van het fiscaal decreet van 22 maart 2007, noch in de parlementaire voorbereiding ervan, laat immers toe aan te nemen dat de decreetgever aan de administratie een discretionaire bevoegdheid heeft willen verlenen waarmee zij, voor zover de derde die het in het geding zijnde afval heeft achtergelaten, is geïdentificeerd, kan beslissen de belasting op het achterlaten van afval niet op hem toe te passen. Het in B.3 aangehaalde uittreksel van de parlementaire voorbereiding geeft overigens aan dat de decreetgever de intentie had de persoon die het afval heeft achtergelaten, bij voorrang te belasten, waarbij de belasting van de eigenaar van het terrein die niet verantwoordelijk is voor het achterlaten van het afval, slechts « subsidiair » is ten opzichte van de belasting van de persoon die het afval heeft achtergelaten.

B.9. In die zin geïnterpreteerd dat de belasting op afvalbezit niet ten laste kan worden gelegd van de eigenaar van het terrein waar het in het geding zijnde afval is achtergelaten door een geïdentificeerde derde, ook al is die niet door de administratie belast met toepassing van de artikelen 39 en 40 van het fiscaal decreet van 22 maart 2007, terwijl dat had moeten gebeuren, is artikel 35, § 2, eerste lid, 1^o, van hetzelfde decreet bestaanbaar met de artikelen 10, 11, 170 en 172 van de Grondwet.

Ten aanzien van de tweede prejudiciële vraag

B.10. Met de tweede prejudiciële vraag verzoekt de verwijzende rechter het Hof de bestaanbaarheid na te gaan van de artikelen 35 en 38 van het fiscaal decreet van 22 maart 2007 met de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, in de hypothese dat aan de in het geding zijnde bepalingen een strafrechtelijk karakter zou moeten worden toegekend. Door voor de rechter niet te voorzien in de mogelijkheid om het tarief van de belasting te matigen, terwijl het gemeen strafrecht voor de rechter voorziet in de mogelijkheid om de straf aan te passen aan de individuele situatie van de beklaagde en terwijl het evenredigheidsbeginsel een straf verbiedt die niet evenredig is met de ernst van het misdrijf, zouden de in het geding zijnde bepalingen een discriminatie invoeren tussen de belastingplichtigen die aan de

belasting op afvalbezit zijn onderworpen en de rechtsonderhorigen die worden vervolgd voor een misdrijf dat onder het gemeen strafrecht valt.

B.11. De vaststelling van de ernst van een tekortkoming en de zwaarwichtigheid waarmee die tekortkoming kan worden bestraft, behoren tot de beoordelingsbevoegdheid van de wetgever. Hij mag bijzonder zware straffen opleggen in aangelegenheden waar de aard van de inbreuken de grondrechten van de burgers en de belangen van de gemeenschap ernstig kan aantasten.

Het staat derhalve aan de wetgever de grenzen en de bedragen vast te stellen waarbinnen de beoordelingsbevoegdheid van de administratie, en bijgevolg die van de rechtbank, moet worden uitgeoefend. Het Hof zou een dergelijk systeem alleen dan kunnen afkeuren indien het kennelijk onredelijk is, met name doordat het op onevenredige wijze afbreuk zou doen aan het algemene beginsel volgens hetwelk inzake sancties niets wat onder de beoordelingsbevoegdheid van de administratie valt, ontsnapt aan de toetsing van de rechter, of aan het recht op het ongestoorde genot van de eigendom, wanneer de wet in een onevenredig bedrag voorziet en niet de mogelijkheid biedt van een spreiding tussen die straf als maximumstraf en een minimumstraf.

Buiten die gevallen zou het Hof zich op het aan de wetgever voorbehouden domein begeven, indien het bij de vraag naar de verantwoording voor verschillen in de talrijke wetteksten houdende strafrechtelijke of administratieve sancties, zijn onderzoek, wat de strafmaat en de maatregelen tot verzachting ervan betreft, niet zou beperken tot de gevallen waar de keuze van de wetgever dermate onsamenhangend is dat ze leidt tot een kennelijk onredelijk verschil in behandeling.

B.12.1. Zonder dat te dezen uitspraak moet worden gedaan over het strafrechtelijke karakter van de belasting op afvalbezit die bij de in het geding zijnde bepalingen is ingesteld, volstaat het vast te stellen dat die belasting geen onevenredig karakter heeft. Het bedrag ervan is immers evenredig met het volume van het beschouwde afval en is begrensd.

B.12.2. Bovendien is de belasting met toepassing van het in het geding zijnde artikel 35, § 2, eerste lid, 2°, niet verschuldigd wanneer een saneringsproject is ingediend en goedgekeurd door de administratie, zodat het, voor de belastingplichtige, mogelijk is te ontsnappen aan de belasting door het terrein waar het afval zich bevindt, te saneren.

B.13. Daar de vastgestelde belasting niet onevenredig is, was de decreetgever niet ertoe gehouden de rechter toe te laten deze aan te passen volgens de individuele situatie van de belastingplichtige of de ernst van de begane fout.

B.14. De tweede prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

1. - Artikel 35, § 2, eerste lid, 1^o, van het fiscaal decreet van het Waalse Gewest 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 », in die zin geïnterpreteerd dat de belasting op afvalbezit ten laste kan worden gelegd van de eigenaar van een terrein waar het in het geding zijnde afval is achtergelaten door een geïdentificeerde derde, die met toepassing van de artikelen 39 en 40 van hetzelfde decreet had moeten worden belast, terwijl dat niet is gebeurd, schendt de artikelen 170 en 172 van de Grondwet.

- In die zin geïnterpreteerd dat de belasting op afvalbezit niet ten laste kan worden gelegd van de eigenaar van een terrein waar het in het geding zijnde afval is achtergelaten door een geïdentificeerde derde, zelfs indien hij niet door de administratie is belast met toepassing van de artikelen 39 en 40 van hetzelfde decreet, terwijl dat had moeten gebeuren, schendt dezelfde bepaling de artikelen 10, 11, 170 en 172 van de Grondwet niet.

2. De artikelen 35 en 38 van hetzelfde decreet schenden niet de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Aldus gewezen in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 19 juli 2017.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

J. Spreutels