

Rolnummer : 45
Arrest nr. 47 van 25 februari 1988

A R R E S T

In zake : het beroep tot gedeeltelijke vernietiging van het decreet van het Waalse Gewest van 7 oktober 1985 "inzake de bescherming van het oppervlaktewater tegen vervuiling" ("sur la protection des eaux de surface contre la pollution").

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters E. GUTT en J. DELVA,
en de rechters J. SAROT, J. WATHELET, D. ANDRE, F. DEBAEDTS,
L. DE GREVE, K. BLANCKAERT, L.P. SUETENS en M. MELCHIOR,
bijgestaan door de griffier H. VAN DER ZWALMEN,

onder voorzitterschap van voorzitter E. GUTT,

wijst na beraad het volgend arrest :

I. ONDERWERP

Bij verzoekschrift aan het Hof toegezonden bij aangetekend schrijven op 29 december 1986 ter post afgegeven, vordert de Ministerraad de vernietiging van de artikelen 15, 29 § 2, 32 tot 35, 40, 70 en, voor zover nodig, van artikel 79 van het decreet van het Waalse Gewest van 7 oktober 1985 inzake de bescherming van het oppervlaktewater tegen vervuiling, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 10 januari 1986.

Deze zaak is ingeschreven onder nr. 45 van de rol.

Bij verzoekschrift aan het Hof toegezonden op dezelfde datum van 29 december 1986 had de Ministerraad eveneens de schorsing gevorderd van het hierboven vermeld decreet.
Het Hof heeft deze vraag verworpen bij zijn arrest nummer 33 van 29 januari 1987.

II. DE RECHTSPLEGING

Bij beschikking van 30 december 1986 heeft de voorzitter in functie de leden van de zetel aangewezen conform de artikelen 46 § 1, 48 en 49 van de wet van 28 juni 1983 houdende de inrichting, de bevoegdheid en de werking van het Arbitragehof.

Het bericht voorgeschreven bij artikel 58 van deze organieke wet is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 7 januari 1987.

Met toepassing van de artikelen 59 en 113 van dezelfde organieke wet zijn de kennisgevingen gedaan bij aangetekende brieven ter post afgegeven op 7 januari 1987 en aan de geadresseerden bezorgd op 8 en 9 januari 1987.

Bij beschikkingen van 25 juni en 9 december 1987 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest dient te worden gewezen verlengd tot respectievelijk 29 december 1987 en 29 juni 1988.

Bij beschikking van 29 oktober 1987 heeft voorzitter E. GUTT de zaak voorgelegd aan het Hof in

voltallige zitting.

Bij beschikking van 4 november 1987 heeft het Hof verklaard dat de zaak in gereedheid is, en heeft de terechtzitting op 25 november 1987 vastgesteld.

Van deze beschikking is aan de partijen kennis gegeven, en van de datum van de terechtzitting zijn zij en hun advocaten in kennis gesteld bij aangetekende brieven ter post afgegeven op 4 november 1987 en aan de geadresseerden bezorgd op 5 november 1987.

De zitting is tot 9 december 1987 uitgesteld.

De partijen en hun advocaten zijn daarvan op de hoogte gesteld bij aangetekende brieven ter post afgegeven op 26 november 1987 en de geadresseerden ter hand gesteld op 27 november 1987.

De Vlaamse Executieve heeft een memorie ingediend op 6 februari 1987.

De Waalse Gewestexecutieve heeft een memorie ingediend op 9 februari 1987.

De Ministerraad heeft een conclusie neergelegd op 30 april 1987.

De Waalse Gewestexecutieve heeft een conclusie neergelegd op 19 november 1987.

De Vlaamse Executieve heeft een conclusie neergelegd op 25 november 1987.

Ter terechtzitting van 9 december 1987 was het Hof samengesteld uit tien leden overeenkomstig artikel 46, § 2, derde lid, van de organieke wet van 28 juni 1983 wegens de verhindering van rechter I. PETRY.

Op die terechtzitting :

- zijn verschenen :

Mr. M. VAN DOOSSELAERE, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel;

Mr. H. VANDENBERGHE, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Vlaamse Executieve, Jozef II-straat 30, 1040 Brussel;

Mr. E. ORBAN de XIVRY, advocaat bij de balie te Marche-en-Famenne, voor de Waalse Gewestexecutieve, Kunstlaan 13-14, 1040 Brussel;

- hebben rechters J. SAROT en L.P. SUETENS verslag uitgebracht;

- zijn voornoemde advocaten gehoord in hun pleidooien;

- is de zaak in beraad genomen.

De rechtspleging is gevoerd overeenkomstig de bepalingen van de artikelen 52 en volgende van de organieke wet van 28 juni 1983, die betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Arbitragehof.

III. IN RECHTE

Ten aanzien van de partijen

1. De partijen in het geding zijn de Ministerraad, die het beroep heeft ingesteld en conclusies heeft neergelegd, de Waalse Gewestexecutieve en de Vlaamse Executieve, die een memorie en conclusies hebben ingediend.

Ten aanzien van de ontvankelijkheid van de memorie van de Vlaamse Executieve

2. Op 6 februari 1987 heeft de Vlaamse Executieve een "memorie strekkende tot vernietiging" ingediend, die door de raadsman van de Executieve is ondertekend en die uitdrukkelijk een nieuw beroep bevat tegen de artikelen 32 tot 35 en, zo nodig, artikel 79 van het bestreden decreet, alsook drie annulatiemiddelen gericht tegen die bepalingen.

Nochtans heeft de raadsman van de Vlaamse Executieve ter terechtzitting van 9 december 1987 verduidelijkt dat die "memorie strekkende tot vernietiging" moet worden aangezien als een memorie, en niet als een nieuw verzoekschrift.

Vermits die memorie aan de vorm- en termijnvoorwaarden beantwoordt, die door de organieke wet van 26 juni 1983 op het Arbitragehof zijn voorgeschreven, is zij ontvankelijk, maar slechts als memorie.

Ten aanzien van het middel gericht tegen de artikelen 15 en 70 van het decreet

3.A.1. Het eerste middel dat door de Ministerraad in zijn verzoekschrift wordt aangevoerd, is als volgt geformuleerd :

"Schending van de artikelen 107quater van de Grondwet, 6, paragraaf 1, II, 1° van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980, en bevoegdheidsoverschrijding.

Doordat artikel 70 van het betwiste decreet met name artikel 2, 2de lid van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging (voor wat betreft het grondgebied van het Waalse Gewest) opheft, en doordat artikel 15 van het decreet een normatieve bepaling daaraan in de plaats stelt waarvan de inhoud minder streng is dan die van de opgeheven nationale norm.

Terwijl de bepaling van de bijzondere wet waarvan schending in het middel wordt aangevoerd stelt, dat de bevoegdheid toegewezen aan de Gewesten betreffende milieubescherming uitgeoefend dient te worden "met eerbiediging van de wettelijke algemene en sectoriële normen"; dat met andere woorden deze bepaling de Gewesten enkel machtigt normen aan te nemen die strenger zijn dan de nationale wettelijke normen en zeker niet machtigt tot opheffing van deze normen".

3.B.1. Artikel 15 van het decreet van 7 oktober 1985 bepaalt :

"§ 1. Iedere opslag van vervuilende stoffen op een plaats waar, door een natuurlijk verschijnsel, deze stoffen in het oppervlaktewater of de openbare rioleringen kunnen terecht komen, is onderworpen aan de machtiging van de Deelregering. De artikelen 9 en 11 tot 14 zijn op deze machtiging van toepassing.

Het uitstrooien in de landbouw van mest, onkruidverdelgende middelen of andere stoffen wordt echter door onderhavig artikel niet beoogd.

§ 2. Paragraaf één is niet van toepassing op de opslag van afvalstoffen en evenmin op de inrichtingen

die als gevaarlijk, ongezond of hinderlijk staan ingedeeld. De bevoegde autoriteit voor het afgeven van de machtiging die voor deze opslagplaatsen of inrichtingen is vereist, is verplicht het advies van de Deelregering of van de door haar aangewezen ambtenaar bij het gewestelijke bestuur dat de bescherming van het oppervlaktewater in zijn bevoegdheden heeft, aan te vragen. Ieder besluit dat tegengesteld aan een advies is, wordt met beweegredenen omkleed." (Nederlandse vertaling, zoals gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 10 januari 1986).

Artikel 70 van het decreet van 7 oktober 1985 heft, voor het Waalse Gewest, het merendeel van de bepalingen van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging op, en met name artikel 2, tweede lid, van die wet, dat bepaalt : "het is (eveneens) verboden vaste stoffen of vloeistoffen te deponeren op een plaats vanwaar ze door een natuurlijk verschijnsel in die wateren kunnen terechtkomen".

3.B.2. Artikel 15, § 1, van het decreet van 7 oktober 1985 stelt een vergunningsplicht in t.a.v. de opslag van verontreinigende stoffen, met uitzondering van "het uitstrooien in de landbouw van mest, onkruidverdelgende middelen of andere stoffen".

Een dergelijke vergunningsplicht is een preventieve maatregel ter bescherming van het leefmilieu.

3.B.3. Artikel 6, § 1, II, 1° van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalt :

"De aangelegenheden bedoeld in artikel 107quater van de Grondwet zijn :

...

II. Wat het leefmilieu betreft :

1° De bescherming van het leefmilieu, met eerbiediging van de wettelijke algemene en sectoriële normen;

..."

Zowel uit de memorie van toelichting bij het ontwerp van bijzondere wet als uit de verdere parlementaire voorbereiding blijkt dat de bepaling van bedoeld artikel 6, § 1, II, 1°, moet worden uitgelegd als volgt :

a) Met de term "de bescherming van het leefmilieu" wordt beoogd de strijd tegen de water- en de luchtverontreiniging en tegen de geluidshinder.

De strijd tegen deze verontreiniging vormt slechts een gedeelte van de materies die onder het begrip "leefmilieu" ressorteren; de overige componenten worden evenwel geregeld onder andere punten van het artikel 6.

b) De term "normen" in de zin van artikel 6, § 1, II, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 is geen synoniem van het begrip "alle materiële rechtsregels", maar moet worden begrepen in de zin van "technische normen" met juridische draagwijdte.

Als dergelijke technische normen kunnen o.m. worden aangemerkt :

- kwaliteitsnormen voor het milieu, die bepalen welk niveau van verontreiniging of hinder in een bepaald milieu (of een gedeelte daarvan) niet mag worden overschreden;

- produktnormen, die bepalen welk niveau van verontreiniging of hinder niet mag worden overschreden in de samenstelling of bij de emissie van een produkt, of die specificaties bevatten over de eigenschappen, de wijze van gebruik, de beproevingsmethoden, het verpakken, het merken, het etiketteren, e.d. van produkten;

- normen voor vaste installaties, d.i. emissienormen, die bepalen welk niveau van verontreiniging of hinder niet mag worden overschreden bij emissies, ontwerp- en constructienormen, die bepalen welke specificaties moeten worden in acht genomen bij het ontwerpen en bouwen van vaste installaties, en bedrijfsnormen met betrekking tot de exploitatie van een dergelijke installatie.

c.1) Met de term "wettelijke normen" zijn zowel de wet als de uitvoeringsbesluiten bedoeld.

c.2) Er bestaan met betrekking tot de strijd tegen de water- en de luchtverontreiniging en tegen de geluidshinder drie bevoegdheidsniveaus : het Europees niveau, het nationale niveau en het gewestelijke niveau; het laatstgenoemde kan verder gaan dan de andere, wanneer deze minimumnormen hebben vastgesteld.

d) Met "algemene (normen)" wordt beoogd normen die op alle activiteitssectoren van toepassing zijn; met "sectoriële (normen)" wordt beoogd normen die slechts van toepassing zijn op één of meer bepaalde activiteitssectoren.

3.B.4. Artikel 15, § 1 van het decreet van 7 oktober 1985 vindt zijn rechtsgrond in artikel 6, § 1, II, 1^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

De bepaling van bedoeld artikel. 15, § 1, is niet in strijd met de bestaande wettelijke algemene en sectoriële normen in de zin van artikel 6, § 1, II, 1^o, en sluit geenszins uit dat latere wijzigingen van die algemene en sectoriële normen, door de nationale overheid, ongehinderd toepassing kunnen vinden in het Waalse Gewest.

Artikel 15, § 1, van het decreet van 7 oktober 1985 schendt derhalve de regels niet die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten.

3.B.5. De bepalingen van artikel 15, § 2, van het decreet van 7 oktober 1985 vinden hun rechtsgrond niet alleen in de bepaling van artikel 6, § 1, II, 1^o, maar tevens in de bepalingen van artikel 6, § 1, II, 2^o en 3^o :

"2^o De ophaling en verwerking van afvalstoffen;

3^o De politie van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven, onder voorbehoud van de bepalingen die betrekking hebben op de arbeidsbescherming".

De bepaling van artikel 15, § 2, blijft binnen de grenzen van de door die bepalingen aan de Gewesten overgedragen aangelegenheden en schendt derhalve niet 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.

3.B.6. Met toepassing van artikel 19, § 2, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 vermag de gewestelijke decreetgever geldende wetsbepalingen op te heffen, in zoverre het de aangelegenheden betreft die aan het Gewest zijn overgedragen, en voor de territoriale sfeer van het Gewest.

Aangezien het door het aangevochten artikel 70 opgeheven artikel 2, tweede lid, van de wet van 26 maart 1971 geen wettelijke algemene en sectoriële normen in de zin van artikel 6, § 1, II, 1^o, bevatte, schendt de bepaling van bedoeld artikel 70 niet 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, in zoverre het artikel 2, tweede lid, van de wet van 26 maart 1971 opheft.

3.B.7. Het eerste middel van de Ministerraad is niet gegrond.

Ten aanzien van het middel gericht tegen de artikelen 40 en 70 van het decreet

4.A. Het tweede middel dat door de Ministerraad in zijn verzoekschrift wordt aangevoerd, is als volgt geformuleerd :

"Schending van de artikelen 107quater van de Grondwet, 6, paragraaf 1, II, 1° van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980, en bevoegdheidsoverschrijding. Doordat artikel 70 van het betwiste decreet met name artikel 3, paragraaf 2 van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging (voor wat betreft het grondgebied van het Waalse Gewest) opheft, en doordat artikel 40 van het decreet daaraan een normatieve bepaling in de plaats stelt waarvan de inhoud minder streng is dan die van de opgeheven nationale norm.

Terwijl de bepaling van de bijzondere wet waarvan schending in het middel wordt aangevoerd stelt, dat de bevoegdheid toegewezen aan de Gewesten betreffende milieubescherming uitgeoefend dient te worden "met eerbiediging van de wettelijke algemene en sectoriële normen"; dat met andere woorden deze bepaling de Gewesten enkel machtigt normen aan te nemen die strenger zijn dan de nationale wettelijke normen en zeker niet machtigt tot opheffing van deze normen; de in het middel aan de kaak gestelde bevoegdheidsoverschrijding verergerd wordt door de omstandigheid dat artikel 70 van het decreet een wettelijke norm opheft die aan de Koning de macht verleent in dezen te reglementeren".

4.B.1. Artikel 40 van het decreet van 7 oktober 1985 bepaalt :

"De Deelregering kan de fabricage, de verkoop, het aanbod tot verkoop en het gebruik van produkten reglementeren die, indien zij na gebruik in het rioleringswater of het oppervlaktewater terechtkomen, hetzij de vervuiling van het oppervlaktewater zouden kunnen veroorzaken, hetzij hierin de verschijnselen van zelfzuivering belemmeren, hetzij nadelig zouden kunnen zijn voor de werking van de installaties voor de zuivering van het afvalwater en de septische putten". (Nederlandse vertaling, zoals gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 10 januari 1986).

Artikel 70 van het decreet van 7 oktober 1985 heft, voor het Waalse Gewest, o.m. de bepaling op van artikel 3, § 2, van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging; die bepaling luidt als volgt :

"De Koning kan, op advies van de in Raad vergaderde Ministers, de vervaardiging, de invoer, de verkoop en het gebruik reglementeren van produkten die, indien zij na aanwending terechtkomen in de rioolwaters of in de oppervlaktewaters, hetzij de oppervlaktewaters kunnen verontreinigen of hun zelfreiniging belemmeren, hetzij de werking kunnen schaden van de installaties voor zuivering van afvalwater geëxploiteerd door de waterzuiveringsmaatschappijen ingesteld bij deze wet".

4.B.2. Op grond van artikel 6, § 1, II, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 vermag de gewestelijke decreetgever de gewestelijke Executieve te machtigen tot het uitvaardigen van produktnormen, evenwel slechts met inachtneming van de wettelijke algemene en sectoriële normen, die door de nationale overheid werden en zullen worden opgelegd.

Artikel 40 van het decreet van 7 oktober 1985 reikt niet verder dan een dergelijke machtiging ten behoeve van de Executieve; met toepassing van artikel 6, § 1, II, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 geldt die machtiging slechts in zoverre de Executieve zowel de Europees-rechtelijke normen als de "wettelijke algemene en sectoriële normen" in acht neemt. Aldus schendt dit artikel de regels niet die door of krachtens de Grondwet zijn vastgelegd voor het bepalen van de

onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten.

4.B.3. Daarentegen verhindert artikel 70 van het decreet van 7 oktober 1985, in zoverre artikel 3, § 2, van de wet van 26 maart 1971 opheft, de invoering, op nationaal vlak, van nieuwe wettelijke algemene en sectoriële normen, en schendt dit artikel 70, in de aangegeven mate, de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgelegd voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten.

4.B.4. Het tweede middel van de Ministerraad is gegrond, doch slechts in zoverre het strekt tot opheffing, voor het Waalse Gewest, door artikel 70 van het decreet van 7 oktober 1985, van artikel 3, § 2, van de wet van 26 maart 1971.

Ten aanzien van het middel gericht tegen artikel 29, § 2, van het decreet

5.A.1. Het derde middel dat door de Ministerraad in zijn verzoekschrift wordt aangevoerd, is als volgt geformuleerd :

"Schending van de artikelen 107quater van de Grondwet, 6, paragraaf 1, V, 2°, b, van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen, en bevoegdheidsoverschrijding.

Doordat artikel 29, paragraaf 2, van het bestreden decreet bepaalt, dat de Deelregering de wijze van berekening van de vergoeding vaststelt die met name de ondernemingen zullen moeten voldoen teneinde de zuivering van hun afvalwater mogelijk te maken.

Terwijl de bepaling van de bijzondere wet waarvan schending in het middel wordt aangevoerd, de vaststelling van de berekeningsbasis van de tarieven voor zuivering van industrieel afvalwater aan de wet voorbehoudt" .

5.A.2. In zijn conclusie van 30 april 1987 stelt de Ministerraad evenwel :

"De Waalse Gewestexecutieve doet terecht gelden dat artikel 28 van het decreet de vergoedingen beoogt die verschuldigd zijn voor het lozen van industrieel afvalwater, en niet artikel 29.

Welnu, artikel 28 maakt, in overeenstemming met de voorschriften van de bijzondere wet, het bepalen van de vergoedingen door de Executieve, ondergeschikt aan de inachtneming van de elementen die voor de berekening van de door de wet opgestelde tarieven worden gebruikt.

Hierdoor verklaart conclusienemer zich te gedragen naar de wijsheid van het Hof".

5.B. Artikel 29, § 2, van het decreet van 7 oktober 1985 heeft geenszins betrekking op de tarieven voor de zuivering van industrieel afvalwater; het schendt de in het middel aangehaalde bepaling van de bijzondere wet - artikel 6, § 1, V, 2, b - niet.

Ten aanzien van de artikelen 32 tot en met 35 van het decreet van 7 oktober 1985

6.A. De Ministerraad voert in zijn verzoekschrift drie middelen aan, die zijn geformuleerd als volgt :

"Vierde middel

Schending van de artikelen 107quater en 110, paragraaf 2, van de Grondwet, 9 tot 16 van de gewone wet tot hervorming der instellingen van 9 augustus 1980, en bevoegdheidsoverschrijding.

Doordat de artikelen 32 tot 35 van het litigieuze decreet de wijze van invorderen van een nieuwe en

niet door de wetgever voorgeschreven gewestelijke belasting instelt en bepaalt.

Terwijl artikel 110, paragraaf 2, tweede lid van de Grondwet bepaalt, dat de wet de uitzonderingen op de macht tot het heffen van belastingen van Gewesten en Gemeenschappen bepaalt; dat deze uitzonderingen hun neerslag vinden in de termen van de artikelen 9 tot 16 van de gewone wet tot hervorming der instellingen; dat artikel 10 van deze wet een complete lijst bevat van de belastingen die geheel of gedeeltelijk aan de Gewesten en de Gemeenschappen kunnen toekomen; dat door een belasting te heffen die niet in deze bepaling is opgenomen, het Waalse Gewest zijn bevoegdheid overschreden heeft.

Vijfde middel

Schending van de artikelen 107quater en 110, paragraaf 3, van de Grondwet, 16 van de gewone wet tot hervorming der instellingen van 9 augustus 1980, van het algemene rechtsbeginsel "non bis in idem", en bevoegdheidsoverschrijding.

Doordat artikel 32, paragraaf 4 van het litigieuze decreet bepaalt, dat de provincies en gemeenten geen taksen meer mogen innen voor opvang en opneming, of andere, op hoeveelheden water die onder de gewestelijke taks vallen, beoogd in het vierde middel.

Terwijl artikel 110, paragraaf 3 van de Grondwet aan de wet, met uitsluiting van enige andere norm, de macht toewijst tot gehele of gedeeltelijke opheffing van de belastingen vastgelegd door de provincies; dat het bijgevolg niet aan het decreet toekomt, door het toepassen van de toegewezen bevoegdheid van de Gewesten inzake waterbeleid, verbod op te leggen aan de provincies taksen te innen voor opvang, opneming, of andere, op de hoeveelheden water waarnaar verwezen wordt in artikel 32, paragraaf 1 van het aangevochten decreet; dat immers een dergelijk verbod gelijkstaat met het opheffen van bepaalde belastingen die de provincies hebben vastgelegd; dat daarenboven, en subsidiair voor de eventuele opheffing van de provinciale taksen vervangingsmiddelen een voorwaarde vormen; dat, door bij decreet gelijkwaardige provinciale taksen te verbieden, zonder in vervangingsmechanismen te voorzien, de Waalse Gewestraad zijn bevoegdheid overschreden heeft; dat, anderzijds, de manifeste ongrondwettigheid van paragraaf 4 van artikel 32 van het litigieuze decreet, gesteld dat die door het Hof wordt aangenomen, de vernietiging tot gevolg heeft van het geheel van de bepalingen beoogd door het vierde middel, overeenkomstig het algemene rechtsbeginsel dat in het vijfde middel tot uitdrukking is gebracht.

Zesde middel

Schending van de artikelen 107quater van de Grondwet, 10 van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980, en bevoegdheidsoverschrijding.

Doordat de artikelen 33 tot 35 van het litigieuze decreet rechtsplegingen in het leven roepen, bestemd tot het waarborgen van het innen en invorderen van de vergoeding bedoeld in het derde middel en de taks bedoeld in het vierde en vijfde middel, door deze te laten samengaan met een aantal nieuwe zakelijke zekerheden met het oog op het waarborgen van de belastingschuldvordering van het Waalse Gewest.

Terwijl artikel 10 van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen, waarop de impliciete bevoegdheden van Gemeenschappen en Gewesten gegrond zijn, stelt, dat de bijkomende bepalingen die door de decreetgever kunnen worden aangenomen zonder dat deze daartoe uitdrukkelijk wordt gemachtigd, hetgeen in casu het geval is, een band van absolute noodzakelijkheid moeten vertonen met de hoofd- en expliciete bevoegdheid (criterium van het onontbeerlijke); dat zelfs gesteld dat, quod non, het Hof de grondwettigheid van artikel 32 van het

litigieuze decreet zou aanvaarden, de bijkomende bepalingen (artikelen 33 tot 35) vernietigbaar blijven, in zoverre het Waalse Gewest hun noodzakelijkheid niet bewijst".

6.B.1. Artikel 32 van het decreet van 7 oktober 1985 bepaalt :

"Art. 32. § 1. Een taks ten bedrage van drie frank per kubieke meter waarvan het bedrag, per één januari van ieder jaar, afhankelijk van de index van de consumptieprijzen, wordt aangepast met als uitgangspunt de index die van toepassing is op het ogenblik waarop onderhavig artikel van kracht wordt, wordt geïnd wanneer het oppervlakte- of grondwater, drinkbaar of dat drinkbaar gemaakt kan worden, opgenomen of opgevangen in het Waalse Gewest, naar buiten het Gewest wordt overgebracht, ongeacht via welk kunstmatig middel dan ook, met uitzondering van het overbrengen van in flessen en blikjes gedaan water. Onderhavig artikel is slechts van toepassing op het overbrengen van water dat binnen het grondgebied van het Koninkrijk wordt gedaan, met uitsluiting van het overbrengen naar andere Staten. § 2. Deze taks wordt geïnd ten laste van degene die het water overbrengt. Indien eenzelfde persoon tegelijkertijd water uit het Waalse Gewest naar buiten dit Gewest overbrengt en water, van buiten het Waalse Gewest afkomstig, naar het Waalse Gewest overbrengt, wordt de taks geïnd op het overschot dat naar buiten het Waalse Gewest wordt overgebracht.

§ 3. De Deelregering regelt de modaliteiten voor het innen van de taks en de controle hierop.

§ 4. De provincies en gemeenten mogen geen taksen voor opvangen, opnemen of andere op de in § 1 beoogde hoeveelheden water innen". (Nederlandse vertaling, zoals gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 19 januari 1986).

Artikel 32bis van het decreet van 7 oktober 1985 machtigt de Executieve van de toepassing "van de in artikel 32 voorziene taks" af te wijken "in het kader van langlopende contracten voor de levering van water".

De artikelen 33 tot en met 35 regelen de voorwaarden van invordering "van de in artikel 32 voorziene taks".

6.B.2. Artikel 110, § 2, van de Grondwet bepaalt :

"§ 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".

Krachtens deze bepaling hebben de Gemeenschappen en de Gewesten in beginsel een eigen fiscale bevoegdheid. Artikel 110, § 2, tweede lid, van de Grondwet kent evenwel aan de nationale wetgever de bevoegdheid toe om met betrekking tot de fiscale bevoegdheid van de Gemeenschappen en Gewesten uitzonderingen "waarvan de noodzakelijkheid blijkt" te bepalen. De nationale wetgever vermag derhalve te bepalen welke belastingen door de Gemeenschappen en de Gewesten niet mogen worden geheven; hij kan ook een door een Gemeenschap of een Gewest ingestelde belasting afschaffen of beperken, indien daartoe "de noodzakelijkheid blijkt".

6.B.3.1. Met toepassing van artikel 1, § 1, van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, beschikken de Gemeenschappen en de Gewesten over de volgende financiële middelen :

- 1° eigen niet-fiscale middelen;
- 2° een krediet ten laste van de Rijksbegroting;

- 3° ristöno's van de opbrengst van sommige bij de wet vastgestelde belastingen en heffingen;
- 4° een eigen fiscaliteit;
- 5° leningen.

Voor de afhandeling van het huidige beroep moeten alleen de ristöno's (artikel 1, § 1, 3°) en de eigen fiscaliteit (artikel 1, § 1, 4°) nader worden onderzocht.

6.B.3.2. De nationale overheid kan, krachtens artikel 1, § 1, 3° en de artikelen 9 tot 11 - afdeling IV van titel I - van de gewone wet van 9 augustus 1980, het geheel of een deel van de opbrengst van volgende nationale belastingen aan de Gewesten en Gemeenschappen toebedelen of ristöneren :

1. het kijk- en luistergeld;
2. de verkeersbelasting op autovoertuigen;
3. de belasting op spelen en weddenschappen;
4. de belasting op automatische ontspanningstoestellen;
5. de onroerende voorheffing;
6. de openingsbelasting op de slijterijen van gegiste dranken;
7. het registratierecht op de overdrachten van onroerende goederen.

Indien de ristöno's op voormelde belastingen niet volstaan, kan, overeenkomstig artikel 10, § 2, een deel van de personenbelasting worden toegewezen voor de vorming van de ristönobedragen.

De opsomming in de gewone wet van ristöneerbare belastingen is exhaustief. In de huidige stand van de wetgeving komen geen andere belastingen voor ristönering in aanmerking.

6.B.3.3. Afdeling V - (de artikelen 12 tot en met 16) - van de gewone wet van 9 augustus 1980 kent aan de Gemeenschappen en de Gewesten bovendien een beperkte fiscale bevoegdheid toe, die kan worden samengevat als volgt :

De raden van de Gemeenschappen en de Gewesten kunnen enerzijds opcentiemen heffen of kortingen toestaan met betrekking tot de belastingen die vatbaar zijn voor ristönering en die in artikel 10 van de gewone wet zijn opgesomd.

Krachtens artikel 12, § 2, van de gewone wet zijn de raden van de Gemeenschappen en de Gewesten niet gemachtigd tot het heffen van opcentiemen noch tot het toekennen van kortingen op andere belastingen en heffingen ten behoeve van het Rijk.

Anderzijds vermogen de Gemeenschappen en de Gewesten, wanneer één van de voor ristönering vatbare belastingen volledig is geristöneerd, vanaf het volgende begrotingsjaar :

- de aanslagvoet van die belastingen en heffingen te wijzigen;
- de belastbare materie, de heffingsgrondslag en de vrijstellingen te wijzigen, behoudens wat betreft de verkeersbelasting op de autovoertuigen en de belasting op de automatische ontspanningstoestellen.

6.B.3.4. Uit wat voorafgaat blijkt dat :

- a) aan de Gemeenschappen en de Gewesten door de Grondwet zelf een eigen fiscale bevoegdheid is toegekend onder het uitdrukkelijke voorbehoud dat de wet ten aanzien van die belastingen de uitzonderingen waarvan de noodzakelijkheid blijkt niet heeft bepaald of nadien niet bepaalt;
- b) aan de Gemeenschappen en de Gewesten de opbrengst van bepaalde nationale belastingen

alsmede een bijkomende beperkte fiscale bevoegdheid wordt toegekend door de gewone wet van 9 augustus 1980;

c) de Gemeenschappen en de Gewesten evenwel geen belastingen mogen heffen ten aanzien van materies die het voorwerp zijn van een nationale belasting, met uitzondering van wat te dien aanzien uitdrukkelijk bepaald is in de gewone wet van 9 augustus 1980.

6.B.4. De uitoefening van de toegekende eigen fiscale bevoegdheid door een Gemeenschap of door een Gewest mag nochtans geen afbreuk doen aan de begrenzing die inherent is aan de globale Staatsopvatting, zoals die tot uiting komt in de Grondwetsherziening van 1970 en 1980 en in de bijzondere en de gewone wetten van 8 en 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Uit het geheel van die teksten, en inzonderheid uit de bepalingen van artikel 6, § 1, VI, 3° en 4° - "in het kader van de nationale munt- en kredietpolitiek"; "onverminderd het normatief kader waarbinnen de economische bedrijvigheid en de concurrentie worden uitgeoefend" - blijkt dat het nieuwe Belgische staatsbestel berust op een economische en monetaire unie, d.i. het institutioneel kader van een uit deelgebieden opgebouwde economie, dat gekenmerkt wordt door een geïntegreerde markt (de zg. economische unie) en door de eenheid van de munt (de zg. monetaire unie).

Het bestaan van een economische unie impliceert in de eerste plaats het vrij verkeer van goederen en produktiefactoren 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 vrij verkeer belemmeren; dit geldt noodzakelijkerwijs voor alle interne douanerechten en alle heffingen met gelijke werking.

6.B.5. De tekst zelf van artikel 32 van het decreet van 7 oktober 1985 laat er geen twijfel over bestaan dat de ingestelde belasting een belasting is op de uitvoer van water - met uitzondering van water in flessen of blikjes - vanuit het Waalse Gewest naar het Vlaamse of het Brusselse Gewest : "Een taks ... wordt geïnd wanneer het oppervlakte- of grondwater ... naar buiten het Gewest wordt overgebracht... binnen het grondgebied van het Koninkrijk... met uitsluiting van het overbrengen naar andere Staten".

Het voorwerp van de bedoelde "taks" is wel degelijk "het overbrengen" van het water, en niet het winnen of het afnemen ervan. Hieruit vloeit voort dat die "taks" geen verband heeft met een prestatie waarvan zij de vergoeding zou zijn. De door artikel 31 opgelegde "taks" is niet de vergoeding van een dienst vanwege het Gewest; zij is dan ook geen retributie, maar een waar intern douanerecht.

Het feit dat de opbrengst van de taks krachtens de artikelen 24 tot 27 van het aangevochten decreet voor uitgaven bestemd wordt die (direct of indirect) de strijd tegen de verontreiniging van het oppervlaktewater ten doel hebben, brengt niet met zich mee dat de aard van de onderhavige taks wordt veranderd, die moet worden bepaald met betrekking tot het voorwerp van de belasting. Een en ander doet dan ook geen afbreuk aan de vaststelling dat genoemde taks een intern douanerecht uitmaakt.

Een dergelijk uitvoerrecht is strijdig met het vrij verkeer van goederen binnen een geïntegreerde markt; het is dan ook niet bestaanbaar met de door de hervorming der instellingen beoogde economische unie en kan niet worden ingepast in het globale kader van de Belgische staatsstructuur. Een dergelijk uitvoerrecht schendt inzonderheid de bepaling van artikel 6, § 1, VI, 4°, waarbij in een algemeen "normatief kader waarbinnen de economische bedrijvigheid en de concurrentie worden uitgeoefend" wordt voorzien. Hoewel die bepaling voorkomt in artikel 6, § 1, VI, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, waarin de bevoegdheid van de Gewesten inzake het economisch beleid is bepaald, geldt zij als een uitdrukkelijke uiting van de wil van de wetgever om een eenvormige basisregeling van de organisatie van de economie in een geïntegreerde markt te handhaven.

Artikel 32 van het decreet van 7 oktober 1985 schendt 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.

6.B.6. Artikel 110, § 3, van de Grondwet bepaalt :

"§ 3. Geen last of belasting kan door de provincie worden ingevoerd dan door een beslissing van haar raad. De wet bepaalt ten aanzien van de in het vorige lid bedoelde belastingen, de uitzonderingen waarvan de noodzakelijkheid blijkt. De wet kan de in het eerste lid bedoelde belastingen geheel of gedeeltelijk afschaffen".

Artikel 110, § 4, van de Grondwet bepaalt :

"§ 4. Geen last of belasting kan door de agglomeratie, de federatie van gemeenten en de gemeente worden ingevoerd dan door een beslissing van hun raad. De wet bepaalt ten aanzien van de in het vorige lid bedoelde belastingen, de uitzonderingen waarvan de noodzakelijkheid blijkt".

Artikel 32, § 4, van het decreet van 7 oktober 1985 bepaalt dat de provincies en gemeenten "geen taksen voor (het) opvangen, opnemen of andere op de in § 1 beoogde hoeveelheden water (mogen) innen".

Noch in de Grondwet, noch in de bijzondere wet van 8 augustus 1980, noch in de gewone wet van 9 augustus 1980 wordt aan de Gewesten of de Gemeenschappen enige normatieve bevoegdheid toegekend ter zake van de fiscaliteit van de provincies, de gemeenten, de agglomeraties of federaties van gemeenten.

Ten aanzien van de ondergeschikte besturen hebben de Gewesten geen andere normatieve bevoegdheden dan die welke hun worden toegewezen in artikel 6, § 1, VIII, en in artikel 7 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Geen van beide bepalingen heeft betrekking op belastingaangelegenheden.

Weliswaar wordt in artikel 7 "de organisatie van de procedures alsook de uitoefening van het administratief toezicht op de provincies, de gemeenten en de agglomeraties en federaties van gemeenten" aan de Gewesten opgedragen, zodat deze ten aanzien van de beslissingen van de ondergeschikte besturen met betrekking tot fiscale aangelegenheden kunnen optreden, meer bepaald door het al dan niet goedkeuren van hun verordeningen op het stuk van de belastingen. De Gewesten kunnen aan deze bepaling van de bijzondere wet echter niet de bevoegdheid ontlenen om rechtsbepalingen vast te stellen die ertoe zouden strekken belastingen, die door een ondergeschikt bestuur werden ingesteld, - geheel of ten dele - af te schaffen; die bevoegdheid is immers aan de wet voorbehouden.

Tenslotte kan de mogelijkheid die de Gewestraden krachtens artikel 10 van de bijzondere wet hebben om in de decreten rechtsbepalingen op te nemen met betrekking tot aangelegenheden waarvoor zij niet bevoegd zijn, geen toepassing vinden op bevoegdheden die de Grondwet aan de wet voorbehoudt.

De bepaling van artikel 32, § 4, van het decreet van 7 oktober 1985 schendt ook om deze redenen 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.

6.B.7. De bepalingen van de artikelen 32bis tot en met 35 van het decreet van 7 oktober 1985, alsmede de bepaling van artikel 79, in zover die betrekking heeft op de inwerkingtreding van de

artikelen 32 tot en met 35, zijn onlosmakelijk verbonden met de bepaling van artikel 32, en moeten derhalve eveneens worden vernietigd bij wijze van gevolgtrekking.

Ten aanzien van de overige, door de Vlaamse Executieve aangevoerde middelen

7.A. In de memorie van de Vlaamse Executieve worden drie middelen aangevoerd, die als volgt zijn geformuleerd :

7.A.1. Eerste middel

Schending van de artikelen 25bis en 107quater van de Grondwet, 6, § 1, II, 1° en V, 2° en VI, 4° en VI, 6° van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen, bevoegdheidsoverschrijding, het evenredigheidsbeginsel en het discriminatieverbod.

Doordat de bestreden artikelen 32 tot 35 van het decreet van 7 oktober 1985 een nieuwe gewestelijke belasting opleggen en de wijze van invorderen van deze gewestelijke belasting bepalen wanneer drinkbaar of "drinkbaar te maken" water, opgenomen of opgevangen in het Waalse Gewest, wordt "uitgevoerd" naar het Vlaamse of Brusselse Gewest.

Terwijl artikel 25bis van de Grondwet bepaalt dat de uitoefening van bepaalde machten door een verdrag of door een wet aan volkenrechtelijke instellingen kan worden opgedragen.

En terwijl door de goedkeuring van het verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap (Verdrag van 25 maart 1957, goedgekeurd door de wet van 2 december 1957) België bepaalde machten aan de Europese Gemeenschap heeft overgedragen, onder meer de organisatie van een gemeenschappelijke Europese markt, daarin begrepen het vrij verkeer van goederen en diensten.

En terwijl de bevoegdheid die het Waalse Gewest put uit artikel 6, § 1, II, 1° (bescherming van het leefmilieu) en artikel 6, § 1, V, 2° (zuivering van afvalwater) geïnterpreteerd moet worden in het licht van de andere bevoegdheidsverdelende artikelen van de bijzondere wet, onder meer artikel 6, § 1, II, 4°; dat door dit artikel aan het Gewest enkel de gewestelijke economische expansie wordt toevertrouwd, met inachtneming van de regels en de procedures vastgesteld door of krachtens de verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en met inachtneming van de normatieve bevoegdheid van de nationale overheid in verband met economische bedrijvigheid en concurrentie.

En terwijl artikel 6, § 1, VI, 6° (in fine) van de bijzondere wet bepaalt dat de Gewesten niet bevoegd zijn inzake prijsbeleid.

En terwijl het Waalse Gewest bij het opleggen van rechtsverplichtingen oog moet hebben voor de excessieve weerslag die deze hebben ten aanzien van de andere Gewesten, onder meer in het licht van het evenredigheidsbeginsel en het discriminatieverbod.

Zodat het Waalse Gewest niet bevoegd is een "uitvoerbelasting" te heffen ten aanzien van het Vlaamse en Brusselse Gewest, nu deze bevoegdheid door de uitvoering van artikel 25bis Grondwet en door artikel 6, § 1, VI, 4° bijzondere wet aan de Europese Gemeenschap is overgedragen, nu deze belasting afbreuk doet aan de Belgische economische unie waarbij de minimumvoorwaarden voor de economische bedrijvigheid door de nationale overheid worden vastgelegd, en nu in ieder geval dergelijke belasting een schending betekent van het evenredigheidsbeginsel en het discriminatieverbod die zich verzetten tegen het opleggen van een belasting met exclusieve weerslag in het Vlaamse en Brusselse Gewest.

7.A.2. Tweede middel

Schending van de artikelen 107quater en 110, § 2, van de Grondwet, 9 tot 16 van de gewone wet tot hervorming der instellingen van 9 augustus 1980, en bevoegdheidsoverschrijding.

Doordat de bestreden artikelen 32 tot 35 van het decreet van 7 oktober 1985 de wijze van invorderen van een nieuwe en niet door de wetgever voorgeschreven gewestelijke belasting instelt en bepaalt.

Terwijl de ingestelde belasting geen verband houdt met een aangelegenheid die tot de bevoegdheid van het Waalse Gewest behoort.

En terwijl het feit dat het Rijk geen belasting heeft ingesteld op de "export" van drinkbaar water uit Wallonië naar Vlaanderen en Brussel niet kan gelijkgesteld worden met de in de Grondwet en de gewone wet omschreven hypothese dat het Gewest bevoegd is een nieuwe belasting te heffen wanneer geen rijksbelasting bestaat.

Zodat de ingeroepen rechtsregelen werden geschonden.

7.A.3. Derde middel

Schending van de artikelen 107quater van de Grondwet, 19, § 3 en 2 van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen en bevoegdheidsoverschrijding, het evenredigheidsbeginsel en het discriminatieverbod.

Doordat de bestreden artikelen 32 tot 35 van het decreet een nieuwe gewestelijke belasting opleggen bij "uitvoer" naar het Vlaamse en Brusselse Gewest van drinkbaar of drinkbaar te maken water, geproduceerd in het Waalse Gewest.

Terwijl het toepassingsgebied van de decreten van de Waalse gewestraad inzake de plaatsgebonden aangelegenheden beperkt is tot het Waalse Gewest (artikel 19, § 3 en artikel 2 van de bijzondere wet).

En terwijl de heffing van een "uitvoerbelasting", waarvan het technisch kenmerk is dat ze verrekend wordt in de prijs van het uitgevoerde produkt, in feite als werkelijk voorwerp heeft het vestigen van een belasting op de gebruiker van het naar Vlaanderen en Brussel uitgevoerde Waalse water.

En terwijl het feit dat de uitvoer naar derde-landen niet wordt belast aan toont dat het de reële bedoeling is van het Waalse Gewest enkel een belasting te heffen op de inwoners van Vlaanderen en Brussel die Waals water gebruiken.

En terwijl, minstens, het Waalse Gewest bij het opleggen van een "milieubelasting" oog moet hebben voor de excessieve weerslag die deze heeft ten aanzien van de andere Gewesten bij het uitoefenen van hun bevoegdheid (evenredigheidsbeginsel en discriminatieverbod).

Zodat nu een belasting wordt gevestigd in een gebied waar het Waalse Gewest, *ratione loci*, onbevoegd is, de ingeroepen rechtsregelen worden geschonden, minstens de evenredigheidsregel niet werd in acht genomen.

7.B. Het is niet nodig die in de memorie van de Vlaamse Executieve aangevoerde middelen te onderzoeken, aangezien zij niet kunnen leiden tot een ruimere vernietiging.

OM DEZE REDENEN

HET HOF

vernietigt :

- 1) de artikelen 32 tot 35 van het decreet van het Waalse Gewest van 7 oktober 1985 "inzake de bescherming van het oppervlaktewater tegen vervuiling" ("sur la protection des eaux de surface contre la pollution");
- 2) artikel 70 van voormeld decreet, in zover artikel 3, § 2, van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging hierbij wordt opgeheven voor het Waalse Gewest;
- 3) artikel 79 van voormeld decreet, in zover het betrekking heeft op de inwerkingtreding van de artikelen 32 tot 35;

verwerpt het beroep voor het overige.

Aldus uitgesproken in het Frans, in het Nederlands en in het Duits, conform artikel 55 van de organieke wet van 28 juni 1983, ter openbare terechtzitting van 25 februari 1988.

De griffier,

De voorzitter,

H. VAN DER ZWALMEN

E. GUTT