

Rolnummer 417
Arrest nr. 41/93 van 3 juni 1993

A R R E S T

---

*In zake* : het beroep tot vernietiging van de artikelen 3, 4 en 5 van het decreet van het Waalse Gewest van 25 juli 1991 « relatif à la taxation des déchets en Région wallonne » (met betrekking tot de belasting op de afvalstoffen in het Waalse Gewest), ingesteld door A.M. Begaux-Lateur en medeverzoeksters.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters F. Debaedts en M. Melchior en de rechters L. De Grève, L.P. Suetens, L. François, P. Martens, en J. Delruelle, bijgestaan door de griffier H. Van der Zwalmen, onder het voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\*   \*   \*

## I. *Onderwerp van de vordering*

Bij een verzoekschrift van 19 mei 1992 dat aan het Hof is gericht bij een op dezelfde dag ter post aangetekende brief en ter griffie is ontvangen op 20 mei 1992, vorderen Anne-Marie Begaux-Lateur, toneelspeelster, verblijvend rue de la Chistrée 15 te 5190 Spy; Martine Dardenne, senator, verblijvend rue de la Jussière 2 te 5670 Vierves-sur-Viroin; Catherine Maas, belastingconsulente, verblijvend rue de Rotheux 152 te 4100 Seraing; Anne-Marie Schoffers-Braun, zonder beroep, verblijvend Heidkopf 11 te 4720 Kelmis; Pascale Toussaint, bediende, verblijvend rue Froidbise 12 te 5300 Coutisse; Viviane Watteau, verpleegster, verblijvend Trou Chenevrau 34 te 6880 Aubysur-Semois en de vereniging zonder winstoogmerk «Die Raupe», waarvan de zetel gevestigd is te 4700 Eupen, Pavestraße 29, de vernietiging van de artikelen 3, 4 en 5 van het decreet van het Waalse Gewest van 25 juli 1991 «relatif à la taxation des déchets en Région wallonne» (met betrekking tot de belasting op de afvalstoffen in het Waalse Gewest), dat bekendgemaakt is in het *Belgisch Staatsblad* van 20 november 1991.

## II. *De rechtspleging*

Bij beschikking van 20 mei 1992 heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetel aangewezen conform de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

De rechters-verslaggevers hebben geoordeeld dat er ten deze geen reden was om de artikelen 71 en volgende van de voormelde bijzondere wet toe te passen.

Van het beroep is kennisgegeven conform artikel 76 van de voormelde bijzondere wet bij op 16 juni 1992 ter post aangetekende brieven, die op 17, 18 en 19 juni 1992 aan de geadresseerden ter hand zijn gesteld.

Het bij artikel 74 van de voormelde bijzondere wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 17 juni 1992.

De termijn bedoeld in artikel 85, eerste lid, van de organieke wet is met 30 dagen verlengd bij beschikking van de voorzitter van 30 juli 1992, gewezen op verzoekschrift van de Waalse Gewestexecutie ve.

De Waalse Gewestexecutieve, vertegenwoordigd door haar voorzitter, met ambtswoning te 5100 Namen, rue Mazy 25-27, heeft een memorie ingediend bij op 2 september 1992 ter post aangetekende brief.

Een afschrift van die memorie is conform artikel 89 van de organieke wet overgezonden bij op 14 september 1992 ter post aangetekende brieven, die op 15 september 1992 aan de geadresseerden ter hand zijn gesteld.

De verzoekende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend bij op 15 oktober 1992 ter post aangetekende brief.

Bij beschikking van 17 november 1992 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest dient te worden gewezen, verlengd tot 19 mei 1993, en bij beschikking van 18 mei 1993, tot 19 november 1993.

Bij beschikking van 7 januari 1993 is rechter J. Delruelle aangewezen om de zetel aan te vullen ter vervanging van rechter D. André, die tot voorzitter van het Hof is verkozen en later in ruste is gesteld.

Bij beschikking van 25 maart 1993 is rechter L. François aangewezen om de zetel aan te vullen ter vervanging van rechter M. Melchior, toen waarnemend voorzitter en later verkozen tot voorzitter van het Hof.

Bij beschikking van 25 maart 1993 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 21 april 1993.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen, die, evenals hun advocaten, van de datum van de terechtzitting op de hoogte zijn gebracht bij op 26 maart 1993 ter post aangetekende brieven, die op 29 maart 1993 aan de geadresseerden ter hand zijn gesteld.

Op de terechtzitting van 21 april 1993 :

- zijn verschenen :
- . Mr. A. Lebrun, advocaat bij de balie te Luik, voor de verzoekende partijen;
- . Mr. V. Thiry, advocaat bij de balie te Luik, voor de Waalse Gewestexecutieve;
- hebben de rechters P. Martens en L.P. Suetens verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

De rechtspleging is gevoerd conform de artikelen 62 en volgende van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, die betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Hof.

### *III. Onderwerp van de bestreden bepalingen*

Het decreet van 25 juli 1991 stelt een belasting in op de afvalstoffen in het Waalse Gewest. Het voert twee onderscheiden stelsels van belasting in naargelang het om huishoudelijke dan wel niet-huishoudelijke afvalstoffen gaat. De huishoudelijke afvalstoffen zijn onderworpen aan een forfaitaire belasting van 1000 frank per gebouw of per gedeelte van een gebouw dat als privé-woning wordt gebruikt, welk bedrag tot 300, 600 en 900 frank wordt verminderd indien het gebouw respectievelijk slechts een, twee of drie bewoners telt. Op de niet-huishoudelijke afvalstoffen wordt een belasting geheven van 5000 frank per ton afvalstoffen.

De bestreden bepalingen hebben betrekking op de huisvuilbelasting. Zij handelen over de oorzaak van de belasting (artikel 3), de vaststelling van de belastingplichtigen (artikel 4) en het tarief ervan (artikel 5).

### *IV. In rechte*

#### *Ten aanzien van de ontvankelijkheid*

A.1. Het beroep is ingesteld door zes natuurlijke personen en één vereniging, die bij hun verzoekschrift geen document hadden gevoegd ten bewijze van hun hoedanigheid en hun bekwaamheid om beroep tot vernietiging in te stellen, en die er geen bijzonder gegeven in hadden vermeld waaruit hun belang bij het beroep blijkt.

A.2.1. De Waalse Gewestexecutieve stelt dat de verzoekende partijen, daar zij niet reeds bij de verzending

van hun verzoekschrift van hun belang hebben doen blijken, niet aan de vereisten van artikel 107<sup>ter</sup> van de Grondwet en artikel 2 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof voldoen. De Executieve voegt daaraan toe dat het onverenigbaar zou zijn met het beginsel van het tegensprekelijk debat indien het hun zou worden toegestaan van hun belang, dat niet als een vermoeden kan gelden, te doen blijken in hun memorie van antwoord of zelfs mondeling op de terechtzitting, omdat de Executieve er met geen proceduregeschrift op zou kunnen antwoorden.

A.2.2. Wat de v.z.w. « Die Raupe » betreft, doet de Executieve opmerken dat zij niet alleen niet de bewijzen levert die door de rechtspraak van het Hof worden vereist ten aanzien van rechtspersonen die zich op een collectief belang beroepen, maar dat zij niet van haar hoedanigheid en haar bekwaamheid om in rechte te treden heeft doen blijken, aangezien zij noch de bij artikel 7, derde lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 vereiste documenten heeft overgelegd, noch de documenten waaruit zou blijken dat de verzoekende partij voldoet aan de wettelijke vereisten betreffende de verkrijging van de rechtspersoonlijkheid door rechtspersonen, betreffende de formaliteiten die zij moeten vervullen om zich op die rechtspersoonlijkheid ten aanzien van derden te beroepen en betreffende de beslissing die door hun desbevoegd orgaan moet worden genomen om een vernietigingsberoep in te stellen.

De Executieve besluit daaruit dat het beroep niet-ontvankelijk is wat alle verzoekende partijen betreft.

A.3.1. In hun memorie van antwoord voeren de beroep instellende natuurlijke personen aan dat hun belang in de hele uiteenzetting van de feiten van hun verzoekschrift doorschemert, dat de forfaitaire berekening van de huisvuilbelasting voor hen ongunstig is in zoverre zij zelf blijk geven « van een handelwijze die gericht is op recuperatie en recycling van afvalstoffen, waarbij het volume residuaire afvalstoffen op evenredige wijze wordt verminderd en aldus aanzienlijk wordt afgeweken van het (...) gemiddelde dat als grondslag zou hebben gediend voor het bepalen van een forfaitaire belastingheffing ». Het bewijs van die handelwijze zou worden geleverd door het feit dat de verzoekende partijen behoren tot politieke formaties of tot verenigingen die recycling en recuperatie van afvalstoffen uitdrukkelijk aanprijzen. Zo is een van de verzoekende partijen federaal secretaris bij Ecolo, een andere is gemeenteraadslid voor Ecolo in Seraing, een andere is « al heel lang een zeer actieve Ecolomilitante, welbekend in Andenne » en alle verzoekende partijen maken deel uit van « diverse verenigingen ter bescherming van het leefmilieu, te veel om op te sommen ». Zij stellen dat zij belang hebben een forfaitaire belasting aan te vechten « waarvan de ongelijkheid (...) voor hen (...) ongunstig is ten aanzien van de inspanningen die zij leveren om de huisvuilmassa te verminderen - inspanningen die op het terrein zeer gemakkelijk te controleren zijn ».

A.3.2. De v.z.w. « Die Raupe » heeft bij haar memorie van antwoord de documenten gevoegd waaruit volgens haar blijkt dat zij aan de wettelijke vereisten heeft voldaan betreffende haar hoedanigheid om in rechte te treden en de rechtspersoonlijkheid van rechtspersonen. Zij beklemtont dat haar maatschappelijk doel gericht is op de bescherming en het beheer van het leefmilieu, inzonderheid op het vlak van de selectieve ophalingen van recycleerbare of voor hergebruik geschikte afvalstoffen. Zij stelt dat de forfaitaire belasting van die aard is « dat de motivatie van de belastingplichtigen erdoor wordt verminderd, zoniet teniet wordt gedaan, in zoverre hun houding die erop gericht is de residuaire huisvuilmassa te verminderen, niet wordt gecompenseerd door een aanpassing van de belasting (niet-naleving van het principe dat de vervuiler betaalt) ».

A.3.3. De verzoekende partijen betwisten dat het beginsel van het tegensprekelijk debat werd geschonden vermits hun kennelijk belang af te leiden viel uit de bewoordingen van hun verzoekschrift en de elementen die zij in hun memorie van antwoord ontwikkelen het tegensprekelijk karakter van de rechtspleging hoe dan ook verzekeren.

B.1. De beroep instellende natuurlijke personen, die allen woonachtig zijn in het Waalse Gewest, zijn aan de betwiste belasting onderworpen. Zij laten aldus blijken van een belang om een belasting aan te vechten die zij vanwege het forfaitaire karakter als discriminerend te hunnen aanzien ervaren.

In zoverre het beroep door de zes natuurlijke personen is ingesteld, is het ontvankelijk.

B.2.1. De v.z.w. «Die Raupe » heeft als bijlage bij haar memorie van antwoord overgelegd : haar statuten, die bekendgemaakt zijn in het *Belgisch Staatsblad* van 13 december 1984, de huidige samenstelling van haar raad van bestuur, zoals die bekendgemaakt is in het *Belgisch Staatsblad* van 27 april 1990, de lijst van haar leden alsmede het bewijs van de neerlegging ervan op de griffie van de rechtbank van eerste aanleg te Eupen op 20 mei 1992 en een uittreksel van de beslissing van haar raad van bestuur van 7 mei 1992 tot instelling van onderhavig beroep. Zij toont hiermee aan voldaan te hebben aan de formaliteiten die worden vereist om de rechtspersoonlijkheid te verkrijgen en zich daar ten aanzien van derden op te beroepen. Zij toont ook aan dat de beslissing het beroep in te stellen regelmatig binnen de wettelijke termijn is genomen. Hoewel het te betreuren is dat de verzoekende partij geen van die elementen als bijlage bij haar verzoekschrift heeft verschaft, voorziet geen enkele bepaling van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof in een sanctie wanneer een verzoekende partij dergelijke documenten pas als bijlage bij haar memorie van antwoord neerlegt. De Executieve heeft zich trouwens in dat verband nader kunnen verklaren op de terechtzitting van 21 april 1993, zodat het beginsel van het tegensprekelijk debat niet werd miskend.

B.2.2. Indien een vereniging zonder winstoogmerk die zich op een collectief belang beroept toegang wenst tot het Hof, is vereist dat het maatschappelijk doel van de vereniging van bijzondere aard is en derhalve onderscheiden van het algemeen belang; dat het collectief belang niet tot de individuele belangen van de leden is beperkt; dat het maatschappelijk doel door de bestreden norm kan worden geraakt; dat dit maatschappelijk doel werkelijk wordt nagestreefd, wat moet blijken uit de concrete activiteiten van de vereniging; dat de vereniging blijk geeft van een duurzame activiteit, zowel in het verleden als in het heden.

B.2.3. De beroep instellende v.z.w. is in 1984 opgericht. Zij heeft, naar luid van artikel 3 van haar statuten, tot doel ertoe bij te dragen :

«- de kennis van de ecologie op alle niveaus van de samenleving te verspreiden en de toepassing van die kennis in het leven van elke dag te bevorderen;  
- de wereldwijde maatschappij- en milieucrisis te bestrijden;  
- door een doelgerichte bewustmaking alle mensen de mogelijkheid te bieden om zelf over hun toekomst te beslissen.

De vereniging wendt te dien einde alle middelen aan die zij geschikt acht; zij kan onder meer de

nodige lokalen verwerven of huren alsook personeel aanwerven. »

B.2.4. De v.z.w. «Die Raupe » beroept zich niet op haar hoedanigheid van belastingplichtige om de betwiste belasting aan te vechten. Zij laat enkel gelden dat die belasting het principe dat de verbruiker betaalt niet correct toepast. De omstandigheid dat een fiscale bepaling, naar het oordeel van de verzoekende partij, haar maatschappelijk doel onvoldoende ten goede komt, verleent haar geen rechtstreeks belang om die bepaling aan te vechten. In zoverre het beroep is ingesteld door de v.z.w. « Die Raupe », is het niet ontvankelijk.

## Ten gronde

A.4.1. De verzoekende partijen voeren als enig middel de schending aan van de artikelen 6 en 6bis van de Grondwet.

« In zoverre artikel 5 een stelsel van forfaitaire belasting instelt op de huishoudelijke afvalstoffen dat zonder onderscheid de belastingplichtigen treft, ongeacht het volume van de geproduceerde afvalstoffen, de aard ervan en de wijze die wordt gekozen om ze te verwijderen,

In zoverre ondanks de nagestreefde doelstellingen de belasting een discriminatie invoert ten aanzien van de grote huishoudelijke vervuilers en die welke een kleinere hoeveelheid afvalstoffen produceren,

Zodat het principe van de gelijkheid voor de belastingen wordt miskend.

Dat voor het overige, en subsidiair, artikel 5, § 3, ten aanzien van de geformuleerde *ratio legis*, de gemeenschappen van meer dan drie personen op forfaitaire en zuiver onverantwoorde wijze belast. »

A.4.2. De verzoekende partijen geven te kennen dat volgens de memorie van toelichting de auteurs van het decreet ervan hebben afgezien een evenredige belasting op te leggen wegens het hoge aantal vervuilers, de moeilijkheid om ze te identificeren en de kleine hoeveelheid afvalstoffen die door ieder van hen wordt voortgebracht. De verzoekende partijen stellen nochtans dat uit experimenten in België en in het buitenland is gebleken dat het niet onmogelijk is het principe « de vervuiler betaalt » te laten gelden door de vuilnisbakken te wegen of de producent te laten betalen op grond van het aantal vuilniszakken dat hij gebruikt.

Weliswaar, voegen de verzoekende partijen daaraan toe, wordt het forfaitaire karakter van de belasting afgezwakt door artikel 35 van het decreet, volgens hetwelk de opbrengst van de belasting op het huisvuil geheel of gedeeltelijk kan worden terugbetaald aan de gemeenten en de verenigingen van gemeenten die de sortering, de recycling en de valorisatie van de afvalstoffen op hun grondgebied bevorderen. Maar door dat terugbetalingsstelsel krijgt de belasting niet de aanmoedigingsfunctie die vereist wordt door het principe « de vervuiler betaalt ». De verzoekende partijen herinneren aan de bezwaren van de afdeling wetgeving van de Raad van State, volgens welke het forfaitaire stelsel de ontradingsfunctie van de belasting tenietdoet. De aan de gemeenten of de verenigingen van gemeenten gedane terugbetalingen zullen het slechts mogelijk maken het nagestreefde doel te bereiken indien de burgers zelf zich inschakelen in de initiatieven die zullen worden genomen, of het nu gaat om de installatie van containerparken, de organisatie van selectieve vuilnisophalingen of om sensibiliseringsdagen. Maar wegens het forfaitaire karakter ervan zal van de belasting geen aanmoedigend effect uitgaan op de belastingplichtige die, integendeel, in de overtuiging dat hij voldoende betaalt om van zijn afvalstoffen te worden ontdaan, er niet toe zal worden aangemoedigd zijn gedrag te wijzigen en misschien zelfs van de inspanningen zal afzien die hij zich in het verleden spontaan heeft getroost. De verzoekende partijen betwisten eveneens de herverdelende functie van de belasting.

A.4.3. Om het discriminerende karakter van de belasting aan te tonen herinneren de verzoekende partijen aan een arrest van de Raad van State volgens hetwelk het beginsel van de gelijkheid voor de belastingen wordt geschonden indien blijkt dat een belasting wordt geheven van belastingplichtigen die zich in aanmerkelijk onderscheiden situaties bevinden (arrest nr. 32.370). De verzoekende partijen beroepen zich eveneens op het arrest nr. 10/92 waarbij het Hof een forfaitaire belasting heeft vernietigd die niet voldoende rekening hield met de onderscheiden situaties van de belastingplichtigen op wie zij toepasselijk was. De verzoekende partijen voegen eraan toe dat het terugbetalingsstelsel waarin artikel 35 van het decreet voorziet de belastingplichtige afhankelijk maakt van de dynamiek van zijn lokale overheid, waardoor de kans bestaat dat in sommige gemeenten afgeleide ongelijkheden in het leven worden geroepen naargelang de aangemoedigde initiatieven er al dan niet zullen worden genomen.

A.4.4. De verzoekende partijen stellen dat het discriminerende karakter van de belasting nog wordt versterkt door de bedragen die vastgesteld zijn in artikel 5, § 3, en die verschillen niet met de hoeveelheid afvalstoffen, de aard ervan of de middelen die worden aangewend om ze te verwijderen, maar met het aantal bewoners per woning.

A.4.5. Tenslotte wordt volgens de verzoekende partijen, ondanks de bepaling van artikel 3 dat de oorzaak van de belasting het ontstaan van huishoudelijke afvalstoffen is, de belasting geheven op grond van het gebruik

van een goed als privé-woning in plaats van op grond van de hoeveelheid voortgebrachte afvalstoffen, zoals de afdeling wetgeving van de Raad van State in haar advies heeft beklemtoond. De verzoekende partijen leiden daaruit af dat artikel 3 alsmede artikel 4, dat naar dezelfde concepten verwijst, niet los gezien kunnen worden van artikel 5, en dat zij alle drie moeten worden vernietigd.

A.5.1. De Waalse Gewestexecutieve antwoordt dat met betrekking tot een huisvuilbelasting moeilijk beweerd kan worden dat de belastingplichtigen zich in wezenlijk verschillende categorieën bevinden; dat de vaststelling van een forfaitair bedrag gebaseerd is op studies waaruit een gemiddelde produktie van huisvuil per inwoner van 300 kg per jaar blijkt; dat bij een evenredig stelsel die verschillen hoe dan ook zouden blijven bestaan; dat dus niet kan worden beweerd dat de bestreden bepaling discriminerend is.

De Executieve beklemtoont de moeilijkheden die een stelsel van evenredige belasting voor het bestuur met zich zou meebrengen : het wegen of tellen van zakken met huisvuil zou immers aanzienlijke kosten teweegbrengen.

A.5.2. De Executieve herinnert eraan dat de decreetgever drie doelstellingen nastreeft : een budgettaire, een aanmoedigende en een herverdelende, en dat die doelstellingen rechtmatig zijn.

Weliswaar, voegt de Executieve eraan toe, blijkt uit experimenten dat een evenredige belasting mogelijk was, maar de gewestelijke wetgever heeft daarvan afgezien om de nefaste gevolgen ervan te voorkomen : een totaal gebrek aan goed nabuurschap en het optreden van veelvuldig sluikstorten.

A.5.3. Wat de bezwaren tegen artikel 5, § 3, betreft stelt de Executieve vast dat de verzoekende partijen niet van hun belang bij het middel doen blijken en zij niet aangeven waardoor het gelijkheidsbeginsel zou zijn geschonden.

A.5.4. Ten aanzien van het principe « de vervuiler betaalt » merkt de Executieve op dat de verzoekende partijen er zich uitgebreid op beroepen maar er geen middel uit afleiden waarin een schending van de artikelen 6 en *bis* van de Grondwet wordt aangevoerd. Het beginsel, dat geformuleerd is in artikel 130R, § 2, van het Verdrag van Rome, heeft volgens de Executieve geen normatieve waarde en verleent geen recht aan particulieren. Hetzelfde geldt voor de EEG-richtlijn van de Raad van Ministers nr. 75/442 van 15 juli 1975.

A.5.5. In zeer ondergeschikte orde voegt de Executieve eraan toe dat het stelsel van terugbetaling aan de gemeenten, dat bij artikel 35 wordt georganiseerd, het aanmoedigend aspect van de belasting concreetiseert.

De Executieve stelt dat het beginsel « de vervuiler betaalt » wordt toegepast in zoverre de belastingplichtige wel degelijk de afvalstoffenproducent is en dat de belasting op grond van de bewoning van een goed wordt berekend, niet om die bewoning zelf te belasten, maar omdat daardoor afvalstoffen worden voortgebracht.

A.6.1. In hun memorie van antwoord herinneren de verzoekende partijen aan de Europese teksten die het beginsel « de vervuiler betaalt » ten uitvoer leggen, met name de aanbeveling van de Raad nr. 75/436 van 3 maart 1975 betreffende de toerekening van de kosten en het optreden van de overheid op milieugebied. Zij beklemtonen dat de aanbevelingen niet zonder enig rechtsgevolg zijn en dat de nationale rechters ze in overweging moeten nemen bij de interpretatie van nationale bepalingen conform de lering van het Grimaldi-arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen van 13 december 1989. De verzoekende partijen herinneren aan het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State, die duidelijk heeft geconcludeerd dat het voormelde beginsel door de bestreden bepalingen werd geschonden.

A.6.2. Ten aanzien van het discriminerende karakter van de belasting antwoorden de verzoekende partijen dat de forfaitaire belasting uitgaat van een gemiddelde produktie van 300 kg afval per inwoner terwijl de werkelijke produktie van huisvuil sterke schommelingen vertoont afhankelijk van diverse criteria die zowel met de levensstijl als met het milieubewustzijn van eenieder verband houden.

De verzoekende partijen stellen dat het lage bedrag van de belasting het ongelijke karakter ervan niet tenietdoet.

A.6.3. De verzoekende partijen stellen dat de vermeende moeilijkheden om een evenredige belasting te heffen niet onoverkomelijk zijn. Zij citeren als voorbeeld de belasting op de vuilniszakken voor stedelijk afval die in Zwitserland wordt geheven en beklemtoont dat die methode van belasting daar niet de door de Executieve



aangehaalde kwalijke gevolgen heeft gehad.

A.6.4. Tenslotte herhalen de verzoekende partijen dat zij belang hebben om artikel 5, § 3, te bestrijden, dat de hoogte van de belasting afstemt op het aantal bewoners van het belaste pand. De verzoekende partijen doen opmerken dat de meeste grote gezinnen uit twee volwassenen en uit kinderen bestaan, dat een gezin met vijf kinderen een belasting van 150 frank per persoon zal betalen, dat wil zeggen de helft van wat een alleenstaande betaalt en dat, ook al is die nauwgezet, hij gestraft wordt ten opzichte van een gezin met zeven personen, zeker wanneer dat gezin geen enkele zorg betoont om het voortbrengen van afvalstoffen te beperken.

B.3.1. Het bestreden decreet van 25 juli 1991 stelt een afvalstoffenbelasting in waarvan het stelsel verschilt volgens de aard van de afvalstoffen. Op niet-huishoudelijke afvalstoffen wordt een evenredige belasting van 5.000 frank per ton geheven. Huishoudelijke afvalstoffen worden forfaitair belast, volgens de regeling die is vastgesteld in de volgende drie aangevochten bepalingen :

« Art. 3. De belasting op het huisvuil vloeit voort uit het ontstaan van afvalstoffen te wijten aan het permanent of tijdelijk bewonen van een gedeelte of het geheel van een gebouw dat als privé-woning gebruikt wordt en in het Waalse Gewest gelegen is.

Art. 4. Zijn de belasting op het huisvuil solidair plichtig de eigenaar, de bezitter, de erfpachter, de houder van een opstalrecht, de vruchtgebruiker, de houder van een gebruiks- of bewoningsrecht en de huurder van het geheel of van een gedeelte van een gebouw dat als privé-woning gebruikt wordt en in het Waalse Gewest gelegen is.

Art. 5. § 1. Het bedrag van de belasting op het huisvuil wordt vastgesteld op 1.000 F per gebouw of per gedeelte van een als privé-woning bewoond gebouw.

§ 2. Niettegenstaande elk tegenstrijdig bewijs worden geacht een privé-woning te bewonen de personen die, volgens hun inschrijving in het gemeentelijk bevolkingsregister, hun woonplaats op dat adres hebben.

§ 3. In afwijking van § 1 wordt het bedrag van de belasting vastgesteld op :

1° 300 F wanneer de privé-woning slechts één bewoner telt;

2° 600 F wanneer de privé-woning twee bewoners telt;

3° 900 F wanneer de privé-woning drie bewoners telt. »

B.3.2. Tegen de forfaitaire belasting had de afdeling wetgeving van de Raad van State bezwaren omdat, hoewel in artikel 3 als feit waaruit de belasting ontstaat het voortbrengen van afvalstoffen werd aangegeven, de artikelen 4 en 5 er veeleer van uitgingen dat de belasting geheven wordt op het betrekken van een goed als woning, zonder dat, anders dan bij de regeling voor niet-huishoudelijke afvalstoffen, rekening wordt gehouden met de hoeveelheid ontstane afvalstoffen, de aard en de wijze van verwijdering ervan. De Raad van State concludeerde in het advies dat een dergelijk stelsel niet kan worden toegelaten, omdat het niet conform de principes van het gemeenschapsrecht betreffende de afvalstoffen is, niet strookt met het principe « de vervuiler betaalt »

vermits het ontradende aspect van de belasting verdwijnt, en bovendien in strijd is met het gelijkheidsbeginsel in zoverre volgens dat beginsel ongelijksoortige situaties onderscheiden dienen te worden behandeld. (Advies L. 20.364/9 van 18 januari 1991, *Gedr. St.*, C.R.W., 1990-1991, nr. 253-1, bijlage 1, pp. 21 tot 23).

B.3.3. In de memorie van toelichting van het bestreden decreet hebben de auteurs ervan op de bezwaren van de Raad van State geantwoord. Om het verschil in behandeling tussen de huishoudelijke en de niet-huishoudelijke afvalstoffen te verantwoorden, hebben zij eerst aangevoerd dat het gemakkelijk is huishoudelijke afvalstoffen te identificeren en het moeilijk, zelfs onmogelijk is niet-huishoudelijke afvalstoffen te identificeren, maar dat het gemakkelijk is de stortplaatsen te identificeren waarop de industriële afvalstoffen zich bevinden. Het onderscheid zou dus verantwoord zijn door een vereiste van doeltreffendheid. De auteurs hebben vervolgens opgemerkt dat een evenredig stelsel discriminerend zou zijn voor de Waalse gezinnen : aangezien het Gewest geen invoerbelasting op afvalstoffen kan heffen, zouden enkel de Waalse gezinnen indirect de kosten voor de verwijdering van alle, Waalse of andere, afvalstoffen dragen die zich op het grondgebied van Wallonië bevinden. Zij hebben beklemtoond dat een evenredige belasting de inspanningen teniet zou doen die in Brussel en in Vlaanderen zijn geleverd om een actief recyclingsbeleid ingang te doen vinden vermits de verwijdering in Wallonië minder duur zou worden. De auteurs hebben gewag gemaakt van het hoge aantal vervuilers en de kleine hoeveelheid huishoudelijke afvalstoffen die eenieder produceert, zodat een nauwe correlatie tussen de geproduceerde hoeveelheid en de gevraagde fiscale bijdrage haast onmogelijk was.

De auteurs hebben zich beroepen op de onmogelijkheid dat gezinnen zelf de investeringen zouden doen die noodzakelijk zijn voor het bestrijden van de vervuiling, terwijl de belasting het de overheid mogelijk zou maken aan dergelijke investeringen in hun geheel het hoofd te bieden. De auteurs zijn nader ingegaan op de vastgestelde maatregelen, met name de terugbetalingen aan de gemeenten volgens hun beleid inzake preventie, sensibilisering, selectieve huisvuilophalingen en recycling. Tenslotte hebben zij bij hun commentaar op artikel 5 de klemtoon erop gelegd dat het momenteel niet mogelijk noch financieel haalbaar leek de vervuilingslast van elk particulier gezin te bepalen (*Gedr. St.*, C.R.W., 1990-1991, nr. 253-1, pp. 4 tot 6).

B.3.4. Is een afvalstoffenbelasting ingegeven door het principe «de vervuiler betaalt », dan neemt zij het niet-discriminatiebeginsel alleen dan in acht wanneer zij diegenen belast die vervuilen en

wanneer zij rekening houdt met de mate waarin elke belastingplichtige aan de hinder bijdraagt waartegen de belasting tracht op te komen. Met toepassing van dat beginsel heeft de decreetgever een belasting ingesteld die, inzake niet-huishoudelijke afvalstoffen, berekend wordt volgens de door iedere belastingplichtige geproduceerde hoeveelheid afvalstoffen. Daartegenover staat dat, wat het huisvuil betreft, hij heeft geconcludeerd tot de onmogelijkheid momenteel een evenredige belasting in te stellen om de redenen die in B.3.3 zijn samengevat.

B.3.5. De decreetgever bereikt, door de gezinnen te belasten, diegenen die de vervuilers zijn inzake huishoudelijke afvalstoffen. Door de belasting op een hoogte vast te stellen die niet volgens de door elk gezin geproduceerde hoeveelheid afvalstoffen, maar volgens het aantal personen schommelt waaruit het gezin bestaat, is de decreetgever van de veronderstelling uitgegaan dat de hoeveelheid voortgebrachte afvalstoffen verschilt naargelang van het aantal personen. Hij heeft aldus gekozen voor een wijze van belasting die zich in theorie beroept op een toepassing van het beginsel dat de vervuiler betaalt, maar het in feite slechts onvolkomen bereikt. Hij heeft die keuze verantwoord door aan te voeren dat de invoering van een evenredige belasting op praktische moeilijkheden stuitte, die hij onoverkomelijk heeft geacht.

B.3.6. De wijze van forfaitaire belasting die door de decreetgever is ingevoerd heeft niet de ontradende of aanmoedigende uitwerking van een evenredige belasting, omdat zij namelijk geen rekening houdt met de inspanningen die elk gezin levert om zijn produktie van afvalstoffen te beperken. Maar het staat aan de decreetgever, indachtig de eisen waaraan de Raad van State hem had herinnerd, te beslissen of het, wat het huisvuil betreft, mogelijk was een evenredige belasting in te stellen die vergelijkbaar is met die welke op de niet-huishoudelijke afvalstoffen wordt geheven.

B.3.7. Het Hof beschikt niet over een beoordelingsvrijheid die soortgelijk is aan die van democratisch verkozen vergaderingen. Het zou zich in de plaats stellen van de decreetgever indien het zich in zijn plaats uitsprak over de gegrondheid van de overwegingen die in de memorie van toelichting van het bestreden decreet zijn geformuleerd met betrekking tot de uitgaven die een evenredige belasting teweeg zou brengen, de technische moeilijkheden van de organisatie ervan, de twijfels die men kan hebben over de doeltreffendheid ervan en de « kwalijke gevolgen » die zij zou kunnen hebben. Binnen de grenzen van zijn toetsing stelt het Hof evenwel vast dat die overwegingen niet op een kennelijk onredelijke beoordeling steunen.

B.3.8. De decreetgever heeft, door alle gezinnen tegen hetzelfde tarief te belasten en door het bedrag van de belasting te laten schommelen volgens het aantal personen waaruit het gezin is samengesteld, personen die zich in onderscheiden situaties bevinden op gelijke wijze behandeld, met een correctie van die belasting met behulp van een criterium van onderscheid dat, om praktische redenen, de werkelijkheid slechts bij benadering en vereenvoudigd weergeeft. De praktische redenen waarom hij ervan heeft afgezien een evenredige belasting in te stellen die beter rekening zou hebben gehouden met de verschillen tussen de belastingplichtigen en de terugbetaling aan de gemeenten en de verenigingen van gemeenten van het geheel of van een deel van de belasting, toegestaan door artikel 35, om hun initiatieven inzake verwijdering en recycling van afvalstoffen aan te moedigen, tonen nochtans aan dat de betwiste maatregel, zelfs indien hij niet volkomen adequaat is ten aanzien van het nagestreefde doel, toch voldoende ermee in overeenstemming is.

Om die redenen,

Het Hof

verwerpt het beroep.

Aldus uitgesproken in het Frans, het Nederlands en het Duits, conform artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 3 juni 1993.

De griffier,

De voorzitter,

H. Van der Zwalmen

M. Melchior