

| |
|---------------------------------------|
| Rolnummer 1833 |
| Arrest nr. 66/2001 van 17 mei 2001 |

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag over artikel 26 van de wet van 22 december 1986 betreffende de intercommunales, gesteld door het Hof van Beroep te Gent.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit voorzitter M. Melchior, de rechters L. François, P. Martens, A. Arts en E. De Groot, en, overeenkomstig artikel 60bis van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, emeritus voorzitter G. De Baets en ererechter J. Delruelle, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van emeritus voorzitter G. De Baets,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* * *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag*

Bij arrest van 25 november 1999 in zake de Intercommunale voor slib- en vuilverwijdering van Antwerpse gemeenten tegen de Vlaamse Milieumaatschappij, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 7 december 1999, heeft het Hof van Beroep te Gent de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 26 van de wet van 22 december 1986 [betreffende de intercommunales], in zoverre het op algemene wijze bepaalt dat de intercommunales, onverminderd de bestaande wetsbepalingen, vrijgesteld zijn van alle belastingen ten gunste van de Staat, evenals van alle belastingen door de provincies, de gemeenten of enige andere publiekrechtelijke persoon en in zoverre de vrijstelling geldt voor nieuwe belastingen ingevoerd na de inwerkingtreding van deze wet, artikel 170, § 2, tweede lid, van de Grondwet en het gelijkheidsbeginsel ? »

Bij beschikking van 22 november 2000 heeft het Hof de vraag geherformuleerd als volgt :

« Schendt artikel 26 van de wet van 22 december 1986 [betreffende de intercommunales], in zoverre het op algemene wijze bepaalt dat de intercommunales, onverminderd de bestaande wetsbepalingen, vrijgesteld zijn van alle belastingen ten gunste van de Staat, evenals van alle belastingen door de provincies, de gemeenten of enige andere publiekrechtelijke persoon en in zoverre de vrijstelling geldt voor nieuwe belastingen ingevoerd na de inwerkingtreding van deze wet, enerzijds, de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten, inzonderheid artikel 170, § 2, tweede lid, van de Grondwet en, anderzijds, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet ? »

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

De Intercommunale voor slib- en vuilverwijdering van Antwerpse gemeenten (hierna ISVAG genoemd) betwist voor het Hof van Beroep te Gent de milieuheffing voor het aanslagjaar 1993 die zij heeft betaald met toepassing van hoofdstuk IIIbis van de wet van 26 maart 1971, zoals vervangen door artikel 4 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 25 juni 1992 « houdende diverse bepalingen tot begeleiding van de begroting 1992 ». Zij vordert de nietigverklaring van de beslissing van de Vlaamse Milieumaatschappij (hierna V.M.M. genoemd), alsmede de terugbetaling van het heffingsbedrag.

Bij vonnis van 9 april 1996 heeft de Rechtbank van eerste aanleg van Dendermonde die vordering van ISVAG ongegrond verklaard. Tegen dat vonnis heeft laatstgenoemde hoger beroep ingesteld, waarbij zij zich beroept op artikel 26 van de wet van 22 december 1986, dat bepaalt dat de intercommunales zijn vrijgesteld van alle belastingen ten gunste van de Staat, de gemeenten of enige andere publiekrechtelijke persoon. Volgens ISVAG strekt die vrijstelling zich ook uit tot de belastingen ingevoerd door de gewesten en de gemeenschappen. De V.M.M. betwist evenwel de normatieve bevoegdheid van de Staat voor die aangelegenheid.

Het Hof van Beroep verwijst naar artikel 170 van de Grondwet, naar de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, naar de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten en ten slotte naar de wet van 23 januari 1989 betreffende de in artikel 110, §§ 1 en 2, van de Grondwet bedoelde belastingsbevoegdheid, en naar de eigen fiscale bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten alsmede naar de bevoegdheid van de wetgever om hierop de uitzonderingen waarvan de noodzakelijkheid blijkt, te bepalen. Evenwel rijst volgens de verwijzende rechter de vraag «of de nationale wetgever bij wet in algemene termen vrijstelling van belasting kan verlenen voor om het even welke bestaande en toekomstige belasting». Het Hof van Beroep overweegt daarbij dat in artikel 26 van de wet van 22 december 1986 het begrip «noodzakelijkheid» niet wordt ingevuld en dat de Staat, sinds de wet van 16 juli 1993, niet meer gemachtigd is om in de materies «water en afval» opcentiemen te heffen, noch heffingen of kortingen toe te staan.

Bij arrest van 25 november 1999 stelt het Hof van Beroep de hiervoor geciteerde prejudiciële vraag.

III. De rechtspleging voor het Hof

Bij beschikking van 7 december 1999 heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetel aangewezen overeenkomstig de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

De rechters-verslaggevers hebben geoordeeld dat er geen aanleiding was om artikel 71 of 72 van de organieke wet toe te passen.

Van de verwijzingsbeslissing is kennisgegeven overeenkomstig artikel 77 van de organieke wet bij op 19 januari 2000 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 27 januari 2000.

Memories zijn ingediend door :

- de Vlaamse Milieumaatschappij met zetel te 9320 Erembodegem, A. Van De Maelestraat 96, bij op 1 maart 2000 ter post aangetekende brief;
- de Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel, bij op 3 maart 2000 ter post aangetekende brief;
- de c.v. Intercommunale voor slib- en vuilverwijdering van Antwerpse gemeenten, met maatschappelijke zetel te 2610 Wilrijk, Boomsesteenweg 1000, bij op 6 maart 2000 ter post aangetekende brief;
- de Vlaamse Regering, Martelaarsplein 19, 1000 Brussel, bij op 6 maart 2000 ter post aangetekende brief.

Van die memories is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet, bij op 3 april 2000 ter post aangetekende brieven.

Memories van antwoord zijn ingediend door :

- de Ministerraad, bij op 2 mei 2000 ter post aangetekende brief;
- de Vlaamse Regering, bij op 4 mei 2000 ter post aangetekende brief.

Bij beschikkingen van 31 mei 2000 en 29 november 2000 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot respectievelijk 7 december 2000 en 7 juni 2001.

Bij beschikking van 22 november 2000 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 21 december 2000, na te hebben vastgesteld dat rechter E. Cerexhe, wettig verhinderd, als lid van de zetel werd vervangen door rechter R. Henneuse, enkel voor de ingereedheidbrenging; bij dezelfde beschikking heeft het Hof de prejudiciële vraag geherformuleerd zoals hiervoor is vermeld.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 23 november 2000 ter post aangetekende brieven.

Bij beschikking van 19 december 2000 heeft de voorzitter in functie vastgesteld dat rechter E. Cerexhe, wettig verhinderd, als lid van de zetel werd vervangen door rechter J. Delruelle.

Op de openbare terechtzitting van 21 december 2000 :

- zijn verschenen :
- Mr. S. Libeer, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Vlaamse Milieumaatschappij;
- Mr. P. Van Orshoven, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Vlaamse Regering;
- Mr. P. Van der Straten, advocaat bij de balie te Antwerpen, voor de c.v. Intercommunale voor slib- en vuilverwijdering van Antwerpse gemeenten;
- Mr. P. Peeters, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers E. De Groot en L. François verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

De rechtspleging is gevoerd overeenkomstig de artikelen 62 en volgende van de organieke wet, die betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Hof.

IV. Onderwerp van de in het geding zijnde bepaling

Artikel 26 van de wet van 22 december 1986 betreffende de intercommunales luidt als volgt :

« Onverminderd de bestaande wetsbepalingen zijn de intercommunales vrijgesteld van alle belastingen ten gunste van de Staat, evenals van alle belastingen ingevoerd door de provincies, de gemeenten of enig andere publiekrechtelijke persoon. »

V. In rechte

- A -

Ten aanzien van de bevoegdheidverdelende bepalingen

Standpunt van ISVAG

A.1. ISVAG verwijst naar artikel 170, § 2, van de Grondwet, volgens hetwelk de Grondwetgever aan de gemeenschappen en de gewesten een eigen fiscale bevoegdheid heeft toegekend onder het uitdrukkelijke voorbehoud dat de wet ten aanzien van die belastingen de uitzonderingen kan bepalen waarvan de noodzakelijkheid blijkt, voor zover dit niet reeds vroeger werd bepaald. Volgens ISVAG wordt het begrip « noodzakelijkheid » ruim geïnterpreteerd en kan de federale wetgever alle mogelijke uitzonderingen maken op de fiscale bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten zonder evenwel hun principiële bevoegdheid zelf te kunnen uitschakelen. Het betreft aldus zuiver concurrerende bevoegdheden waarbij er een suprematie van de wet op het decreet bestaat.

A.2. ISVAG is van mening dat de gewesten geen enkele normatieve bevoegdheid bezitten inzake van de fiscaliteit van intercommunales. De overheveling in 1993 van de aangelegenheid van verenigingen van gemeenten van openbaar nut naar de gewesten heeft volgens ISVAG dienaangaande geen enkele invloed gehad, hetgeen ook zou blijken uit de parlementaire voorbereiding. ISVAG beklemtoont dat binnen het Belgisch grondwettelijk kader de fiscale bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten niet gebonden is aan hun materiële bevoegdheden zodat de overdracht van de materiële bevoegdheid niet steeds samenvalt met de overdracht van de fiscale bevoegdheid, en verwijst dienaangaande naar relevante rechtsleer.

A.3.1. ISVAG stelt dat enkel de federale wetgever bevoegd is om het fiscaal statuut van de intercommunales te regelen en wijst erop dat tal van wettelijke bepalingen belastingvrijstellingen verlenen aan subjecten van gewestbelastingen. ISVAG herinnert eraan dat de belastingvrijstelling van intercommunales reeds werd aangenomen in de wet van 1 maart 1922 en dat zij in 1986 werd uitgebreid ten aanzien van « enig andere publiekrechtelijke persoon », waarmee de gemeenschappen en de gewesten werden bedoeld.

A.3.2. Zij wijst erop dat vóór de wet van 16 juli 1993 de bevoegdheden van de gewesten inzake intercommunales beperkt waren tot het bepalen van de modaliteiten van de werking, de controle en de vaststelling van het ambtsgebied van de verenigingen. Het Vlaamse decreet van 1 juli 1987, dat hieraan uitvoering geeft, beperkt zich tot die materies en bevat terecht geen fiscale bepalingen. Ook uit het arrest van het Hof nr. 3 van 28 juni 1985 blijkt volgens ISVAG dat het Hof een restrictieve draagwijdte heeft gegeven aan de normatieve bevoegdheid van de gewesten in verband met de verenigingen van gemeenten, als zijnde beperkt tot de hiervoor opgesomde bevoegdheden, zodat de normatieve bevoegdheid van de Staat ten aanzien van verenigingen van gemeenten elk ander aspect met betrekking tot die verenigingen bevat.

Volgens ISVAG deelt ook de rechtsleer het standpunt dat enkel de federale wetgever bevoegd is voor het regelen van het fiscaal statuut van de intercommunales en hebben evenmin de gewesten ooit de bevoegdheid van de federale wetgever dienaangaande betwist.

A.3.3. ISVAG is van oordeel dat de gewesten niet bevoegd zijn om bij decreet artikel 26 van de wet van 22 december 1986 op te heffen, noch impliciet, noch expliciet, daar de Grondwetgever in fiscale aangelegenheden een hiërarchie van normen heeft gecreëerd waarbij de fiscale wet primeert op het fiscale decreet. De federale wetgever kan de fiscale bevoegdheid van de gewesten dus beperken.

A.3.4. ISVAG stelt dat artikel 172, tweede lid, van de Grondwet aan de federale wetgever de bevoegdheid verleent om vrijstellingen inzake gewest- of gemeentebelastingen toe te kennen. Het woord «wet» in die bepaling doelt immers enkel op de federale wet, zijnde het resultaat van het gezamenlijk optreden van de takken van de wetgevende macht, en niet op de decreten van de gemeenschappen en de gewesten.

ISVAG betoogt dat overal in titel V van de Grondwet «De Financiën» de term «wet» moet worden begrepen als zijnde de federale wet. In het arrest nr. 128/98 van 9 december 1998 heeft het Hof weliswaar de bevoegdheid van de gewesten met betrekking tot aanslagvoet en vrijstelling aanvaard inzake successierechten, om reden dat artikel 4, §2, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten dit toestaat. Evenwel doet die bepaling volgens ISVAG geen afbreuk aan de bevoegdheid van de federale wetgever zoals bepaald in artikel 172, tweede lid, van de Grondwet.

Met de notie «belastingen» in artikel 172 van de Grondwet bedoelt de Grondwetgever volgens ISVAG alle belastingen zonder onderscheid, namelijk diegene ten gunste van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten, de provincies, de agglomeraties en de federaties van gemeenten, en de gemeenten.

Artikel 172, tweede lid, van de Grondwet verleent bijgevolg aan de federale wetgever de bevoegdheid om vrijstellingen en matigingen met betrekking tot belastingen ten laste van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten, de provincies, de agglomeraties en de federaties van gemeenten, en de gemeenten toe te kennen.

A.4. ISVAG betoogt dat de prejudiciële vraag merkwaardig is en zelfs onjuist geformuleerd is daar artikel 26 van de wet van 22 december 1986 de intercommunales niet vrijstelt van alle belastingen ten gunste van de Staat. De wet van 22 december 1986 heeft immers, zoals blijkt uit de parlementaire voorbereiding, geen wijziging willen aanbrengen in de toen geldende fiscale bepalingen. Die bepalingen hielden in dat intercommunales vrijgesteld waren ten aanzien van de provincie- en gemeentebelastingen maar dat zij wel onderworpen waren aan de rijksbelastingen, waarbij een onderscheid dient te worden gemaakt tussen de directe en de indirecte belastingen. Volgens ISVAG heeft de wet van 22 december 1986 hierin op generlei wijze verandering gebracht. Zo wordt de vraag of intercommunales onderworpen zijn aan lokale belastingen ingevoerd

na de wet van 22 december 1986 steeds ontkennend beantwoord en geldt dezelfde vrijstelling vanzelfsprekend met betrekking tot de rijksbelastingen.

A.5. ISVAG besluit dat de prejudiciële vraag ontkennend moet worden beantwoord wat betreft de mogelijke schending van artikel 170, § 2, van de Grondwet.

Standpunt van de V.M.M.

A.6. De V.M.M. geeft voorafgaandelijk nadere toelichting bij de feiten en de voorafgaande gerechtelijke procedure. Zij wijst erop dat ISVAG zich oorspronkelijk wel als heffingsplichtige beschouwde, hetgeen ook tot uiting kwam in de procedure voor de Rechtbank van eerste aanleg. De V.M.M. merkt op dat ISVAG het principe van het al dan niet onderworpen zijn aan enige milieu- of andere heffing slechts in het kader van het hoger beroep in het geding heeft gebracht.

A.7. De V.M.M. analyseert vervolgens artikel 26 van de wet van 22 december 1986 betreffende de intercommunales, meer bepaald de notie «enig andere publiekrechtelijke persoon». Ofschoon de V.M.M. toegeeft dat in de parlementaire voorbereiding werd beaamd dat met die notie de gewesten en hun belastingen werd bedoeld, is zij van mening dat er in diezelfde parlementaire voorbereiding geen nadere toelichting te vinden is omtrent de redenen van een algehele fiscale vrijstelling - op een algemene en niet uitgewerkte verwijzing naar de gemeentelijke autonomie na - en evenmin waarom die werd toegekend ten aanzien van gewestelijke belastingen die betrekking hebben op een exclusieve gewestelijke aangelegenheid, zijnde milieu en water. De V.M.M. haalt hierbij een advies van de Raad van State nopens de bevoegdheidsproblematiek inzake intercommunales aan, alsmede het arrest van het Hof nr. 3 van 28 juni 1985.

A.8.1. De V.M.M. wijst vervolgens op artikel 170, § 2, van de Grondwet, meer bepaald het feit dat de federale wetgever in uitzonderingen ten aanzien van de gewestbelastingen kan voorzien op voorwaarde dat hiervan de noodzakelijkheid blijkt, hetgeen moet kunnen worden afgeleid uit de parlementaire voorbereiding : evenwel werd dienaangaande met betrekking tot de in het geding zijnde bepaling geen enkele toelichting gegeven in de parlementaire voorbereiding. Bovendien beschikken de gewesten, overeenkomstig artikel 12, § 1, van de wet van 9 augustus 1980, sinds 1 januari 1982 over een eigen fiscaliteit, zodat er reeds in 1986 aanleiding kon zijn om te motiveren waarom er aan intercommunales vrijstelling werd verleend ten aanzien van die belastingen.

Volgens de V.M.M. poneert artikel 170, § 2, eerste lid, van de Grondwet het beginsel van de fiscale autonomie van de deелentiteiten. Hierbij moeten evenwel vier regels worden in acht genomen : ten eerste mogen de materies niet reeds belast zijn door een rijksheffing; ten tweede kan de wetgever, overeenkomstig artikel 170, § 2, tweede lid, van de Grondwet uitzonderingen bepalen indien de noodzakelijkheid blijkt; ten derde mag het gewest bij de uitoefening van zijn eigen fiscale bevoegdheid geen afbreuk doen aan de Belgische economische en monetaire unie; ten vierde moet het territorialiteitsbeginsel in acht genomen worden. De verschillende milieuheffingen die het Vlaamse Gewest heeft ingevoerd moeten naar het oordeel van de V.M.M. dan ook als eigen belastingen worden gekwalificeerd.

A.8.2. Het decreet van 21 december 1990, waarbij een hoofdstuk *IIIbis* houdende «bijzondere bepalingen voor het Vlaamse Gewest inzake heffingen op waterverontreiniging» in de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging wordt ingevoegd, en dat nadien is gewijzigd door het decreet van 26 juni 1992, is volgens de V.M.M. een concrete toepassing van die fiscale bevoegdheid. Hierbij werd geen enkele uitzondering gemaakt voor de intercommunales. De V.M.M. is bijgevolg van oordeel dat de wet van 1986 impliciet maar zeker is gewijzigd door de voornoemde decreten in zoverre zij ook de intercommunales beogen als heffingsplichtigen.

A.9.1. De V.M.M. wijst vervolgens op artikel 2 van de wet van 23 januari 1989, ingevoegd bij artikel 356 van de wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur, volgens hetwelk de Staat en de gemeenschappen niet gemachtigd zijn om belastingen te heffen op de in artikel 6, § 1, II, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bedoelde materies water en afval, noch opcentiemen te heffen op belastingen en heffingen op die materies, noch kortingen hierop toe te staan. Hieruit vloeit volgens de V.M.M. voort dat kortingen en *a fortiori* vrijstellingen niet langer door de federale wetgever kunnen worden verleend ten aanzien van de heffingen betreffende water. Zij verwijst dienaangaande naar de memorie van toelichting en naar het arrest van het Hof nr. 55/96 van 15 oktober 1996, waarin de exclusieve bevoegdheid van de gewesten inzake water en dus inzake fiscaliteit ervan zou zijn bevestigd. De V.M.M. is van mening dat «waterheffing» wel

degelijk is begrepen onder de titel «water» bedoeld in artikel 6, § 1, II, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

A.9.2. De V.M.M. stelt dat, minstens sinds het bestaan van voormeld artikel 2 van de wet van 23 januari 1989, de federale wetgever met betrekking tot de materies afval en water, geen beroep meer kan doen op artikel 170, §2, van de Grondwet. Weliswaar zou een gewone fiscale wet het genoemde artikel 2 kunnen wijzigen, maar dit is tot op heden niet gebeurd.

Bijgevolg moet die bepaling volgens de V.M.M. worden begrepen als zijnde een impliciete maar zekere wijziging van artikel 26 van de wet van 22 december 1986, vermits aldus bij die wet, die hiërarchisch evenwaardig is met de wet op de intercommunales, werd bepaald dat het verlenen van vrijstellingen door de federale wet niet meer mogelijk was voor de materies water en afval.

Ondergeschikt, indien het Hof van oordeel zou zijn dat de federale wetgever wel nog vrijstellingen zou kunnen verlenen inzake water en afval, zal volgens de V.M.M. opnieuw moeten worden nagegaan of voldaan is aan de noodzakelijkheid, vereist door artikel 170, § 2, tweede lid, van de Grondwet. Vermits die vrijstelling tot op heden niet opnieuw werd ingevoerd, is deze hypothese niet aan de orde. Indien het Hof tot de conclusie zou komen dat artikel 26 van de wet betreffende de intercommunales niet impliciet is gewijzigd door artikel 2 van de wet van 23 januari 1989, zou volgens de V.M.M. evenwel vanaf de wet van 16 juli 1993 de strijdigheid moeten worden vastgesteld van artikel 26 van de wet van 22 december 1986 met artikel 170, § 2, van de Grondwet, vermits vanaf die laatstgenoemde wet uit geen enkele tekst de grondwettelijk vereiste noodzakelijkheid blijkt.

A.10. De V.M.M. maakt ten aanzien van de prejudiciële vraag een onderscheid tussen drie verschillende perioden. Een eerste periode betreft het gelijktijdig bestaan van artikel 26 van de wet van 22 december 1986 en van artikel 170, § 2 van de Grondwet, zonder dat de betwiste heffing reeds bestaat. In die periode is artikel 26 volgens de V.M.M. strijdig met artikel 170, § 2, van de Grondwet omdat niet was voldaan aan de gestelde noodzakelijkheidvereiste.

Een tweede periode betreft het gelijktijdig bestaan van artikel 26 van de wet van 22 december 1986, van artikel 170, § 2, van de Grondwet en van de litigieuze heffingen, bedoeld in hoofdstuk II van de wet van 26 maart 1971, ingevoegd in 1990. Volgens de V.M.M. is opnieuw dezelfde tegenstrijdigheid aanwezig, versterkt door het bestaan van de genoemde heffingen, die artikel 26 impliciet gewijzigd hebben.

De derde periode betreft het gelijktijdig bestaan van artikel 26 van de wet van 22 december 1986, van artikel 170, § 2, van de Grondwet, van de litigieuze heffingen en van artikel 2 van de wet van 23 januari 1989, ingevoerd door de wet van 16 juli 1993. Doordat de federale overheid niet langer bevoegd is om enige vrijstelling toe te kennen inzake water en afval, is vanaf die periode de in het geding zijnde bepaling, naar de mening van de V.M.M., vast en zeker strijdig met artikel 170, § 2 van de Grondwet.

A.11. De V.M.M. is voorts van mening dat de beoordeling van de vereiste «noodzakelijkheid» specifiek zal moeten gebeuren voor de fiscale vrijstelling van de gewestbelasting, zodat niet algemeen zal mogen worden verwezen naar de motivering voor de vrijstelling van andere belastingen. Ze staft die stelling met verwijzing naar het arrest nr. 45.301 van de Raad van State van 14 december 1993. Bovendien is zij van oordeel dat de verwijzing van ISVAG naar de «gemeentelijke autonomie» onvolledig en bovendien onjuist is. De onderworpenheid van publiekrechtelijke rechtspersonen aan de fiscaliteit is immers de regel en de vrijstellingen zijn de uitzondering. Gemeentelijke autonomie houdt volgens de V.M.M. niet in dat de gewesten verenigingen van gemeenten niet zouden kunnen beschouwen als heffingsplichtigen indien zij aan alle voorwaarden voldoen.

De V.M.M. wijst er eveneens op dat de betwiste milieuheffing niet het fiscaal statuut van de intercommunales als zodanig in gevaar brengt. Bovendien heeft de federale wetgever zelf in meer en meer uitzonderingen op de in de geding zijnde bepaling voorzien.

Standpunt van de Ministerraad

A.12.1. De Ministerraad verwijst naar de autonome fiscale bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten, bepaald in artikel 170, § 2, van de Grondwet, maar beklemtoont tevens dat de fiscale wet primeert op het fiscale decreet vermits dezelfde grondwetsbepaling erin voorziet dat de wetgever, bij gewone wet, de uitzonderingen vermag te bepalen «waarvan de noodzakelijkheid blijkt». Dit betekent volgens de Ministerraad - die daarbij verwijst naar de vaste rechtspraak van het Hof - dat de federale wetgever vermag te bepalen welke

belastingen door de gemeenschappen en de gewesten niet mogen worden geheven en dat hij een door de gemeenschap of het gewest ingestelde belasting kan afschaffen of beperken indien daartoe de noodzakelijkheid blijkt.

A.12.2. De Ministerraad stelt dat de uitzonderingen die de federale wetgever op de fiscale bevoegdheid van gemeenschappen en gewesten vermag te bepalen niet alleen *ratione materiae* (waarbij de federale wetgever aangeeft in welke materies de decreet- of ordonnantiegever geen belasting mag heffen) maar ook *ratione personae* (namelijk op de te belasten persoon) kunnen werken. Hij verwijst daarbij naar het onderscheid dat met betrekking tot belastingvrijstellingen wordt gemaakt tussen zakelijke en persoonlijke vrijstellingen. De Ministerraad haalt de bestreden bepaling aan als voorbeeld van een uitzondering *ratione personae*.

A.13. Volgens de Ministerraad neemt de in het geding zijnde bepaling artikel 17 van de wet van 1 maart 1922 «omtrent de vereniging van gemeenten tot nut van 't algemeen» over, maar werd ze door de federale wetgever aangevuld met de vrijstelling van belastingen ingevoerd door «enig andere publiekrechtelijke persoon», met als doel de bestaande belastingvrijstelling uit te breiden tot de belastingen geheven door de gemeenschappen en de gewesten. De Ministerraad citeert hierbij uit de parlementaire voorbereiding.

A.14. De Ministerraad maakt tevens de vergelijking met de bevoegdheid van de wetgever ten aanzien van de provincie- en gemeentebelastingen zoals bepaald in artikel 170, §§ 3 en 4, van de Grondwet, volgens hetwelk die belastingen slechts kunnen worden ingevoerd door een beslissing van respectievelijk de provincie- en de gemeenteraad. Met de aan de wetgever toegekende mogelijkheid om op die regel de uitzonderingen te bepalen waarvan de noodzakelijkheid blijkt beoogde de Grondwetgever aan de wetgever de mogelijkheid te geven om in de plaats te treden van de provincieraad respectievelijk de gemeenteraad. De Ministerraad wijst erop dat een dergelijke mogelijkheid niet bestaat ten opzichte van de gemeenschappen en de gewesten, maar is van mening dat voor het overige wel een dubbele analogie bestaat tussen de bevoegdheid van de federale wetgever ten aanzien van de belastingen geheven, enerzijds, door de gemeenschappen en de gewesten en, anderzijds, door de gemeenten en de provincies : de federale wetgever kan niet alleen materies maar ook personen vrijstellen van gemeente- en provinciebelastingen. Hij kan ook uitzonderingen bepalen voor de toekomst en dus vrijstellen voor toekomstige belastingen. De Ministerraad haalt hierbij relevante rechtsleer aan.

Wat de mogelijkheid van een vrijstelling voor toekomstige belasting betreft, verwijst de Ministerraad naar de oorspronkelijke tekst van de Grondwet in 1831, die, ten aanzien van provincie- en gemeentebelastingen, bepaalde dat de wetgever de uitzonderingen bepaalt «waarvan de noodzakelijkheid uit de ondervinding zal blijken». Deze laatste woorden zijn evenwel in 1970 komen te vervallen omdat de wetgever van oordeel was dat ook andere redenen dan de ondervinding de eventuele uitzonderingen kunnen verantwoorden.

A.15. De prejudiciële vraag doet volgens de Ministerraad het probleem rijzen of de belastingvrijstelling aangenomen door de federale wetgever op grond van artikel 170, §2, van de Grondwet, wel betrekking kan hebben op toekomstige gewestbelastingen. De Ministerraad is van oordeel dat dit mogelijk is en vergelijkt opnieuw met de bevoegdheid van de wetgever ten aanzien van de gemeente- en provinciebelastingen. Tevens verwijst de Ministerraad naar bepaalde rechtsleer en naar de rechtspraak van het Hof. Zoals een zakelijke belastingvrijstelling van toepassing is op alle belastingplichtigen die nog niet bestaan op het ogenblik dat de vrijstelling wordt vastgesteld, is een persoonlijke vrijstelling, naar oordeel van de Ministerraad, van toepassing op alle belastingen met inbegrip van diegene die nog niet bestonden op het ogenblik dat de vrijstelling wordt vastgesteld.

A.16. De Ministerraad betoogt dat het Vlaamse Gewest zich niet kan beroepen op zijn bevoegdheid ten aanzien van intercommunales. Overeenkomstig vaste rechtspraak van het Hof moet de bevoegdheid van een overheid om een bepaalde norm uit te vaardigen, onderzocht worden op het ogenblik waarop de norm werd uitgevaardigd, zodat moet worden nagegaan of, op het ogenblik van de afkondiging van de wet van 22 december 1986, de gewestelijke bevoegdheid inzake intercommunales een federale belastingvrijstelling al dan niet in de weg stond. Vermits de gewesten op dat moment enkel bevoegd waren voor «de werkwijze, de controle en de vaststelling van het ambtsgebied van de verenigingen van gemeenten tot nut van het algemeen en de toepassing van de organieke wetten betreffende die verenigingen», komt de Ministerraad tot de conclusie dat de federale wetgever wel degelijk bevoegd was voor die belastingvrijstelling, wat ook zou blijken uit het advies van de Raad van State dienaangaande. Bovendien vermag de bijzondere wet van 8 augustus 1980 geen afbreuk te doen aan de in de Grondwet bepaalde mogelijkheid tot het verlenen van een federale belastingvrijstelling.

De Ministerraad wijst bovendien erop dat de in 1993 aan de gewesten toegekende bevoegdheid betreffende «de verenigingen van provincies en van gemeenten tot nut van het algemeen, met uitzondering van het door de

wet georganiseerde specifiek toezicht inzake brandbestrijding » niet de bevoegdheid voor het fiscaal statuut van de intercommunales omvat en haalt hierbij parlementaire voorbereiding aan.

A.17. Volgens de Ministerraad kan het Vlaams Gewest zich evenmin beroepen op zijn «exclusieve » fiscale bevoegdheid inzake « water » en « afval », zoals afgeleid uit artikel 2 van de wet van 23 januari 1989 betreffende de in artikel 110, §§ 1 en 2, van de Grondwet bedoelde belastingsbevoegdheid. Van dat wettelijk verbod voor de gemeenschappen en de Staat om de materies « afval » en « water » te belasten, kan immers bij elke latere wet worden afgeweken. Bovendien dateert de wet van 22 december 1986 van vóór die wetsbepaling. Volgens de Ministerraad kan er evenmin sprake zijn van een impliciete wijziging van artikel 26 van de wet van 22 december 1986 door de voornoemde wetsbepaling. Ten slotte kan de «exclusieve » bevoegdheid van de gewesten om belastingen of opcentiemen te heffen of om kortingen toe te staan op de materies « afval » en « water » geen afbreuk doen aan de op artikel 170, § 2, van de Grondwet gegronde federale belastingvrijstelling voor intercommunales.

A.18. De Ministerraad besluit uit hetgeen voorafgaat « dat de federale wetgever bevoegd was (en is) om bij artikel 26 van de wet van 22 december 1986, de intercommunales vrij te stellen van gewestbelastingen (waaronder de afvalwaterheffing), zelfs als deze belasting nog niet was ingevoerd op het ogenblik van de inwerkingtreding van deze vrijstelling ».

Standpunt van de Vlaamse Regering

A.19. De Vlaamse Regering behandelt in eerste instantie de vraag of artikel 26 van de wet van 22 december 1989 tot gevolg heeft dat de intercommunales zijn vrijgesteld van de belastingen die worden ingevoerd door de gemeenschappen en de gewesten.

Ofschoon zij toegeeft dat daaraan op het eerste gezicht nauwelijks kan worden getwijfeld, gelet op het feit dat de gemeenschappen en gewesten «publiekrechtelijke personen» zijn en gelet op verklaringen dienaangaande in de parlementaire voorbereiding, is de Vlaamse Regering van oordeel dat artikel 26 bij nader inzien niet zo duidelijk is. Niet alleen heeft de wetgever geen enkele aandacht besteed aan de bevoegdheidsrechtelijke grondslag om intercommunales vrij te stellen van gemeenschaps- en gewestbelastingen. Tevens is de uitbreiding van de belastingvrijstelling, die oorspronkelijk - namelijk in de wet van 1 maart 1922 - enkel gold ten aanzien van eigen belastingen van de federale wetgever en ten opzichte van de belastingen opgelegd door de ondergeschikte besturen, die aan het bestuurlijk toezicht van de wetgevende macht onderworpen waren, niet vanzelfsprekend aangezien de gemeenschappen en de gewesten geen ondergeschikte besturen maar deelentiteiten zijn en in een federale Staat de gewone wetgever in beginsel geen afbreuk kan doen aan de autonomie van de deelentiteiten.

De Vlaamse Regering betoogt dat artikel 26 van de wet betreffende de intercommunales op twee manieren kan worden geïnterpreteerd en dat het een interpretatie van het betrokken artikel is die moet worden getoetst aan de bevoegdheidsverdelende regels en aan het gelijkheidsbeginsel, wat de verwijzende rechter in voorkomend geval zal toestaan aan grondwetsconforme interpretatie te doen.

A.20. Wat de bevoegdheidsrechtelijke problematiek betreft, is de Vlaamse Regering van oordeel dat bij artikel 26 van de wet van 22 december 1986 een regeling wordt getroffen op het stuk van het financieel statuut van de intercommunales, wat op dat ogenblik tot de residuaire bevoegdheid van de federale wetgever behoorde, vermits de gewesten toen enkel bevoegd waren voor «de werkwijze, de controle en de vaststelling van het ambtsgebied van de verenigingen van gemeenten tot nut van het algemeen en de toepassing van de organieke wetten betreffende die verenigingen », waartoe het financieel statuut niet behoorde.

Evenwel, nu de gewesten sinds de bijzondere wet van 16 juli 1993 bevoegd zijn voor « de verenigingen van provincies en van gemeenten tot nut van het algemeen, met uitzondering van het door de wet georganiseerde specifiek toezicht inzake brandbestrijding », behoort het statuut - en dus ook het financieel statuut - naar de mening van de Vlaamse Regering tot de bevoegdheid van de gewesten. Dit betekent, ten eerste, dat alleen de gewesten artikel 26 van de wet van 22 december 1986 kunnen aanpassen in zoverre die bepaling de intercommunales zou vrijstellen van de gewestelijke belastingen en, ten tweede, dat de invoering, na 16 juli 1993, van een bepaalde gemeenschaps- of gewestbelasting zonder dat de decreetgever voorzien heeft in een vrijstelling van de intercommunales, de algemene vrijstelling van artikel 26 buiten werking stelt. De Vlaamse Regering geeft evenwel aan dat die problematiek niet relevant is vermits de vraag enkel betrekking heeft op de

eventuele schending van de bevoegdheidverdelende regels op het ogenblik van de uitvaardiging van de betrokken bepaling, zijnde 22 december 1986.

A.21. Volgens de Vlaamse Regering houdt artikel 26 van de wet van 22 december 1986, in de interpretatie die voorligt, een fundamentele beperking in van de fiscale autonomie van de gemeenschappen en gewesten, voorzien in artikel 170, §2, van de Grondwet, hetgeen in principe mogelijk is gelet op het tweede lid van die bepaling. Evenwel is de Vlaamse Regering van oordeel dat *in casu* het vrijstellen van een hele categorie van belastingplichtigen van gemeenschaps- of gewestbelastingen geen «uitzondering» is in de zin van artikel 170, § 2, tweede lid, van de Grondwet en dat «de noodzakelijkheid» van die vrijstelling niet blijkt, zodat aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 170, § 2, tweede lid, van de Grondwet niet is voldaan.

A.22.1. De Vlaamse Regering stelt dat, in tegenstelling tot artikel 170, §§ 3 en 4, telkens tweede lid, van de Grondwet dat een afwijking inhoudt van de regel «*no taxation without representation*», door aan de federale wetgever toe te staan plaatselijke belastingen op te leggen zonder instemming van de gemeente- of provincieraden, artikel 170, § 2, van de Grondwet tot doel heeft de federale wetgever toe te staan zich een eigen fiscale materie voor te behouden. Vermits die grondwetsbepaling aldus een uitzondering vormt op de fiscale autonomie van de gemeenschappen en de gewesten, moet zij strikt worden geïnterpreteerd en kan zij niets anders toestaan. De Vlaamse Regering verwijst hierbij naar gelijklopende rechtsleer, naar de adviezen van de Raad van State en naar de rechtspraak van het Hof.

Vermits artikel 26 van de wet van 22 december 1986 niet bestaat in het «zich voorbehouden van een eigen fiscale materie» maar een vrijstelling van een hele categorie van belastingplichtigen inhoudt van alle mogelijke gemeenschaps- en gewestbelastingen die door andere belastingplichtigen wel degelijk betaald moeten worden, kan het niet worden beschouwd als een «uitzondering» in de zin van artikel 170, §2, tweede lid, van de Grondwet, zodat de in het geding zijnde bepaling de bevoegdheid van de federale wetgever te buiten gaat.

A.22.2. Zelfs indien artikel 170, § 2, tweede lid, van de Grondwet in die zin geïnterpreteerd moet worden dat de federale wetgever elke mogelijke beperking mag aanbrengen op de fiscale autonomie van de gemeenschappen en de gewesten en dus ook bepaalde belastingplichtigen van gemeenschaps- en gewestbelastingen mag vrijstellen, is de Vlaamse Regering van oordeel dat niet is voldaan aan de vereiste «noodzakelijkheid», hetgeen streng moet worden begrepen als zijnde «onontbeerlijk». Niet alleen is dienaangaande tijdens de parlementaire voorbereiding geen enkele verantwoording gegeven, evenmin ziet de Vlaamse Regering in waarom een vrijstelling van intercommunales van alle gemeenschaps- en gewestbelastingen «noodzakelijk» zou zijn, mede gelet op de niet-vrijstelling van gemeenten die per definitie dezelfde taken waarnemen.

Memorie van antwoord van de Ministerraad

A.23.1. De Ministerraad herhaalt haar hiervoor uiteengezet standpunt en stelt niet akkoord te kunnen gaan met het betoog van zowel de Vlaamse Regering als de V.M.M. dat het Vlaamse Gewest thans wel bevoegd zou zijn voor het fiscaal statuut van de intercommunales. Enkel de federale wetgever was en is bevoegd om de bestaande uitzondering ten voordele van intercommunales vast te stellen. De Ministerraad beklemtoont dat die evolutie inzake de bevoegdheidsregels evenwel niet relevant is voor het antwoord op de prejudiciële vraag vermits uit de vaste rechtspraak van het Hof voortvloeit dat een norm moet worden beoordeeld op basis van de bevoegdheidsrechtelijke regels die van kracht waren op het ogenblik van de uitvaardiging van die norm.

A.23.2. In ondergeschikte orde stelt de Ministerraad dat de interpretatie van de Vlaamse Regering en van de V.M.M., volgens welke de Vlaamse decreetgever artikel 26 van de wet van 22 december 1986 impliciet heeft gewijzigd door de invoering van de afvalwaterheffing waarvan de intercommunales niet zijn vrijgesteld, het voorwerp moet uitmaken van een afzonderlijke prejudiciële vraag.

Memorie van antwoord van de Vlaamse Regering

A.24. De Vlaamse Regering herhaalt dat de interpretatie van zowel de Ministerraad als ISVAG waarbij artikel 26 van de wet van 22 december 1986 van toepassing is op de gemeenschappen en de gewesten niet vanzelf spreekt, vermits met de notie «publiekrechtelijke personen» veeleer de agglomeratie- en federatiebelastingen en de heffingen van polders en wateringen bedoeld waren dan wel de gemeenschappen en de gewesten.

A.25. De Vlaamse Regering betwist de stelling van de Ministerraad als zou de mogelijkheid van de federale wetgever om overeenkomstig artikel 170, §2, tweede lid, van de Grondwet de uitzonderingen te bepalen waarvan de noodzakelijkheid blijkt, niet alleen betrekking hebben op de uitzonderingen *ratione materiae* maar ook op de uitzonderingen *ratione personae* en dit op basis van de vergelijking met het stelsel van de gemeentebelastingen. Volgens de Vlaamse Regering moet de mogelijkheid om een uitzondering te maken op de gemeentebelastingen in een gans ander kader worden gesitueerd en heeft de in dezelfde bewoordingen geformuleerde uitzondering voor de gemeenschaps- en gewestbelastingen als enig doel de federale wetgever toe te staan zich een eigen fiscale materie voor te behouden. Bijgevolg zijn uitzonderingen *ratione personae* niet mogelijk.

A.26. Ook al geeft de Vlaamse Regering toe dat het voor de prejudiciële vraag niet relevant is, toch blijft ze erbij dat de actuele bevoegdheid van de gewesten inzake intercommunales tevens het financieel statuut ervan omvat.

A.27. De Vlaamse Regering stelt dat de Ministerraad geen enkele verantwoording biedt voor de vereiste noodzakelijkheid, overeenkomstig artikel 170, §2, tweede lid, van de Grondwet, van de gewraakte bepaling, zodat, vermits een dergelijke verantwoording evenmin werd gegeven in de parlementaire voorbereiding, ze niet voorhanden lijkt te zijn en ten onrechte afbreuk wordt gedaan aan de fiscale bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten.

Ten aanzien van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet

Standpunt van ISVAG

A.28. ISVAG werpt allereerst op dat uit de prejudiciële vraag niet duidelijk kan worden afgeleid welke twee categorieën van personen met elkaar moeten worden vergeleken.

Onder dat voorbehoud stelt ISVAG dat indien publiekrechtelijke rechtspersonen vergeleken worden met natuurlijke personen, het twee onderscheiden categorieën van personen betreft, waarbij het geenszins gaat om een verschillende behandeling van personen die zich in eenzelfde situatie bevinden.

Ook indien de vergelijking wordt gemaakt tussen de vennootschappen die vallen onder het stelsel van de vennootschapsbelasting, enerzijds, en die welke onder dat van de rechtspersonenbelasting vallen, anderzijds, is ISVAG van mening dat het duidelijk twee onderscheiden categorieën betreft die onderworpen zijn aan een totaal verschillend fiscaal stelsel. Terwijl binnenlandse vennootschappen onderworpen zijn aan de vennootschapsbelasting zijn intercommunales onderworpen aan de rechtspersonenbelasting, wat betekent dat zij belastbaar zijn op bepaalde soorten inkomsten.

Een laatste mogelijke vergelijking bestaat volgens ISVAG tussen de gemeenten en de intercommunales, maar op dat punt is er geen discriminatie vast te stellen vermits de belastingvrijdom als algemeen rechtsbeginsel is erkend.

A.29. ISVAG verwijst naar de vaste rechtspraak van het Hof inzake het gelijkheids- en niet-discriminatiebeginsel en stelt dat het redelijk verantwoord is dat sommige publiekrechtelijke rechtspersonen onder een belastingstelsel vallen dat verschillend is van dat van andere vennootschappen.

Volgens ISVAG heeft de federale wetgever te dezen de gemeentelijke autonomie willen waarborgen, waarbij het logisch is dat een intercommunale die namens en in plaats van de gemeente handelt, een soortgelijke vrijstelling geniet. Volgens ISVAG heeft de wetgever gepreciseerd dat hij de intercommunales vrijstelt omdat het gaat om een vereniging van gemeenten. ISVAG is tevens van mening dat, indien de milieuheffingen verschuldigd zouden zijn, dit haar werkingsmiddelen zou beperken en haar mogelijkheden zou beknotten. Daarbij rijst volgens ISVAG de vraag of het gewest via de uitoefening van zijn fiscale bevoegdheid inzake milieuheffing, gebaseerd op artikel 170 van de Grondwet, de materiële bevoegdheid van de federale wetgever mag doorkruisen nu de milieuheffing dermate omvangrijk is en daarenboven niet als aftrekbare beroepsuitgave in mindering kan gebracht worden.

De categorie van de intercommunale is een voldoende objectief criterium. Volgens ISVAG is het waarborgen van de gemeentelijke autonomie een voldoende noodzakelijke reden om vrijstelling te verlenen zodat het geenszins nodig is dat de federale wetgever nadien voor elke gewestelijke belasting een wet zou goedkeuren waarbij de noodzakelijkheid om vrij te stellen wordt erkend.

A.30. ISVAG meent ten slotte dat indien de betwiste milieuheffing verschuldigd zou zijn, dit een schending zou uitmaken van het gelijkheidsbeginsel gelet op het feit, enerzijds, dat andere rechtspersonen onderworpen aan rechtspersonenbelasting, die ze citeert, niet onderworpen zijn aan de milieuheffing wanneer zij water gebruiken dat noodzakelijk is voor het bereiken van hun maatschappelijk doel en, anderzijds, dat andere rechtspersonen onderworpen aan de vennootschapsbelasting, de milieuheffing als bedrijfskosten in mindering kunnen brengen.

Standpunt van de V.M.M.

A.31.1. De V.M.M. analyseert voorafgaandelijk de rechtspraak van het Hof inzake het gelijkheidsbeginsel. Volgens de V.M.M. past het bij de toetsing aan het gelijkheidsbeginsel tevens rekening te houden met de tijdsfactor, meer bepaald met de evolutie van de context.

In casu is inzake de intercommunales de juridische context gewijzigd, namelijk ten eerste wat betreft de bevoegdheidsrechtelijke aspecten, hetgeen hiervoor reeds werd uiteengezet, en ten tweede door het invoeren van een categorie van heffingsplichtigen die niet bestond in 1986.

A.31.2. De V.M.M. is van oordeel dat het gelijkheidsbeginsel wordt geschonden, enerzijds, omdat geen enkel objectief en pertinent element kan verantwoorden waarom de intercommunales, die moeten worden beschouwd als heffingsplichtigen in de zin van artikel 35*bis*, § 3, van de wet van 26 maart 1971, van de in die wet bedoelde heffingen zouden moeten worden vrijgesteld en, anderzijds, omdat artikel 26 geen onderscheid maakt tussen de situatie vóór en die na het van toepassing worden van de milieuheffingen, noch sinds het bestaan van artikel 2 van de wet van 23 januari 1989.

A.31.3. De V.M.M. wenst dieper in te gaan op de *ratio legis* van die heffingen omdat zij meent dat dit relevant is voor het beoordelen van het al dan niet pertinent karakter van het door artikel 26 van de wet van 22 december 1986 gecreëerde onderscheid binnen de categorie van de heffingsplichtigen.

De bestreden milieuheffingen beogen ten eerste de kosten van de milieuhinder ten laste leggen van de vervuilers, hetgeen hen moet aanmoedigen minder te vervuilen en rationeler om te springen met schaarse milieugoederen («aanmoedigingsfunctie»). Ten tweede wil men de vervuilers verplichten financieel bij te dragen in de kosten van collectieve maatregelen in relatie met de veroorzaakte vervuiling («herverdelende functie»). Ten slotte wil de decreetgever het beleid van het Vlaamse Gewest inzake leefmilieu, meer bepaald inzake waterzuivering en watergebruik, mee laten financieren door ondernemingen die naar haar oordeel daartoe moeten bijdragen («financieringsfunctie»). De V.M.M. beklemtoont dat die doelstellingen in overeenstemming zijn met het Europees recht en dat het Hof de verschillende aspecten van de Vlaamse heffingsreglementering, bedoeld in hoofdstuk III*bis* van de wet van 26 maart 1971, grondwetsconform heeft bevonden. De V.M.M. stelt dat de decreetgever, binnen dat kader, de heffing tracht te berekenen op basis van zoveel mogelijk controleerbare, objectieve gegevens in verband met veroorzaakte vervuiling en/of waterverbruik.

A.32.1. Artikel 26 van de wet van 22 december 1986 creëert volgens de V.M.M. een onderscheiden behandeling binnen de groep van heffingsplichtigen in de zin van artikel 35*bis* van de wet van 26 maart 1971, vermits het enkel de intercommunales vrijstelt. Naar het oordeel van de V.M.M. kan geen enkele motivering worden gevonden waarom uit een groep van vervuilers enkel de intercommunales worden uitgezonderd, noch waarom die vrijstelling werd uitgebreid tot de gewestelijke belastingen. Daarentegen is de doelstelling van de heffingen zelf duidelijk en meer dan legitiem. De doelstelling van artikel 26 is bijgevolg strijdig met de doelstelling van het decreet en vermits ze niet is gespecificeerd, kan ze de ecologische doelstelling niet bijkomstig maken.

A.32.2. Volgens de V.M.M. bestaat er geen objectief criterium aan de hand waarvan artikel 26 van de wet betreffende de intercommunales een objectief onderscheid maakt in het kader van de toepassing van de voormelde wet van 1971. De V.M.M. stelt dat het onbetwistbaar is dat ISVAG deelneemt aan het normale economische verkeer en zich dus in eenzelfde situatie bevindt als een privé-bedrijf. Het loutere feit een intercommunale te zijn, volstaat volgens de V.M.M. niet om intercommunales toe te staan te vervuilen zonder

hiervoor op enige manier fiscaal geraakt te worden, terwijl dat wel het geval is voor privé-bedrijven. De zogenaamde gemeentelijke autonomie kan dienaangaande geen pertinent criterium vormen. Ten slotte verwijst de V.M.M. naar de rechtspraak van het Hof waarin wordt gesteld dat de criteria ter vermindering van de milieueffingen op gelijke wijze moeten worden toegepast ten aanzien van vergelijkbare sectoren.

A.32.3. Evenmin is er volgens de V.M.M. enig redelijk verband van evenredigheid aanwezig: de absolute vrijstelling van intercommunales brengt mee dat zij, in tegenstelling tot de overige heffingsplichtigen, niet worden geremd in de door hen veroorzaakte vervuiling. Een dergelijke algemene vrijstelling gaat verder dan noodzakelijk is om het beoogde doel te bereiken, zeker indien men daarbij rekening houdt met de doelstellingen van de milieueffingen.

A.33. De V.M.M. besluit dat het door artikel 26 van de wet van 22 december 1986 gemaakte onderscheid in de groep van heffingsplichtigen bedoeld in artikel 25, § 2, van de wet van 26 maart 1971, strijdig is met de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet.

Standpunt van de Ministerraad

A.34. De Ministerraad werpt op dat in de vraag niet wordt aangegeven ten opzichte van welke categorieën van (rechts)personen de mogelijke schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet moet worden onderzocht.

A.35. De Ministerraad betoogt dat er geen schending is in zoverre intercommunales zijn vrijgesteld zowel van gewestelijke als van federale belastingen.

A.36. Volgens de Ministerraad beoogt de wetgever met de belastingvrijstelling de intercommunales op gelijke voet te behandelen als de gemeenten, waarvan zij bepaalde taken overnemen. Dit blijkt volgens de Ministerraad uit de wetgeschiedenis van de bestreden bepaling. De belastingvrijstelling is aldus gebaseerd op het openbaar karakter van de taken die aan intercommunales zijn toevertrouwd en op de noodzaak hen in dezelfde situatie te brengen als de gemeenten of, in voorkomend geval de regio's, zodat er volgens de Ministerraad geen schending is van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Standpunt van de Vlaamse Regering

A.37. Wat de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet alsmede van artikel 172 betreft, stelt de Vlaamse Regering dat uit het feit dat niet kan worden aangetoond waarom de vrijstelling de intercommunales van alle gemeenschaps- en gewestbelastingen « noodzakelijk » is in de zin van artikel 170, § 2, tweede lid, van de Grondwet, voortvloeit dat voor de ongelijke behandeling die daarmee wordt doorgevoerd ten aanzien van, enerzijds, alle andere publiekrechtelijke personen en, anderzijds, particuliere belastingplichtigen, die niet zijn vrijgesteld, geen redelijke verantwoording bestaat.

Wat deze laatste categorie betreft zou die vrijstelling volgens de Vlaamse Regering tevens een onevenredige beperking inhouden van de vrijheid van handel en nijverheid, gezien het concurrentieverstorende effect ervan, gelet op het feit dat intercommunales zich meer en meer « op de markt » begeven, zonder dat hiervoor enige noodzaak is aangetoond. De Vlaamse Regering betoogt dat de algemene fiscale vrijstelling bijgevolg onevenredig is met het (onbestaande) doel van de maatregel, zodat artikel 26 van de wet van 22 december 1986 strijdig is met de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet.

Memorie van antwoord van de Ministerraad

A.38. De Ministerraad verwijst naar zijn memorie en die welke is neergelegd door ISVAG.

Memorie van antwoord van de Vlaamse Regering

A.39. De Vlaamse Regering stelt nog dat zowel de Ministerraad als ISVAG niet lijken te beseffen dat de gemeenten hoegenaamd niet zijn vrijgesteld van de gemeenschaps- en gewestbelastingen en evenmin van de Vlaamse milieueffingen, zodat zij, wanneer zij de vermeende gelijke behandeling van intercommunales en

gemeenten verdedigen, zij zich eigenlijk bij het standpunt van de Vlaamse Regering inzake de ongelijke behandeling aansluiten.

Volgens de Vlaamse Regering maken noch de Ministerraad noch ISVAG duidelijk waarom de intercommunales, in tegenstelling tot de gemeenten, *per se* van die belasting moeten worden vrijgesteld, vooral wanneer deze niet alleen een financieringsfunctie maar in de eerste plaats een ontradend oogmerk heeft.

- B -

B.1. De prejudiciële vraag betreft artikel 26 van de wet van 22 december 1986 betreffende de intercommunales, dat luidt als volgt :

« Onverminderd de bestaande wetsbepalingen zijn de intercommunales vrijgesteld van alle belastingen van de Staat, evenals van alle belastingen ingevoerd door de provincies, de gemeenten of enig andere publiekrechtelijke persoon. »

Die bepaling vervangt artikel 17 van de wet van 1 maart 1922 « omtrent de vereeniging van gemeenten tot nut van 't algemeen », met dien verstande dat de woorden « of enig andere publiekrechtelijke persoon » zijn toegevoegd.

Uit de parlementaire voorbereiding blijkt ondubbelzinnig dat die toevoeging ook de gemeenschappen en de gewesten beoogt (*Parl. St.*, Kamer, 1985-1986, nr. 125/11, p. 82).

De in het geding zijnde bepaling gebiedt dat de intercommunales niet alleen worden vrijgesteld van federale en lokale belastingen maar ook van gemeenschaps- en gewestbelastingen.

B.2. De vraag komt bijgevolg erop neer, of de in het geding zijnde bepaling, in zoverre zij op algemene wijze bepaalt dat intercommunales worden vrijgesteld van alle belastingen, met inbegrip van toekomstige belastingen, niet in strijd is met artikel 170, § 2, tweede lid, van de Grondwet.

B.3. Artikel 170, § 2, 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.

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

Krachtens die bepaling beschikken de gemeenschappen en de gewesten over een eigen fiscale bevoegdheid, behalve wanneer de wet de uitzonderingen waarvan noodzakelijkheid blijkt heeft bepaald of nadien bepaalt.

B.4. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat artikel 170, § 2, van de Grondwet moet worden beschouwd als «een soort verdedigingsmechanisme [van de Staat] [...] t.o.v. de verschillende andere bestuurslagen, om een eigen fiscale materie te behouden. » (*Parl. St.*, Kamer, B.Z., 1979, 10, nr. 8/4°, p. 4). Amendementen waarbij een lijst van belastbare materies voor de gemeenschappen en de gewesten werd voorgesteld, werden verworpen (*Hand.*, Kamer, 1979-1980, zitting van 22 juli 1980, p. 2705-2713). Verschillende malen werd beklemtoond dat artikel 170, § 2, tweede lid, van de Grondwet, moest worden beschouwd als een « regulerend mechanisme. [...] Het is een noodzakelijk instrument. De wet moet dat regulerend mechanisme zijn en moet kunnen zeggen welke belastbare materie wordt voorbehouden aan de Staat. Indien men dat niet zou doen komt men in een chaos en in alle mogelijke verwickelingen terecht, die niets meer te maken hebben met een goed georganiseerde federale Staat of een goed georganiseerde Staat » (*Hand.*, Kamer, zitting 1979-1980, zitting van 22 juli 1980, p. 2707; zie ook *Hand.*, Senaat, zitting 1979-1980, zitting van 28 juli 1980, pp. 2650-2651).

Met artikel 170, § 2, tweede lid, van de Grondwet heeft de Grondwetgever derhalve de voorrang van de fiscale wet op het fiscale decreet willen vestigen en uitzonderingen op de belastingsbevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten verwoord in het eerste lid van artikel 170, § 2, mogelijk willen maken. De federale wetgever kan bijgevolg niet alleen bepaalde belastingsmateries onttrekken aan de eigen fiscaliteit van de gemeenschappen en de gewesten maar kan tevens bepalen dat die fiscaliteit niet geldt ten aanzien van bepaalde categorieën van belastingplichtigen. Bovendien kan de wetgever zowel de vestiging van een gewestelijke belasting *a priori* verbieden, als uitzonderingen bepalen op reeds gevestigde gewestelijke belastingen.

B.5.1. Luidens de Grondwet is de uitoefening van die bevoegdheid evenwel verbonden aan de voorwaarde dat van « noodzakelijkheid » blijk moet worden gegeven.

Weliswaar is een amendement waarbij de wet, bepaald in artikel 170, § 2, tweede lid, van de Grondwet, een wet met een bijzondere meerderheid zou zijn, verworpen (*Parl. St.*, Kamer, B.Z., 1979, 10, nr. 8/20, p. 1; *Hand.*, Kamer, 22 juli 1980, p. 2706), toch werd in de parlementaire voorbereiding beklemtoond dat « de wet, die in artikel 110, § 2, 2e lid, bedoeld wordt, [...] een organieke wet [is] en het [...] niet gemakkelijk [zal] zijn voor de wetgever om gemeenschappen en gewesten beperkingen op te leggen » (*Parl. St.*, Kamer, B.Z., 1979, 10, nr. 8/40, p. 4). Bij de parlementaire bespreking van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten verklaarde de Minister dat « op grond van het tweede lid van artikel 110, § 2, van de Grondwet [...] evenwel aan de nationale wetgever de mogelijkheid [wordt] geboden om op deze algemene en volledige belastingbevoegdheid van de Gemeenschappen en de Gewesten uitzonderingen te maken. Die mogelijkheid is voor de nationale wetgever evenwel beperkt : hij moet de noodzaak van de uitzonderingen kunnen aantonen. Bovendien zij hierbij beklemtoond dat volgens de algemeen aanvaarde interpretatieregels uitzonderingen restrictief moeten worden geïnterpreteerd » (*Parl. St.*, Kamer, 1988-1989, nr. 635/17, p. 175).

B.5.2. De federale wetgever heeft, doordat hij artikel 26 van de wet van 22 december 1986 heeft aangenomen, gebruik gemaakt van de bevoegdheid die hem wordt verleend in artikel 170, § 2, tweede lid, van de Grondwet om te vermijden dat het gunstige statuut dat hij aan de intercommunales had toegekend door de wet van 1 maart 1922 niet op de helling zou worden gezet door de belastingen die aan andere belastingheffende overheden verschuldigd zijn. Hij vermocht in 1986 te oordelen dat de noodzakelijkheid om die vrijstelling te handhaven aangetoond was zoals in 1922.

B.5.3. De verwijzende rechter vraagt eveneens of de vrijstelling van toepassing is op de nieuwe belastingen die zijn ingevoerd na de inwerkingtreding van de wet van 22 december 1986. Uit de motivering van het verwijzingsarrest blijkt dat dit deel van de vraag betrekking heeft op het probleem of die vrijstelling van toepassing is op de milieuheffingen die het voorwerp uitmaken van hoofdstuk III*bis* van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging, zoals ingevoegd in die wet bij het Vlaamse decreet van 21 december 1990 en vervangen bij het decreet van 25 juni 1992.

B.5.4. Dat deel van de vraag brengt het Hof ertoe te onderzoeken of de federale wetgever, doordat hij nadien wetten heeft aangenomen waarin de fiscaliteit van de gewesten wordt behandeld, niet zelf, op impliciete maar zekere wijze, heeft geoordeeld dat, in bepaalde aangelegenheden, de noodzakelijkheid van die vrijstelling niet langer was aangetoond.

B.5.5. De gewone wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur wijzigt het opschrift van de wet van 23 januari 1989 «houdende uitvoering van artikel 110, § 2, tweede lid, van de Grondwet» in «wet betreffende de in artikel 110 [thans 170], §§ 1 en 2, van de Grondwet bedoelde belastingsbevoegdheid». Zij voegt een artikel 2 eraan toe, dat bepaalt dat de Staat en de gemeenschappen niet gemachtigd zijn om belastingen te heffen «op de [...] materies water en afval, noch opcentiemen te heffen op belastingen en heffingen op deze materies, noch kortingen hierop toe te staan». Daaruit volgt dat, sinds de inwerkingtreding van de wet van 16 juli 1993, de federale wetgever, door te verzaken aan elke fiscale bevoegdheid in die materies, impliciet heeft verzaakt te oordelen of die vrijstelling noodzakelijk is.

B.5.6. Onder voorbehoud van de draagwijdte die aan artikel 26 van de wet van 22 december 1986 moet worden toegekend sedert de inwerkingtreding van de gewone wet van 16 juli 1993, moet de prejudiciële vraag ontkennend worden beantwoord.

B.6. In de prejudiciële vraag wordt tevens gevraagd of «het gelijkheidsbeginsel» niet is geschonden. Noch de motivering van het arrest noch de tekst van de vraag geven aan waarin die schending zou bestaan, zodat er geen afzonderlijk antwoord dient te worden gegeven op dat deel van de prejudiciële vraag.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Onder het voorbehoud van de draagwijdte die eraan dient te worden gegeven sinds de inwerkingtreding van de gewone wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur, schendt artikel 26 van de wet van 22 december 1986 betreffende de intercommunales artikel 170, § 2, tweede lid, van de Grondwet niet.

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 17 mei 2001.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

G. De Baets