

| |
|---|
| Rolnummer 2688 |
| Arrest nr. 14/2004 van 21 januari 2004 |

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 Bergen.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en A. Arts, en de rechters P. Martens, R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen en A. Alen, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* * *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij arrest van 10 april 2003 in zake de c.v. Intercommunale de développement économique et d'aménagement de la région de Mons-Borinage tegen het Waalse Gewest, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 14 april 2003, heeft het Hof van Beroep te Bergen de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 26 van de wet van 22 december 1986 betreffende de intercommunales, volgens hetwelk 'onverminderd de bestaande wetsbepalingen [...] de intercommunales vrijgesteld [zijn] van alle belastingen ten gunste van de Staat, evenals van alle belastingen ingevoerd door de provincies, de gemeenten of enig andere publiekrechtelijke persoon', de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre het tussen, enerzijds, de intercommunales die een stortplaats van niet-huishoudelijke afvalstoffen uitbaten en de andere publiekrechtelijke of privaatrechtelijke uitbaters van een stortplaats van niet-huishoudelijke afvalstoffen, en, anderzijds, de intercommunales die een gecontroleerde stortplaats van niet-huishoudelijke afvalstoffen uitbaten of klanten van intercommunales die een gecontroleerde stortplaats van afvalstoffen uitbaten en de intercommunales die klant zijn van een uitbater van een gecontroleerde stortplaats van niet-huishoudelijke afvalstoffen die geen intercommunale is, een onderscheid invoert dat onverantwoord is in het licht van het decreet van 25 juli 1991 met betrekking tot de belasting op de afvalstoffen in het Waalse Gewest ? »

Memories zijn ingediend door :

- de c.v. I.D.E.A. (Intercommunale de développement économique et d'aménagement de la région de Mons-Borinage), waarvan de maatschappelijke zetel is gevestigd te 7000 Bergen, rue de Nimy 53;

- de Ministerraad;

- het Waalse Gewest, vertegenwoordigd door zijn Regering, ten verzoeken van de Minister van Ruimtelijke Ordening, Stedenbouw en Leefmilieu, wiens kabinet is gevestigd te 5000 Namen, place des Célestines 1.

Memories van antwoord zijn ingediend door het Waalse Gewest en door de c.v. I.D.E.A.

Op de openbare terechtzitting van 26 november 2003 :

- zijn verschenen :

- . Mr. E. Balate, advocaat bij de balie te Bergen, voor de c.v. I.D.E.A.;

- . Mr. E. Orban de Xivry, advocaat bij de balie te Marche-en-Famenne, voor het Waalse Gewest;

- . Mr. J.-M. Dethy, advocaat bij de balie te Brussel, *loco* Mr. P. Peeters, advocaat bij de balie te Antwerpen, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers P. Martens en L. Lavrysen verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

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

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

De c.v. I.D.E.A. (Intercommunale de développement économique et d'aménagement de la région de Mons-Borinage) heeft verzet aangetekend tegen het dwangbevel uitgevaardigd door de ontvanger der belastingen en retributies van het Waalse Gewest in verband met de belastingen op de niet-huishoudelijke afvalstoffen voor het jaar 1992. Het dwangbevel is gegrond op artikel 13 van het decreet van 25 juli 1991 met betrekking tot de belasting op de afvalstoffen in het Waalse Gewest terwijl de intercommunale ter staving van haar verzet artikel 26 van de wet van 22 december 1986 betreffende de intercommunales aanvoert. Op verzoek van de partijen heeft het Hof van Beroep te Bergen aan het Arbitragehof gevraagd of die bepaling, in de interpretatie volgens welke zij de intercommunales vrijstelt van alle heffingen of belastingen ingevoerd door de gewesten, verenigbaar is met de regels van de bevoegdheidsverdeling tussen de Staat, de gemeenschappen en de gewesten.

Met zijn arrest nr. 124/2001 van 16 oktober 2001 heeft het Hof op die vraag, enerzijds, geantwoord dat die bepaling, voor zover zij de intercommunales, voor de periode na de inwerkingtreding van artikel 356 van de gewone wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur, vrijstelt van de gewestbelastingen op water en afval, artikel 170, § 2, tweede lid van de Grondwet schendt en, anderzijds, dat voor het overige zij die bepaling niet schendt.

Het Waalse Gewest vraagt vervolgens aan het Hof van Beroep dat een nieuwe vraag zou worden gesteld aan het Arbitragehof in verband met de verenigbaarheid van het voormelde artikel 26 met het gelijkheidsbeginsel. Het Hof van Beroep, dat vaststelt dat het antwoord op die vraag noodzakelijk blijkt voor de oplossing van het geschil, willigt dat verzoek in.

III. *In rechte*

- A -

Standpunt van de intercommunale I.D.E.A.

A.1.1. De intercommunale I.D.E.A., appellante voor het Hof van Beroep, is van oordeel dat het Hof zich bij het arrest nr. 124/2001 heeft uitgesproken over het noodzakelijke karakter, ten aanzien van artikel 170, § 2, tweede lid, van de Grondwet, van het afwijkend mechanisme ingesteld bij artikel 26 van de wet van 22 december 1986. Zij zet uiteen dat de beleidslijnen inzake de financiering van de aan de intercommunales toevertrouwde activiteiten en de begrotingsevenwichten van de lokale overheden ernstig verstoord dreigen te worden in geval van belastingheffing.

A.1.2. Zij preciseert in verband met het eerste in de vraag opgeworpen onderscheid dat artikel 7, § 2, van het Waalse decreet van 25 juli 1991 bepaalt dat de aanwezigheid van afvalstoffen op een plaats waar een natuurlijke of rechtspersoon (privaatrechtelijke of publiekrechtelijke) een toegelaten activiteit uitgeoefend heeft of uitoefent, niet een grondslag van de belasting vormt, voor zover de voorwaarden van die vergunningen in die afvalstoffen voorzien, en dat bijgevolg, in het geval van een regelmatige exploitatie van een stortplaats, ongeacht of het om een intercommunale of om een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke rechtspersoon gaat, er in geen geval discriminatie zal zijn.

A.1.3. Zij voegt daaraan toe dat het tweede in de vraag opgeworpen onderscheid geen belang heeft ten aanzien van artikel 7, § 2, van het decreet. Zij is van mening dat het gaat om de vraag of er ten aanzien van artikel 7, § 1, van het decreet, dat bepaalt dat de grondslag van de belasting op de afvalstoffen de aanwezigheid van niet-huishoudelijke afvalstoffen op ongeacht welke plaats in het Waalse Gewest is, een discriminatie bestaat naargelang de belastingplichtige een intercommunale of een andere publiekrechtelijke of privaatrechtelijke rechtspersoon is. Zij preciseert verder dat het decreet twee categorieën van grondslagen in het leven roept, de toegelaten grondslag en de niet toegelaten grondslag maar dat het op zich geen onderscheid in het leven roept.

Standpunt van de Waalse Regering

A.2.1. De Waalse Regering is van mening dat het feit dat de federale wetgever in 1986 heeft geoordeeld dat de vrijstelling van de intercommunales van elke belasting, met inbegrip van die welke door de gewesten worden gevestigd, noodzakelijk was in de zin van artikel 170, § 2, tweede lid, van de Grondwet, en zulks tot de inwerkingtreding van artikel 356 van de gewone wet van 16 juli 1993, niet automatisch impliceert dat de ongelijke behandeling van de intercommunales die van de belasting zijn vrijgesteld en de andere categorieën van personen die de belasting verschuldigd zijn, redelijkerwijze verantwoord is. Zij voegt daaraan toe dat vrijstelling van de intercommunales als niet redelijk verantwoord moet worden beschouwd omdat, naast een budgettaire doelstelling, de belasting een aanmoedigingsfunctie en een herverdelende werking heeft. Zij preciseert ten slotte dat hoewel de markt van de centra voor technische ingraving van niet-huishoudelijke afvalstoffen voorbehouden was aan de intercommunales, men tot een andere conclusie zou kunnen komen, maar dat te dezen, vóór de inwerkingtreding van het decreet van 27 juli 1996, de markt open was.

Standpunt van de Ministerraad

A.3.1. De Ministerraad brengt in herinnering dat de oorsprong van de betwiste bepaling moet worden gezocht in de wet van 1 maart 1922 « omtrent de vereeniging van gemeenten tot nut van 't algemeen », en dat met die vrijstelling, de wetgever de gelijke behandeling beoogde van de intercommunales en de gemeenten waarvan de intercommunales bepaalde taken overnamen.

A.3.2. In hoofdorde is de Ministerraad van oordeel dat de intercommunales, aangezien zij het gemeentelijk belang dienen, niet kunnen worden vergeleken met de particulieren of de publiekrechtelijke rechtspersonen die geen opdracht van openbare dienst uitvoeren.

A.3.3. In ondergeschikte orde doet hij gelden dat uit de arresten nrs. 66/2001 en 124/2001 van het Hof blijkt dat met de toekenning van een fiscale vrijstelling ten voordele van de intercommunales in het raam van de belasting op afvalstoffen een wettig doel wordt nagestreefd, en dat het verschil in behandeling tussen de intercommunales, die van de belasting op afvalstoffen zijn vrijgesteld, en de andere exploitanten, die aan die belasting zijn onderworpen, redelijkerwijze verantwoord is.

Antwoord van de intercommunale I.D.E.A.

A.4.1. In haar memorie van antwoord is de intercommunale van oordeel dat het evident is dat de intercommunales geen categorie van personen kunnen vormen die vergelijkbaar zijn met de private ondernemingen of met de natuurlijke personen of zelfs met de publiekrechtelijke rechtspersonen die geen opdracht van gemeentelijk belang uitvoeren.

A.4.2. Wat betreft de aanmoedigingsfunctie van de betwiste belasting is zij van mening dat de vrijstelling op een objectief criterium berust, vermits de wetgever kan oordelen dat de overheden, en in het bijzonder de gemeenten, kunnen kiezen voor milieuvriendelijke technieken. Wat betreft de herverdelende werking van de belasting, is zij van mening dat de wetgever in geen geval, door middel van een belasting voor de intercommunales, de gemeenten onrechtstreeks uitgaven kan laten dragen waarvoor zij zelf reeds ruimschoots instaan. Zij besluit dat het door de gemeenten nagestreefde doel van openbaar belang op zichzelf het onderscheid verantwoordt.

Antwoord van de Waalse Regering

A.5.1. De Waalse Regering is van mening dat, in het raam van de betwiste bepaling, de intercommunales volkomen vergelijkbaar zijn met particulieren, vermits zij net zoals de handelsondernemingen actief zijn op de markt van de afvalstoffen, en op die markt particulieren ook taken van algemeen belang kunnen uitvoeren.

A.5.2. Ten gronde is zij van mening dat de intercommunale I.D.E.A. het debat tracht te verschuiven en preciseert zij dat het in de prejudiciële vraag enkel gaat om de belasting in de zogenaamde regeling van de « exploitant met vergunning ».

- B -

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

« 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. Zoals het van toepassing was in het jaar 1992, bepaalde artikel 13 van het decreet van het Waalse Gewest van 25 juli 1991 met betrekking tot de belasting op de afvalstoffen in het Waalse Gewest :

« Is de in deze afdeling bedoelde belasting op de niet-huishoudelijke afvalstoffen plichtig elke natuurlijke of rechtspersoon [...] die een op basis van het decreet [van de Waalse Gewestraad] van 5 juli 1985 betreffende de afvalstoffen en zijn uitvoeringsbesluiten gemachtigde stortplaats uitbaat. »

B.3. Uit de combinatie van die bepalingen volgt dat de intercommunales van de belasting op de niet-huishoudelijke afvalstoffen worden vrijgesteld, terwijl alle andere belastingplichtigen, ongeacht of het om publiekrechtelijke of privaatrechtelijke natuurlijke personen of rechtspersonen gaat, ertoe gehouden zijn die belasting te betalen.

B.4. De verwijzende rechter stelt aan het Hof een vraag in verband met de mogelijke discriminatie die door dat verschil in behandeling in het leven wordt geroepen, enerzijds, onder de belastingplichtigen zelf en, anderzijds, onder de klanten van uitbaters van stortplaatsen naargelang die uitbaters al dan niet intercommunales zijn.

B.5. De in het geding zijnde fiscale vrijstelling was reeds vermeld in de wet van 1 maart 1922 « omtrent de vereeniging van gemeenten tot nut van 't algemeen » (artikel 17), alsmede in de wet van 18 augustus 1907 « betreffende de vereenigingen van gemeenten en van particulieren tot het inrichten van waterleidingen » (artikel 13). Die beide bepalingen stelden de verenigingen van gemeenten gelijk met de gemeenten zelf voor de toepassing van de wetten op de registratie-, zegel-, griffie-, en hypotheekrechten, en stelden ze vrij van alle belastingen of heffingen.

De memorie van toelichting van de voormelde wet van 18 augustus 1907 preciseert wat volgt :

« De maatschappijen waarop dit wetsontwerp betrekking heeft, zijn opgericht met een doel van algemeen belang; zij nemen de taak op zich een gemeentelijke plicht te vervullen : het lijkt rechtmatig hun het vervullen van die taak te vergemakkelijken door hun de fiscale voordelen toe te kennen die de gemeenten, in wier plaats zij optreden, zouden genieten. » (*Pasin.*, 1907, p. 206 – vertaling van het Hof)

Uit die motivering kan worden afgeleid dat de in het geding zijnde bepaling verantwoord is, wanneer zij tot gevolg heeft de intercommunales vrij te stellen van belastingen waaraan de gemeenten niet zijn onderworpen.

B.6. De parlementaire voorbereiding van het decreet van het Waalse Gewest van 25 juli 1991 met betrekking tot de belasting op de afvalstoffen in het Waalse Gewest toont aan dat met de in het geding zijnde belasting een drievoudige doelstelling wordt nagestreefd. Naast haar budgettaire functie vervult zij de functie van « aansporing » gebaseerd op het principe « de vervuiler betaalt », door maatregelen waarbij men « het hergebruik van de afvalstoffen maximaal wil bevorderen », en een « herverdelende » functie, die erin bestaat « de vervuiler zijn aandeel te laten betalen in de uitgaven voor de financiering van collectieve maatregelen » (*Parl. St.*, Waalse Gewestraad, 1990-1991, nr. 253/1, p. 3).

B.7. De gemeenten zijn, naar het voorbeeld van de andere publiekrechtelijke rechtspersonen, onderworpen aan de bij dat decreet ingevoerde belasting.

De Ministerraad toont niet aan en het Hof ziet niet in, rekening houdend, enerzijds, met de oorspronkelijke verantwoording van de fiscale vrijstelling ten voordele van de verenigingen van gemeenten zoals in herinnering is gebracht in B.5 en, anderzijds, met de in B.6 beschreven doelstelling van het decreet, op basis van welke motieven het verschil in behandeling, ten aanzien van de in het geding zijnde belasting, tussen de intercommunales en de gemeenten zou kunnen worden verantwoord.

Bijgevolg is het niet noodzakelijk de andere in de prejudiciële vraag vermelde verschillen in behandeling te onderzoeken.

B.8. De prejudiciële vraag dient bevestigend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 26 van de wet van 22 december 1986 betreffende de intercommunales schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre het tot gevolg heeft de intercommunales vrij te stellen van de bij het decreet van het Waalse Gewest van 25 juli 1991 « met betrekking tot de belasting op de afvalstoffen in het Waalse Gewest » ingevoerde belasting.

Aldus uitgesproken in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 21 januari 2004.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior