

Rolnummers 2671 en 2673
Arrest nr. 69/2004 van 5 mei 2004

A R R E S T

In zake : de beroepen tot vernietiging van artikel 47, § 2, 38°, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen, zoals ingevoegd bij artikel 22 van het decreet van 5 juli 2002 houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2002, ingesteld door de n.v. André Celis, de n.v. André Celis Containers en de n.v. Van Pelt Bouwmaterialen.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters A. Arts en M. Melchior, en de rechters R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe en E. Derycke, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter A. Arts,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de beroepen en rechtspleging*

Bij verzoekschriften die aan het Hof zijn toegezonden bij op 18 en 19 maart 2003 ter post aangetekende brieven en ter griffie zijn ingekomen op 19 en 20 maart 2003, is beroep tot vernietiging ingesteld van artikel 47, § 2, 38°, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen, zoals ingevoegd bij het decreet van 5 juli 2002 houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2002 (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 19 september 2002) door :

- de n.v. André Celis en de n.v. André Celis Containers, beide met maatschappelijke zetel te 3210 Lubbeek, Staatsbaan 119;

- de n.v. Van Pelt Bouwmaterialen, met maatschappelijke zetel te 2980 Zoersel, Kapellei 157.

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 2671 en 2673 van de rol van het Hof, zijn samengevoegd.

Memories zijn ingediend door :

- de Waalse Regering;
- de Vlaamse Regering.

Memories van antwoord zijn ingediend door :

- de verzoekende partijen in de zaak nr. 2671;
- de verzoekende partij in de zaak nr. 2673.

De Vlaamse Regering heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 4 februari 2004 :

- zijn verschenen :

- . Mr. B. Vanhalle en Mr. T. Swerts *loco* Mr. C. Gysen, advocaten bij de balie te Mechelen, voor de verzoekende partijen;

- . Mr. K. Möric, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Waalse Regering;

- . Mr. P. Van Orshoven, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Vlaamse Regering;

- hebben de rechters-verslaggevers E. Derycke en R. Henneuse verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- zijn de zaken 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. *In rechte*

- A -

Standpunt van de verzoekende partijen

A.1.1. De verzoekende partijen zijn ondernemingen die actief zijn in de sector van het recycleren van bouw- en sloopafval door middel van een sorteerprocédé. Volgens hen worden zij door de bestreden bepaling geraakt ten gevolge van het verstrengen van de criteria waaraan de restfractie van de verwerking van bouw- en sloopafval moet voldoen om nog te kunnen worden gestort of verbrand tegen het gunstige milieuheffingstarief, vastgesteld in artikel 47, § 2, 38°, van het afvalstoffendecreet van 2 juli 1981. Artikel 47, § 2, 38°, tweede lid, dertiende streepje, van dat decreet, gewijzigd bij het bestreden artikel 22 van het decreet van 5 juli 2002, voorziet immers in een verlaging van de « restfractie » van 20 naar 5 gewichtspercent voor bouw- en sloopafval.

Die bepaling maakt volgens de verzoekende partijen ten onrechte geen onderscheid tussen, enerzijds, het sorteren en, anderzijds, het breken van bouw- en sloopafval. Zij wijzen erop dat de materialen die in een sorteercentrum worden verwerkt grondig verschillen van diegene die in een breekinstallatie worden verwerkt. Nu het gewichtspercent voor beide activiteiten hetzelfde is, worden de sorteercentra volgens de verzoekende partijen ongelijk behandeld ten opzichte van de ondernemers die een breekinstallatie voor bouw- en sloopafval uitbaten. Anders dan breekinstallaties worden sorteercentra immers geconfronteerd met een groot aantal niet-recycleerbare stoffen die als restfractie achterblijven.

A.1.2. De verzoekende partijen voeren vijf middelen aan.

Het eerste middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en van de vrijheid van handel en nijverheid, doordat de restfractie voor bouw- en sloopafval tot 5 gewichtspercent is teruggebracht, terwijl voor lompen- en kunststofafval gewichtspercenten van respectievelijk 13 en 25 gelden. Volgens de verzoekende partijen is geen redelijke verantwoording voorhanden waarom voor die soorten afval een lagere milieuheffing dan voor bouw- en sloopafval van toepassing is. Een te laag gewichtspercentage voor bouw- en sloopafval kan de economische leefbaarheid van de verzoekende ondernemingen in het gedrang brengen.

A.1.3. Het tweede middel is afgeleid uit de schending van artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, van artikel 9, § 1, derde lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, en van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

De verzoekende partijen beklagen zich in wezen over de gestrengheid van het bestreden gewichtspercent om bouw- en sloopafval tegen het gunsttarief te mogen storten of verbranden, in tegenstelling tot wat buiten het Vlaamse Gewest gangbaar is. Zulks brengt volgens hen het vrije verkeer van goederen van en naar het Vlaamse Gewest in het gedrang. Met verwijzing naar het arrest nr. 55/96 betogen de verzoekende partijen dat de bestreden regeling niet kan worden verzoend met het algemeen normatief kader van de economische unie en de monetaire eenheid. Het huidige artikel 47, § 2, 43°, van het afvalstoffendecreet kan dat probleem niet verhelpen.

A.1.4. Het derde middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en van de vrijheid van handel en nijverheid, doordat de sorteerzeefzanden, afkomstig van sortering en zeping van bouw- en sloopafval, overeenkomstig het afvalstoffendecreet en het Vlaamse Reglement inzake afvalvoorkoming en -beheer (VLAREA) niet als secundaire grondstof worden erkend. Nu het afvalstoffendecreet en het besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van het VLAREA niet in een certificatie voorzien voor sorteerzeefzanden, worden volgens de verzoekende partijen de sorteercentra discriminerend behandeld ten opzichte van de ondernemingen met een breekinstallatie. Zij wijzen erop dat die ongelijke behandeling nu pas kan worden bestreden - en de verzoekende partijen nu pas over het vereiste belang beschikken -, aangezien de discriminerende gewichtspercenten door de bestreden bepaling worden vastgelegd.

A.1.5. Het vierde middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en van de vrijheid van handel en nijverheid, doordat de gewichtspercentages voor sorteercentra en voor ondernemingen met een breekinstallatie dezelfde zijn, terwijl beide zich volgens de verzoekende partijen in een verschillende situatie bevinden. Immers, de restfractie van sorteercentra is veel groter dan die van ondernemingen met een breekinstallatie : gesorteerde zanden en gesorteerde puingranulaten worden niet als secundaire grondstof erkend, terwijl zulks wel het geval is voor zanden en granulaten, afgezet door ondernemingen met een breekprocédé. Dat heeft volgens de verzoekende partijen tot gevolg dat de sorteercentra, in tegenstelling tot ondernemingen met een breekinstallatie, de 5 gewichtspercentnorm nooit kunnen halen, zodat de sorteercentra van het voordeel van een lagere milieuheffing zijn uitgesloten, wat tevens hun concurrentiepositie schaadt.

A.1.6. Het vijfde middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet *junctis* de artikelen 30 en 95 van het E.G.-Verdrag, alsmede uit de schending van de artikelen 1, 8 en 9 van de richtlijn 98/34/EG van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften. Die bepalingen zijn volgens de verzoekende partijen geschonden, aangezien de bestreden bepaling, op het internationale vlak, het vrije verkeer van goederen verstoort. Overigens bevat de bestreden bepaling volgens hen technische voorschriften die bij de Commissie van de Europese Unie dienden te worden aangemeld, wat te dezen niet is gebeurd.

Standpunt van de Vlaamse Regering

A.2.1. De Vlaamse Regering is van oordeel dat de beroepen slechts ontvankelijk zijn in zoverre zij gericht zijn tegen artikel 47, § 2, 38°, tweede lid, dertiende streepje, van het decreet van 2 juli 1981, zoals vervangen bij artikel 22 van het decreet van 5 juli 2002. Bij gebrek aan belang zijn de beroepen niet ontvankelijk in zoverre zij tegen andere onderdelen van de voormelde bepaling zijn gericht, die immers geen betrekking hebben op bouw- en sloopafval. Die Regering wijst tevens erop dat de verzoekende partijen geen grieven tegen die andere onderdelen aanvoeren.

A.2.2. Wat het eerste middel betreft, betoogt de Vlaamse Regering dat het niet ontvankelijk is in zoverre het de rechtstreekse schending van de vrijheid van handel en nijverheid aanvoert, bij gebrek aan bevoegdheid van het Hof om kennis ervan te nemen.

Vervolgens is de Vlaamse Regering van oordeel dat de door de verzoekende partijen gemaakte vergelijking van de sector van het bouw- en sloopafval met die van het textiel- en kunststofafval niet opgaat : beide zijn niet vergelijkbaar.

In de hypothese dat beide sectoren vergelijkbaar zouden zijn is de Regering van oordeel dat zij niet discriminerend worden behandeld : enerzijds, wordt voor alle recyclagesectoren een toepasselijk restfractiepercentage vastgesteld en, anderzijds, beantwoorden die percentages aan de actuele mogelijkheden van de recyclagetechnieken. Zulks belet evenwel niet dat voor verschillende sectoren verschillende percentages kunnen worden vastgesteld. Volgens de Vlaamse Regering maken de verzoekende partijen niet aannemelijk dat het oordeel van de decreetgever in dat opzicht kennelijk onredelijk zou zijn.

De Vlaamse Regering wijst erop dat de sectoren waarvoor een hoog gewichtspercentage gehandhaafd blijft, sectoren zijn die anders in hun geheel zouden worden bedreigd. Zulks geldt niet voor de bouw- en sloopsector : het bestreden gewichtspercentage is volgens die Regering haalbaar op voorwaarde dat van een breekinstallatie gebruik wordt gemaakt en de recycleerders zich niet tot het loutere sorteren van afval beperken.

De Vlaamse Regering stelt dat het verlagen, voor het bouw- en sloopafval, van het gewichtspercent van 20 naar 5 gegrond is op de ervaringen van de Openbare Afvalstoffenmaatschappij voor het Vlaamse Gewest (OVAM) : enerzijds, werd een kleiner restfractiepercentage haalbaar geacht en, anderzijds, was de vroegere 20 pct. zo gemakkelijk haalbaar dat er oneigenlijk gebruik van het gunsttarief werd gemaakt, doordat de restfractie werd opgedreven met ander, niet gerecycleerd afval, dat aldus goedkoper kon worden gestort of verbrand.

A.2.3. Wat het tweede middel betreft, is de Vlaamse Regering van oordeel dat niet duidelijk is hoe artikel 9, § 1, derde lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 zou kunnen zijn geschonden. Die bepaling

heeft volgens haar uitsluitend betrekking op de « samengevoegde belasting » die de personenbelasting is en heeft niets uit te staan met de te dezen bestreden milieuheffing.

Ten aanzien van de aangevoerde schending van artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, betoogt de Vlaamse Regering dat de bestreden milieuheffing volstrekt neutraal is op het vlak van het interregionale of het internationale verkeer van afvalstoffen, en zulks ongeacht de « richting » van dat verkeer. De bestreden bepaling maakt immers geen onderscheid tussen ingevoerde en niet-ingevoerde afvalstoffen. Bovendien, wat de fiscale toestand van de export van de recyclageresidu's betreft, betoogt de Vlaamse Regering dat de omstandigheid dat het Waalse Gewest geen verlaagd tarief heeft ingevoerd bezwaarlijk de Vlaamse decreetgever kwalijk kan worden genomen. Een ongelijke behandeling op dat vlak is volgens die Regering het gevolg van het verschil tussen de Vlaamse en de Waalse regelgeving. Een schending van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is evenwel slechts mogelijk in geval van ongelijke behandelingen door dezelfde wetgever.

A.2.4. Wat het derde middel betreft, betoogt de Vlaamse Regering dat het in wezen geen kritiek bevat op de bestreden bepaling, maar op het VLAREA-besluit van 17 december 1997, en eventueel op de artikelen van het afvalstoffendecreet die de grondslag van dat VLAREA uitmaken. Het middel is volgens die Regering dan ook niet ontvankelijk. Overigens zou dat middel, in de hypothese dat het tegen de betrokken onderdelen van het afvalstoffendecreet wordt aangevoerd, een kennelijk laattijdig beroep tot vernietiging uitmaken.

In ondergeschikte orde, in zoverre moet worden ingegaan op de bewering van de verzoekende partijen dat hun sorteerzeefzand ten onrechte niet als secundaire grondstof zou zijn erkend, verwijst de Vlaamse Regering naar de milieutechnische normen waaraan secundaire grondstoffen overeenkomstig het VLAREA moeten voldoen.

A.2.5. Ook het vierde middel levert volgens de Vlaamse Regering in wezen kritiek op het VLAREA en niet op de bestreden bepaling, zodat het niet ontvankelijk is.

Overigens maakt de bestreden bepaling volgens die Regering terecht geen onderscheid tussen brekers en sorteerdere van bouw- en sloopafval, aangezien er in het licht van het te bereiken resultaat - zo veel mogelijk afval recycleren - geen sprake is van ongelijke toestanden : iedereen mag het residu van de recyclage van bouw- en sloopafval storten of verbranden tegen een verlaagd milieuheffingstarief, op voorwaarde dat hij, wat het te bereiken resultaat betreft, een aanzienlijke recyclage-inspanning levert.

A.2.6. Wat het vijfde middel betreft, is de Vlaamse Regering van mening dat het Hof niet bevoegd is om kennis ervan te nemen, in zoverre het middel uit de schending van de artikelen 1, 8 en 9 van de richtlijn 98/34/EG is afgeleid. In zoverre het middel kritiek levert op het VLAREA is het volgens die Regering evenmin ontvankelijk.

Ten gronde betoogt de Vlaamse Regering dat, net zoals op het intern-Belgische vlak, geen sprake is van verstoring van het internationale verkeer van de bedoelde afvalstoffen, die immers identiek worden behandeld, ongeacht hun herkomst of hun bestemming.

Standpunt van de Waalse Regering

A.3.1. Wat het eerste middel betreft, betoogt de Waalse Regering dat met de bestreden bepaling de decreetgever ernaar streeft de nuttige toepassing en de recyclage van afvalstoffen te bevorderen. De verlaging van het percentage van de restfractie voor bouw- en sloopafval is volgens die Regering verantwoord, aangezien OVAM in die sector misbruiken bij de toepassing van de verlaagde milieuheffing had vastgesteld. De Waalse Regering wijst erop dat het afvalstoffenbeleid van het Waalse Gewest een doelstelling nastreeft die soortgelijk is, wat de recyclage betreft, met die van het Vlaamse Gewest. Dat de middelen die in beide gewesten worden aangewend om dat doel te bereiken verschillend zijn, doet volgens de Waalse Regering geen afbreuk aan de onderscheiden bevoegdheden van elk gewest op dat vlak.

A.3.2. Wat het tweede middel betreft, betoogt de Waalse Regering dat de bestreden bepaling voorziet in een hogere - ontradende - milieuheffing voor ondernemingen die meer vervuilende technieken gebruiken, terwijl ondernemingen die minder vervuilende technieken gebruiken een verlaagde heffing kunnen genieten. Die Regering beklemtoont dat die heffing betrekking heeft op het verwijderen van afvalstoffen en niet op het vervoer van afvalstoffen naar een ander gewest. Met verwijzing naar het huidige artikel 47, § 2, 43°, van het

afvalstoffendecreet van 2 juli 1981, wijst de Waalse Regering erop dat de heffing op dezelfde wijze de afvalstoffen raakt die in het Vlaamse Gewest worden verwijderd als de afvalstoffen die in de andere gewesten worden verwijderd.

A.3.3. De Waalse Regering is van oordeel dat het derde, het vierde en het vijfde middel niet in aanmerking kunnen worden genomen, nu het verschil in behandeling dat in die middelen wordt bekritiseerd, niet volgt uit de bestreden bepaling, maar inzonderheid uit de bepalingen van hoofdstuk 4 en van bijlage 4.1 van het VLAREA.

- B -

Onderwerp en omvang van de beroepen

B.1. De beroepen tot vernietiging hebben betrekking op artikel 47, § 2, 38°, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen, zoals ingevoegd bij artikel 22 van het decreet van 5 juli 2002 houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2002.

De bestreden bepaling, opgenomen in hoofdstuk IX - « Milieuheffingen » van het voormelde decreet van 2 juli 1981, luidt :

« 38° 6,2 euro/ton voor het storten, in een daartoe vergunde inrichting, en 1,24 euro/ton voor het verbranden, in een daartoe vergunde inrichting, van recyclageresidu's van bedrijven die afvalstoffen afkomstig van selectieve inzamelingen, zoals hieronder vermeld, gebruiken of voorsorteren als grondstof voor de aanmaak van nieuwe producten.

De te storten of te verbranden restfractie moet na voorbehandeling kleiner zijn dan de hierna vermelde percentages welke moeten beschouwd worden ten opzichte van de totale aanvoer van de betreffende afvalstoffen op jaarbasis in de vergunde inrichting :

- 5 gewichtspersent voor papier en kartonafval;
- 15 gewichtspersent voor glasafval;
- 13 gewichtspersent voor lompenafval;
- 25 gewichtspersent voor kunststofafval, geldend voor de bedrijven die kunststofafval gebruiken als grondstof voor de aanmaak van nieuwe producten;
- 5 gewichtspersent voor kunststofafval, geldend voor de bedrijven die kunststofafval voorsorteren;
- 10 gewichtspersent voor elektronisch en elektrisch schrootafval;
- 10 gewichtspersent voor schrootafval;
- 20 gewichtspersent voor houtafval;
- 5 gewichtspersent voor groenafval;
- 5 gewichtspersent voor piepschuimafval;
- 10 gewichtspersent voor groente-, fruit- en tuinafval (GFT);

- 11 gewichtspersent voor groente-, fruit- en tuinafval vermengd met gebruikte luiers;
- 5 gewichtspersent voor bouw- en sloopaafval;
- 10 gewichtspersent voor rubberafval, andere dan bandenaafval;
- 5 gewichtspersent voor bandenaafval;
- 20 gewichtspersent voor plastic verpakkingen, metalen verpakkingen en drankkartons (PMD);
- 25 gewichtspersent voor shredderafval/flotatieafval afkomstig van schrootverwerking;
- 5 gewichtspersent voor voedselafval;
- 25 gewichtspersent voor gebruikte oplosmiddelen.

De vermelde gewichtspersenten gelden voor verbranden en storten samen.

Voor het storten, in een daartoe vergunde inrichting, of verbranden, in een daartoe vergunde inrichting, van afvalstoffen afkomstig van het gebruik van selectief ingezameld papier- of kartonafval of van het voorbehandelen tot grondstof binnen de inrichting vergund voor de aanmaak van nieuw papier of karton geldt een tarief van 1,24 euro/ton.

Voor het storten, in een daartoe vergunde inrichting, of verbranden, in een daartoe vergunde inrichting, van recyclageresidu's van bedrijven die glasaafval afkomstig van selectieve inzamelingen, gebruiken of voorsorteren als grondstof voor de aanmaak van nieuw glas geldt een tarief van 0 euro/ton.

Als jaarbasis moeten worden beschouwd de laatste vier gekende kwartalen voorafgaand aan het kwartaal waarin de afvalstoffen worden gestort of verbrand. »

B.2. Het Hof dient de omvang van de beroepen tot vernietiging te bepalen op basis van de inhoud van de verzoekschriften en inzonderheid op basis van de uiteenzetting van de aangevoerde middelen.

De beroepen zijn gericht tegen het gehele 38° van artikel 47, § 2, van het decreet van 2 juli 1981, zoals ingevoegd bij artikel 22 van het decreet van 5 juli 2002. De middelen leveren evenwel uitsluitend kritiek op het tweede lid, dertiende streepje, van dat 38° in zoverre daarin in « 5 gewichtspersent voor bouw- en sloopaafval » wordt voorzien. Het Hof beperkt zijn onderzoek daartoe. Bovendien doen de verzoekende partijen die actief zijn in de sector van het recycleren van bouw- en sloopaafval slechts bij dat onderdeel van het voormelde 38° van een belang blijken.

Excepties van de Vlaamse en de Waalse Regering

B.3. De verzoekende partijen voeren vijf middelen aan die alle afgeleid zijn uit een schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de vrijheid van handel en nijverheid of met europeesrechtelijke bepalingen. Het tweede middel voert tevens een schending aan van de bevoegdheidverdelende regels.

De Vlaamse en de Waalse Regering werpen een aantal excepties op die verband houden met, enerzijds, de onbevoegdheid van het Hof om van sommige middelen of onderdelen ervan kennis te nemen en, anderzijds, de niet-ontvankelijkheid van sommige middelen of onderdelen ervan.

B.4.1. In zoverre het eerste, het derde en het vierde middel rechtstreeks de schending van de vrijheid van handel en nijverheid aanvoeren, kan volgens de Vlaamse Regering het Hof daarvan geen kennis nemen.

B.4.2. Noch artikel 142 van de Grondwet, noch de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof hebben het Hof de bevoegdheid verleend om wetskrachtige normen rechtstreeks te toetsen aan het beginsel van de vrijheid van handel en nijverheid.

Het eerste, het derde en het vierde middel zijn niet ontvankelijk in zoverre zij uitnodigen tot een rechtstreekse toetsing aan de vrijheid van handel en nijverheid.

B.5.1. De Vlaamse Regering is van mening dat het Hof niet bevoegd is om van het vijfde middel kennis te nemen, in zoverre het uit de rechtstreekse schending is afgeleid van de artikelen 1, 8 en 9 van de richtlijn 98/34/EG van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften.

B.5.2. In zoverre het vijfde middel uitnodigt tot een rechtstreekse toetsing aan de voormelde europeesrechtelijke bepalingen, is het Hof niet bevoegd om kennis ervan te nemen, zodat dat middel in die mate niet ontvankelijk is.

B.6.1. De Vlaamse en de Waalse Regering betogen dat het derde, het vierde en het vijfde middel niet ontvankelijk zijn, aangezien zij kritiek leveren, niet op de bestreden bepaling,

maar op het besluit van de Vlaamse Regering van 17 december 1997 tot vaststelling van het Vlaamse Reglement inzake afvalvoorkoming en –beheer (VLAREA) of eventueel op de artikelen van het afvalstoffendecreet van 2 juli 1981 die de grondslag van het VLAREA vormen.

B.6.2. In zoverre de grieven die in het derde, het vierde en het vijfde middel worden uiteengezet niet aan de bestreden bepaling kunnen worden toegeschreven, maar aan het VLAREA, inzonderheid aan een aantal bepalingen, opgenomen in hoofdstuk 4 - « Aanwending van afvalstoffen als secundaire grondstoffen » en in de bijlage 4.1, zijn die middelen in die mate niet ontvankelijk. Overigens is het Hof niet bevoegd om de bestreden bepaling aan een besluit van de Vlaamse Regering, te dezen het VLAREA, te toetsen.

In zoverre de grieven die in het derde, het vierde en het vijfde middel worden geformuleerd, in voorkomend geval, aan de bepalingen van het afvalstoffendecreet van 2 juli 1981 die de rechtsgrond voor het VLAREA vormen, dienen te worden toegeschreven en de beroepen zouden worden geacht tegen die bepalingen te zijn gericht, zijn die beroepen niet ontvankelijk, nu de termijn voor het indienen van een beroep tot vernietiging van die bepalingen van het afvalstoffendecreet is verstreken. De omstandigheid dat volgens de verzoekende partijen zij pas bij de inwerkingstelling van de bestreden bepaling een belang bij de vernietiging van de voormelde bepalingen van het decreet van 2 juli 1981 zouden verwerven, doet daaraan geen afbreuk.

Ten gronde

Ten aanzien van het eerste middel

B.7.1. Volgens de verzoekende partijen schendt de bestreden bepaling de artikelen 10 en 11 van de Grondwet doordat voor lompen- en kunststofafval een hoger gewichtspercentage voor de te storten of verbranden restfractie geldt - respectievelijk 13 pct. en 25 pct. - dan voor bouw- en sloopafval, dat op 5 pct. is vastgesteld.

B.7.2. Volgens de Vlaamse Regering is de sector van het bouw- en sloopafval niet vergelijkbaar met die van het textiel- en kunststofafval.

B.7.3. Weliswaar heeft het bouw- en sloopafval betrekking op andere afvalstoffen dan het textiel- en kunststofafval, doch daaruit volgt niet dat die sectoren niet vergelijkbaar zouden zijn ten aanzien van een maatregel die voorziet in verschillende, maximale gewichtspercentages van die verschillende afvalstoffen om een verlaagde milieuheffing te kunnen genieten.

De exceptie van de Vlaamse Regering wordt verworpen.

B.8. In de parlementaire voorbereiding worden het doel dat het bestreden artikel 22 nastreeft en de middelen die daartoe worden aangewend als volgt omschreven :

« Het hergebruik en de recyclage van afvalstoffen moet verder gestimuleerd worden.

Het zijn immers de in het decreet vermelde recyclagesectoren waarvan de levensvatbaarheid in het gedrang zou komen indien ze niet meer van het verlaagde tarief zouden kunnen genieten.

Om hergebruik en recyclage van afvalstoffen verder te stimuleren werden er in 1996 een aantal aanpassingen doorgevoerd aan artikel 47, § 2 van het Afvalstoffendecreet. Er werden verschillende bepalingen toegevoegd.

Het ging algemeen over de toepassing van een verlaagd tarief voor ‘ recyclageresidu's van bedrijven die hoofdzakelijk afvalstoffen afkomstig van selectieve inzamelingen gebruiken of voorsorteren voor de aanmaak van nieuwe producten ’.

Vereenvoudiging wetgeving

In het streven naar vereenvoudiging van de wetgeving wilde men de verschillende bepalingen samenvoegen en één verlaagd tarief voor het storten en één verlaagd tarief voor het verbranden behouden.

Daarenboven stond er vroeger geen beperking op de hoeveelheid residu's die een bedrijf kon laten storten of verbranden tegen het verlaagd tarief. Het begrip hoofdzakelijk in de wetgeving werd gebruikt om heel wat niet-gesorteerd afval te laten storten of verbranden als recyclageresidu.

In de praktijk gebeurde het dus dat er oneigenlijk gebruik werd gemaakt van de verlaagde heffingen en dat substantiële hoeveelheden afval van multistromen (dus niet-selectief ingezameld) werden gestort en verbrand tegen het verlaagd tarief.

Dit druist in tegen de stimulans die men wil geven aan het sorteren aan de bron. Het is de bedoeling dat er zoveel mogelijk afval selectief wordt ingezameld alvorens het bij het sorteerb企业 of bij de producent van nieuwe producten terecht komt voor verdere verwerking.

Gewichtspercenten

Dit kan alleen maar gebeuren door ervoor te zorgen dat de bekomen restfractie van dit soort afval zo klein mogelijk is en door het expliciet definiëren van de selectieve afvalstromen.

Via het invoeren van de gewichtspercenten per afvalstroom voor de recyclageresidu's (programmadedcreet juni 2001, inwerkingtreding 1 januari 2002) kan dit gerealiseerd worden. Al wat boven het vermelde gewichtspercentage zit, wordt belast aan het gewone heffingstarief. Voor papier- en kartonafval en glasafval wordt gezien de specifieke marktsituatie een lichter regime voorzien.

De gewichtspercenten zijn opgesteld in overleg met de verschillende sectoren.

Ze zijn erop gericht om de inzameling per afvalstroom, de zogenaamde monostromen, verder te bevorderen. Daarenboven werden ze zo opgesteld dat de levensvatbaarheid van sommige bedrijven kon behouden blijven. Vele bedrijven zijn met hun (sorteer)activiteit gestart en konden concurreren, net omdat ze gebruik konden maken van het verlaagd tarief bij het storten of het verbranden van hun recyclageresidu's.

Aanpassingen

Ondanks het feit dat in eerste instantie de gewichtspercenten opgemaakt werden in overleg met de sectoren, waren er toch een aantal wijzigingen noodzakelijk. Op die manier werden de percentages aangepast aan de realiteit. Via het voorliggende programmadedcreet worden die doorgevoerd met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2002.

Het gaat hier om :

* 13 gewichtspercent voor lompenafval → was voorheen 10 gewichtspercent. In de huidige textielsector detecteert men een probleem met de afzet en een hoge vervuilingsgraad;

* 25 gewichtspercent voor kunststofafval, geldend voor bedrijven die kunststofafval gebruiken als grondstof voor de aanmaak van nieuwe producten → was voorheen 5 gewichtspercent voor zowel de sorteerder als de producent van nieuwe producten. Het gewichtspercentage voor de sorteerder (5 %) kan behouden blijven, de producent van nieuwe producten kan onmogelijk zijn productieproces aanpassen, hier is 25 gewichtspercent echt het minimum. De aanpassing is nodig om de overlevingskansen van deze bedrijven die gemengde kunststofstromen verwerken, te garanderen;

* 5 gewichtspercent voor bouw- en sloopafval → was voorheen 20 gewichtspercent. In deze sector wordt de verlaagde heffing vaak oneigenlijk gebruikt. Om toekomstige misbruiken te verhinderen wordt hier strenger opgetreden en worden aldus de gewichtspercenten verkleind. » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2001-2002, nr. 1177/1, pp. 10-11)

De bevoegde Minister van Leefmilieu verklaarde in de Commissie voor Leefmilieu van het Vlaams Parlement :

« Ter gelegenheid van de begrotingscontrole 2001 werd de regeling inzake de recyclageresidu's aangepast om hergebruik en recyclage van afvalstoffen verder te stimuleren. Dit gebeurde door het invoeren van gewichtspersenten per afvalstroom voor de recyclageresidu's (decreet van 6 juli 2001 houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2001).

De toepassing van het verlaagd milieuheffingstarief voor recyclageresidu's wordt in het voorliggende programmadecreet verder verfijnd. Ondanks het feit dat de gewichtspersenten in eerste instantie opgesteld werden in overleg met de sectoren, zijn er toch een aantal wijzigingen noodzakelijk. Op die manier worden de percentages beter aangepast aan de realiteit. » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2001-2002, nr. 1177/9, pp. 4-5)

B.9.1. Het komt de decreetgever toe om, in de uitoefening van zijn bevoegdheden inzake leefmilieu, maatregelen te nemen die ertoe strekken het hergebruik en de recyclage van afvalstoffen te bevorderen. Om dat doel te bereiken vermag hij gewichtspersentages, per afvalstroom, voor recyclageresidu's vast te stellen ten gevolge waarvan het bedrag van de verschuldigde milieuheffing voor het storten of verbranden van die residu's verschilt.

De decreetgever beschikt ter zake over een ruime beoordelingsmarge. Het Hof kan een verschil in behandeling slechts ongrondwettig bevinden wanneer daarvoor geen redelijke verantwoording bestaat.

B.9.2. De rigiditeit die onvermijdelijk volgt uit de aanwending van, per afvalstroom, vastgestelde gewichtspersentages voor recyclageresidu's, kan worden verantwoord door de overweging dat de decreetgever veeleer per categorie decreetgevend wil optreden in plaats van rekening te houden met de bijzondere kenmerken eigen aan elk individueel geval, zodat moet worden aanvaard dat, behoudens klaarblijkelijke vergissing, die categorieën, noodzakelijkerwijs, de verscheidenheid van toestanden slechts met een zekere graad van benadering opvangen.

B.10. Het beroep op het procédé van algemene criteria is niet onredelijk op zich; niettemin dient te worden onderzocht of die aangewende criteria redelijkerwijze kunnen worden verantwoord in het licht van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.11.1. Bij het vaststellen van het gewichtspercentage, per afvalstroom, voor recyclageresidu's, heeft de decreetgever een evenwicht nagestreefd tussen milieu- en economische overwegingen : een te hoog percentage zou het hergebruik en de recyclage van afvalstoffen niet bevorderen en een oneigenlijk gebruik van de verlaagde heffing in de hand kunnen werken; een te laag percentage kan, rekening houdend met de resultaten die op het vlak van recyclage van de betrokken afvalstromen kunnen worden bereikt met de best beschikbare technologie, de economische levensvatbaarheid van bepaalde recyclagesectoren in het gedrang brengen.

B.11.2. Uit de voormelde parlementaire voorbereiding blijkt dat de verhoging van het gewichtspercent voor lompenafval (van 10 pct. naar 13 pct.) en voor kunststofafval (in voorkomend geval, van 5 pct. naar 25 pct.) ingegeven was door de zorg om de economische levensvatbaarheid van die sectoren niet in het gedrang te brengen, rekening houdend met de best beschikbare technologie.

De verlaging van het gewichtspercent voor bouw- en sloopafval (van 20 pct. naar 5 pct.) werd verantwoord door het oneigenlijke gebruik dat in die sector van de verlaagde milieuheffing werd gemaakt. Om in de toekomst die misbruiken te verhinderen werd het gewichtspercentage voor bouw- en sloopafval verlaagd (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2001-2002, nr. 1177/1, p. 11; *ibid.*, nr. 1177/9, pp. 5 en 11). De gewichtspercentages werden overigens « aangepast aan de realiteit » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2001-2002, nr. 1177/1, p. 11; *ibid.*, nr. 1177/9, p. 5).

B.11.3. Die toelichtingen doen ervan blijken dat het verschil in gewichtspercentages voor, enerzijds, lompen- en kunststofafval, en, anderzijds, bouw- en sloopafval, niet zonder redelijke verantwoording is.

B.12. Het eerste middel kan niet worden aangenomen.

Ten aanzien van het tweede middel

B.13. De verzoekende partijen betogen dat de bestreden bepaling een schending inhoudt van artikel 9, § 1, derde lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de

financiering van de gemeenschappen en de gewesten, van artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.14. Artikel 9, § 1, derde lid, van de voormelde bijzondere wet van 16 januari 1989 luidt :

« Voor het totaal van de in het eerste lid bedoelde algemene belastingverminderingen en -vermeerderingen, opcentiemen en kortingen geldt een globaal maximumpercentage. Dit maximumpercentage bedraagt 3,25 % vanaf 1 januari 2001 en 6,75 % vanaf 1 januari 2004 van de in elk gewest gelokaliseerde opbrengst van de personenbelasting zoals bedoeld in artikel 7, § 2. Zonder dit maximumpercentage te overschrijden kunnen de gewesten :

1° algemene procentuele opcentiemen en algemene forfaitaire dan wel procentuele kortingen, al dan niet gedifferentieerd per belastingschijf, invoeren;

2° algemene belastingverminderingen en -vermeerderingen toestaan zoals bepaald in artikel 6, § 2, eerste lid, 4°. »

Dat artikel is door de bestreden bepaling niet geschonden. Immers, het voormelde derde lid verwijst naar het eerste lid van artikel 9, § 1, waarin sprake is van « algemene belastingverminderingen of -vermeerderingen, opcentiemen of kortingen, bedoeld in artikel 6, § 2, eerste lid, 3° en 4° », die uitsluitend op de « samengevoegde belasting » die de personenbelasting is betrekking hebben, en dus niet op de te dezen bestreden milieuheffing.

B.15.1. De verzoekende partijen zijn van oordeel dat de bestreden bepaling tevens een schending inhoudt van artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980 en van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, doordat de gestrengheid van de criteria om bouw- en sloopafval tegen een verlaagd tarief te mogen storten of verbranden enkel in het Vlaamse Gewest geldt. Aldus zou volgens hen het vrije verkeer van goederen van en naar het Vlaamse Gewest in het gedrang worden gebracht en zou de bestreden regeling onverzoenbaar zijn met het algemeen normatief kader van de economische unie en de monetaire eenheid.

B.15.2. Het voormelde artikel 6, § 1, VI, derde lid, luidt :

« In economische aangelegenheden oefenen de Gewesten hun bevoegdheden uit met inachtneming van de beginselen van het vrije verkeer van personen, goederen, diensten en kapitalen en van de vrijheid van handel en nijverheid, alsook met inachtneming van het

algemeen normatief kader van de economische unie en de monetaire eenheid, zoals vastgesteld door of krachtens de wet, en door of krachtens de internationale verdragen. »

Hoewel artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 past in het kader van de toewijzing van bevoegdheden aan de gewesten wat de economie betreft, geldt die bepaling als de uiting van de wil van de bijzondere wetgever om een eenvormige basisregeling van de organisatie van de economie in een geïntegreerde markt te handhaven.

Het bestaan van een economische unie impliceert in de eerste plaats het vrije verkeer van goederen en productiefactoren tussen de deelgebieden van de Staat. Wat het goederenverkeer betreft, zijn niet bestaanbaar met een economische unie de maatregelen die autonoom door de deelgebieden van de unie - *in casu* de gewesten - worden vastgesteld en het vrije verkeer belemmeren; dit geldt noodzakelijkerwijs voor alle interne douanerechten en alle heffingen met gelijke werking.

Te dezen dwarsboomt de op fiscaal vlak neutrale behandeling het vrije verkeer van de afvalstoffen niet, aangezien eenzelfde heffingstarief geldt ongeacht de herkomst of de bestemming van die afvalstoffen. Om de verlaagde milieuheffing te kunnen genieten, dient immers de te storten of te verbranden restfractie van alle bouw- en sloopafval kleiner te zijn dan 5 pct. ten opzichte van de totale aanvoer van dat soort van afval op jaarbasis.

B.15.3. De omstandigheid dat in andere gewesten dan het Vlaamse Gewest niet zulk een regeling als die waarin de bestreden bepaling voorziet zou bestaan, kan te dezen niet dienstig worden aangevoerd om een schending van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie te schragen.

Immers, een verschil in behandeling in aangelegenheden waar de gemeenschappen en de gewesten over eigen bevoegdheden beschikken, is het mogelijke gevolg van een onderscheiden beleid, wat is toegestaan door de autonomie die hun door of krachtens de Grondwet is toegekend. Een zodanig verschil kan op zich niet geacht worden strijdig te zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Die autonomie zou geen betekenis hebben, mocht een verschil in behandeling tussen adressaten van regels die in eenzelfde aangelegenheid in de verschillende gemeenschappen en gewesten toepasselijk zijn, als zodanig geacht worden strijdig te zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.15.4. Bovendien strekt artikel 47, § 1, 43°, van het afvalstoffendecreet - 38° vóór de hernummering ervan bij het decreet van 5 juli 2002 - ertoe elke ongelijke behandeling weg te werken. Volgens die bepaling is het tarief van de heffing vastgesteld op « de bedragen vermeld *sub* 1° tot en met *sub* 42° overeenkomstig de toegepaste verwerkingswijze » en wordt het bedrag van de krachtens het Vlaamse decreet verschuldigde heffing verminderd in zoverre in het gewest of land waar de bedoelde afvalstoffen worden verwerkt een gelijksoortige milieuheffing geldt.

B.16. Het tweede middel kan niet worden aangenomen.

Ten aanzien van het derde, het vierde en het vijfde middel

B.17. Gelet op de overwegingen in B.4.1 tot B.6.2, worden het derde, het vierde en het vijfde middel enkel onderzocht in zoverre zij een schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet aanvoeren doordat de bestreden bepaling de sorteercentra voor bouw- en sloopafval, enerzijds, en de ondernemingen die een breekinstallatie voor bouw- en sloopafval uitbaten, anderzijds, aan hetzelfde gewichtspercentage onderwerpt.

Daarenboven dient het vijfde middel nog te worden onderzocht in zoverre het een schending aanvoert van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de in dat middel vermelde bepalingen van het E.G.-Verdrag.

B.18.1. De grondwettelijke regels van de gelijkheid en de niet-discriminatie sluiten niet uit dat een verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Dezelfde regels verzetten er zich overigens tegen dat categorieën van personen, die zich ten aanzien van de aangevochten maatregel in wezenlijk verschillende situaties bevinden, op identieke wijze worden behandeld, zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.18.2. Dat de bestreden bepaling geen onderscheid maakt naar gelang van het procédé dat wordt gebruikt om bouw- en sloopafval te recycleren (sorteren of breken), maar enkel het te bereiken resultaat (een restfractie van maximaal 5 gewichtspercent) als criterium hanteert, is, onverminderd wat reeds is opgemerkt in B.9.2, in overeenstemming met de doelstelling van de decreetgever om het hergebruik en de recyclage van afvalstoffen verder te stimuleren tot het niveau dat mogelijk is met toepassing van de best beschikbare technieken, en is daarmee niet onevenredig, ook al kan zulks tot gevolg hebben dat de sorteerinrichtingen ertoe worden aangezet hun werkmethodes te verbeteren, dat zij genoopt zijn aanvullende investeringen te doen of dat zij bepaalde afvalstoffenfracties verder moeten laten behandelen door andere gespecialiseerde inrichtingen.

B.19. In zoverre het vijfde middel een schending aanvoert van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de in dat middel aangehaalde bepalingen van het E.G.-Verdrag, is het niet gegrond om, *mutatis mutandis*, dezelfde redenen als in B.15.2 uiteengezet : het internationale verkeer van de bedoelde afvalstoffen wordt niet belemmerd, nu zij op dezelfde wijze worden behandeld en zulks ongeacht de herkomst of de bestemming van die afvalstoffen.

B.20. Het derde, het vierde en het vijfde middel kunnen niet worden aangenomen.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt de beroepen.

Aldus uitgesproken in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 5 mei 2004.

De griffier,

De voorzitter,

L. Potoms

A. Arts