

Rolnummer 3807
Arrest nr. 145/2006 van 28 september 2006

A R R E S T

In zake : het beroep tot gedeeltelijke vernietiging van artikel 25 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 22 april 2005 houdende diverse bepalingen inzake leefmilieu en landbouw, ingesteld door de v.z.w. FEBELCEM en anderen.

Het Arbitragehof,

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

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van het beroep en rechtspleging*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 10 november 2005 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 14 november 2005, is beroep tot gedeeltelijke vernietiging ingesteld van artikel 25 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 22 april 2005 houdende diverse bepalingen inzake leefmilieu en landbouw (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 13 mei 2005) door de v.z.w. FEBELCEM, met maatschappelijke zetel te 1050 Brussel, Voltastraat 8, de n.v. Holcim (België), met maatschappelijke zetel te 7034 Obourg, rue des Fabriques 2, de n.v. Compagnie des Ciments belges, met maatschappelijke zetel te 7530 Gaurain-Ramecroix, Grand-Route 260, de n.v. CBR Cementbedrijven, met maatschappelijke zetel te 1170 Brussel, Terhulpsesteenweg 185, de n.v. Scoribel, met maatschappelijke zetel te 7034 Obourg, rue des Fabriques 2, en de n.v. RECYFUEL, met maatschappelijke zetel te 1170 Brussel, Terhulpsesteenweg 185.

De Vlaamse Regering heeft een memorie ingediend, de verzoekende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend en de Vlaamse Regering heeft ook een memorie van wederantwoord ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 21 juni 2006 :

- zijn verschenen :
- . Mr. B. Deltour, advocaat bij de balie te Brussel, voor de verzoekende partijen;
- . Mr. B. Martel *loco* Mr. P. Van Orshoven, advocaten 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;
- 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. *In rechte*

- A -

Verzoekschrift en memorie van de verzoekende partijen

A.1. De verzoekende partijen zijn, enerzijds, een beroepsfederatie die opkomt voor de belangen van de Belgische cementindustrie (de v.z.w. FEBELCEM) en, anderzijds, cementproducenten (de n.v.'s Holcim, Compagnie des Ciments belges en CBR Cementbedrijven) en afvalverwerkende ondernemingen die zich toelagen op de levering en verwerking van industriële afvalstoffen voor het gebruik ervan als brandstof en/of vervangingsgrondstof in cementovens (de n.v.'s Scoribel en RECYFUEL).

Ter staving van haar belang voert de v.z.w. FEBELCEM aan dat zij het collectief belang van de Belgische cementindustrie behartigt en derhalve doet blijken van een belang dat onderscheiden is van het algemeen belang en dat het individuele belang van de onderscheiden leden van de federatie overstijgt.

De n.v.'s Holcim, Compagnie des Ciments belges (hierna CCB) en CBR Cementbedrijven (hierna CBR) voeren aan dat zij als cementproducenten ongunstig worden geraakt door een afvalheffing op de meeverbranding van afvalstoffen vermits de leveranciers van de door hen aangewende afvalstoffen die heffing zullen verrekenen in de prijs die ze aan hen factureren.

De n.v. Scoribel en de n.v. RECYFUEL zijn van mening dat zij als afvalverwerkende ondernemingen over het vereiste belang beschikken vermits zij heffingsplichtig zijn of afvalstoffen betrekken bij leveranciers die heffingsplichtig zijn.

A.2. De verzoekende partijen zetten uiteen dat bij de productie van cement afvalstoffen worden gebruikt. Dat gebruik dient te worden gekwalificeerd als een nuttige toepassing van afvalstoffen in de zin van artikel 1, f), en bijlage II B, van de richtlijn 75/442/EEG van de Raad van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen (hierna : de kaderrichtlijn afvalstoffen) en van artikel 2, 7°, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen (hierna : het afvalstoffendecreet). Er is immers sprake van « nuttige toepassing » wanneer afvalstoffen in de plaats komen van andere materialen, waardoor natuurlijke hulpbronnen worden beschermd. De meeverbranding van afvalstoffen is een nuttige toepassing vermits de gebruikte afvalstoffen bij de energieopwekking in de plaats komen van fossiele brandstoffen (steenkool). De meeverbrande afvalstoffen dienen tevens als substituut voor natuurlijke grondstoffen (kalk), aangezien de assen integraal worden gerecycleerd in het product.

A.3. Volgens de verzoekende partijen is de Vlaamse overheid bij de uitbouw van haar afvalstoffenbeleid verplicht de voorkeur te verlenen aan de meeverbranding van afvalstoffen in cementovens - zijnde een nuttige toepassing van afvalstoffen - boven het verbranden of storten van die afvalstoffen - zijnde een wijze van verwijdering van afvalstoffen.

Op grond van artikel 3 van de kaderrichtlijn afvalstoffen bepaalt artikel 5 van het afvalstoffendecreet de rangorde van de te hanteren beleidsinstrumenten. Overeenkomstig die rangorde geniet de nuttige toepassing van afvalstoffen de voorkeur boven de verwijdering ervan.

A.4. De verzoekende partijen vervolgen dat het bestreden artikel 25 van het decreet van 22 april 2005 strijdt met het voorgaande, in zoverre voor het eerst in een heffing op de meeverbranding van afvalstoffen wordt voorzien. Die heffing heeft tot gevolg dat het verschil tussen de belasting op een nuttige toepassing van afvalstoffen, te dezen de meeverbranding van afvalstoffen in cementovens, en de belasting op de verwijdering van diezelfde afvalstoffen door verbranding en/of storten, wezenlijk wordt verkleind. In sommige gevallen wordt de nuttige toepassing van afvalstoffen door meeverbranding in cementovens zelfs aan een zwaardere heffing onderworpen dan bepaalde vormen van verwijdering. De ontrading om afvalstoffen te verwijderen en de stimulans om afvalstoffen nuttig toe te passen wordt dan ook aanzienlijk verzwakt.

A.5.1. In een eerste middel voeren de verzoekende partijen aan dat de bestreden bepaling aldus strijdt met artikel 23 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 2, 3, 6, 10, 174 en 175 van het E.G.-Verdrag, met de artikelen 3 en 4 van de kaderrichtlijn afvalstoffen, met artikel 1.2.1 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en met artikel 5 van het afvalstoffendecreet.

A.5.2. Zij zijn van mening dat uit voormelde bepalingen voortvloeit dat alle beleidsinstrumenten betreffende de verwerking van afvalstoffen gericht dienen te zijn op het stimuleren van de nuttige toepassing van afvalstoffen, zodat steeds minder afvalstoffen moeten worden verwijderd.

Met betrekking tot de heffingen op afvalstoffen betekent dit dat de Vlaamse overheid de verwijdering van afvalstoffen dient te ontraden door ze te onderwerpen aan een heffing, wat vóór het aannemen van de bestreden bepaling het geval was, vermits uitsluitend de verbranding en het storten van afvalstoffen - en niet de meeverbranding - heffingsplichtig waren. Aldus werden de bij de afvalstoffenverwerking betrokken actoren aangespoord om te opteren voor het nuttig toepassen van afvalstoffen, bijvoorbeeld door meeverbranding.

Wanneer de Vlaamse overheid vervolgens een heffing invoert op een nuttige toepassing van afvalstoffen zonder de heffing op de verwijdering van afvalstoffen te verhogen, verkleint zij het ontradende effect van de heffing op de verwijdering van afval. De decreetgever stimuleert zelfs de verwijdering ten nadele van de nuttige toepassing in zoverre de verwijdering van de in artikel 47, § 2, 38° tot en met 42°, van het afvalstoffendecreet vermelde afvalstoffen, die in de cementproductie kunnen worden aangewend, aan een lagere heffing wordt onderworpen dan de meeverbranding van die afvalstoffen.

Aldus vermindert de decreetgever het bestaande niveau van milieubescherming, hetgeen strijdt met artikel 23 van de Grondwet.

A.5.3. Bovendien ontbreekt het aan dwingende redenen die de versoepeling van de bestaande milieubeschermingsnormen verantwoorden. In tegenstelling tot wat wordt aangevoerd in de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet dat tot de bestreden bepaling heeft geleid (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2004-2005, nr. 192/1, p. 7), worden in de cementproductie afvalstoffen nuttig toegepast. Ze worden noch verwijderd, noch definitief vernietigd. De begrippen « verwijdering » en « nuttige toepassing » hebben in het afvalstoffenrecht een specifieke betekenis. Handelingen van afvalstoffenverwerking kunnen nooit tegelijkertijd als een nuttige toepassing en als een verwijdering worden gekwalificeerd. De decreetgever zou dat over het hoofd hebben gezien. In zoverre de parlementaire voorbereiding het over de « vernietiging van afvalstoffen » heeft, gaat het om een begrip dat aan het afvalstoffenrecht vreemd is.

A.5.4. In ieder geval zien de verzoekende partijen niet in waarom vormen van nuttige toepassing waarbij afvalstoffen niet definitief worden vernietigd en vormen van nuttige toepassing waarbij dit wel geschiedt, verschillend zouden moeten worden behandeld.

Er is ook geen reden om, zoals in de memorie van toelichting wordt gedaan, een onderscheid te maken tussen, enerzijds, het meeverbranden van afvalstoffen met als doel grondstoffen te vervangen en, anderzijds, het meeverbranden met als doel primaire brandstoffen te vervangen door afvalstoffen. Het gaat telkens om een vorm van nuttige toepassing.

A.6.1. In hun memorie van antwoord ontkennen de verzoekende partijen dat dit middel onontvankelijk zou zijn in zoverre het de schending aanvoert van de artikelen 2, 3, 6, 10, 174 en 175 van het E.G.-Verdrag, van de artikelen 3 en 4 van de kaderrichtlijn afvalstoffen, van artikel 1.2.1 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en van artikel 5 van het afvalstoffendecreet. Zij voeren immers de schending aan van artikel 23 van de Grondwet, « in samenhang gelezen met » voormelde bepalingen. Die bepalingen concretiseren het door de Grondwet gewaarborgde recht op de bescherming van een gezond leefmilieu.

A.6.2. In tegenstelling tot wat de Vlaamse Regering aanvoert, houdt, volgens de verzoekende partijen, artikel 23 van de Grondwet wel degelijk een *standstill*-verplichting in.

Die verplichting zou te dezen zijn geschonden vermits zonder dwingende redenen de graad van bescherming van een gezond leefmilieu wordt verminderd. De door de Vlaamse Regering aangevoerde redenen, namelijk dat de meeverbranding van afvalstoffen het leefmilieu belast, wordt tegengesproken door verscheidene wetenschappelijke studies.

A.7.1. In een tweede middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van de artikelen 10 en 11, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 23, van de Grondwet. Volgens hen doet de bestreden bepaling afbreuk aan « het bestaande niveau van milieueffingsrechtelijk gecorrigeerde marktomstandigheden tussen enerzijds aanbieders van diensten inzake beheer van afvalstoffen via nuttige toepassing door meeverbranding en anderzijds de aanbieders van diensten inzake het beheer van dezelfde afvalstoffen via verwijdering ervan » (eerste onderdeel), waardoor « het niveau van juridisch gewaarborgde milieubescherming en duurzame ontwikkeling die door deze heffingsrechtelijk gecorrigeerde marktomstandigheden werd nagestreefd, wordt afgebouwd » (tweede onderdeel).

A.7.2.1. Volgens de verzoekende partijen werd door de heffing op de verwijdering van afvalstoffen de nuttige toepassing ervan positief gediscrimineerd. Aan dat niveau van corrigerende ongelijkheid mag niet zonder rechtens aanvaardbare motieven worden getornd.

A.7.2.2. De Vlaamse Regering zou ten onrechte de weerslag op het milieu van de meeverbranding aanvoeren. Voor de afvalstoffen opgesomd in artikel 47, § 2, 38° tot en met 42°, van het afvalstoffendecreet, die

kunnen worden aangewend in de cementproductie, is immers in een lagere heffing voorzien voor de verbranding dan voor de meeverbranding. Hierdoor wordt de verwijdering van afvalstoffen gestimuleerd, ten nadele van de nuttige toepassing ervan, wat op zich strijdt met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

A.7.2.3. De decreetgever heeft bij de invoering van de bestreden heffing zich ook ten onrechte beperkt tot het vergelijken van concentraties van luchtmissies, zonder de volledige weerslag op het leefmilieu van de verschillende afvalstoffenbeheermethoden na te gaan en zonder empirisch onderzoek te hanteren. Daarbij werd onder meer onvoldoende aandacht besteed aan de besparing van primaire grondstoffen en van brandstoffen.

A.7.3. Bovendien schendt de bestreden bepaling het in artikel 23 van de Grondwet neergelegde *standstill*-beginsel door afbreuk te doen aan voormelde corrigerende ongelijkheid.

A.8.1. In een derde middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van de artikelen 170 en 172 van de Grondwet. De decreetgever heeft nagelaten de term « meeverbranding » te definiëren terwijl hij zelf de wezenlijke bestanddelen van een belasting dient te bepalen (eerste onderdeel) en vrijstellingen en verminderingen enkel bij wet kunnen worden toegekend (tweede onderdeel).

A.8.2. De bestreden bepaling voert een nieuwe heffing in die de meeverbranding van afvalstoffen als belastbare materie heeft. De decreetgever heeft evenwel nagelaten de term « meeverbranding » te definiëren. Die term is nochtans niet eenduidig, wat blijkt uit het feit dat de Vlaamse Regering in de memorie van toelichting heeft verklaard dat de heffing enkel zou gelden voor het meeverbranden met als doel primaire brandstoffen te vervangen door afvalstoffen, maar niet voor het meeverbranden met als doel grondstoffen te vervangen. Op grond hiervan meent de Openbare Afvalstoffenmaatschappij voor het Vlaamse Gewest (OVAM) dat ze over een discretionaire bevoegdheid beschikt om bepaalde heffingsplichtigen vrij te stellen, ofschoon hiervoor geen enkele rechtsgrondslag terug te vinden is in de bestreden bepaling. De rechtsonzekerheid die hierdoor ontstaat is niet verenigbaar met artikel 170 van de Grondwet.

Bovendien ontstaat een ongelijkheid tussen de personen die afvalstoffen meeverbranden waarvan de OVAM oordeelt dat hun nuttige toepassing niet als doel heeft grondstoffen in het productieproces te vervangen - die heffingsplichtig zijn - en personen die afvalstoffen meeverbranden waarvan de OVAM oordeelt dat hun nuttige toepassing als doel heeft grondstoffen in het productieproces te vervangen - die niet heffingsplichtig zouden zijn. Die ongelijkheid strijdt met artikel 172 van de Grondwet.

A.8.3. De door de Vlaamse Regering aangevoerde duidelijkheid is, volgens de verzoekende partijen, maar schijn, vermits de door de Vlaamse Regering aangevoerde normen enkel het begrip « meeverbrandingsinstallatie » definiëren, maar niet het begrip « meeverbranden van afvalstoffen ». Bovendien creëert de parlementaire voorbereiding onduidelijkheid door een onderscheid te maken tussen « meeverbranding van afvalstoffen met als hoofddoel grondstoffen te vervangen » en « meeverbranding van afvalstoffen met als hoofddoel brandstoffen te vervangen ». Door dat onderscheid niet nader in de bestreden bepaling uit te werken, verplicht de decreetgever de administratie om die begrippen nader te definiëren. Dit kan aanleiding geven tot rechtsonzekerheid en tot een ongelijke toepassing van de bestreden bepaling.

A.8.4. De bestreden bepaling verleent bijgevolg de Vlaamse Regering en haar administratie een te ruime bevoegdheid inzake het vaststellen van een belastingschuld. Die delegatie voldoet niet aan de door Hof in zijn rechtspraak bepaalde vereisten. De verzoekende partijen verwijzen onder meer naar het arrest nr. 195/2004 van 1 december 2004.

Memories van de Vlaamse Regering

A.9.1. Het eerste middel is, volgens de Vlaamse Regering, onontvankelijk in zoverre het de schending aanvoert van de artikelen 2, 3, 6, 10, 174 en 175 van het E.G.-Verdrag, van de artikelen 3 en 4 van de kaderrichtlijn afvalstoffen, van artikel 1.2.1 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en van artikel 5 van het afvalstoffendecreet. Het Hof vermag immers niet aan die bepalingen te toetsen.

In zoverre de verzoekers, in hun memorie van antwoord, aanvoeren dat het Hof bevoegd zou zijn om via de artikelen 10 en 11 van de Grondwet decreten te toetsen aan internationale verdragen met directe werking, merkt de Vlaamse Regering op dat zij nalaten aan te geven met welke vergelijkbare categorie van burgers zij zich vergelijken.

A.9.2. Nog volgens de Vlaamse Regering is het eerste middel ongegrond, in zoverre het de schending aanvoert van artikel 23 van de Grondwet. Uit de rechtspraak van het Hof kan immers niet worden afgeleid dat die bepaling een *standstill*-verplichting inhoudt. In ieder geval ontzegt artikel 23 van de Grondwet het Vlaamse Gewest niet de bevoegdheid om te oordelen hoe het recht op een gezond leefmilieu op de meest adequate wijze gewaarborgd dient te worden.

A.9.3. In de veronderstelling dat voormelde grondwetsbepaling een *standstill*-verplichting inhoudt, kan de bestreden bepaling niet als een (aanzienlijke) achteruitgang op het stuk van de bescherming van het leefmilieu worden beschouwd. De bestreden bepaling voert een milieuheffing in die is verantwoord op grond van het beginsel « de vervuiler betaalt ». Zoals in de parlementaire voorbereiding van het decreet van 22 april 2005 werd overwogen, belast het verbranden van afvalstoffen het milieu, ongeacht of het nu om het verbranden of het meeverbranden van afval gaat. Dat blijkt uit het feit dat zowel voor het verbranden als voor het meeverbranden van afvalstoffen dezelfde milieunormen worden opgelegd. De uitstoot van verontreinigende stoffen in de omgeving van een meeverbrandingsinstallatie kan zelfs groter zijn dan bij een klassieke afvalverbrandingsinstallatie, omdat meeverbrandingsinstallaties over het algemeen niet zijn uitgerust met een rookgasreiniging die even goed presteert als die van klassieke afvalverbrandingsinstallaties. Bovendien zijn voor de cementsector specifieke emissiegrenswaarden opgesteld die soepeler zijn dan die voor afvalverbrandingsinstallaties. Dat meeverbranden, in tegenstelling tot verbranden, een nuttige toepassing uitmaakt, doet geen afbreuk aan hetgeen voorafgaat, en vertaalt zich overigens in het feit dat een lager belastingtarief wordt gehanteerd.

A.9.4. Volgens de Vlaamse Regering maakt de bestreden bepaling een einde aan de situatie waarbij meeverbranding, in tegenstelling tot verbranding, vrijgesteld was van heffing, terwijl beide procédés de vernietiging van afvalstoffen beogen. In het licht van het beginsel « de vervuiler betaalt » moet ook het meeverbranden van afvalstoffen worden belast.

A.9.5. In zoverre de verzoekende partijen aan de hand van wetenschappelijke studies de effecten van de meeverbranding minimaliseren en de onderbouw van de bestreden heffing in het geding brengen, zouden zij het Hof vragen zich op het terrein van de beleidstoetsing te begeven. Het komt het Hof immers niet toe na te gaan welke beleidvoorbereidende instrumenten het meest pertinent zijn.

A.9.6. Dat de activiteiten van de verzoekers vergunningsplichtig zijn, doet, volgens de Vlaamse Regering, niet ter zake. Hieruit volgt immers niet dat die activiteiten milieuvriendelijk of milieubevorderlijk zouden zijn.

A.10.1. Het tweede middel is, volgens de Vlaamse Regering, ongegrond, vermits de milieuheffing die wordt ingevoerd door de bestreden bepaling tegemoetkomt aan de eisen van het grondwettelijk beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie en het past in het kader van het beginsel « de vervuiler betaalt ». Daarbij mag niet uit het oog worden verloren dat het meeverbranden van afvalstoffen wel degelijk een vorm van verwerken van afvalstoffen is, waarbij afvalstoffen worden vernietigd. De decreetgever vermocht dan ook de toestand zoals die bestond vóór de invoering van de heffing - waarbij de meeverbranding van afvalstoffen een vrijstelling van heffing genoot - te wijzigen om te komen tot een toestand die beter tegemoetkomt aan de eisen van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, mede in het licht van het beginsel « de vervuiler betaalt ».

A.10.2. De verwijzing naar de lagere heffingen voor de verbranding van de stoffen opgesomd in artikel 47, § 2, 38° tot en met 42°, van het afvalstoffendecreet doet te dezen niet ter zake. De verzoekende partijen hebben immers de vernietiging gevraagd van artikel 47, § 2, 29°, van het afvalstoffendecreet in zoverre dat artikel een onverantwoorde ongelijke behandeling zou creëren ten aanzien van artikel 47, § 2, 28°, van hetzelfde decreet. Er valt niet in te zien waarom de verzoekers bij die vergelijking andere bepalingen van het afvalstoffendecreet willen betrekken.

A.10.3. In zoverre de verzoekende partijen aanvoeren dat de bestreden bepaling een positieve discriminatie ongedaan zou hebben gemaakt, voert de Vlaamse Regering aan dat aan de toepassingsvoorwaarden van de positieve discriminatie, zoals die voortvloeien uit het arrest van het Hof nr. 9/94 van 27 januari 1994, niet is voldaan. Zo valt niet in te zien waarin de kennelijke ongelijkheid zou bestaan tussen, enerzijds, de aanbieders van diensten inzake het verwerken van afvalstoffen via nuttige toepassing door meeverbranding en, anderzijds, de aanbieders van diensten inzake het verwerken van dezelfde afvalstoffen via verwijdering en waarom de decreetgever het doen verdwijnen van die beweerde ongelijkheid als een te bevorderen doelstelling moet beschouwen. Ten slotte is niet duidelijk welke tijdelijke maatregelen tot doel hadden de positieve discriminatie

te verwezenlijken. In ieder geval is het eigen aan een tijdelijke ongelijke behandeling dat zij na verloop van tijd ophoudt te bestaan, wat te dezen is gebeurd.

A.11. Wat het derde middel betreft, stelt de Vlaamse Regering dat voor de interpretatie van het begrip « meeverbranding » het gewone taalgebruik volstaat : met het meeverbranden van afvalstoffen wordt het verbranden van afvalstoffen bedoeld door ze aan te wenden in een verbrandingsproces dat ook andere doelstellingen dient.

De decreetgever diende dat begrip niet nader te definiëren, gelet op de definitie die te vinden is in de richtlijn 2000/76/EG van het Europees Parlement en de Raad van 4 december 2000 betreffende de verbranding van afval. Uit de voorrang van het Europees gemeenschapsrecht vloeit overigens voort dat de toepassing van de bestreden bepaling door de OVAM verenigbaar moet zijn met de richtlijn. In ieder geval behoort een administratieve praktijk van de OVAM niet tot de regels waaraan het Arbitragehof vermag te toetsen.

- B -

Wat de aangevochten bepaling betreft

B.1.1. De verzoekende partijen vorderen de gedeeltelijke vernietiging van artikel 25 van het decreet van 22 april 2005 houdende diverse bepalingen inzake leefmilieu en landbouw.

Die bepaling luidt als volgt :

« In artikel 47, § 2, van [het decreet van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen], vervangen bij het decreet van 20 december 1989 en gewijzigd bij de decreten van 21 december 1990, 25 juni 1992, 18 december 1992, 22 december 1993, 21 december 1994, 22 december 1995, 20 december 1996, 19 december 1997, 19 december 1998, 6 juli 2001, 21 december 2001, 5 juli 2002 en 20 december 2002, wordt een 29° ingevoegd, dat luidt als volgt :

‘ 29° in afwijking van 28° :

a) 3 euro per ton voor het meeverbranden in een daartoe vergunde inrichting van andere dan gevaarlijke afvalstoffen;

b) 4 euro per ton voor het meeverbranden in een daartoe vergunde inrichting van gevaarlijke afvalstoffen.

Voor het meeverbranden van houtafval in een daartoe vergunde inrichting is geen heffing verschuldigd; ’ ».

B.1.2. De bestreden bepaling voert een heffing in op het meeverbranden van afvalstoffen. Die bepaling werd als volgt verantwoord :

« Daarnaast heeft het voorstel betrekking op een verduidelijking van de heffingsregeling op het meeverbranden van afvalstoffen. Voor het meeverbranden van afvalstoffen in een vergunde inrichting wordt het tarief vastgesteld op het vaste bedrag van 3 euro per ton. Voor gevaarlijke afvalstoffen is dit 4 euro per ton. Het meeverbranden van afvalstoffen wordt wel als nuttige toepassing beschouwd, maar er wordt toch een beperkte milieuheffing voorzien omdat de afvalstoffen definitief vernietigd worden. Door de lagere heffing voor het meeverbranden van afvalstoffen t.o.v. de heffing voor het verbranden van afvalstoffen wordt de afvalverwerkingshiërarchie gerespecteerd. Deze wijziging is ook het gevolg van de omzetting van de Europese richtlijn inzake het verbranden van afvalstoffen, waarin een duidelijk onderscheid gemaakt wordt tussen verbranden en meeverbranden van afvalstoffen. Het onderscheid is vastgelegd in de definities die n.a.v. de omzetting van de richtlijn in Titel II van het VLAREM zijn ingevoerd. Hiermee wordt ook een einde gesteld aan de discussie over het al dan niet heffingsplichtig zijn van de verbranding van afvalstoffen in de cementindustrie. De milieuheffing is duidelijk alleen verschuldigd voor afvalstoffen die omwille van hun calorische waarde in een meeverbrandingsproces ingevoerd worden. Het nuttig toepassen van afvalstoffen met als hoofddoel grondstoffen in het proces te vervangen is niet heffingsplichtig, ook al bevatten deze afvalstoffen organische elementen.

In het ontwerp wordt ook de vrijstelling voor het verbranden of meeverbranden van restproducten van de verwerking van dierlijk afval aangepast aan de huidige regelgeving » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2004-2005, nr. 192/1, p. 7).

Wat het eerste middel betreft

B.2.1. In een eerste middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van artikel 23 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 2, 3, 6, 10, 174 en 175 van het E.G.-Verdrag, de artikelen 3 en 4 van de richtlijn 75/442/EEG van de Raad van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen (hierna : de kaderrichtlijn afvalstoffen), artikel 1.2.1 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en artikel 5 van het decreet van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen (hierna : het afvalstoffendecreet).

B.2.2. Volgens de Vlaamse Regering zou het middel onontvankelijk zijn, in zoverre het de schending aanvoert van de artikelen 2, 3, 6, 10, 174 en 175 van het E.G.-Verdrag, de artikelen 3 en 4 van de kaderrichtlijn afvalstoffen, artikel 1.2.1 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en artikel 5 van het afvalstoffendecreet, vermits het Hof niet aan die bepalingen vermag te toetsen.

B.2.3. Uit het verzoekschrift en uit de uiteenzetting van het middel blijkt dat het Hof niet wordt verzocht rechtstreeks te toetsen aan de voormelde bepalingen, maar aan artikel 23 van de Grondwet, in samenhang gelezen met die bepalingen. Nu de verzoekende partijen aanvoeren dat artikel 25 van het decreet van 22 april 2005 het bestaande beschermingsniveau van het milieu zou verminderen in strijd met artikel 23 van de Grondwet, is het Hof bevoegd om na te gaan of dat decreet bestaanbaar is met die grondwetsbepaling, in samenhang gelezen met de voormelde artikelen van het E.G.-Verdrag en van de kaderrichtlijn afvalstoffen.

B.2.4. De exceptie wordt verworpen.

B.3. Volgens de verzoekende partijen zou de bestreden bepaling artikel 23 van de Grondwet schenden doordat een heffing wordt ingevoerd op de meeverbranding van afvalstoffen, zonder dat de bestaande heffingen op de verbranding van afvalstoffen worden verhoogd. Hierdoor zou de stimulans tot « nuttige toepassing » van afvalstoffen door middel van hun meeverbranding in cementovens, in plaats van ze te verwijderen door verbranding en/of storten, wezenlijk worden verkleind. In sommige gevallen zou die stimulans zelfs teniet worden gedaan in zoverre de in artikel 47, § 2, 38° tot en met 42°, bepaalde vormen van verwijdering aan een lagere heffing worden onderworpen dan de meeverbranding van die afvalstoffen. Dit zou een schending inhouden van de *standstill*-verplichting die in voormelde grondwetsbepaling zou zijn gelegen.

B.4. Artikel 23 van de Grondwet bepaalt :

« Ieder heeft het recht een menswaardig leven te leiden.

Daartoe waarborgen de wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen.

Die rechten omvatten inzonderheid :

[...]

4° het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu;

[...] ».

B.5.1. Artikel 23 van de Grondwet impliceert inzake de bescherming van het leefmilieu een *standstill*-verplichting, die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde wetgeving in aanzienlijke mate vermindert, zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang.

B.5.2. Bijgevolg dient het Hof na te gaan of de door de bestreden bepaling ingevoerde heffing op het meeverbranden van afvalstoffen bestaanbaar is met artikel 23 van de Grondwet, rekening houdend met de voormelde artikelen van het E.G.-Verdrag en van de kaderrichtlijn afvalstoffen.

B.6.1. De door de bestreden bepaling ingevoerde heffing op het meeverbranden van afvalstoffen is ingegeven door motieven die verband houden met de bescherming van het leefmilieu. De heffing werd verantwoord door de overweging, enerzijds, dat door het meeverbranden van afvalstoffen « de afvalstoffen definitief vernietigd worden » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2004-2005, nr. 192/1, p. 7; zie ook *Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2004-2005, nr. 192/4, p. 5) en, anderzijds, dat, ofschoon het om een nuttige toepassing gaat, het meeverbranden van afvalstoffen het milieu belast door de uitstoot van vervuilende stoffen (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2004-2005, nr. 192/4, p. 11).

B.6.2. Rekening houdend met de ruime beoordelingsbevoegdheid waarover de decreetgever beschikt bij het bepalen van zijn beleid op het vlak van de bescherming van het leefmilieu, is het niet onredelijk het meeverbranden van afvalstoffen aan een milieuheffing te onderwerpen.

B.7.1. Vóór de inwerkingtreding van de bestreden bepaling was de meeverbranding van afval vrijgesteld van milieuheffing, in tegenstelling tot de verbranding van afvalstoffen in een oven vergund voor het verbranden van bedrijfsafval. Aldus bedroeg het verschil in het bedrag van de belasting op beide vormen van afvalverwerking 7,19 euro.

Uit artikel 23 van de Grondwet zou evenwel niet kunnen worden afgeleid dat de invoering van een heffing op de meeverbranding van afvalstoffen noodzakelijkerwijs gepaard dient te gaan met een soortgelijke verhoging van de heffing op de verbranding van afvalstoffen. Het verkleinen van het verschil in het bedrag van de belasting op beide vormen

van afvalverwerking heeft niet noodzakelijk een wijziging van de toegepaste verwerkingsmethodes tot gevolg.

B.7.2. Bovendien is de door de bestreden bepaling ingevoerde heffing op de meeverbranding van afvalstoffen lager dan de heffing voor het verbranden van afvalstoffen in een oven vergund voor bedrijfsafvalstoffen, met recuperatie van energie en/of grondstoffen. Overeenkomstig artikel 47, § 2, 28°, van het afvalstoffendecreet bedraagt de heffing voor die tweede categorie 7,19 euro per ton. Overeenkomstig artikel 47, § 2, 29°, van hetzelfde decreet, dat uitdrukkelijk afwijkt van voormelde bepaling, bedraagt de bestreden heffing 3 euro per ton voor het meeverbranden in een daartoe vergunde inrichting van andere dan gevaarlijke afvalstoffen en 4 euro per ton voor het meeverbranden in een daartoe vergunde inrichting van gevaarlijke afvalstoffen.

Niettegenstaande het verschil tussen de twee heffingen door de bestreden bepaling vermindert, blijft de decreetgever aldus een vorm van nuttige toepassing van afvalstoffen bevorderen ten opzichte van een vorm van verwijdering van afvalstoffen. In de parlementaire voorbereiding werd hieromtrent het volgende overwogen :

« Door de lagere heffing voor het meeverbranden van afvalstoffen t.o.v. de heffing voor het verbranden van afvalstoffen wordt de afvalverwerkingshiërarchie gerespecteerd » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2004-2005, nr. 192/1, p. 7).

B.8.1. De verzoekende partijen werpen op dat in sommige gevallen de verwijdering van afvalstoffen zou worden bevorderd ten nadele van de nuttige toepassing ervan in zoverre de verwijdering van de in artikel 47, § 2, 38° tot en met 42°, van het afvalstoffendecreet vermelde afvalstoffen aan een lagere heffing zou worden onderworpen dan de meeverbranding van diezelfde afvalstoffen.

B.8.2. Overeenkomstig artikel 3, lid 1, b), van de kaderrichtlijn afvalstoffen en van de richtlijn 2006/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2006 betreffende afvalstoffen dienen de lidstaten passende maatregelen te nemen ter bevordering van de nuttige toepassing van de afvalstoffen door recycling, hergebruik, terugwinning dan wel andere handelingen gericht op het verkrijgen van secundaire grondstoffen, of van het gebruik van afvalstoffen als energiebron. In de richtlijn worden onder « nuttige toepassing » alle in

bijlage II B van de richtlijn bedoelde handelingen verstaan (artikel 1, f), van de kaderrichtlijn afvalstoffen en van de richtlijn 2006/12/EG van 5 april 2006).

Op grond van het voormelde artikel 3 van de kaderrichtlijn afvalstoffen bepaalt artikel 5 van het afvalstoffendecreet de rangorde van de te hanteren beleidsinstrumenten. Die bepaling luidt als volgt :

« Het afvalstoffenbeleid heeft tot doel de gezondheid van de mens en het milieu te vrijwaren tegen de schadelijke invloed van afvalstoffen en de verspilling van grondstoffen en energie tegen te gaan door :

1° in de eerste plaats de produktie van afvalstoffen te voorkomen of te verminderen, en de schadelijkheid van afvalstoffen te voorkomen of zoveel mogelijk te beperken;

2° in de tweede plaats de nuttige toepassing van afvalstoffen te bevorderen;

3° ten slotte de verwijdering te organiseren van die afvalstoffen die niet kunnen worden voorkomen of nuttig kunnen worden toegepast ».

Volgens artikel 2 van het afvalstoffendecreet wordt in het decreet onder « nuttige toepassing » bedoeld « het winnen van grondstoffen, producten of energie uit afval, het rechtstreekse en wettige gebruik van afval, evenals de handelingen die als dusdanig worden bepaald door de Vlaamse regering overeenkomstig de geldende Europese voorschriften ». Artikel 1.4.1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 december 2003 tot vaststelling van het Vlaams reglement inzake afvalvoorkoming en -beheer somt een reeks handelingen op die als handelingen van nuttige toepassing worden beschouwd.

B.8.3. Te dezen dient te worden vastgesteld dat de decreetgever met de bestreden bepaling andere vormen van nuttige toepassing beoogt aan te moedigen waarvan hij van oordeel is dat zij minder milieubelastend zijn dan de meeverbranding van afval. In de parlementaire voorbereiding van de bestreden bepaling werd hieromtrent het volgende verklaard :

« De heffing kan ook een stimulans zijn voor het verder sorteren en recycleren van hoogcalorische reststromen, zoals bijvoorbeeld tapijtafval. Nieuwe recyclagetechnieken kunnen zich niet ontwikkelen zolang de goedkope optie van verbranding in de cementindustrie overeind blijft » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2004-2005, nr. 192/4, p. 12).

Dat stemt overeen met de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen, volgens welke « onder de verschillende vormen van nuttige toepassing [...] de recycling een belangrijke plaats [moet] innemen, en samen met hergebruik de voorkeur [moet] hebben » (H.v.J., arrest van 19 juni 2003, *The Queen*, op verzoek van *Mayer Parry Recycling Ltd*, en *Environment Agency, Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions*, C-444/00, *Jur.*, 2003, I-6163, overweging 72).

B.8.4. In zoverre andere vormen van nuttige toepassing aan een lagere heffing zijn onderworpen dan de vormen van het verbranden van afvalstoffen waarnaar de verzoekende partijen verwijzen, of van elke heffing zijn vrijgesteld, kan de bestreden bepaling niet worden verweten vormen van verwijdering van afvalstoffen te stimuleren ten nadele van vormen van nuttige toepassing van die afvalstoffen.

B.9.1. Bijgevolg vermindert de in artikel 25 van het decreet van 22 april 2005 vervatte maatregel het door de van toepassing zijnde wetgeving geboden beschermingsniveau niet.

B.9.2. Het eerste middel is niet gegrond.

Wat het tweede middel betreft

B.10. In een tweede middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van de artikelen 10 en 11, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 23, van de Grondwet.

B.11.1. In een eerste onderdeel verwijten die partijen de decreetgever afbreuk te doen aan « het bestaande niveau van milieuheffingsrechtelijk gecorrigeerde marktomstandigheden tussen enerzijds aanbieders van diensten inzake beheer van afvalstoffen via nuttige toepassing door meeverbranding en anderzijds de aanbieders van diensten inzake het beheer van dezelfde afvalstoffen via verwijdering ervan ».

B.11.2. Zoals het Hof heeft vastgesteld in B.7.1, zou uit artikel 23 van de Grondwet niet kunnen worden afgeleid dat het verschil in niveau tussen, enerzijds, een heffing op een vorm van nuttige toepassing van afvalstoffen en, anderzijds, een heffing op een vorm van verwijdering van afvalstoffen, permanent dient te zijn of dat een verhoging van de eerste

heffing noodzakelijkerwijs gepaard dient te gaan met een soortgelijke verhoging van de tweede heffing. Hetzelfde geldt met betrekking tot de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met voormelde grondwetsbepaling.

B.11.3. In zoverre de verzoekende partijen aanvoeren dat zij een corrigerende ongelijkheid genoten die door de bestreden bepaling ongedaan zou worden gemaakt, dient te worden opgemerkt dat, voor zover er al sprake zou zijn geweest van een corrigerende ongelijkheid, die maatregel tijdelijk van aard moet zijn.

Voor het overige volstaat het vast te stellen dat, ofschoon de bestreden bepaling het verschil vermindert tussen, enerzijds, de heffing op het meeverbranden van afvalstoffen in een daartoe vergunde inrichting en, anderzijds, de heffing op het verbranden van afvalstoffen in een oven vergund voor bedrijfsafvalstoffen, met recuperatie van energie en/of grondstoffen, de eerste heffing lager ligt dan de tweede. In zoverre bepaalde andere vormen van het verbranden van afvalstoffen aan een lagere heffing zijn onderworpen dan het meeverbranden van al dan niet gevaarlijke afvalstoffen in een daartoe vergunde inrichting, is dat verschil om de in B.8.3 vermelde redenen redelijk verantwoord.

B.12.1. In een tweede onderdeel voeren de verzoekende partijen aan dat de bestreden bepaling, in strijd met de artikelen 10 en 11, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 23, van de Grondwet, « het niveau van juridisch gewaarborgde milieubescherming en duurzame ontwikkeling die door deze heffingsrechtelijk gecorrigeerde marktomstandigheden werd nagestreefd » zou afbouwen.

B.12.2. In zoverre dat onderdeel de bestreden bepaling verwijt het door de voorheen bestaande wetgeving geboden beschermingsniveau te verminderen, valt het samen met het eerste middel en dient het om dezelfde redenen te worden verworpen.

B.13. Het tweede middel is niet gegrond.

Wat het derde middel betreft

B.14. In een derde middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van de artikelen 170 en 172 van de Grondwet, doordat de bestreden bepaling zou hebben nagelaten de term « meeverbranding » nader te definiëren. Aldus zou die bepaling het aan de uitvoerende macht overlaten een wezenlijk bestanddeel van een belasting, namelijk de belastbare materie, te bepalen.

B.15. Uit de artikelen 170, § 2, en 172, tweede lid, van de Grondwet kan worden afgeleid dat geen enkele belasting kan worden geheven en geen enkele vrijstelling van belasting kan worden verleend zonder instemming van de belastingplichtigen, uitgedrukt door hun vertegenwoordigers. Daaruit volgt dat de autonome gewestelijke belastingsbevoegdheid een bevoegdheid is die door de Grondwet aan een in artikel 134 van de Grondwet bedoelde regel wordt voorbehouden en dat elke delegatie die betrekking heeft op het bepalen van één van de essentiële elementen van de belasting in beginsel ongrondwettig is.

B.16.1. De verzoekende partijen beroepen zich op verklaringen in de parlementaire voorbereiding van de bestreden bepaling volgens welke de heffing enkel zou gelden voor het meeverbranden met als doel primaire brandstoffen te vervangen door afvalstoffen, maar niet voor het meeverbranden met als doel grondstoffen te vervangen. Op grond van die verklaringen zouden bepaalde belastingplichtigen zijn vrijgesteld van de heffing.

B.16.2. In de memorie van toelichting van het ontwerp van decreet dat tot de bestreden bepaling heeft geleid, werd inderdaad het volgende verklaard :

« De milieuheffing is duidelijk alleen verschuldigd voor afvalstoffen die omwille van hun calorische waarde in een meeverbrandingsproces ingevoerd worden. Het nuttig toepassen van afvalstoffen met als hoofddoel grondstoffen in het proces te vervangen is niet heffingsplichtig, ook al bevatten deze afvalstoffen organische elementen » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2004-2005, nr. 192/1, p. 7; zie ook *Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2004-2005, nr. 192/4, p. 5, en *Hand.*, Vlaams Parlement, 13 april 2005, nr. 13, p. 22).

B.16.3. Een verklaring in de parlementaire voorbereiding kan evenwel niet dienen voor het verlenen van een belastingvrijstelling waarvoor in een decreet geen rechtsgrondslag is.

B.16.4. Te dezen dient te worden opgemerkt dat de bestreden bepaling geen onderscheid maakt naargelang afvalstoffen worden meeverbrand om primaire brandstoffen te vervangen door afvalstoffen, dan wel om grondstoffen te vervangen.

Overeenkomstig die bepaling is aan een milieuheffing onderworpen « het meeverbranden in een daartoe vergunde inrichting » van al dan niet gevaarlijke afvalstoffen, met uitzondering van houtafval.

B.17.1. Voor het overige, wordt het begrip « meeverbranding » beperkt door het feit dat het om een nuttige toepassing van afvalstoffen gaat. « Nuttige toepassing » wordt in artikel 2, 7°, van het afvalstoffendecreet als volgt omschreven :

« het winnen van grondstoffen, producten of energie uit afval, het rechtstreekse en wettige gebruik van afval, evenals de handelingen die als dusdanig worden bepaald door de Vlaamse regering overeenkomstig de geldende Europese voorschriften ».

De meeverbranding van afvalstoffen als vorm van nuttige toepassing is bijgevolg gericht op het verkrijgen van grondstoffen, producten of energie of op enig ander gebruik van afvalstoffen dat onder voormelde bepaling valt.

B.17.2. Bovendien vindt het meeverbranden plaats in « een daartoe vergunde inrichting ». Hiermee worden niet-gespecialiseerde installaties bedoeld die afval verbranden samen met reguliere brandstoffen en die hiertoe over een vergunning beschikken. Overeenkomstig artikel 3, punt 5, van de richtlijn 2000/76/EG van het Europees Parlement en de Raad van 4 december 2000 betreffende de verbranding van afval wordt een meeverbrandingsinstallatie als volgt omschreven :

« een vaste of mobiele installatie die in hoofdzaak bestemd is voor de opwekking van energie of de fabricage van materiële producten

- waarin afval als normale of aanvullende brandstof wordt gebruikt, of
- waarin afval thermisch wordt behandeld voor verwijdering.

Indien meeverbranding zodanig plaatsvindt dat de installatie niet in hoofdzaak voor de opwekking van energie of de fabricage van materiële producten maar wel voor thermische behandeling van afval bestemd is, wordt de installatie beschouwd als een verbrandingsinstallatie in de zin van punt 4.

[...] ».

Die definitie wordt overgenomen in artikel 1.1.2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne (titel II VLAREM).

B.17.3. Vermits overeenkomstig artikel 47, § 1, van het afvalstoffendecreet de heffing verschuldigd is door de uitbaters van de in artikel 47, § 2, 29°, geviseerde vergunde inrichtingen, kan er geen twijfel over bestaan wie de belastingplichtige zou zijn.

Vermits in een meeverbrandingsinstallatie enkel die afvalstoffen kunnen worden verbrand die zijn opgenomen in voormelde vergunning, kan er ook geen twijfel bestaan over wat de belastbare materie zou zijn.

B.17.4. Bijgevolg is aan het in de artikelen 170, § 2, en 172, tweede lid, van de Grondwet besloten wettigheidsbeginsel voldaan.

B.18. Het derde middel is niet gegrond.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt het beroep.

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 28 september 2006.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts