

Rolnummer 5364
Arrest nr. 21/2013 van 28 februari 2013

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag over artikel 228 van het decreetgevende gedeelte van boek II van het Milieuwetboek (decreet van het Waalse Gewest van 27 mei 2004 « betreffende Boek II van het Milieuwetboek, dat het Waterwetboek inhoudt »), gesteld door de Vrederechter van het kanton Aat-Lessen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters R. Henneuse en M. Bossuyt, en de rechters L. Lavrysen, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels en P. Nihoul, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter R. Henneuse,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij vonnis van 7 maart 2012 in zake de burgerlijke vennootschap van publiek recht « S.W.D.E. » tegen Eric Verhofstadt, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 15 maart 2012, heeft de Vrederechter van het kanton Aat-Lessen de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Beschikt het Waalse Gewest over de materiële bevoegdheid om een heffing te vestigen met betrekking tot het ter beschikking stellen van water op grond van het beginsel dat de vervuiler betaalt, zoals bepaald in artikel 228 van het Milieuwetboek, dat het Waterwetboek inhoudt, decretaal gedeelte, van 27 mei 2004 van het Waals Parlement, bekendgemaakt op 23 september 2004, gelet op de gewestbevoegdheden waarin de Grondwet, de wetten tot hervorming der instellingen en de financieringswetten voorzien ? ».

Eric Verhofstadt, wonende te 7910 Cordes, rue du Chauny 8, heeft een memorie ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 9 januari 2013 :

- is verschenen : Mr. V. Woronoff, advocaat bij de balie te Brussel, *loco* Mr. P. Desmecht, advocaat bij de balie te Doornik, voor Eric Verhofstadt;
- hebben de rechters-verslaggevers J. Spreutels en L. Lavrysen verslag uitgebracht;
- is de voornoemde advocaat gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

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

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

Bij dagvaarding van 30 november 2010 vraagt de « Société wallonne des eaux » (S.W.D.E.) aan de Vrederechter van het kanton Aat-Lessen Eric Verhofstadt ertoe te veroordelen aan haar een geldbedrag met betrekking tot onbetaalde rekeningen te betalen.

Na te hebben gewezen op de heffing bepaald in artikel D.228 van « Boek II van het Milieuwetboek : Water », alsook op artikel 6, § 1, II, eerste lid, 1^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, beslist de verwijzende rechter om de door Eric Verhofstadt voorgestelde vraag, die hiervoor is weergegeven, aan het Hof te stellen.

III. *In rechte*

- A -

Eric Verhofstadt is van mening dat de prejudiciële vraag ontkennend dient te worden beantwoord.

Hij verklaart dat de federale overheid, op grond van artikel 170 van de Grondwet, beschikt over een fiscale restbevoegdheid en dat de gewesten alleen bevoegd zijn om een belasting of een heffing in te voeren wanneer een wet hen daartoe machtigt. Hij preciseert dat een materiële bevoegdheid niet noodzakelijkerwijs een fiscale bevoegdheid met zich meebrengt.

Hij voert aan dat noch artikel 6, § 1, I en II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, noch enige andere wetsbepaling aan het Waalse Gewest de bevoegdheid toekennen om een belasting of een heffing met betrekking tot het waterbeleid in te voeren.

Eric Verhofstadt leidt hieruit af dat, in zoverre het een jaarlijkse heffing verbonden aan de terbeschikkingstelling van water invoert, artikel D.228 van « Boek II van het Milieuwetboek : Water » de materiële bevoegdheid van het Waalse Gewest overschrijdt.

- B -

B.1. Artikel D.228 van « Boek II van het Milieuwetboek : Water », gewijzigd bij artikel 69 van het programmadecreet van 22 juli 2010 « houdende verschillende maatregelen inzake goed bestuur, bestuurlijke vereenvoudiging, energie, huisvesting, fiscaliteit, werkgelegenheid, luchthavenbeleid, economie, leefmilieu, ruimtelijke ordening, plaatselijke besturen, landbouw en openbare werken », bepaalt :

« Krachtens het principe van vervuiler-betaler wordt een eenvormige watertarifiering ingevoerd die toepasselijk is op het verbruik waarvoor een mogelijkerwijs vooraf betaalbare jaarlijkse heffing per meter betaald wordt die dient voor de betaling van het voordeel gebonden aan de terbeschikkingstelling van water ongeacht of er al dan niet verbruik is. De tarifiering bestaat uit drie tranches opgedeeld naar gelang van de jaarlijkse verbruiksvolumes berekend volgens onderstaande formule :

Heffing : $(20 \times C.V.D.) + (30 \times C.V.A.)$

Verbruik :

eerste tranche van 0 tot 30 m^3 : $0.5 \times C.V.D.$

tweede tranche van 30 tot $5\,000 \text{ m}^3$: $C.V.D. + C.V.A.$

derde tranche boven $5\,000 \text{ m}^3$: $(0.9 \times C.V.D.) + C.V.A.$

De bijdrage in het Sociaal Waterfonds wordt op het grondgebied van het Franse taalgebied aan dit tarief toegevoegd.

De C.V.D. wordt door de verdeler bepaald op grond van een meerjarige en toekomstgerichte projectie uitgewerkt op basis van een gekende boekhoudtoestand en vastgesteld met inachtneming van de evaluatieregels bepaald in het geuniformiseerde boekhoudplan dat door de Regering is vastgelegd. De Regering kan de methode en de vorm van berekening van de C.V.D. bepalen.

De C.V.A. wordt voor het gezamenlijke Waalse grondgebied door de S.P.G.E. bepaald krachtens de beheersovereenkomst die ze met de Regering gesloten heeft.

Dezelfde verdeler mag slechts één enkel tarief toepassen op het grondgebied van een hydrografisch onderbekken zoals bepaald bij artikel 7.

Het toegepaste tarief kan van bovenbedoelde tariefstructuur afwijken voor jaarlijkse verbruikvolumes boven 25 000 m³ maar mag geenszins lager zijn dan (0.50 x C.V.D.) + C.V.A.

De distributiewaterprijs is het voorwerp van een tweejarig evaluatierapport. Dat rapport wordt na advies van het comité voor watercontrole de oneven jaren uiterlijk 31 maart door de Regering aan het Waalse Parlement overgemaakt, enerzijds, op grond van de gegevens verstrekt door de verdeler wat de C.D.V. betreft, en, anderzijds, op grond van de gegevens verstrekt door de ' S.P.G.E. ' wat de C.V.A. betreft ».

B.2. Uit de motieven van de verwijzingsbeslissing blijkt dat het Hof wordt verzocht zich uit te spreken over de verenigbaarheid, met artikel 6, § 1, II, eerste lid, 1^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, van artikel D.228 van « Boek II van het Milieuwetboek : Water », in zoverre die bepaling een « jaarlijkse heffing per meter » invoert.

B.3.1. Artikel 39 van de Grondwet bepaalt :

« De wet draagt aan de gewestelijke organen welke zij opricht en welke samengesteld zijn uit verkozen mandatarissen de bevoegdheid op om de aangelegenheden te regelen welke zij aanduidt met uitsluiting van die bedoeld in de artikelen 30 en 127 tot 129 en dit binnen het gebied en op de wijze die zij bepaalt. Deze wet moet worden aangenomen met de meerderheid bepaald in artikel 4, laatste lid ».

Artikel 6, § 1, II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, vervangen bij artikel 2, § 1, van de bijzondere wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur, bepaalt :

« De aangelegenheden bedoeld in artikel 107^{quater} [thans : 39] van de Grondwet zijn :

[...]

II. Wat het leefmilieu en het waterbeleid betreft :

1° De bescherming van het leefmilieu, onder meer die van de bodem, de ondergrond, het water en de lucht tegen verontreiniging en aantasting, alsmede de strijd tegen de geluidshinder;

2° Het afvalstoffenbeleid;

3° De politie van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven onder voorbehoud van de maatregelen van interne politie die betrekking hebben op de arbeidsbescherming;

4° De waterproduktie en watervoorziening, met inbegrip van de technische reglementering inzake de kwaliteit van het drinkwater, de zuivering van het afvalwater en de riolering.

De federale overheid is echter bevoegd voor :

1° Het vaststellen van de produktnormen;

2° De bescherming tegen ioniserende stralingen, met inbegrip van het radioactief afval;

3° De doorvoer van afvalstoffen ».

De gewestelijke aangelegenheid bedoeld in artikel 6, § 1, II, eerste lid, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 omvat « de reglementering van de verkoop van het [...] gecapteerde water » (*Parl. St.*, Senaat, 1979-1980, nr. 434/1, p. 20).

B.3.2. Artikel 170 (vroeger : 110), § 2, van de Grondwet bepaalt :

« Geen belasting ten behoeve van de gemeenschap of het gewest kan worden ingevoerd dan door een decreet of een in artikel 134 bedoelde regel.

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

Artikel 2, § 2, van de wet van 23 januari 1989 « betreffende de in artikel 110, §§ 1 en 2, van de Grondwet bedoelde belastingsbevoegdheid », ingevoegd bij artikel 356 van de gewone wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur, bepaalt :

« De Staat en de gemeenschappen zijn niet gemachtigd om belastingen te heffen op de in artikel 6, § 1, II, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bedoelde materies water en afval, noch opcentiemen te heffen op belastingen en heffingen op deze materies, noch kortingen hierop toe te staan ».

B.3.3. Artikel 173 van de Grondwet bepaalt :

« Behalve voor de provincies, de polders en wateringen en de gevallen uitdrukkelijk uitgezonderd door de wet, het decreet en de regelen bedoeld in artikel 134, kan van de burgers geen retributie worden gevorderd dan alleen als belasting ten behoeve van de Staat, de gemeenschap, het gewest, de agglomeratie, de federatie van gemeenten of de gemeente ».

Een retributie is de vergoeding van een dienst die de overheid presteert ten voordele van de heffingsplichtige individueel beschouwd. Zij heeft een louter vergoedend karakter, zodat er een redelijke verhouding moet bestaan tussen de kostprijs of de waarde van de verstrekte dienst en het bedrag dat de heffingsplichtige verschuldigd is.

B.4.1. De in het geding zijnde bepaling vindt haar oorsprong in artikel 16 van het decreet van 12 februari 2004 betreffende de tarifiering en de algemene voorwaarden van de openbare waterdistributie in het Waalse Gewest.

Ontstaan uit de vaststelling dat er in het Waalse Gewest « drieënzeventig openbare verdelers van water via leidingen » zijn, dat er « grote verschillen in de tarifiering van het water » bestaan en dat « vijftig tot tachtig verschillende tarieven [...], met meerdere mogelijke variaties bij sommige verdelers » worden toegepast, heeft de in het geding zijnde bepaling tot doel « de tariefstructuur van het water homogeen te maken », in het kader van de aanneming van « dwingende regels in verband met de openbare dienst inzake watervoorziening » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2003-2004, nr. 645/1, pp. 2, 3, 5 en 27; *ibid.*, nr. 645/7, pp. 4 en 7).

B.4.2. De heffing waarin de in het geding zijnde bepaling voorziet, « dient voor de betaling van het voordeel gebonden aan de terbeschikkingstelling van water ».

B.4.3. Indien die heffing wordt beschouwd als een belasting in de zin van artikel 170 van de Grondwet en van artikel 2 van de wet van 23 januari 1989, dan is de Waalse decreetgever bevoegd op grond van artikel 170, § 2, van de Grondwet.

Indien die heffing wordt beschouwd als een retributie in de zin van artikel 173 van de Grondwet, dan is de Waalse decreetgever bevoegd op grond van die bepaling, in samenhang gelezen met artikel 6, § 1, II, eerste lid, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 (in zoverre het betrekking heeft op de « watervoorziening ») en niet met artikel 6, § 1, II, eerste lid, 1°, van dezelfde wet (in zoverre het betrekking heeft op de « bescherming van het leefmilieu »).

B.5. Uit hetgeen voorafgaat, vloeit voort dat de in het geding zijnde bepaling in overeenstemming is met artikel 170, § 2, van de Grondwet en met artikel 173 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6, § 1, II, eerste lid, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

B.6. De prejudiciële vraag dient bevestigend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

In zoverre het een « jaarlijkse heffing per meter » invoert, schendt artikel D.228 van « Boek II van het Milieuwetboek : Water » noch artikel 170, § 2, van de Grondwet, noch artikel 173 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6, § 1, II, eerste lid, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Aldus uitgesproken in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op de openbare terechtzitting van 28 februari 2013.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschaut

R. Henneuse