

Rolnummer 5472
Arrest nr. 108/2013 van 18 juli 2013

A R R E S T

In zake : het beroep tot vernietiging van artikel 46, § 3, 5°, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen, ingesteld door de nv « Holcim België » en anderen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters M. Bossuyt en J. Spreutels, de rechters A. Alen, J.-P. Snappe, E. Derycke en P. Nihoul, en, overeenkomstig artikel 60*bis* van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, emeritus voorzitter R. Henneuse, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter M. Bossuyt,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* * *

I. *Onderwerp van het beroep en rechtspleging*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 27 augustus 2012 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 28 augustus 2012, is beroep tot vernietiging ingesteld van artikel 46, § 3, 5°, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 28 februari 2012) door de nv « Holcim België », met maatschappelijke zetel te 1400 Nijvel, avenue Jean Monnet, gebouw 1, de nv « Geocycle », met maatschappelijke zetel te 7034 Obourg, rue des Fabriques 2, en de vzw « Federatie van de Belgische Cementnijverheid » (afgekort FEBELCEM), met maatschappelijke zetel te 1170 Brussel, Vorstlaan 68.

Memories en memories van wederantwoord zijn ingediend door :

- de nv « INDAVER », met maatschappelijke zetel te 2030 Antwerpen, Poldervlietweg 5, Haven 550;

- de Vlaamse Regering.

De verzoekende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 7 mei 2013 :

- zijn verschenen :

- . Mr. M. van Dievoet, advocaat bij de balie te Brussel, voor de verzoekende partijen;

- . Mr. D. Devos, advocaat bij de balie te Brussel, voor de nv « INDAVER »;

- . Mr. A. Gelijkens *loco* Mr. W. Slosse, advocaten bij de balie te Antwerpen, voor de Vlaamse Regering;

- hebben de rechters-verslaggevers E. Derycke en J.-P. Snappe 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 Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. In rechte

- A -

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

A.1.1. De Vlaamse Regering betwist de ontvankelijkheid van het beroep. De verzoekende partijen doen niet blijken van het vereiste belang bij de vernietiging van artikel 46, § 3, 5°, van het decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen (hierna : Materialendecreet). Er valt niet in te zien hoe de invoering van een nultarief voor het meeverbranden van bepaalde afvalstoffen de situatie van de verzoekende partijen nadelig zou kunnen raken. Het beroep dient volgens de Vlaamse Regering als een *actio popularis* te worden aangemerkt.

A.1.2. De nv « Indaver », tussenkomenende partij, is van oordeel dat de verzoekende partijen geen belang hebben bij het beroep in de mate waarin zij aanvoeren dat niet het nultarief op zich, maar enkel de gevolgen die impliciet maar zeker uit de nulheffing volgen, hun economische belangen nadelig zouden raken. Een eventuele vernietiging van het nultarief kan volgens de nv « Indaver » niet tot gevolg hebben dat alleen daardoor de inzet van bepaalde andere afvalstoffen die niet aan de in de bestreden bepaling vermelde criteria voldoen, aan een bepaalde afvalstoffenheffing zou worden onderworpen dan wel daarvan zou worden vrijgesteld.

A.1.3. De verzoekende partijen betogen dat zij allen van een belang bij de vernietiging doen blijken. De eerste verzoekende partij heeft als cementproducent belang bij de vernietiging van een bepaling op grond waarvan (minstens impliciet) een afvalheffing op het gebruik van afvalstoffen als vervangingsgrondstof wordt ingevoerd. De tweede verzoekende partij doet als afvalverwerker - hetzij zelf heffingsplichtig, hetzij als afnemer van afvalstoffen van een heffingsplichtige leverancier - eveneens van het vereiste belang blijken. De derde verzoekende partij is een beroepsfederatie die opkomt voor het collectieve belang van de Belgische cementindustrie.

Het nultarief wordt bestreden omdat ten onrechte een categorie van afvalstoffen die vergelijkbaar zijn met de in de bestreden bepaling vermelde afvalstoffen, van de nulheffing wordt uitgesloten en omdat impliciet maar zeker de oorspronkelijke basisheffing voor het « meeverbranden van afvalstoffen » wordt uitgebreid. Hun economische belangen worden nadelig geraakt, niet door de nulheffing op zich, maar door de gevolgen die impliciet maar zeker uit die nulheffing volgen.

Volgens de verzoekende partijen gaan de Vlaamse Regering en de nv « Indaver » voorbij aan het feit dat de invoering van een nultarief de oorspronkelijke heffingsgrondslag uitbreidt, aangezien thans niet enkel het « meeverbranden van afvalstoffen », maar tevens (minstens impliciet) het « inzetten van afvalstoffen » aan de heffing wordt onderworpen. In dat geval hebben de verzoekende partijen alleszins belang bij de vernietiging van het nultarief : door de afschaffing van het nultarief verdwijnt van rechtswege eveneens de impliciete uitbreiding van de heffingsgrondslag.

A.2.1. De verzoekende partijen zijn van oordeel dat de tussenkomenende partij geen belang heeft bij haar tussenkomst, aangezien een eventuele vernietiging van de bestreden bepaling geen enkele economische impact op de uitbating van de nv « Indaver » zou hebben en evenmin tot een heroriëntering van de afvalstromen zou leiden.

A.2.2. De tussenkomenende partij betoogt dat zij als hoogtechnologisch bedrijf, gespecialiseerd in duurzaam en integraal afvalbeheer en in de verwerking van afvalstoffen, een leidende rol heeft in de uitvoering van het Vlaamse afvalstoffenbeleid. Aangezien een groot gedeelte van de afvalstoffen die in de cementindustrie worden aangewend ook bij de tussenkomenende partij worden verbrand, zou de vernietiging van de bestreden bepaling tot gevolg hebben dat de afvalstoffen niet meer ter verbranding bij de nv « Indaver » zouden worden aangeleverd, met een aanzienlijk economisch nadeel voor de tussenkomenende partij tot gevolg. Bijgevolg heeft de tussenkomenende partij onmiskenbaar een belang bij het behoud van de bestreden bepaling.

Ten aanzien van het eerste middel

A.3.1. In een eerste middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van de artikelen 23, 170 en 172 van de Grondwet.

Wat de schending van de artikelen 170 en 172 van de Grondwet betreft, betogen de verzoekende partijen dat de bestreden bepaling, in afwijking van het basistarief dat in artikel 46, § 1, 17°, van het Materialendecreet is opgenomen, een nulheffing invoert voor het inzetten in een meeverbrandingsinstallatie van bepaalde afvalstoffen die aan de in de bestreden bepaling vermelde voorwaarden voldoen. In de memorie van toelichting wordt de invoering van die nulheffing verantwoord « om juridische zekerheid te bieden aan het onderscheid tussen het gebruik van afvalstoffen als vervangingsgrondstof of als brandstof in meeverbrandingsinstallaties gericht op de fabricage van materiële producten ». De nulheffing wordt bijgevolg van toepassing geacht op afvalstoffen die als zogenaamde « vervangingsgrondstof » worden aangewend en dus primaire grondstoffen in het productieproces vervangen. Dat impliceert dat afvalstoffen die als vervangingsgrondstof worden ingezet en die niet aan de in de bestreden bepaling gestelde voorwaarden voldoen, minstens impliciet worden geacht onderworpen te zijn aan de basisheffing voor het meeverbranden van afvalstoffen, waarin het voormelde artikel 46, § 1, 17°, voorziet, namelijk 7 euro per ton. Door voor het « inzetten » van bepaalde « vervangingsgrondstoffen » alsnog in een heffing te voorzien (zij het een nultarief) wordt in strijd met het fiscaal wettigheidsbeginsel en met de heffingsgrondslag, bepaald in artikel 46, § 1, 17°, minstens impliciet en zonder enige decretale grondslag een heffing ingevoerd van 7 euro per ton voor het inzetten van afvalstoffen in een meeverbrandingsinstallatie om primaire grondstoffen te vervangen (« vervangingsgrondstoffen »), van zodra niet aan de in de bestreden bepaling gestelde voorwaarden is voldaan. Volgens de verzoekende partijen volgt daaruit dat, enerzijds, het gebruik van gevaarlijke afvalstoffen die aan de in de bestreden bepaling vastgestelde criteria voldoen en, anderzijds, het gebruik van (gevaarlijke en niet-gevaarlijke) afvalstoffen die niet aan die criteria voldoen, aan een heffing van 7 euro per ton worden onderworpen, zelfs wanneer het aanwenden van die afvalstoffen, op grond van de milieuvergunning, als recyclage wordt gekwalificeerd en die afvalstoffen dus in de meeverbrandingsinstallatie worden ingezet als vervangingsgrondstof (en dus niet worden meeverbrand).

De bestreden bepaling is volgens de verzoekende partijen enkel dan met het fiscale wettigheidsbeginsel bestaanbaar, wanneer zij aldus wordt uitgelegd dat zij enkel van toepassing is op grondstoffen die hoofdzakelijk in het productieproces worden aangewend als normale of aanvullende brandstof en dus daadwerkelijk worden « meeverbrand » en niet van toepassing is op de overige afvalstoffen die als vervangingsgrondstof in een meeverbrandingsinstallatie worden ingezet. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt evenwel dat de bestreden bepaling werd ingevoerd om het onderscheid tussen « vervangingsgrondstof » en « vervangingsbrandstof » decretaal te verankeren. De bestreden bepaling schendt dan ook het fiscale wettigheidsbeginsel, in zoverre zij van toepassing is op afvalstoffen die hoofdzakelijk worden ingezet om primaire grondstoffen in het productieproces te vervangen, zodat zij impliciet een milieuheffing van 7 euro per ton invoert voor het inzetten van vervangingsgrondstoffen die niet aan de in de bestreden bepaling gestelde voorwaarden voldoen, zonder dat daarvoor een decretale grondslag voorhanden is.

A.3.2. Wat de schending van artikel 23 van de Grondwet betreft, betogen de verzoekende partijen dat de bestreden bepaling niet bestaanbaar is met die grondwetsbepaling, in samenhang gelezen met artikel 3 van het Materialendecreet waarin een prioriteitsvolgorde inzake afvalverwerking is opgenomen. De bestreden bepaling voert een bijkomende hinderpaal in voor de recyclage van afvalstoffen die niet aan de in de bestreden bepaling gestelde voorwaarden voldoen. Aldus wordt de « recyclage » van afvalstoffen op eenzelfde voet geplaatst als de « nuttige toepassing » van afvalstoffen die nochtans een trap lager staat in de prioriteitsvolgorde van het Materialendecreet. Artikel 23 van de Grondwet houdt evenwel, inzake de bescherming van het leefmilieu, een *standstill*-verplichting in die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau vermindert dat door de van toepassing zijnde wetgeving wordt geboden, zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang. Zonder enige redelijke verantwoording heeft de decreetgever door de bestreden bepaling aan te nemen een situatie gecreëerd die een aanzienlijk lager beschermingsniveau inhoudt, aangezien de recyclage in bepaalde omstandigheden wordt verhinderd, en minstens minder aantrekkelijk wordt gemaakt.

A.4.1. De Vlaamse Regering is van oordeel dat het eerste middel, in zoverre het de schending van de artikelen 170 en 172 van de Grondwet aanvoert, niet ontvankelijk is, omdat het precies de bestreden bepaling is die een nulheffing invoert. Het middel dat het ontbreken van een decreetsbepaling bekritiseert, mist bijgevolg feitelijke grondslag.

Bovendien is het eerste middel, in zoverre het op een schending van de artikelen 170 en 172 van de Grondwet is gesteund, ongegrond. De bestreden bepaling voert immers geen bijkomende milieuheffing in, zodat van een schending van die grondwetsbepalingen geen sprake kan zijn. De decreetgever beoogde enkel duidelijkheid te scheppen wat het onderscheid betreft dat inzake meeverbranden bestaat tussen, enerzijds, vervangingsgrondstoffen en, anderzijds, vervangingsbrandstoffen. Het meeverbranden van afvalstoffen is nog

steeds heffingsplichtig. De basisheffing bedraagt 7 euro per ton, maar voor het meeverbranden van bepaalde afvalstoffen voorziet de bestreden bepaling in een nultarief.

A.4.2. In zoverre het eerste middel de schending van artikel 23 van de Grondwet aanvoert, betoogt de Vlaamse Regering dat de verzoekende partijen daarbij geen belang hebben. De vraag rijst immers of die grondwetsbepaling het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu eveneens voor rechtspersonen, zoals de verzoekende partijen, waarborgt.

Het eerste middel, in zoverre het op een schending van artikel 23 van de Grondwet is gesteund, is hoe dan ook ongegrond. De Vlaamse Regering wijst erop dat de decreetgever over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt bij het bepalen van zijn beleid op het vlak van de bescherming van het leefmilieu. Zij verwijst naar het arrest nr. 145/2006 van 28 september 2006 en naar het arrest nr. 121/2008 van 1 september 2008 waarin het Hof de invoering van een heffing op het meeverbranden van afvalstoffen bestaanbaar heeft bevonden met artikel 23 van de Grondwet.

Volgens de Vlaamse Regering is de bewering van de verzoekende partijen dat de bestreden bepaling het recycleren belemmert van afvalstoffen die niet aan de in de bestreden bepaling vastgestelde criteria voldoen, onjuist. Zij wijst erop dat de basisheffing op het meeverbranden onverkort blijft bestaan. Het feit dat meeverbranding een « nuttige toepassing » is, doet geen afbreuk aan het gegeven dat meeverbranden nog steeds een milieubelastende wijze van afvalverwerking is. De decreetgever vermag het onderscheid tussen de heffingstarieven die van toepassing zijn op het recycleren, het meeverbranden, het verbranden en het storten van afvalstoffen baseren op de verschillende milieu-impact van die vormen van beheer van afvalstoffen, veeleer dan op hun kwalificatie in de afvalverwerkingshiërarchie. De Vlaamse Regering is dan ook van oordeel dat de bestreden bepaling op geen enkele wijze afbreuk doet aan de *standstill*-verplichting waarin artikel 23 van de Grondwet voorziet.

A.5.1. Volgens de tussenkomenende partij, de nv « Indaver », hebben de verzoekende partijen geen belang bij het eerste middel, aangezien de nieuwe regeling voor hen gunstiger is dan de vroegere.

A.5.2. Wat de schending van de artikelen 170 en 172 van de Grondwet betreft, is de nv « Indaver » van oordeel dat de zienswijze van de verzoekende partijen volgens welke het meeverbranden van afvalstoffen die als « vervangingsgrondstof » worden gebruikt, niet onder de heffingsgrondslag van artikel 46, § 1, 17°, valt, zodat voor die afvalstoffen evenmin een vermindering van de heffing kan worden toegekend, manifest verkeerd is. Met welk oogmerk die afvalstoffen worden meeverbrand, is immers niet van belang om de heffingsplicht te bepalen. Van zodra de afvalstoffen worden meeverbrand, geldt een heffingsplicht van 7 euro per ton. De door de verzoekende partijen beweerde vrijstelling vindt volgens de nv « Indaver » geen steun in de tekst van het Materialendecreet. In dat verband verwijst de tussenkomenende partij naar de voormelde arresten nrs. 145/2006 en 121/2008. Overigens voorziet de bestreden bepaling niet in een vrijstelling van de heffing, maar zij bepaalt enkel dat de heffing nul euro per ton bedraagt voor de in die bepaling bedoelde vervangingsgrondstoffen.

A.5.3. Wat de schending van artikel 23 van de Grondwet betreft, betoogt de nv « Indaver » dat het middel niet ontvankelijk is, omdat de verzoekende partijen niet uiteenzetten in welk opzicht de bestreden bepaling die grondwetsbepaling zou schenden.

Het middel is trouwens ongegrond, omdat niet kan worden ingezien waarom de bestreden bepaling een achteruitgang van het bestaande beschermingsniveau zou inhouden. Wat de bewering van de verzoekende partijen betreft dat de recyclage van afvalstoffen op eenzelfde voet wordt geplaatst als de nuttige toepassing ervan, merkt de nv « Indaver », met verwijzing naar het Materialendecreet, op dat recyclage eveneens een vorm van nuttige toepassing is. De verzoekende partijen geven bijgevolg een verkeerde invulling aan het begrip « recyclage ». Ten slotte verwijst de nv « Indaver » naar het voormelde arrest nr. 121/2008 waarin het Hof in een soortgelijke zaak heeft geoordeeld dat artikel 23 van de Grondwet niet is geschonden.

Ten aanzien van het tweede middel

A.6. In een tweede middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. De bestreden bepaling voert een niet te verantwoorden verschil in behandeling in tussen de « gevaarlijke » en de « niet-gevaarlijke » afvalstoffen die in een meeverbrandingsinstallatie worden ingezet vanwege hun minerale fractie en die aan de overige in die bepaling gestelde voorwaarden voldoen. Het nultarief wordt enkel aan de niet-gevaarlijke afvalstoffen voorbehouden. Nochtans zijn gevaarlijke en niet-gevaarlijke

afvalstoffen vergelijkbaar wat de milieuheffing op het (mee)verbranden ervan betreft, zodat gelijke situaties verschillend worden behandeld, zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat.

Met de bestreden nulheffing heeft de decreetgever de grens willen vaststellen tussen, enerzijds, de aan een milieuheffing onderworpen « vervangingsbrandstoffen » en, anderzijds, de « vervangingsgrondstoffen » die in beginsel niet aan een milieuheffing zijn onderworpen. Dat onderscheid is vreemd aan het onderscheid tussen gevaarlijke en niet-gevaarlijke afvalstoffen. Het streven naar juridische zekerheid omtrent de begrenzing van de heffingsplicht van een mee te verbranden afvalstof op basis van de doelstelling waarmee de afvalstof in een meeverbrandingsinstallatie wordt ingezet, verantwoordt volgens de verzoekende partijen niet dat het meeverbranden van gevaarlijke afvalstoffen van de nulheffing wordt uitgesloten, wanneer zij aan dezelfde voorwaarden voldoen, waarin de bestreden bepaling voor de niet-gevaarlijke afvalstoffen voorziet.

Dat verschil in behandeling van gevaarlijke en niet-gevaarlijke afvalstoffen kan evenmin worden verantwoord op grond van de eventuele gevolgen voor het milieu die het meeverbranden van die afvalstoffen zou meebrengen, noch op grond van de doelstelling van een duurzaam materialenbeleid dat aan het nieuwe decreet ten grondslag ligt.

A.7.1. De Vlaamse Regering betoogt dat de verzoekende partijen geen belang hebben bij het tweede middel, omdat zij niet aangeven dat zij gevaarlijke stoffen verbranden of willen laten verbranden.

A.7.2. Het middel is volgens de Vlaamse Regering ongegrond, aangezien een wezenlijk verschil bestaat tussen gevaarlijke en niet-gevaarlijke afvalstoffen dat in het Materialendecreet wordt bevestigd. Aangezien het verschillende soorten van afvalstoffen betreft, kan de decreetgever in een verschillende regeling voorzien. In tegenstelling tot wat de verzoekende partijen beweren, is er geen sprake van voldoende vergelijkbare situaties. Bovendien heeft het (mee)verbranden van gevaarlijke afvalstoffen een nadeligere impact op het milieu dan het verbranden van niet-gevaarlijke afvalstoffen, zodat het redelijk is verantwoord de toepassing van het nultarief uit te sluiten, wat de gevaarlijke afvalstoffen betreft.

A.8. De nv « Indaver » sluit zich aan bij de zienswijze van de Vlaamse Regering volgens welke het te dezen onderscheiden situaties betreft : de aard van de afvalstoffen die in een meeverbrandingsinstallatie worden ingezet - gevaarlijke of niet-gevaarlijke afvalstoffen - is fundamenteel verschillend. Bovendien heeft de meeverbranding van gevaarlijke afvalstoffen een veel negatievere impact op het leefmilieu dan de meeverbranding van niet-gevaarlijke afvalstoffen.

- B -

Ten aanzien van de bestreden bepaling en de situering ervan

B.1. Het beroep tot vernietiging heeft betrekking op artikel 46, § 3, 5°, eerste lid, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen (hierna : Materialendecreet) dat bepaalt :

« § 3. Voor de volgende afvalstoffen geldt een tarief van 0 euro per ton :

[...]

5° het inzetten in een meeverbrandingsinstallatie van niet-gevaarlijke afvalstoffen waarvan de onderste verbrandingswaarde, berekend op de droogrest, kleiner is dan 8 MJ/kg, en waarvan de minerale fractie, inclusief carbonaten, uitgedrukt als gewichtpercent asrest op

de droogrest, groter is dan 50 %, en die ingezet worden omwille van hun minerale fractie, met uitzondering van afvalstoffen die ingezet worden als afvalwater.

[...] ».

B.2.1. De regelgeving inzake de milieuheffing op de meeverbranding van afvalstoffen is meermaals gewijzigd.

B.2.2. Vóór de inwerkingtreding van het decreet van het Vlaamse Gewest van 22 april 2005 houdende diverse bepalingen inzake leefmilieu en landbouw, was de meeverbranding van afval vrijgesteld van milieuheffing, in tegenstelling tot de verbranding van afvalstoffen in een oven vergund voor het verbranden van bedrijfsafval.

B.2.3. Het voormelde decreet van 22 april 2005 voerde een heffing op het meeverbranden van afvalstoffen in.

Artikel 25 van dat decreet, waarbij een artikel 47, § 2, 29°, in het Afvalstoffendecreet van 2 juli 1981 werd ingevoegd, werd in de parlementaire voorbereiding 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).

Bij zijn arrest nr. 145/2006 van 28 september 2006 heeft het Hof het beroep tot vernietiging dat tegen artikel 25 van het decreet van 22 april 2005 was ingesteld, verworpen.

B.2.4. Bij het decreet van 22 december 2006 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2007 werd hoofdstuk IX (« Milieuheffingen ») van het Afvalstoffendecreet van 2 juli 1981 volledig vervangen.

Artikel 48, § 2, 15°, van het Afvalstoffendecreet, ingevoegd bij artikel 46 van het voormelde decreet van 22 december 2006, voorziet, met ingang van 1 januari 2007, in een milieuheffing van 7 euro per ton voor het meeverbranden van afvalstoffen in een daartoe vergunde installatie.

Artikel 46 van het decreet van 22 december 2006 schakelt de heffing op het meeverbranden van afvalstoffen gelijk met de heffing op het verbranden van afvalstoffen. Die bepaling werd in de parlementaire voorbereiding als volgt verantwoord :

« Het huidige voorstel voert een uniform heffingstarief in voor het verbranden en meeverbranden van afvalstoffen, in afwachting van een algemene emissieheffing. Hierdoor wordt door de gelijktijdige verhoging van de heffing voor het storten van brandbare afvalstoffen het nodige prijsverschil veroorzaakt zodat storten van brandbare afvalstoffen duurder wordt dan het verbranden ervan. Voor meeverbranden blijft het principe overeind dat de heffing niet van toepassing is voor afvalstoffen die primaire grondstoffen vervangen in het productieproces.

De vereenvoudiging is een eerste stap in de richting van een algemene emissieheffing. De heffing op luchtmissies zal namelijk de uitstoot (output) belasten, terwijl de milieuheffing voor het verbranden/meeverbranden de input belast. Op dit ogenblik is echter nog onvoldoende kennis beschikbaar om een algemene emissieheffing in te voeren. Terzijde weze opgemerkt dat de CO₂-neutrale verbranding in het kader van de Kyoto-doelstellingen gestuurd wordt aan de hand van groenestroomcertificaten, zodat die sturing niet via de afvalheffing moet gebeuren.

Wat verbranden en meeverbranden betreft, wordt ook geen onderscheid meer gemaakt tussen gevaarlijk en ongevaarlijk afval, in de eerste plaats omdat dit onderscheid ook niet gemaakt wordt bij het storten, ten tweede omdat het bestaande onderscheid ook hier anders [lees : omgekeerd] werkt. De financiële stimulans om door verdunning of andere methoden het gevaarskarakter van een afvalstof te doen verdwijnen zal niet meer door de heffing extra worden aangedikt; bovendien is verbranding in speciale installaties voor gevaarlijke afvalstoffen meestal ook de beste oplossing die niet moet ontmoedigd worden door een hogere heffing » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2006-2007, nr. 965/1, pp. 23-24).

Bij zijn arrest nr. 121/2008 van 1 september 2008 heeft het Hof het beroep dat tegen artikel 48, § 2, 15°, van het Afvalstoffendecreet was ingesteld, verworpen.

In dat arrest heeft het Hof erop gewezen dat de vereenvoudiging van de regelgeving inzake afvalheffingen die door de decreetgever wordt nagestreefd « ‘ een eerste stap in de richting van een algemene emissieheffing ’ [is]. In de parlementaire voorbereiding wordt hieromtrent het volgende overwogen :

‘ De heffing op luchtmissies zal namelijk de uitstoot (output) belasten, terwijl de milieuheffing voor het verbranden/meeverbranden de input belast. Op dit ogenblik is echter nog onvoldoende kennis beschikbaar om een algemene emissieheffing in te voeren ’ (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2006-2007, nr. 965/1, p. 24).

Bovendien :

‘ is verbranding in speciale installaties voor gevaarlijke afvalstoffen meestal ook de beste oplossing die niet moet ontmoedigd worden door een hogere heffing ’ (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2006-2007, nr. 965/1, p. 24) » (arrest nr. 121/2008, B.12.1).

B.2.5. Bij het decreet van 18 december 2009 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2010 werden onder meer de artikelen 47 en 48 van het Afvalstoffen­decreet gewijzigd. Die wijziging strekt tot verduidelijking van de heffingsplicht inzake het meeverbranden van afvalstoffen in cementovens. De verduidelijking houdt in dat niet de definitie van brandbaar afval moet worden gehanteerd als maatstaf voor de heffingsplicht voor het meeverbranden van afvalstoffen, maar wel de definitie van meeverbranden.

B.2.6. In artikel 46, § 1, 17°, van het Materialendecreet van 23 december 2011 wordt de milieuheffing waarin artikel 48, § 2, 15°, van het Afvalstoffendecreet voor het meeverbranden van afvalstoffen voorzag, onverkort gehandhaafd. Aldus blijft de milieuheffing voor het meeverbranden van afvalstoffen in een daartoe vergunde installatie in beginsel vastgesteld op 7 euro per ton.

Het bestreden artikel 46, § 3, 5°, van het Materialendecreet voert evenwel een tarief van 0 euro per ton in voor het inzetten van afvalstoffen in een meeverbrandingsinstallatie, wanneer cumulatief aan de volgende vier voorwaarden is voldaan :

- de afvalstoffen zijn niet gevaarlijk;
- de onderste verbrandingswaarde, berekend op de droogrest, is kleiner dan 8MJ/kg;
- de minerale fractie, inclusief carbonaten, uitgedrukt als gewichtspersent asrest op de droogrest, is groter dan 50 %;
- de afvalstoffen worden ingezet vanwege hun minerale fractie, met uitzondering van afvalstoffen die ingezet worden als afvalwater.

Ten aanzien van de ontvankelijkheid van het beroep

B.3.1. De Grondwet en de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof vereisen dat elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die een beroep tot vernietiging instelt, doet blijken van een belang. Van het vereiste belang doen slechts blijken de personen wier situatie door de bestreden norm rechtstreeks en ongunstig zou kunnen worden geraakt.

B.3.2. Volgens de verzoekende partijen zouden zij respectievelijk als cementproducent, als afvalverwerker of als beroepsfederatie die opkomt voor het collectieve belang van de Belgische cementindustrie, belang hebben bij de vernietiging van een bepaling op grond waarvan (minstens impliciet) een afvalheffing op het gebruik van afvalstoffen als vervangingsgrondstof zou worden ingevoerd. Het nultarief wordt bestreden, omdat ten onrechte een categorie van afvalstoffen die vergelijkbaar zouden zijn met de in de bestreden bepaling vermelde afvalstoffen, van de nulheffing zou worden uitgesloten en omdat impliciet maar zeker de oorspronkelijke basisheffing voor het « meeverbranden van afvalstoffen » zou worden uitgebreid. Hun economische belangen zouden nadelig worden geraakt, niet door de nulheffing op zich, maar door de gevolgen die impliciet maar zeker uit die nulheffing zouden volgen.

B.3.3. De Vlaamse Regering betwist de ontvankelijkheid van het beroep, omdat de verzoekende partijen niet van het vereiste belang bij de vernietiging van de bestreden bepaling zouden doen blijken. De invoering van een nultarief voor het meeverbranden van bepaalde afvalstoffen zou de situatie van de verzoekende partijen geenszins nadelig kunnen raken.

B.3.4. De eerste verzoekende partij is een cementproducent die door de bestreden bepaling rechtstreeks en ongunstig in zijn economische belangen zou kunnen worden geraakt.

Aangezien het belang van één van de verzoekende partijen is aangetoond, dient niet te worden onderzocht of ook de andere verzoekende partijen van een belang doen blijken.

De exceptie wordt verworpen.

Ten gronde

Wat de artikelen 170 en 172 van de Grondwet betreft

B.4. Het eerste onderdeel van het eerste middel wordt afgeleid uit de schending van de artikelen 170 en 172 van de Grondwet.

Volgens de verzoekende partijen zou de bestreden bepaling het fiscale wettigheidsbeginsel schenden, in zoverre zij van toepassing zou zijn op afvalstoffen die hoofdzakelijk worden ingezet om primaire grondstoffen in het productieproces te vervangen, zodat zij impliciet een milieuheffing van 7 euro per ton zou invoeren voor het inzetten van « vervangingsgrondstoffen » die niet aan de in de bestreden bepaling gestelde voorwaarden voldoen, zonder dat daarvoor een decretale grondslag voorhanden is.

B.5. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat de decreetgever met de bestreden bepaling beoogde « een verduidelijking [in te voeren] om juridische zekerheid te bieden aan het onderscheid tussen het gebruik van afvalstoffen als vervangingsgrondstof of als brandstof in meeverbrandingsinstallaties gericht op de fabricage van materiële producten » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2010-2011, nr. 1233/1, p. 36).

Om die reden heeft hij in het bestreden artikel 46, § 3, 5°, vier voorwaarden bepaald waaraan afvalstoffen moeten voldoen om als vervangingsgrondstof te worden beschouwd. Wanneer aan die voorwaarden is voldaan, geldt voor het inzetten in een meeverbrandingsinstallatie van dergelijke afvalstoffen een nultarief. De meeverbranding van

andere afvalstoffen die niet aan die vier voorwaarden voldoen, blijft overeenkomstig artikel 46, § 1, 17°, van het Materialendecreet aan het tarief van 7 euro per ton onderworpen.

De verzoekende partijen gaan uit van een verkeerde lezing van de bestreden bepaling, in zoverre zij daaruit afleiden dat de decreetgever een milieuheffing voor het gebruik van afvalstoffen als vervangingsgrondstof zou hebben ingevoerd voor de meeverbranding van afvalstoffen die niet aan de voormelde voorwaarden voldoen.

B.6. Het eerste onderdeel van het eerste middel is niet gegrond.

Wat artikel 23 van de Grondwet betreft

B.7. Het tweede onderdeel van het eerste middel wordt afgeleid uit de schending van artikel 23 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 3 van het Materialendecreet.

Volgens de verzoekende partijen zou de bestreden bepaling een bijkomende hinderpaal invoeren voor de recyclage van afvalstoffen die niet aan de in de bestreden bepaling gestelde voorwaarden voldoen. Aldus zou de « recyclage » van afvalstoffen op eenzelfde voet worden geplaatst als de « nuttige toepassing » van afvalstoffen die nochtans een trap lager staat in de rangorde van het Materialendecreet. Artikel 23 van de Grondwet zou evenwel, inzake de bescherming van het leefmilieu, een *standstill*-verplichting inhouden die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau vermindert dat door de van toepassing zijnde wetgeving wordt geboden, zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang.

B.8. Te dezen wordt het Hof gevraagd de bestreden decreetsbepaling te toetsen aan artikel 23 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 3 van het Materialendecreet. Het Hof is niet bevoegd om onrechtstreeks aan die decreetsbepaling te toetsen, zodat het middel in die mate onontvankelijk is.

B.9.1. Volgens de Vlaamse Regering zouden de verzoekende partijen geen belang hebben bij het tweede onderdeel van het eerste middel.

B.9.2. Daar de eerste verzoekende partij blijkt heeft gegeven van het vereiste belang bij de vernietiging van de bestreden bepaling, dient zij daarenboven geen blijkt te geven van een belang bij het middel.

B.10.1. 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.10.2. 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.10.3. Bijgevolg dient het Hof na te gaan of de bestreden bepaling, die een nultarief invoert voor het inzetten van afvalstoffen in een meeverbrandingsinstallatie, wanneer aan de daarin gestelde voorwaarden is voldaan, bestaanbaar is met artikel 23 van de Grondwet.

B.11.1. Zoals in B.5 is vermeld, beoogde de decreetgever met de bestreden bepaling het onderscheid tussen het gebruik van afvalstoffen als « vervangingsgrondstof » of als « vervangingsbrandstof » te verduidelijken.

B.11.2. In tegenstelling tot de bewering van de verzoekende partijen, vermindert de in de bestreden bepaling vervatte maatregel het door de van toepassing zijnde wetgeving geboden beschermingsniveau niet.

Zoals in B.5 is vermeld, blijft de milieuheffing voor het meeverbranden van afvalstoffen in een daartoe vergunde installatie in beginsel vastgesteld op 7 euro per ton. Zoals het Hof bij zijn arrest nr. 121/2008 van 1 september 2008 (B.13.5) heeft geoordeeld, doet het feit dat de meeverbranding een « nuttige toepassing » uitmaakt, geen afbreuk aan het feit dat de meeverbranding een milieubelastende wijze van afvalverwerking is. Door voor de meeverbranding van bepaalde afvalstoffen, namelijk de afvalstoffen die als « vervangingsgrondstof » worden meeverbrand, in een nultarief te voorzien, heeft de decreetgever die wijze van beheer van afvalstoffen willen aanmoedigen, aangezien zij een minder nadelige milieu-impact heeft dan het verbranden of storten ervan. In B.15.3 van dat arrest heeft het Hof geoordeeld dat de decreetgever het onderscheid tussen de heffingstarieven van toepassing op het recycleren, het meeverbranden, het verbranden en het storten van afvalstoffen vermocht te baseren op de verschillende milieu-impact van die vormen van beheer van afvalstoffen, veeleer dan op hun kwalificatie in de afvalverwerkingshiërarchie bepaald door artikel 3 van de Kaderrichtlijn Afvalstoffen.

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 zonder redelijke verantwoording in een nultarief te voorzien voor het inzetten van afvalstoffen in een meeverbrandingsinstallatie, wanneer aan de in de bestreden bepaling gestelde voorwaarden is voldaan.

B.12. Het tweede onderdeel van het eerste middel is niet gegrond.

Wat de artikelen 10 en 11 van de Grondwet betreft

B.13. Het tweede middel wordt afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Volgens de verzoekende partijen zou de bestreden bepaling een niet verantwoord verschil in behandeling invoeren tussen, enerzijds, de gevaarlijke afvalstoffen en, anderzijds, de niet-gevaarlijke afvalstoffen doordat het nultarief enkel aan de niet-gevaarlijke afvalstoffen wordt voorbehouden.

B.14.1. Volgens de Vlaamse Regering zouden de verzoekende partijen geen belang hebben bij het tweede middel.

B.14.2. Daar de eerste verzoekende partij blijkt heeft gegeven van het vereiste belang bij de vernietiging van de bestreden bepaling, dient zij daarenboven geen blijkt te geven van een belang bij het middel.

B.15. Uit het Materialendecreet blijkt dat de decreetgever een onderscheid tussen gevaarlijke en niet-gevaarlijke afvalstoffen heeft gemaakt (onder meer artikel 2, 13°, artikel 22 en de artikelen 29 tot 31). Aangezien het verschillende soorten van afvalstoffen betreft, vermocht de decreetgever in een verschillende regeling te voorzien, onder meer op het vlak van de milieuheffingen. Bovendien heeft het meeverbranden van gevaarlijke afvalstoffen een nadeligere milieu-impact dan het meeverbranden van niet-gevaarlijke afvalstoffen.

De bestreden bepaling is bijgevolg niet onbestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre zij enkel voor het meeverbranden van niet-gevaarlijke afvalstoffen in een nultarief voorziet.

B.16. Het tweede 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 Grondwettelijk Hof, op de openbare terechtzitting van 18 juli 2013.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt