

Rolnummer 5635
Arrest nr. 18/2014 van 29 januari 2014

ARREST

In zake : de prejudiciële vragen betreffende artikel 21, § 6, 2°, *juncto* artikel 9, en artikel 40*bis* (zoals ingevoegd bij artikel 5 van het decreet van 12 december 2003) van het decreet van het Vlaamse Gewest van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen, gesteld door het Hof van Beroep te Brussel.

Het Grondwettelijk Hof,

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

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging

Bij arrest van 24 april 2013 in zake Bertrand Antheunis tegen de Vlaamse Landmaatschappij en het Vlaamse Gewest, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 8 mei 2013, heeft het Hof van Beroep te Brussel de volgende prejudiciële vragen gesteld :

1. « Schendt artikel 5 van het decreet van 12 december 2003 (B.S. 23 januari 2004) houdende wijziging van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen, dat in voornoemd decreet van 23 januari 1991 een artikel 40*bis* invoegt, dat nader geregeld werd bij besluit van 11 maart 2005 (B.S. 27 april 2005), in samenhang gelezen met artikel 21, § 6, 2°, van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen, de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet, in de mate dat door deze wetsbepalingen een eerste categorie van belastingplichtigen met mestoverschotten tijdens het productiejaar 2001, 2002 en/of 2003, die zich hebben ingepast in het spoor van mestverwerking, de mogelijkheid wordt geboden om de betaling van de superheffing SH2, opgelegd ingevolge artikel 21, § 6, 2°, van het decreet van 23 januari 1991, voor het productiejaar 2001, 2002 en/of 2003 uit te stellen en zelfs op te heffen, terwijl een tweede categorie van belastingplichtigen met mestoverschotten tijdens het productiejaar 2001, 2002 en/of 2003, die zich hebben ingepast in het spoor van vrijwillige afbouw van hun veestapel, die mogelijkheid niet werd geboden ? »;

2. « Schendt artikel 5 van het decreet van 12 december 2003 (B.S. 23 januari 2004) houdende wijziging van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen, dat in voornoemd decreet van 23 januari 1991 een artikel 40*bis* invoegt, dat nader geregeld werd bij besluit van 11 maart 2005 (B.S. 27 april 2005), in samenhang gelezen met artikel 21, § 6, 2°, van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen, de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet, afzonderlijk genomen en in samenhang gelezen met het algemeen beginsel van de rechtszekerheid en het algemeen beginsel van het verbod van terugwerkende kracht van de wet, in de mate dat door deze wetsbepalingen een eerste categorie van belastingplichtigen met mestoverschotten tijdens het productiejaar 2001, 2002 en/of 2003, die zich hebben ingepast in het spoor van mestverwerking, de mogelijkheid wordt geboden om de betaling van de superheffing SH2, opgelegd ingevolge artikel 21, § 6, 2°, van het decreet van 23 januari 1991, voor het productiejaar 2001, 2002 en/of 2003, uit te stellen en zelfs op te heffen, terwijl een tweede categorie van belastingplichtigen met mestoverschotten tijdens het productiejaar 2001, 2002 en/of 2003, die zich niet hebben ingepast in het spoor van mestverwerking, die mogelijkheid niet wordt geboden, terwijl deze bepalingen nog niet bekend waren op het einde van het belastbaar tijdperk van het respectievelijke productiejaar 2001, 2002 en 2003 ? »;

3. « Schendt artikel 21, § 6, 2°, *juncto* artikel 9 van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, doordat het bedrijven die zich in een ongelijke situatie bevinden, met name bedrijven die in staat zijn om mest te verwerken en bedrijven die daartoe niet in staat zijn op een zelfde wijze behandelt, met name door het opleggen van een verplichting tot mestverwerking, gesanctioneerd door een superheffing ? ».

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- Bertrand Antheunis, wonende te 9900 Eeklo, Bus 16;
- de Vlaamse Regering.

Op de openbare terechtzitting van 17 december 2013 :

- zijn verschenen :
 - . Mr. F. Soetaert, advocaat bij de balie te Kortrijk, voor Bertrand Antheunis;
 - . Mr. K. Caluwaert *loco* Mr. P. Van Orshoven, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Vlaamse Regering;
- hebben de rechters-verslaggevers L. Lavrysen en T. Giet 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. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil*

B. Antheunis, die tot 31 oktober 2004 een veeteeltinrichting uitbaatte, betwist de superheffing, ten bedrage van 12 226,85 euro, die op grond van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen op zijn naam werd gevestigd met betrekking tot het productiejaar 2003 (aanslagjaar 2004). De betwisting heeft inzonderheid betrekking op de uitstel- en afstelregeling van de superheffing, bedoeld in artikel 40*bis* van het voormelde decreet, zoals ingevoegd bij artikel 5 van het decreet van 12 december 2003.

Bij beslissing van 21 september 2007 heeft de Mestbank het bezwaarschrift tegen de superheffing ongegrond verklaard. Bij vonnis van 22 juni 2009 werd ook de vordering voor de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel ongegrond verklaard. Alvorens over het hoger beroep tegen dat vonnis uitspraak te doen, stelt het Hof van Beroep te Brussel de hiervoor aangehaalde prejudiciële vragen.

III. *In rechte*

- A -

A.1. Wat de eerste prejudiciële vraag betreft, zet B. Antheunis uiteen dat artikel 40*bis* van het decreet van 23 januari 1991 een onverantwoord verschil in behandeling van producenten doet ontstaan. De producenten van mestoverschotten die zich in het spoor van de mestverwerking hebben ingepast, worden drie jaar later bevrijd van de betaling van de superheffing SH2 voor de productie jaren 2001, 2002 en/of 2003 wanneer zij voldoen aan de voorwaarden van het voormelde artikel 40*bis*, of krijgen minstens de mogelijkheid daartoe. De producenten van mestoverschotten die zich in het spoor van de integrale afbouw van hun veestapel hebben ingepast, worden niet bevrijd van dezelfde superheffing en krijgen ook niet de kans daartoe, terwijl zij de doelstellingen van het

decreet van 23 januari 1991 - het efficiënt aanpakken van de mestoverschotten en het uitrijden van mest op het land maximaal beperken - door de volledige afbouw van hun veestapel maximaal realiseren en dus in veel grotere mate dan de eerste categorie van producenten bijdragen tot de voormelde doelstellingen. Daaruit zou blijken dat het aangewende criterium van onderscheid niet relevant is, gelet op de aard en het doel van het decreet in het algemeen en van de superheffing SH2 in het bijzonder, en dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel. Investerings in de afbouw van de veestapel zouden evenzeer als investeringen in mestverwerking financiële inspanningen vergen, terwijl de afbouw van de veestapel evenzeer tegemoetkomt aan de doelstelling om het mestoverschot te verminderen.

A.2. De Vlaamse Regering wijst erop dat de decreetgever over een discretionaire bevoegdheid beschikt en dat die inzake belastingen noodzakelijk met forfaitaire maatstaven moet werken. De in het geding zijnde uitstel- en afstelregeling zou worden verantwoord door de bezorgdheid van de decreetgever om de financiële drempel bij het investeren in mestverwerking te verlagen. Mestverwerkingsplichtige bedrijven zien zich immers geconfronteerd met de kosten van de superheffingen en daarbovenop de kosten van de investering van de mestverwerking. Weliswaar dragen zowel de mestverwerking als de afbouw van de veestapel bij tot het verminderen van het mestoverschot, maar toch bestaan er volgens de Vlaamse Regering tussen beide stelsels objectieve verschillen die een verschil in behandeling verantwoorden. Mestverwerking zou meer bepaald een grotere financiële investering vergen, zodat de decreetgever de in het geding zijnde maatregel mag beperken tot de categorie van personen waarvoor hij de maatregel het meest noodzakelijk acht. Bovendien was de decreetgever tot de vaststelling gekomen dat de pijler van de mestverwerking achterop hinkte ten opzichte van de andere pijlers van het driesporenbeleid om de mestoverschotten weg te werken (reductie van de mestoverschotten en efficiëntere bemestingstechnieken). Een ruimere overgangsmaatregel dan die welke werd aangenomen, zou grotendeels afbreuk hebben gedaan aan het substantieel karakter van de superheffing, die door de decreetgever werd geconcipieerd als een financieel ontradende impuls om de naleving van de bepalingen inzake de mestverwerkingsplicht af te dwingen.

A.3. B. Antheunis preciseert in zijn memorie van antwoord de kosten van een volledige afbouw van de veestapel. De producent verliest door die keuze zijn milieuvergunning tot het houden van dieren en zijn nutriëntenhalte. Beide zijn gekoppeld aan de persoon van de veehouder en zijn exploitatieadres. Door dat verlies wordt een veeteeltinrichting waardeloos en kan zij niet worden verkocht. Bovendien kan aan de stalgebouwen, zeker in een agrarisch gebied, geen andere bestemming worden gegeven. Om de zeer hoge leegstandsheffing te vermijden, moeten die gebouwen dus worden afgebroken, na sanering van de mestkelders. De kosten daarvan zouden voor een gemiddeld varkensbedrijf meer dan 100 000 euro bedragen. Het gebrek aan enig onderzoek naar de investeringskosten waarmee de onderscheiden veeteeltbedrijven te kampen hebben wanneer zij zich inpassen in een verschillend spoor om de doelstellingen van het decreet van 23 januari 1991 te verwezenlijken, zou de in het geding zijnde ongelijke behandeling op zich al kennelijk onredelijk maken. Bovendien heeft de decreetgever met de uitstel- en afstelregeling ook producenten beoogd die zich louter beperken tot het sluiten van aanleveringscontracten met mestverwerkingsinstallaties, waarvoor geen noemenswaardige financiële inspanningen vereist zijn. Een decreetgever die meermaals erkent dat mestverwerking geen doel op zich is maar enkel een middel, is kennelijk onredelijk wanneer hij een gunstmaatregel beperkt tot een categorie van personen die opteren voor het ene middel en die gunstmaatregel niet verleent aan een andere categorie van personen die opteren voor een ander middel om hetzelfde doel te bereiken.

A.4. Wat de tweede prejudiciële vraag betreft, voert B. Antheunis aan dat artikel 40*bis* van het decreet van 23 januari 1991, ingevoegd bij het decreet van 12 december 2003, bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 23 januari 2004, en nader geregeld bij besluit van de Vlaamse Regering van 11 maart 2005, de belastingtoestand van een producent van meststoffen regelt die reeds definitief voltrokken was (productiejaar 2003). De bepaling zou derhalve het beginsel van de niet-terugwerkende kracht van de fiscale wet schenden. De betrokken producent kon immers pas na het verstrijken van het productiejaar 2003 kennis krijgen van alle voorwaarden en regels op grond waarvan de superheffing SH2 voor dat productiejaar wordt berekend. Het feit dat de regelgeving inzake de berekening van die heffing, inzonderheid artikel 9, § 4, en artikel 21, § 6, van het decreet van 23 januari 1991, reeds op 1 januari 2000 in werking is getreden, neemt niet weg dat het beginsel van niet-retroactiviteit wordt geschonden wanneer de decreetgever op een later tijdstip en met terugwerkende kracht een uitstel- en afstelregeling voor de superheffing in werking stelt. Die regeling leidt immers niet louter tot het gehele of gedeeltelijke uitstel van de inning van de belasting, maar ook tot het afstel van de belasting waardoor de belasting niet langer verschuldigd is. B. Antheunis, die zijn veestapel vrijwillig heeft afgebouwd, had een andere beslissing kunnen nemen indien hij uiterlijk op 31 december 2003 alle aspecten van zijn belastingtoestand voor het productiejaar 2003 had gekend, met inbegrip van alle modaliteiten inzake de betrokken uitstel- en afstelregeling. Hij voert ten slotte aan dat de vereiste bijzondere omstandigheden die de retroactieve werking

moeten verantwoorden, niet voorhanden zijn. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat de maatregel slechts was bedoeld om een categorie van producenten te bevoordelen door een cumulatie van kosten voor hen te verzachten en de mestverwerking te stimuleren.

A.5. De Vlaamse Regering betwist allereerst de pertinentie van de tweede prejudiciële vraag aangezien het in het geding zijnde artikel 40*bis* geen heffing met terugwerkende kracht oplegt, maar in de mogelijkheid tot opschorting en vrijstelling van de superheffing SH2 voorziet. De eventuele ongrondwettigheid van het terugwerkend karakter van die mogelijkheid heeft immers niet tot gevolg dat B. Antheunis van de betaling van de superheffing wordt ontheven, doch dat geen enkele heffingsplichtige nog aanspraak zou kunnen maken op de toepassing van de kwijtschelding van de superheffing. Bovendien zou de prejudiciële vraag in elk geval niet pertinent zijn in zoverre zij betrekking heeft op de productie jaren 2001 en 2002 aangezien de betwisting in het bodemgeschil enkel betrekking heeft op het productiejaar 2003.

In ondergeschikte orde meent de Vlaamse Regering dat niet op onevenredige wijze afbreuk wordt gedaan aan de rechten van de betrokken belastingplichtigen aangezien de in het geding zijnde maatregel ertoe strekt de betrokken heffing kwijt te schelden, hetgeen niet in het nadeel is van de rechtzoekende. Voorts zou de terugwerkende kracht van de uitstel- en afstelregeling kunnen worden verantwoord door de bekommernis van de decreetgever dat degenen die, voorafgaand aan het decreet van 12 december 2003, reeds in mestverwerking hebben geïnvesteerd, niet van die regeling zouden worden uitgesloten. In wezen zou het kunnen worden vergeleken met het vereiste van de terugwerkende kracht van de mildere strafwet. De regeling doet ten slotte geen rechtsonzekerheid ontstaan, aldus de Vlaamse Regering. Zij heeft weliswaar terugwerkende kracht, maar zij bevat geen nieuwe verplichtingen ten aanzien van de belastingplichtigen.

A.6. Volgens B. Antheunis staat het in beginsel aan de verwijzende rechter om na te gaan of het antwoord op de prejudiciële vragen dienend is om het bodemgeschil te beslechten. Hij voert voor het overige aan dat de uitstel- en afstelregeling niet los kan worden gezien van het vaststellen van de belastingschuld en het opleggen van de superheffing, zodat de ongrondwettigheid van de uitstel- en afstelregeling tot gevolg zou kunnen hebben dat hij van de superheffing wordt ontheven. Hij meent ten slotte dat de door de Vlaamse Regering aangevoerde verantwoording niet volstaat om de terugwerkende kracht te verantwoorden en verwijst in dat verband ook naar hetgeen hij ten aanzien van de eerste prejudiciële vraag heeft uiteengezet.

A.7. Wat de derde prejudiciële vraag betreft, is B. Antheunis van oordeel dat het gelijkheidsbeginsel wordt geschonden doordat de producenten die in staat zijn om mest te verwerken, meer bepaald de kippenproducenten, en de producenten die daar niet toe in staat zijn, meer bepaald de varkensproducenten, op dezelfde wijze aan de verplichting tot mestverwerking en de daaraan verbonden superheffing worden onderworpen. Anders dan voor de varkensproducenten zouden er voor de kippenproducenten economisch en technisch haalbare mestverwerkingstechnieken bestaan. Gelet op de onmogelijkheid voor de varkensproducenten om aan de verwerkingsplicht te voldoen, heeft de decreetgever de grondslag van de superheffing ten aanzien van die producenten op onredelijke wijze vastgesteld door de heffing niet substantieel te verminderen voor de varkensproducenten.

A.8. De Vlaamse Regering voert allereerst aan dat B. Antheunis de draagwijdte van de derde prejudiciële vraag beoogt te wijzigen, aangezien hij de daarin vermelde categorieën beperkt tot de producenten van kippenmest, enerzijds, en de producenten van varkensmest, anderzijds. Het komt de partijen evenwel niet toe de draagwijdte van de prejudiciële vraag te wijzigen of te laten wijzigen.

Vervolgens is de Vlaamse Regering van oordeel dat de derde prejudiciële vraag geen antwoord behoeft, omdat de vermeende gelijke behandeling van ongelijke categorieën niet blijkt te bestaan. De door de verwijzende rechter omschreven categorieën vormen in het licht van de in het geding zijnde bepalingen in wezen een louter hypothetische toepassing van één en dezelfde categorie van personen, meer bepaald de exploitanten van mestverwerkingsplichtige bedrijven, zoals bedoeld in artikel 9 van het decreet van 23 januari 1991.

Het komt de decreetgever toe, zo betoogt de Vlaamse Regering ten slotte, te oordelen in hoeverre het noodzakelijk is om maatregelen te nemen met het oog op de bescherming van het leefmilieu. De algemene verwerkingsplicht voor veeteeltbedrijven, met daaraan gekoppeld de mogelijkheid tot het opleggen van een superheffing, is redelijk verantwoord en komt tegemoet aan de vereisten van het principe « de vervuiler betaalt ». Bijgevolg is de onderwerping van alle veeteeltbedrijven, ongeacht of zij in staat zijn om mest te verwerken, aan de in het geding zijnde bepalingen in overeenstemming met het gelijkheidsbeginsel.

- B -

B.1. Het decreet van het Vlaamse Gewest van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen werd grotendeels opgeheven door het decreet van 22 december 2006 houdende de bescherming van water tegen de verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen. Om op de prejudiciële vragen te antwoorden, dient het Hof evenwel het eerstgenoemde decreet in aanmerking te nemen, zoals het van toepassing was voor het aanslagjaar 2004.

B.2.1. Het decreet van 23 januari 1991 strekt ertoe het leefmilieu te beschermen tegen de verontreiniging als gevolg van de productie en het gebruik van meststoffen (artikel 2). Het opleggen van heffingen is één van de maatregelen om die doelstelling te bereiken (hoofdstuk VII). Het decreet voorziet in een basisheffing, een afzetheffing en een superheffing.

B.2.2. De basisheffing geldt, wat het aanslagjaar 2004 betreft, voor elke producent op wiens bedrijf de dierlijke mestproductie het voorafgaande kalenderjaar meer bedroeg dan 300 kg difosforpentoxide (artikel 21, § 1), voor elke producent of gebruiker die chemische meststoffen toevoegt aan de grond (artikel 21, § 3), voor elke producent of gebruiker die andere meststoffen dan dierlijke mest of chemische meststoffen toevoegt aan de grond (artikel 21, § 2) en voor elke invoerder van mestoverschotten (artikel 21, § 5).

De afzetheffing is van toepassing op elke producent die het voorafgaande kalenderjaar dierlijke mest heeft verhandeld met tussenkomst van de Mestbank (artikel 21, § 4).

De superheffing wordt geheven ten laste van elke producent die meer dierlijke mest heeft geproduceerd dan de nutriëntenhalte (artikel 21, § 6, 1^o) of die niet heeft voldaan aan de mestverwerkingsplicht of exportplicht (artikel 21, § 6, 2^o).

B.2.3. Het begrip nutriëntenhalte werd ingevoerd om de toename van de productie van dierlijke mest op bedrijfsniveau tegen te gaan. Het betreft de maximumhoeveelheid dierlijke

mest, uitgedrukt in kilogram stikstof en difosforpentoxide, die een landbouw- of veeteeltinrichting mag voortbrengen (artikel 33*ter*, § 1, 1°, a).

De nutriëntenhalte wordt individueel toegekend aan elke landbouw- of veeteeltinrichting, of deel ervan, die voldoet aan de definitie van « bestaande veeteeltinrichting » (in de zin van artikel 2, 7°) en waarvan minstens sinds het aanslagjaar 1995 tijdig en regelmatig jaarlijks aangifte werd gedaan bij de Mestbank. Zij wordt bepaald op basis van de mestproductie in de jaren 1995, 1996 of 1997, waarbij het jaar met de hoogste productie in aanmerking wordt genomen (artikel 33*bis*, § 1).

B.3.1. Artikel 9, § 3, van het decreet van 23 januari 1991, zoals van toepassing voor het aanslagjaar 2004, bepaalde :

« De Vlaamse regering kan aan producenten van dierlijke mest de verplichting opleggen hun dierlijke mest geheel of gedeeltelijk te verwerken en/of te exporteren, in zoverre het bedrijfsmatige mestoverschot of de bedrijfsmatige mestproductie groter is dan een grenswaarde die door de Vlaamse regering wordt bepaald op basis van het mestoverschot op niveau van het Vlaamse Gewest. De Vlaamse regering kan hiertoe nadere regels vaststellen ».

B.3.2. Artikel 21, § 6, 2°, van hetzelfde decreet bepaalde :

« Er is een superheffing SH1 en SH2, waarvan de opbrengst integraal wordt toegekend aan de Mestbank, lastens elke producent :

[...]

2° die niet heeft voldaan aan de mestverwerkingsplicht en/of exportplicht, bedoeld in artikel 9; het bedrag van deze superheffing SH2 wordt door middel van de volgende formule berekend :

$$SH2 = ((VP_n - GV_n) \times X_{vn}) + ((VP_p - GV_p) \times X_{vp})$$

waarin :

- VP_n = de verwerkingsplicht van dierlijke mest uitgedrukt in kg N, zoals gedefinieerd in artikel 9;

- V_{Pp} = de verwerkingsplicht van dierlijke mest, uitgedrukt in kg P₂O₅, zoals bepaald in artikel 9;

- G_{Vn} = de conform de aangifte gerealiseerde verwerkingsplicht van dierlijke mest, uitgedrukt in kg N;

- G_{Vp} = de conform de aangifte gerealiseerde verwerkingsplicht van dierlijke mest, uitgedrukt in kg P₂O₅;

- X_{vn} = de superheffingsvoet voor de niet gerealiseerde mestverwerkingsplicht van dierlijke mest, uitgedrukt in N;

- X_{vp} = de superheffingsvoet voor de niet gerealiseerde mestverwerkingsplicht van dierlijke mest, uitgedrukt in P₂O₅.

De heffingsvoeten, bedoeld in het eerste lid, worden als volgt vastgesteld :

- X_{spn} = 0,99 EUR/kg N;

- X_{spp} = 0,99 EUR/kg P₂O₅;

- X_{vn} =

. 0,24 EUR/kg N voor het productiejaar 2000;

. 0,49 EUR/kg N voor de productie jaren 2001 en 2002;

. 0,99 EUR/kg N vanaf het productiejaar 2003;

- X_{vp} =

. 0,24 EUR/kg P₂O₅ voor het productiejaar 2000;

. 0,49 EUR/kg P₂O₅ voor de productie jaren 2001 en 2002;

. 0,99 EUR/kg P₂O₅ vanaf het productiejaar 2003 ».

B.3.3. Artikel 40*bis* van hetzelfde decreet, zoals ingevoegd bij artikel 5 van het decreet van 12 december 2003, bepaalde :

« Voor een overgangperiode tot en met 31 december 2006 wordt vanaf het productiejaar 2001 uitstel van de superheffing mestverwerking SH2, bedoeld in artikel 21, § 6, 2^o, verleend aan elke producent die de milieuvergunning en de bouwvergunning of stedenbouwkundige vergunning voor een mestverwerkingsinstallatie en/of een mestbewerkingsinstallatie heeft bekomen evenals aan elke producent die met een vergunde mestverwerkingsinstallatie aanleveringscontracten heeft afgesloten. De som van de gecontracteerde mestvolumes op jaarbasis voor de bedoelde installatie kan nooit hoger zijn dan de vergunde capaciteit op jaarbasis. Het uitstel van de superheffing geldt vanaf het kalenderjaar van de goedkeuring van

de milieuvergunning en de bouwvergunning of stedenbouwkundige vergunning tot het effectief verwerken van nutriënten in de operationele mestverwerkingsinstallatie. Het uitstel kan maximaal twee jaren duren voor vergunningen afgeleverd na 31 december 2002. Voor vergunningen afgeleverd voor 31 december 2002 geldt het uitstel maximaal tot 31 december 2004. De Vlaamse regering kan nadere regels vaststellen. Wanneer ten laatste twee jaren na het verlenen van de milieuvergunning en de bouwvergunning of stedenbouwkundige vergunning de mestverwerkingsinstallatie operationeel is en de gerealiseerde mestverwerking in dat productiejaar hoger is dan de geldende mestverwerking, dan wordt de uitgestelde superheffing opgeheven en niet geïnd. De Vlaamse regering kan hieromtrent nadere regels vaststellen ».

Die bepaling heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2003 (artikel 6 van het decreet van 12 december 2003). Zij voorziet in de mogelijkheid, met terugwerkende kracht tot het productiejaar 2001, dat de superheffing SH2 voor een periode van twee jaar wordt uitgesteld en zelfs wordt kwijtgescholden wanneer wordt aangetoond dat, ten laatste twee jaar na het verlenen van de milieuvergunning en de bouwvergunning of stedenbouwkundige vergunning, de mestverwerkingsinstallatie operationeel is en de gerealiseerde mestverwerking in dat productiejaar hoger is dan de geldende mestverwerking.

B.4. De verwijzende rechter wenst van het Hof te vernemen of artikel 40*bis* van het decreet van 23 januari 1991 de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet schendt in zoverre het slechts voor een bepaalde categorie van producenten in een uitstel- en afstelregeling voor de superheffing SH2 voorziet (eerste prejudiciële vraag), of dezelfde bepaling de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de beginselen van de rechtszekerheid en de niet-retroactiviteit van de wet, schendt in zoverre zij de voormelde uitstel- en afstelregeling met terugwerkende kracht uitwerking verleent (tweede prejudiciële vraag) en of artikel 21, § 6, 2°, *juncto* artikel 9 van het decreet van 23 januari 1991 de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt doordat het producenten die zich in verschillende situaties bevinden, naargelang zij wel of niet in staat zijn om mest te verwerken, op dezelfde wijze aan de superheffing onderwerpt (derde prejudiciële vraag).

B.5. De artikelen 10 en 11 van de Grondwet waarborgen het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie. Artikel 172 van de Grondwet is een bijzondere toepassing van dat beginsel in fiscale aangelegenheden.

B.6. Het komt de decreetgever toe de vrijstellingen te bepalen van de superheffing waarin hij voorziet. Hij beschikt ter zake over een ruime beoordelingsmarge.

Wanneer de decreetgever vrijstellingen of soortgelijke maatregelen vaststelt zoals die waarin het in het geding zijnde artikel 40*bis* voorziet, moet hij gebruik kunnen maken van categorieën die, noodzakelijkerwijs, de verscheidenheid van toestanden slechts met een zekere graad van benadering opvangen. Het beroep op dat procedé is niet onredelijk op zich; niettemin moet worden onderzocht of hetzelfde geldt voor de wijze waarop het werd aangewend.

B.7. Artikel 40*bis* wordt in de parlementaire voorbereiding als volgt verantwoord :

« Dit artikel beoogt het stimuleren van de mestverwerking door een aanzienlijke stimulus te voorzien onder de vorm van de verlaging van de superheffing SH2 op niet verwerkte nutriëntenhoeveelheden en dit voor productie jaren voorafgaand aan de inwerkingtreding van een mestverwerkingsinstallatie. Momenteel zien bepaalde bedrijven zich immers geconfronteerd met een dubbele kost : de superheffingen en de investeringskosten in een verwerkingsinstallatie. Om deze cumulatie te verzachten wordt een dubbel systeem voorgesteld.

In een eerste stap wordt de mogelijkheid tot het uitstel van de betaling van de superheffing voorzien onder de voorwaarde van een duidelijke wil tot investeren. Dit uitstel start vanaf het moment dat het mestverwerkingsplichtig bedrijf over een goedgekeurde bouwvergunning en milieuvergunning beschikt. Het bedrijf krijgt vervolgens twee jaar de tijd om de installatie te bouwen en de mestverwerking te operationaliseren.

Dit uitstel van de superheffing betekent geen automatische opheffing. Er wordt in een tweede stap de mogelijkheid van een opheffing van de superheffing SH2 voorzien en dit onder bepaalde voorwaarden, met name dat er méér nutriëntenhoeveelheden verwerkt worden dan de geldende mestverwerkingsplicht » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2002-2003, nr. 1695/3, p. 6).

In het vervolg van de parlementaire voorbereiding werd de mogelijkheid tot uitstel en afstel van de superheffing ook verleend « aan elke producent die met een vergunde mestverwerkingsinstallatie aanleveringscontracten heeft afgesloten ». Die toevoeging « stimuleert de mestverwerking en zorgt dat de producenten en verwerkers die reeds inspanningen hebben geleverd hiervoor ook worden gehonoreerd » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2002-2003, nr. 1695/4, p. 9).

B.8. De « dubbele kost » die de superheffing naar luid van de parlementaire voorbereiding doet ontstaan, kan als dusdanig het in de eerste prejudiciële vraag vermelde verschil in behandeling niet verantwoorden. Zoals de appellant voor de verwijzende rechter in zijn memorie van antwoord aantoont, wordt de producent van mestoverschotten die zich in het spoor van vrijwillige afbouw van de veestapel heeft ingepast, met een soortgelijke « dubbele kost » geconfronteerd als de producent van mestoverschotten die voor het spoor van de mestverwerking heeft gekozen.

Niettemin is het niet zonder redelijke verantwoording om voor een bepaalde categorie van heffingsplichtigen, meer bepaald de producenten van mestoverschotten die zich in het spoor van de mestverwerking hebben ingepast, bij wijze van overgangsmaatregel in een uitstel- en afstelregeling te voorzien. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt immers dat de decreetgever in het bijzonder de mestverwerking wenste te stimuleren :

« In het kader van de invulling van de Europese nitraatrichtlijn heeft de Vlaamse regering een driesporenbeleid ontwikkeld om de mestoverschotten weg te werken. De eerste pijler, die moet instaan voor 25 % reductie van het mestoverschot, bestaat uit een aanpak aan de bron door nieuwe voedertechnieken en een herstructurering van de veehouderij (gestoeld op het stopzettingsbesluit van 20 april 2001). Door efficiëntere bemestingstechnieken, de tweede pijler, moet eveneens 25 % van het overschot kunnen benut worden op de bodem. De derde pijler, de mestverwerking, zou moeten zorgen voor een vermindering van 50 % van het mestoverschot.

De eerste twee sporen zijn in volle werking. Het derde, dat van de mestverwerking, hinkt achterop. Zo was er voorzien dat in 2003 2,4 miljoen ton varkensmest zou verwerkt worden, maar intussen is er slechts voor 1,5 miljoen ton aan mestinstallaties vergund. Een urgent overheidsoptreden is hier noodzakelijk. Met dit voorstel van decreet willen we de druk op de sector aanhouden en een actiever overheidsoptreden creëren » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2002-2003, nr. 1695/1, p. 2).

Ook de uitbreiding van de uitstel- en afstelregeling tot « elke producent die met een vergunde mestverwerkingsinstallatie aanleveringscontracten heeft afgesloten » past in de voormelde betrachting van de decreetgever.

B.9. De eerste prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

B.10. De niet-retroactiviteit van wetten is een waarborg ter voorkoming van rechtsonzekerheid. Die waarborg vereist dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht. De terugwerkende kracht kan enkel worden verantwoord wanneer zij onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang.

B.11. De terugwerkende kracht die aan artikel 40*bis* is verleend, beoogt het nuttig effect van de erin vervatte overgangsmaatregel te waarborgen :

« Door diverse veehouders en bedrijven werd reeds zwaar geïnvesteerd in mestverwerking, zoals ook bleek tijdens de hoorzittingen. De voorgestelde oplossingen mogen degenen die reeds initiatief hebben genomen niet benadelen door een versoepeling voor wie een afwachtende houding heeft aangenomen. Vandaar het voorstel om gradueel de betaalde superheffing van voorgaande aanslagjaren terug te betalen (principe van de ristoring) » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2002-2003, nr. 1695/5, pp. 5-6).

B.12. Nu is vastgesteld, naar aanleiding van het onderzoek van de eerste prejudiciële vraag, dat de in B.8 vermelde categorieën van heffingsplichtigen niet dezelfde overgangsmaatregel moeten genieten, vindt ook de terugwerkende kracht van die overgangsmaatregel haar verantwoording in de verschillende situaties waarin die categorieën zich bevinden.

Door het invoeren van de overgangsmaatregel heeft de decreetgever derhalve niet op discriminerende wijze afbreuk gedaan aan het rechtszekerheidsbeginsel. Het valt weliswaar niet uit te sluiten dat sommige producenten van mestoverschotten die zich in het spoor van vrijwillige afbouw van hun veestapel hebben ingepast, na het invoeren van de overgangsmaatregel hebben betreurd dat zij niet voor het spoor van de mestverwerking hebben gekozen, maar dat nadeel weegt niet op tegen de bekommernis van de decreetgever om de mestverwerking te stimuleren door degenen die het initiatief voor de bouw van een mestverwerkingsinstallatie hebben genomen - of die door het sluiten van aanleveringscontracten de werking van een vergunde mestverwerkingsinstallatie hebben verzekerd - niet te benadelen.

B.13. De tweede prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

B.14. Gelet op de doelstelling van het decreet van 23 januari 1991, die erin bestaat het leefmilieu te beschermen tegen de verontreiniging door meststoffen, en op de ruime beoordelingsbevoegdheid waarover de decreetgever ter zake beschikt, is het niet zonder redelijke verantwoording de verschillende producenten van mestoverschotten, ongeacht de aard en de verwerkbaarheid van die mestoverschotten en met toepassing van het beginsel « de vervuiler betaalt », aan dezelfde regeling inzake mestverwerking en de daaraan verbonden superheffing te onderwerpen.

B.15. De derde prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 21, § 6, 2°, *juncto* artikel 9, en artikel 40*bis* van het decreet van het Vlaamse Gewest van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen, zoals zij van toepassing waren voor het aanslagjaar 2004, schenden de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet niet.

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op de openbare terechtzitting van 29 januari 2014.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt