

| |
|---|
| Rolnummer 6364 |
| Arrest nr. 46/2017 van 27 april 2017 |

ARREST

In zake : de prejudiciële vragen betreffende de artikelen 1, 2, 1°, f), en 4 van het decreet van het Waalse Gewest van 19 november 1998 tot invoering van een belasting op de automaten in het Waalse Gewest, gesteld door de Rechtbank van eerste aanleg Namen, afdeling Namen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters J. Spreutels en E. De Groot, en de rechters L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke en F. Daoût, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter J. Spreutels,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging

Bij vonnis van 10 februari 2016 in zake de nv « Varika » tegen het Waalse Gewest, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 23 februari 2016, heeft de Rechtbank van eerste aanleg Namen, afdeling Namen, de volgende prejudiciële vragen gesteld :

« 1. Schenden artikel 1 van het Waalse decreet van 19 november 1998 tot invoering van een belasting op de automaten in het Waalse Gewest en artikel 2, 1^o, f), van hetzelfde decreet, zoals gewijzigd bij artikel 11 van het decreet van 15 december 2012 [lees : 2011] houdende de algemene ontvangstenbegroting van het Waalse Gewest voor het begrotingsjaar 2011 [lees : 2012], de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet, in zoverre zij een jaarlijkse belasting op de automaten invoeren voor de geautomatiseerde tabaks-, sigaren- of sigarettenautomaten, terwijl de verkoop van tabak, sigaren en sigaretten die op een andere wijze dan geautomatiseerd plaatsheeft, niet door die belasting wordt beoogd ?

2. Schenden artikel 1 van het Waalse decreet van 19 november 1998 tot invoering van een belasting op de automaten in het Waalse Gewest, artikel 2, 1^o, f), van hetzelfde decreet, zoals gewijzigd bij artikel 11 van het decreet van 15 december 2012 [lees : 2011] houdende de algemene ontvangstenbegroting van het Waalse Gewest voor het begrotingsjaar 2011 [lees : 2012] en artikel 4 van het Waalse decreet van 19 november 1998 tot invoering van een belasting op de automaten in het Waalse Gewest de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet, in zoverre zij een jaarlijkse belasting van 500 euro op de automaten (aanslagjaar 2011) invoeren voor de geautomatiseerde tabaks-, sigaren- of sigarettenautomaten, zonder rekening te houden met (i) het via de automaat gerealiseerde omzetcijfer en/of (ii) de duur van de exploitatie van de automaat tijdens het aanslagjaar waarvoor de belasting verschuldigd is ?

3. Schenden artikel 1 van het Waalse decreet van 19 november 1998 tot invoering van een belasting op de automaten in het Waalse Gewest, artikel 2, 1^o, f), van hetzelfde decreet, zoals gewijzigd bij artikel 11 van het decreet van 15 december 2012 [lees : 2011] houdende de algemene ontvangstenbegroting van het Waalse Gewest voor het begrotingsjaar 2011 [lees : 2012] en artikel 4 van het Waalse decreet van 19 november 1998 tot invoering van een belasting op de automaten in het Waalse Gewest de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de vrijheid van handel en nijverheid, in zoverre zij een jaarlijkse belasting van 500 euro op de automaten (aanslagjaar 2011) invoeren voor de geautomatiseerde tabaks-, sigaren- of sigarettenautomaten, zelfs wanneer de verschuldigde belasting de rendabiliteit van de exploitatie van de verkoop van dergelijke producten via die automaten wezenlijk aantast ?

4. Schenden artikel 1 van het Waalse decreet van 19 november 1998 tot invoering van een belasting op de automaten in het Waalse Gewest, artikel 2, 1^o, f), van hetzelfde decreet, zoals gewijzigd bij artikel 11 van het decreet van 15 december 2012 [lees : 2011] houdende de algemene ontvangstenbegroting van het Waalse Gewest voor het begrotingsjaar 2011 [lees : 2012] en artikel 4 van het Waalse decreet van 19 november 1998 tot invoering van een belasting op de automaten in het Waalse Gewest artikel 16 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, in zoverre zij een jaarlijkse belasting van 500 euro op de automaten (aanslagjaar 2011) invoeren voor de geautomatiseerde tabaks-, sigaren- of sigarettenautomaten, zonder rekening te houden met de

rendabiliteit van de exploitatie van de verkoop van dergelijke producten via die automaten ? ».

Memories zijn ingediend door :

- de nv « Varika », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. M. Van Daele, advocaat bij de balie te Antwerpen;

- het Waalse Gewest, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. A. Hirsch en Mr. V. Delcuve, advocaten bij de balie te Brussel.

Het Waalse Gewest heeft ook een memorie van antwoord ingediend.

Bij beschikking van 8 februari 2017 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers J.-P. Snappe en L. Lavrysen te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 8 maart 2017 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 8 maart 2017 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*

De nv « Varika » vordert voor de Rechtbank van eerste aanleg te Namen de vernietiging of de ontheffing van de belasting op de automaten die te haren aanzien is ingekohierd voor het aanslagjaar 2011.

Zij vordert de vernietiging van de betwiste belasting gevestigd op grond van artikel 11 van het decreet van het Waalse Gewest van 15 december 2011 « houdende de algemene ontvangstenbegroting van het Waalse Gewest voor het begrotingsjaar 2012 » omdat dat artikel ongrondwettig zou zijn.

De Rechtbank herinnert eraan dat de betwiste belasting haar grondslag vindt in artikel 1 en in artikel 2, 1°, f), van het decreet van het Waalse Gewest van 19 november 1998 tot invoering van een belasting op de automaten in het Waalse Gewest, gewijzigd bij artikel 11 van het voormelde decreet van 15 december 2011. Artikel 2, 1°, f), van het decreet van 19 november 1998 bepaalt dat onder « automaat » met name « geautomatiseerde tabaks-, sigaren- of sigarettenautomaten » wordt begrepen.

De nv « Varika » vraagt aan de Rechtbank om verschillende prejudiciële vragen aan het Grondwettelijk Hof te stellen. De Rechtbank merkt op dat de partij betwist dat de distributie van tabak, sigaren of sigaretten anders dan via een automatisch distributieapparaat niet wordt beoogd door de betwiste belasting. Uit de parlementaire voorbereiding van het decreet van 15 december 2011 blijkt echter dat de belasting van de automatische apparaten voor de distributie van tabak, sigaren of sigaretten verantwoord is door overwegingen in verband met de volksgezondheid en de werkgelegenheid. Aangezien de distributie van die producten anders dan via de automatische apparaten niet door de betwiste belasting wordt beoogd, meent de Rechtbank dat de vraag moet worden gesteld of die verantwoording de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet in acht neemt.

De Rechtbank merkt vervolgens op dat de overwegingen van het Waalse Gewest, dat aanvoert dat de distributie van tabaksproducten via automatische distributieapparaten de toegang tot tabak zou

vergemakkelijken, de controle op de verkoop van tabak zou beperken of nadelig zou zijn voor de werkgelegenheid in de sector, niet toelaten meteen ervan uit te gaan dat de belasting op de automatische apparaten voor de distributie van tabak, sigaren of sigaretten kennelijk niet in strijd zou zijn met de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet.

De Rechtbank van eerste aanleg te Namen merkt eveneens op dat de betwiste belasting een forfaitaire belasting is die de eigenaars van automaten voor de distributie van die producten zonder onderscheid treft, ongeacht het omzetcijfer dat zij realiseren en ongeacht de duur van de exploitatie van de automaat tijdens de belastbare periode. Zij stelt derhalve de vraag of personen die zich in verschillende situaties bevinden, niet zonder redelijke verantwoording op dezelfde wijze worden behandeld.

De Rechtbank merkt voorts op dat de nv « Varika » haar verzoekt om aan het Grondwettelijk Hof een vraag te stellen over de grondwettigheid van de in het geding zijnde bepalingen, in zoverre de belasting van toepassing is op zowel diegenen voor wie zij een aanzienlijke aantasting van de rentabiliteit van de exploitatie zou inhouden, als diegenen voor wie dat niet het geval zou zijn. Volgens de nv « Varika » zou aldus, voor sommige belastingplichtigen, op onevenredige wijze afbreuk worden gedaan aan de vrijheid van handel en nijverheid.

De Rechtbank merkt ten slotte op dat de belasting op de automaten voor de distributie van tabak, sigaren of sigaretten 500 euro per automaat en per jaar bedraagt. Het bedrag ervan, gekoppeld aan het aantal automaten, kan bijgevolg relatief hoog liggen, hetgeen, volgens de nv « Varika », de vraag doet rijzen of die belasting in overeenstemming is met artikel 16 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. De Rechtbank wijst opnieuw erop dat de door het Waalse Gewest aangevoerde overwegingen niet toelaten meteen ervan uit te gaan dat de belasting in kwestie kennelijk niet in strijd zou zijn met artikel 16 van de Grondwet.

De Rechtbank beslist derhalve de vier hiervoor weergegeven prejudiciële vragen te stellen.

Zij is daarentegen van mening dat de vraag in verband met het beginsel van de niet-retroactiviteit niet aan het Hof dient te worden gesteld, aangezien de in het geding zijnde bepaling geen retroactieve werking heeft.

III. *In rechte*

- A -

Standpunt van het Waalse Gewest

A.1.1. Ten aanzien van de eerste prejudiciële vraag is het Waalse Gewest in de eerste plaats van mening dat het niet onredelijk is ervan uit te gaan dat de personen die tabak, sigaren en sigaretten verdelen, ongeacht de wijze waarop dat gebeurt, personen in vergelijkbare situaties zijn. Het door het Waalse Gewest gekozen criterium van onderscheid is overigens objectief, aangezien het automatische karakter van de distributie van sigaretten gemakkelijk te identificeren is. Die analyse wordt versterkt door een arrest van de Raad van State van 15 februari 2002 waarin die laatste zich uitspreekt over de wettigheid van een provinciaal belastingreglement op de brandstofpompen. Uit de parlementaire voorbereiding van het in het geding zijnde decreet blijkt overigens dat de betwiste belasting de volgende doelen nastreefde : een budgettair doel, de vrijwaring van de werkgelegenheid, de harmonisatie van de belasting op de automaten op het hele grondgebied van het Waalse Gewest en een ontradend doel teneinde de volksgezondheid te vrijwaren.

Gelet op het begrotingsdoel van het decreet is de keuze om de betwiste belasting te heffen, relevant. Vóór de aanneming van het decreet van 19 november 1998 viel de belasting op de automaten onder de bevoegdheid van de gemeenten en de provincies. De aanneming van het decreet heeft geleid tot het verbod, voor die twee bevoegdheidsniveaus, om een belasting op de in het decreet beoogde automaten te handhaven. Het Waalse Gewest heeft een bestaande belasting overgenomen die op zijn grondgebied door de decentrale overheid op disparate wijze werd toegepast. Hoewel, vanuit een begrotingsstandpunt, die verschuiving zeker een impact heeft gehad voor de gemeenten en de provincies en voor het Waalse Gewest, is de situatie van de belastingplichtigen niet fundamenteel gewijzigd. Het decreet doet dus niet op overdreven wijze afbreuk aan de rechten van de eigenaars van de automaten.

Het criterium van onderscheid is eveneens relevant in het licht van het doel om de werkgelegenheid te vrijwaren, aangezien de belasting een distributiewijze beoogt die geen banen creëert maar er kan doen verdwijnen. De wetgever heeft willen voorkomen dat de automaten de distributiewijze via natuurlijke personen zouden vervangen. De Raad van State heeft in zijn voormelde arrest van 15 februari 2002 een dergelijke verantwoording geldig bevonden.

Het Waalse Gewest merkt overigens op dat het criterium van onderscheid relevant is ten aanzien van het doel van het Waalse Gewest om het toepassingsgebied en het tarief van de belasting uniform te maken, teneinde de mededinging en fiscale scheeftrekkingen tussen de gemeenten en de provincies te voorkomen. Gelet op die doelstelling heeft het Waalse Gewest de andere distributiewijzen van tabak terecht uitgesloten van het toepassingsgebied van de belasting. De provinciale en gemeentelijke reglementen die op het ogenblik van de aanneming van het decreet van 19 november 1998 bestonden, beoogden reeds de automaten en niet de andere distributiewijzen.

Het criterium van onderscheid is ten slotte relevant in het licht van het doel van de volksgezondheid. De wetgeving wordt steeds strenger wat tabak betreft. De automaten kunnen echter dag en nacht worden gebruikt, zodat die producten onbeperkt en ongecontroleerd toegankelijk zijn. De toepassing van de belasting kan het aantal in gebruik gestelde automaten en bijgevolg de toegankelijkheid van de tabaksproducten beperken. Gelet op het ontradende aspect van die doelstellingen blijkt het niet onredelijk de betwiste belasting toe te passen teneinde de installatie van automaten op het grondgebied van het Waalse Gewest te beperken.

A.1.2. Ten aanzien van de tweede prejudiciële vraag merkt het Waalse Gewest in de eerste plaats op dat die de ontstentenis van een criterium van onderscheid ten aanzien van de duur van de exploitatie of ten aanzien van het omzetcijfer van de automaat beoogt.

Wat de niet-inaanmerkingneming van het omzetcijfer van de automaat betreft, merkt het Waalse Gewest op dat de bewegingsruimte van het Waalse Gewest om opcentiemen toe te passen op een bestaande belasting, bijzonder beperkt of zelfs verboden is in de meeste gevallen. Naast de belasting op de toegevoegde waarde die een federale belasting is, waarop het Waalse Gewest geen opcentiemen vermag te innen, zijn tabak, sigaren en sigaretten onderworpen aan een specifieke belastingwetgeving bepaald bij de wet van 3 april 1997 betreffende het fiscaal stelsel van gefabriceerde tabak. Het betreft een federale belasting waarop het Waalse Gewest geen opcentiemen vermag te innen. Het Waalse Gewest kon dus niet, zonder de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten te schenden, ervoor kiezen de belasting op de automaten te vestigen volgens het gerealiseerde omzetcijfer.

Wat de niet-inaanmerkingneming van de duur van de exploitatie van de automaat betreft, merkt het Waalse Gewest op dat het, ten aanzien van het begrotingsdoel, niet logisch is dat het Waalse Gewest zich een deel van de opbrengsten ontzegt waarop het aanspraak zou kunnen maken. Het is in zijn belang een voldoende rendement te verkrijgen. Daarnaast heeft het Waalse Gewest belastingen overgenomen die voorheen door andere bevoegdheidsniveaus werden geïnd. De belastingplichtige wordt dus niet noodzakelijk getroffen door een nieuwe belasting. In het licht van het doel van de vrijwaring van de werkgelegenheid blijkt het evenmin relevant een onderscheid te maken volgens de duur van de exploitatie van de automaat. In het licht van het doel van de vereenvoudiging en de harmonisatie van de bestaande stelsels is het evenmin relevant de belasting te wijzigen volgens de duur van het gebruik van de automaat, aangezien een en ander het systeem onnodig ingewikkeld zou hebben gemaakt, hetgeen de Waalse decreetgever trachtte te voorkomen. Rekening houden met de duur van de exploitatie van de automaat zou de doeltreffendheid van de belasting hebben aangetast. Het Waalse Gewest merkt ten slotte op dat, in het licht van het doel inzake de volksgezondheid, evenmin rekening dient te worden gehouden met de duur van de exploitatie van de automaat, gelet op de schadelijke gevolgen voor de gezondheid welke die automaat met zich meebrengt en het feit dat een eerste verbruik aanzet tot meer.

A.1.3. Ten aanzien van de derde prejudiciële vraag merkt het Waalse Gewest op dat uit de lezing van de vraag niet blijkt welke categorieën zouden worden gediscrimineerd. Het Hof is dus niet in staat de vergelijkbaarheid van die categorieën van personen, noch het al dan niet verantwoorde karakter van die verschillen in behandeling te beoordelen. De prejudiciële vraag moet dus onontvankelijk worden verklaard.

A.1.4. Ten aanzien van de vierde prejudiciële vraag herinnert het Waalse Gewest aan de arresten van het Hof nrs. 16/2015 en 54/2015. Het Waalse Gewest heeft het recht een belasting te vestigen, ook al houdt die een eigendomsberoving of een inmenging in het recht op het genot van eigendom in. Alleen de evenredigheid van die beroving of van die inmenging moet worden vastgesteld. Het Waalse Gewest herinnert in dat opzicht aan de

wettelijke beperkingen van de fiscale bevoegdheden van het Waalse Gewest, dat geen belasting vermag te vestigen waarvan het tarief afhangt van de rentabiliteit van de automaat. Voor de invoering van een dergelijk systeem had noodzakelijkerwijs rekening moeten worden gehouden met de door de automaat gerealiseerde verkoop en het systeem had kunnen worden gelijkgesteld met opcentiemen op de verkoop van tabak, sigaren of sigaretten. Aangezien een proportionele belasting niet kon worden overwogen, kon alleen een forfaitaire belasting worden ingevoerd. Het Waalse Gewest preciseert ten slotte dat, in het licht van de reeds gepreciseerde doelstellingen, wel degelijk een verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het nagestreefde doel. De forfaitaire belasting biedt een waarborg ten aanzien van de geïnde bedragen. Zij belast een kapitaal op uniforme wijze omdat die banen doet verdwijnen. Zij uniformiseert de toepassing van de belasting op het hele grondgebied van het Waalse Gewest. Ten slotte laat zij toe het ontradend doel op het vlak van de volksgezondheid te bereiken.

Het Waalse Gewest besluit dat de vier prejudiciële vragen ontkennend dienen te worden beantwoord.

Standpunt van de eisende partij voor de verwijzende rechter

A.2.1. De eisende partij voor de verwijzende rechter merkt in de eerste plaats op dat de in het geding zijnde bepaling geen rekening houdt met het omzetcijfer van een distributieapparaat, noch met het feit dat dat apparaat moest worden vervangen, hetgeen in dat laatste geval tot gevolg heeft dat, voor een belastbaar en bepaald jaar, de belasting niet alleen verschuldigd is voor het vervangen toestel, maar ook voor het nieuwe toestel.

Ten aanzien van de eerste prejudiciële vraag merkt de eisende partij voor de verwijzende rechter op dat de overwegingen met betrekking tot de volksgezondheid niet toelaten het in het geding zijnde verschil in behandeling te verantwoorden, aangezien de wijze waarop de tabaksproducten worden verkocht, de volksgezondheid niet in meer of mindere mate beïnvloedt. Bovendien maakt de maatregel het niet mogelijk het nagestreefde doel te bereiken, aangezien hij alleen van toepassing is op de exploitatie van een automatisch apparaat voor de distributie van tabaksproducten, zonder dat de belasting de verkoopprijs van de tabaksproducten die via die distributieapparaten worden verkocht, beïnvloedt. Bovendien hebben de eigenaars van die distributieapparaten geen enkele invloed op de prijs van de detailhandel. Bijgevolg zal de door de in het geding zijnde bepaling ingevoerde belasting op geen enkele wijze worden doorgerekend in de verkoopprijs in de detailhandel en zal zij het verbruik van die producten niet beïnvloeden. De maatregel is niet adequaat ten aanzien van het nagestreefde doel. Hetzelfde geldt voor het doel inzake de werkgelegenheid. De automatisering van de verkoop van tabaksproducten leidt immers niet tot minder banen. De verkoop van tabaksproducten via automatische distributieapparaten is alleen toegestaan op plaatsen waar die producten tegelijk op traditionele wijze worden verkocht en de automatische distributieapparaten kunnen alleen worden ontgrendeld en geactiveerd door en ten behoeve van een persoon van minstens zestien jaar, overeenkomstig de artikelen 1 en 2 van het koninklijk besluit van 3 februari 2005 inzake het verbod op verkoop van tabaksproducten aan personen onder de zestien jaar door middel van automatische distributieapparaten. De automaten worden overigens wekelijks gevuld en onderhouden, hetgeen een positieve invloed op de werkgelegenheid heeft.

A.2.2. Ten aanzien van de tweede prejudiciële vraag merkt de eisende partij voor de verwijzende rechter op dat de volledige belasting verschuldigd is voor een apparaat dat slechts een zeer beperkte verkoop realiseert of dat slechts tijdens een korte periode wordt geëxploiteerd. De vervanging van een defect apparaat door een ander apparaat heeft zelfs tot gevolg dat de volledige belasting voor éénzelfde vestiging twee keer verschuldigd is. Een en ander leidt ertoe dat personen die zich in een wezenlijk verschillende situatie bevinden, identiek worden behandeld, hetgeen discriminerend is. In het licht van de doelstellingen verbonden aan de volksgezondheid of aan de werkgelegenheid, zou de belasting de impact van een distributieapparaat op de volksgezondheid en op de werkgelegenheid rechtstreeks en op evenredige wijze moeten volgen en rekening houden met de exploitatieperiode.

A.2.3. Ten aanzien van de derde prejudiciële vraag wijst de eisende partij voor de verwijzende rechter voorts erop dat, wanneer het bedrag van de belasting en het feit dat die belasting geen rekening houdt met de exploitatieperiode of met de vervanging van een apparaat, in aanmerking wordt genomen, het niet vreemd is vast te stellen dat zij de rentabiliteit van de exploitatie van het distributieapparaat overstijgt. Dit tast de financiële situatie van de uitbater op onevenredige wijze aan. Op basis van haar persoonlijke situatie schat de partij de gemiddelde maximale winst per automaat per jaar in Wallonië op 151,84 euro. De belasting die zij moet betalen, overstijgt dus het gemiddelde rendement van de exploitatie van een automaat tijdens het aanslagjaar.

A.2.4. Ten aanzien van de vierde prejudiciële vraag is de eisende partij voor de verwijzende rechter van mening dat het bedrag van de verschuldigde belasting niet is gemotiveerd door de decreetgever, net zomin als de wijze waarop de belasting wordt berekend. In elk geval is het bedrag van de belasting, wegens het forfaitaire karakter en de hoogte ervan, geenszins evenredig ten aanzien van het nagestreefde doel. De partij herinnert eraan dat zij onderworpen is aan een overdreven last die haar financiële situatie fundamenteel aantast, waarbij het evenwicht tussen de vereisten van het algemeen belang en die van de bescherming van haar recht op het genot van eigendom verbreekt.

De eisende partij voor de verwijzende rechter besluit dat de vier prejudiciële vragen bevestigend dienen te worden beantwoord.

Antwoord van het Waalse Gewest

A.3. Met betrekking tot de eerste prejudiciële vraag antwoordt het Waalse Gewest dat de eisende partij voor de verwijzende rechter geen rekening houdt met de algemene context waarin het decreet van 15 december 2011 tot stand is gekomen, aangezien zij alleen verwijst naar het doel inzake het vrijwaren van de werkgelegenheid en het doel inzake het vrijwaren van de volksgezondheid. Haar analyse is bijgevolg lacuneus. Het Waalse Gewest preciseert voorts dat de in het geding zijnde bepaling wel degelijk het doel inzake volksgezondheid bereikt, aangezien zij de toegang tot de tabaksproducten moeilijker maakt, en, wat het doel inzake de werkgelegenheid betreft, blijkt uit de door de eisende partij neergelegde stukken niet dat de automaten wekelijks zouden moeten worden onderhouden of gevuld. Het Waalse Gewest betwist ten slotte de beperkte capaciteit welke die apparaten volgens de partij zouden hebben. Wegens het automatische karakter en de uitgebreide uren van beschikbaarheid ervan kunnen de automaten duidelijk een negatieve impact op de werkgelegenheid hebben, aangezien zij geen rekening moeten houden met de wetgeving op de arbeidstijd of met het biologische ritme van de mens. De decreetgever heeft die negatieve impact willen beperken.

Ten aanzien van de tweede prejudiciële vraag preciseert het Waalse Gewest dat het algemeen bekend is dat tabak een meeslepend effect kan hebben vanaf het eerste verbruik ervan en dat de verslaving aan tabaksproducten snel optreedt. In die omstandigheden is het wenselijk de snelle toename te voorkomen van het aantal automaten die, met name voor minderjarigen, de toegang tot tabaksproducten vergemakkelijken, gelet op het feit dat de gemiddelde leeftijd waarop jongeren beginnen te roken veertien jaar is. Hoewel het juist is dat de wetgeving de verkoop van tabaksproducten aan minderjarigen verbiedt en de automaten in beginsel alleen kunnen worden ontgrendeld door personen ouder dan zestien jaar, is in de praktijk reeds vastgesteld dat de automaten geregeld niet aan die verplichting voldoen. Het ondoeltreffende karakter van een dergelijke maatregel is onderstreept tijdens de parlementaire voorbereiding van de wet van 19 juli 2004 « tot wijziging van de wet van 24 januari 1977 betreffende de bescherming van de gezondheid van de verbruikers op het stuk van de voedingsmiddelen en andere producten » en blijkt eveneens uit het antwoord op een parlementaire vraag gegeven door de ministers van Sociale Zaken en van Volksgezondheid in 2012. Het Waalse Gewest besluit dat de automaten, wegens de eenvoudige toegang ertoe en de ontstentenis van een werkelijke sociale controle, een schadelijker effect kunnen hebben op de volksgezondheid, en in het bijzonder voor de minderjarigen, dan het traditionele verkoopkanaal.

Ten aanzien van de derde prejudiciële vraag blijft het Waalse Gewest erbij dat die onontvankelijk moet worden verklaard aangezien de uiteenzettingen van de eisende partij voor de verwijzende rechter niet toelaten de mogelijkstwijzende gedisdiscrimineerde categorieën op meer precieze wijze te identificeren.

Ten aanzien van de vierde prejudiciële vraag merkt het Waalse Gewest op dat de eisende partij voor de verwijzende rechter geen bewijsstukken voorlegt waaruit blijkt dat het evenwicht tussen de vereisten van het algemeen belang en die van de bescherming van haar recht verbroken is. Zij legt geen bewijzen voor ten aanzien van haar persoonlijke situatie. Dat bewijs moet echter worden voorgelegd, zoals het Europees Hof voor de Rechten van de Mens eraan heeft herinnerd. Ten slotte laat de partij na rekening te houden met alle motiveringen in verband met de aanneming van het decreet.

- B -

B.1.1. Artikel 1 van het decreet van het Waalse Gewest van 19 november 1998 tot invoering van een belasting op de automaten in het Waalse Gewest bepaalt :

« In het Waalse Gewest wordt een jaarlijkse belasting op de automaten ingevoerd met inachtneming van de bij dit decreet bepaalde voorwaarden en voorschriften ».

Artikel 2, 1^o, f), van dat decreet, zoals gewijzigd bij artikel 11, § 1, van het decreet van het Waalse Gewest van 15 december 2011 houdende de algemene ontvangstenbegroting van het Waalse Gewest voor het begrotingsjaar 2012, bepaalt :

« In de zin van dit decreet wordt verstaan onder :

1^o ‘ automaat ’ :

[...]

f) geautomatiseerde tabaks-, sigaren- of sigarettenautomaten ».

Artikel 4, § 1, van dat decreet, zoals vervangen bij artikel 11, § 2, van het voormelde decreet van het Waalse Gewest van 15 december 2011 en vóór de wijziging ervan bij artikel 39 van het decreet van het Waalse Gewest van 19 september 2013 houdende verscheidene fiscale bepalingen, luidt :

« Het bedrag van de belasting wordt vastgesteld als volgt :

1) voor de automaten bedoeld in artikel 2, a), b) en c) :

3.500 euro per automaat;

2) voor de zelfbedieningsbrandstofpompen waar automatische betaling mogelijk is :

a) voor de volledig geautomatiseerde zelfbedieningspompen : 743,56 euro per slangkraan;

b) wanneer meerdere slangkranen op één enkele meter aangesloten zijn en niet tegelijkertijd kunnen worden gebruikt : 1.062,63 euro per meter;

3) voor de zelfbedieningsbrandstofpompen waar automatische betaling verplicht is :

a) voor de volledig geautomatiseerde zelfbedieningspompen : 875 euro per slangkraan;

b) wanneer meerdere slangkranen op één enkele meter aangesloten zijn en niet tegelijkertijd kunnen worden gebruikt : 1.250 euro per meter;

4) voor de geautomatiseerde tabaks-, sigaren- of sigarettenautomaten : 500 euro per automaat.

Het bedrag van voormelde belastingen worden jaarlijks aangepast naar gelang van de schommelingen van het indexcijfer van de consumptieprijzen. Vanaf het jaar 2012 worden de bedragen te innen voor het lopend belastbaar tijdperk, aangepast aan de evolutie van het indexcijfer van de consumptieprijzen tussen de maand juni van het jaar van de bekendmaking en de maand juni van het vorige jaar, jaarlijks in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt door het Operationeel Directoraat-generaal Fiscaliteit van de Waalse Overheidsdienst ».

Artikel 4, § 2, van dat decreet bepaalt :

« De belasting is voor het hele jaar verschuldigd voor zover de automaat in de loop van dat jaar wordt geplaatst en uitgebaat ».

B.1.2. Uit de motieven van de verwijzingsbeslissing blijkt dat de verwijzende rechter zich moet uitspreken over een belasting op de automatische apparaten voor de distributie van tabak, sigaren en sigaretten, gevestigd voor het begrotingsjaar 2011.

B.2. Uit de parlementaire voorbereiding van het decreet van het Waalse Gewest van 15 december 2011 blijkt dat de decreetgever een nieuwe categorie van automaten aan de belasting heeft willen onderwerpen, namelijk de apparaten voor de distributie van tabak, sigaren en sigaretten.

« In 1998 werd reeds beslist dat, indien dat ooit nodig zou blijken, het decreet zou kunnen worden aangevuld door de onderwerping, aan de belasting, van een of meer andere soorten automaten. Dit is wat de onderhavige tekst doet voor de automatische apparaten voor de distributie van tabak, sigaren en sigaretten. De doelstellingen van die onderwerping aan de belasting op de automaten zijn dezelfde als die welke ten grondslag lagen aan het decreet van 19 november 1998 tot invoering van een belasting op de automaten in het Waalse Gewest » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2011-2012, nr. 4-IIIa-1, nr. 4-IIIbcd-1, Bijlage 3^{ter}, p. 4).

« Bij de invoering van een belasting op de automaten in 1998 was het altijd heel duidelijk dat die belasting de modernisering van de aangeboden diensten niet mocht afremmen. Het was dus niet de explosieve toename van de automaten die de belasting ervan verantwoordde, maar wel de uniformisering van de toepasselijke tarieven en het doel van een zekere fiscale rechtvaardigheid » (*ibid.*).

« Ten aanzien van de automatische apparaten voor de distributie van tabak, sigaren of sigaretten is de onderwerping aan de belasting ingegeven door overwegingen in verband met de volksgezondheid en de werkgelegenheid » (*ibid.*).

B.3.1. In de eerste prejudiciële vraag wordt het Hof verzocht zich uit te spreken over de bestaanbaarheid van de artikelen 1 en 2, 1^o, *f*), van het decreet van het Waalse Gewest van 19 november 1998 met de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet, in zoverre zij een jaarlijkse belasting invoeren op de automatische apparaten voor de distributie van tabak, sigaren of sigaretten, terwijl de verkoop van tabak, sigaren en sigaretten die op een andere wijze dan geautomatiseerd plaatsheeft, niet door die belasting wordt beoogd.

B.3.2. De artikelen 10 en 11 van de Grondwet waarborgen het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie. Artikel 172 van de Grondwet vormt een bijzondere toepassing van dat beginsel in fiscale aangelegenheden.

B.3.3. Met fiscale maatregelen kunnen tegelijkertijd een algemene begrotingsdoelstelling en meer bijzondere doelstellingen die verband houden met een bepaald beleid dat de wetgever wenst te voeren, worden nagestreefd. Uit het feit dat de wetgever een begrotingsdoelstelling van algemeen belang nastreeft, volgt niet dat hij geen onderscheid zou kunnen maken tussen bepaalde categorieën van belastingplichtigen die zich in een specifieke situatie bevinden ten aanzien van zowel het voorwerp van de maatregel als de bijzondere doelstellingen die eveneens ermee worden nagestreefd.

B.3.4. Naast de begrotingsdoelstelling die elke decreetgever kan nastreven bij de uitoefening van zijn fiscale bevoegdheid heeft de decreetgever, met artikel 2, 1^o, *f*), van het in het geding zijnde decreet, de apparaten voor de distributie van tabak, sigaren en sigaretten omwille van een fiscale rechtvaardigheid willen onderwerpen aan de belasting waaraan reeds andere automaten waren onderworpen. Hij heeft ook overwegingen in verband met de volksgezondheid en de werkgelegenheid aangevoerd. De belasting heeft immers betrekking op een distributiewijze die toelaat op minder verkopers een beroep te doen en de tewerkstelling te verminderen. Bovendien heeft de voormelde in het geding zijnde bepaling tot gevolg de verkoop van tabak, sigaren en sigaretten via automatische apparaten te ontmoedigen, hetgeen ook tegemoetkomt aan het doel van de volksgezondheid. De verleiding die uitgaat van de automatische apparaten is reëel, ook al staat het koninklijk besluit van 3 februari 2005 inzake het verbod op verkoop van tabaksproducten aan personen onder de

zestien jaar door middel van automatische distributieapparaten de plaatsing van die apparaten alleen toe in gesloten ruimten en legt het de vergrendeling ervan op. In zoverre zij een jaarlijkse belasting op de automatische apparaten voor de distributie van tabak, sigaren en sigaretten invoeren, zijn de artikelen 1 en 2, 1^o, *f*), van het in het geding zijnde decreet dus niet zonder redelijke verantwoording.

B.3.5. De eerste prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

B.4.1. In de tweede prejudiciële vraag wordt het Hof verzocht zich uit te spreken over de bestaanbaarheid van de artikelen 1, 2, 1^o, *f*), en 4 van het decreet van het Waalse Gewest van 19 november 1998 met de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet, in zoverre zij een jaarlijkse belasting van 500 euro op de automatische apparaten voor de distributie van tabak, sigaren of sigaretten invoeren, zonder rekening te houden met het via de automaat gerealiseerde omzetcijfer of de duur van de exploitatie van de automaat tijdens het aanslagjaar waarvoor de belasting verschuldigd is.

B.4.2. Om de in B.3.4 aangegeven motieven zijn de artikelen 1 en 2, 1^o, *f*), van het in het geding zijnde decreet bestaanbaar met de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet, in zoverre zij een jaarlijkse belasting op de automatische apparaten voor de distributie van tabak, sigaren of sigaretten invoeren.

Om de tweede prejudiciële vraag te beantwoorden, dient het Hof nog na te gaan of artikel 4, § 1, 4), van het in het geding zijnde decreet, dat het bedrag van de belasting vaststelt op 500 euro per distributieapparaat, zonder rekening te houden met het via de automaat gerealiseerde omzetcijfer of de duur van de exploitatie van de automaat tijdens het aanslagjaar waarvoor de belasting verschuldigd is, bestaanbaar is met de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet.

B.4.3. Rekening houdend met het doel van de fiscale rechtvaardigheid dat de decreetgever ertoe heeft gebracht de apparaten voor de distributie van tabak, sigaren en sigaretten te onderwerpen aan de belasting waaraan reeds andere automaten waren onderworpen en rekening houdend met de bedragen waarin artikel 4, § 1, voor de andere automaten voorziet, kan het bedrag van 500 euro per apparaat niet onredelijk worden geacht. Het is overigens relevant ten aanzien van dat doel om geen rekening te houden met het via de

automaat gerealiseerde omzetcijfer, noch met de duur van de exploitatie van de automaat tijdens het aanslagjaar waarvoor de belasting verschuldigd is, aangezien die elementen niet in aanmerking worden genomen voor de belasting op de andere automaten. Artikel 4, § 2, van het decreet bepaalt in dat verband op algemene wijze dat de belasting verschuldigd is voor het hele jaar, voor zover de automaat in de loop van dat jaar wordt geplaatst en uitgebaat.

Een stelsel van forfaitaire belasting kan evenwel geen rekening houden met de bijzonderheden van elk gegeven geval. Het kan de diversiteit ervan niet anders dan benaderend en vereenvoudigend omschrijven. Het kan niet gedetailleerd op de individuele situaties ingaan zonder een controle te organiseren waarvan de kostprijs het rendement van de belasting in het gedrang zou kunnen brengen.

Het bedrag van 500 euro per apparaat is overigens gerechtvaardigd in het licht van het ontradende effect van het doel van de volksgezondheid. De fiscale wetgever mag, met de betwiste belasting, beogen de gevaren in verband met het gebruik van tabak te bestrijden, alsook de consumenten te beschermen door het aantal apparaten te beperken die tot het gebruik van tabak aanzetten.

B.4.4. De tweede prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

B.5.1. In de derde prejudiciële vraag wordt het Hof verzocht zich uit te spreken over de bestaanbaarheid van de artikelen 1, 2, 1^o, f), en 4 van het decreet van het Waalse Gewest van 19 november 1998 met de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de vrijheid van handel en nijverheid, in zoverre zij, voor het aanslagjaar 2011, een jaarlijkse belasting van 500 euro op de automaten invoeren voor de automatische apparaten voor de distributie van tabak, sigaren of sigaretten, zelfs wanneer de verschuldigde belasting de rendabiliteit van de exploitatie van de verkoop van dergelijke producten via die automaten wezenlijk aantast.

B.5.2. De vrijheid van handel en nijverheid kan niet als een absolute vrijheid worden opgevat. Zij belet niet dat de wet, het decreet of de ordonnantie de economische bedrijvigheid van personen en ondernemingen regelt. De bevoegde wetgever zou pas onredelijk optreden indien hij de vrijheid van handel en nijverheid zou beperken zonder dat daartoe enige noodzaak bestaat of indien die beperking onevenredig zou zijn met het nagestreefde doel.

B.5.3. De derde prejudiciële vraag, die de schending van de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet aanvoert, in samenhang gelezen met de vrijheid van handel en nijverheid, behoeft geen ander antwoord dan dat op de eerste en de tweede prejudiciële vraag.

B.6.1. In de vierde prejudiciële vraag wordt het Hof verzocht zich uit te spreken over de bestaanbaarheid van de artikelen 1, 2, 1^o, f), en 4 van het decreet van het Waalse Gewest van 19 november 1998 met artikel 16 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, in zoverre zij, voor het aanslagjaar 2011, een jaarlijkse belasting van 500 euro op de automaten invoeren voor de automatische apparaten voor de distributie van tabak, sigaren of sigaretten, zonder rekening te houden met de rendabiliteit van de exploitatie van de verkoop van dergelijke producten via die automaten.

B.6.2. Artikel 16 van de Grondwet bepaalt :

« Niemand kan van zijn eigendom worden ontzet dan ten algemenen nutte, in de gevallen en op de wijze bij de wet bepaald en tegen billijke en voorafgaande schadeloosstelling ».

Artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens bepaalt :

« Alle natuurlijke of rechtspersonen hebben recht op het ongestoord genot van hun eigendom. Niemand zal van zijn eigendom worden beroofd behalve in het algemeen belang en met inachtneming van de voorwaarden neergelegd in de wet en in de algemene beginselen van het internationaal recht.

De voorgaande bepalingen zullen echter op geen enkele wijze het recht aantasten dat een Staat heeft om die wetten toe te passen welke hij noodzakelijk oordeelt om toezicht uit te oefenen op het gebruik van eigendom in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen en boeten te verzekeren ».

B.6.3. Artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens heeft een draagwijdte die analoog is met die van artikel 16 van de Grondwet, waardoor de erin vervatte waarborgen een onlosmakelijk geheel vormen met die welke in die grondwetsbepaling zijn ingeschreven, zodat het Hof, bij zijn toetsing van de in het geding zijnde bepalingen, rekening houdt met die verdragsbepaling.

B.6.4. Artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol biedt niet alleen bescherming tegen een onteigening of een eigendomsberoving (eerste alinea, tweede zin), maar ook tegen elke verstoring van het genot van eigendom (eerste alinea, eerste zin). Een belasting of een andere heffing houdt in beginsel een inmenging in het recht op ongestoord genot van de eigendom in.

Bovendien vermeldt artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol dat de bescherming van het eigendomsrecht « echter op geen enkele wijze het recht [aantast] dat een Staat heeft om die wetten toe te passen welke hij noodzakelijk oordeelt om toezicht uit te oefenen op het gebruik van eigendom in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen en boeten te verzekeren ».

De inmenging in het recht op het ongestoord genot van de eigendom is enkel verenigbaar met dat recht indien ze een redelijk verband van evenredigheid heeft tot het nagestreefde doel, dit wil zeggen indien ze het billijke evenwicht tussen de vereisten van het algemeen belang en die van de bescherming van dat recht niet verbreekt. Ofschoon de fiscale wetgever over een ruime beoordelingsmarge beschikt, schendt een belasting bijgevolg dat recht, indien ze op de belastingplichtige een overdreven last doet wegen of fundamenteel afbreuk doet aan zijn financiële situatie (EHRM, 31 januari 2006, *Dukmedjian* t. Frankrijk, §§ 52-58; beslissing, 15 december 2009, *Tardieu de Maleissye e.a.* t. Frankrijk; 16 maart 2010, *Di Belmonte* t. Italië, §§ 38-40).

B.6.5. De belasting op de automatische apparaten voor de distributie van tabak, sigaren of sigaretten vormt een inmenging in het recht op het ongestoord genot van de eigendom van de eigenaars van die apparaten.

B.6.6. Zoals in B.3.4 is vermeld, streeft die belasting legitieme doelstellingen na die vallen onder het algemeen belang en is zij niet zonder redelijke verantwoording.

B.6.7. Zoals in B.4.3 is vermeld, kunnen het beginsel van de forfaitaire belasting en het bedrag van 500 euro per apparaat niet onredelijk worden geacht, rekening houdend met de door de decreetgever nagestreefde doelstellingen. Zij kunnen het recht van de eigenaars van die apparaten op het ongestoord genot van hun eigendom dus niet op onevenredige wijze aantasten. De in het geding zijnde bepalingen verbreken het billijke evenwicht tussen de

vereisten van het algemeen belang en die van de bescherming van het in het geding zijnde recht niet. In dat opzicht dient rekening ermee te worden gehouden dat de decreetgever met name een doel van volksgezondheid nastreeft, namelijk de preventieve bestrijding van tabaksverslaving. Het afwegen van het door de sector geleden financiële verlies en het belang van de effecten van tabak op de gezondheid leidt niet tot de vaststelling dat de in het geding zijnde belasting, die beantwoordt aan een dwingende maatschappelijke behoefte inzake de bescherming van de gezondheid, onevenredig zou zijn ten aanzien van het aangevoerde recht.

B.6.8. De vierde prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

De artikelen 1, 2, 1^o, *f*), en 4 van het decreet van het Waalse Gewest van 19 november 1998 tot invoering van een belasting op de automaten in het Waalse Gewest schenden noch de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de vrijheid van handel en nijverheid, noch artikel 16 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Aldus gewezen in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 27 april 2017.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschaut

J. Spreutels