

Rolnummers 6332, 6333 en 6334
Arrest nr. 58/2017 van 18 mei 2017

## ARREST

---

*In zake* : de beroepen tot vernietiging van de artikelen 39 en 40 van het Vlaamse decreet van 3 juli 2015 houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2015, ingesteld door de vzw « Belgisch Fonds voor de Inzameling en Verwerking van Elektrohuishoudtoestellen » en anderen, door de vzw « Bebat » en anderen en door de vzw « Recybat » en de vzw « Belgische Confederatie van de Autohandel en -reparatie en van de aanverwante sectoren ».

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters E. De Groot en J. Spreutels, en de rechters L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet en R. Leysen, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter E. De Groot,

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\* \*

## I. Onderwerp van de beroepen en rechtspleging

a. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 13 januari 2016 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 14 januari 2016, is beroep tot vernietiging ingesteld van artikel 39 van het Vlaamse decreet van 3 juli 2015 houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2015 (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 15 juli 2015) door de vzw « Belgisch Fonds voor de Inzameling en Verwerking van Elektrohuishoudtoestellen », de vzw « Recupel AV », de vzw « Recupel SDA », de vzw « Recupel ICT », de vzw « Recupel E.T. & Garden », de vzw « LightRec », de vzw « MeLaRec », de vzw « Recupel », de vzw « FEE », de vzw « Agoria », de vzw « Fedagrim » en de vzw « Imcobel », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. A. Visschers en Mr. D. Lagasse, advocaten bij de balie te Brussel.

b. Bij twee verzoekschriften die aan het Hof zijn toegezonden bij op 13 januari 2016 ter post aangetekende brieven en ter griffie zijn ingekomen op 14 januari 2016, zijn beroepen tot vernietiging ingesteld van artikel 40 van hetzelfde decreet, respectievelijk door de vzw « Bebat », de vzw « FEE » en de vzw « Federauto » en door de vzw « Recybat » en de vzw « Federauto », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. A. Visschers en Mr. D. Lagasse.

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 6332, 6333 en 6334 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

Memories zijn ingediend door :

- de Vlaamse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. W. Slosse en Mr. A. Gelijkens, advocaten bij de balie te Antwerpen;
- de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door J. De Vleeschouwer, adviseur bij de FOD Financiën;
- de Waalse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. L. Depré en Mr. Q. Debacker, advocaten bij de balie te Brussel.

De verzoekende partijen hebben memories van antwoord ingediend.

Memories van wederantwoord zijn ingediend door :

- de Vlaamse Regering;
- de Ministerraad.

Bij beschikking van 19 oktober 2016 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers L. Lavrysen en J.-P. Snappe te hebben gehoord, beslist dat de zaken in staat van wijzen zijn, 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 16 november 2016 en de zaken in beraad zullen worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, zijn de zaken op 16 november 2016 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 bestreden bepalingen en de ontvankelijkheid van de beroepen*

A.1. De bestreden bepalingen voeren een heffing in op het eigen vermogen van de beheersorganismen die instaan voor de inzameling van afgedankte elektrische en elektronische apparatuur (artikel 39 van het bestreden decreet) en van afgedankte batterijen en accu's (artikel 40 van het bestreden decreet) en die zijn opgericht in de vorm van een vereniging zonder winstoogmerk.

A.2. Het belang van de verzoekende verenigingen bij de vernietiging van de bestreden bepalingen wordt niet betwist. De middelen die zij in de verschillende verzoekschriften aanvoeren, zijn gelijkkluidend.

### *Ten aanzien van de eerste twee middelen, die de bevoegdheidsverdeling betreffen*

A.3.1. Het eerste middel is afgeleid uit een schending van artikel 170, § 2, van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 11 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten en artikel 1 van de wet van 23 januari 1989 betreffende de in artikel 110, §§ 1 en 2, van de Grondwet bedoelde belastingbevoegdheid, die de grondslag vormen van het beginsel *non bis in idem*. De verzoekende partijen voeren aan dat de bestreden bepalingen een belasting invoeren op dezelfde belastbare materie als die van de federale patrimoniumtaks, ingevoerd bij de wet van 27 juni 1921, namelijk het eigen vermogen van een vereniging zonder winstoogmerk.

A.3.2. De Ministerraad ondersteunt het middel van de verzoekende partijen. Uit het beginsel *non bis in idem* vloeit voort dat de fiscale bevoegdheid van de gemeenschappen en gewesten beperkt blijft tot de fiscaal « maagdelijke materies ». De voormelde bijzondere wet van 16 januari 1989 aanvaardt enkel « het successierecht van rijksinwoners en het recht van overgang bij overlijden van niet-rijksinwoners » als gewestelijke belastingen en dus niet de « taks tot vergoeding der successierechten », door de verzoekende partijen aangeduid als de federale patrimoniumtaks, die op het eigen vermogen van een vereniging zonder winstoogmerk wordt geheven.

A.3.3. De Vlaamse Regering wijst erop dat de belastbare materie het element is dat aanleiding geeft tot de belasting. De belastbare materie van de federale patrimoniumtaks is « het willen vermijden dat een vermogen voor onbeperkte duur zou worden ondergebracht in een vzw, zonder dat successierechten worden geheven op de overgang van haar vermogen over de generaties heen ». De belastbare materie van de bestreden heffing is « het willen afbouwen van het onnodig groot geworden eigen vermogen van vzw's die enkel om decretale redenen opgericht zijn, en die enkel tot doel hebben om in naam van hun leden bepaalde afvalstromen te beheren, conform de aan die leden opgelegde vereisten ». De bestreden bepalingen belasten in 2015 (en de vier daaropvolgende jaren) niet het feit dat de vzw op 1 januari 2015 (en op 1 januari van de vier daaropvolgende jaren) bezittingen had, zoals de patrimoniumtaks dat doet. Zij belasten in 2015 (en de vier daaropvolgende jaren) het feit dat de vzw volgens de jaarrekening op 31 december 2013 een eigen vermogen had dat blijk geeft van een veel te hoge kapitaalopbouw in een vzw die enkel tot doel heeft een bepaalde afvalstroom te beheren conform de decretale bepalingen inzake de aanvaardingsplicht. Hoewel de belastbare grondslag van de ene belasting en die van de andere elkaar overlappen (het « eigen vermogen » van een vzw maakt noodzakelijk deel uit van « alle bezittingen » van een vzw), zou de belastbare materie van de betrokken belastingen dus zeer verschillend zijn.

A.3.4. Volgens de Waalse Regering zijn de zogenaamde milieubijdragen die de aangesloten producenten, op wie de aanvaardingsplicht rust, aan de beheersorganismen betalen enkel bedoeld om de beheerskosten van het betrokken afval te dekken. Zij zouden niet op wettige wijze deel kunnen uitmaken van het vermogen van die beheersorganismen aangezien zij een verrijking zonder oorzaak zijn. De Waalse Regering verwijst in dat verband naar een arrest van de Raad van State van 29 januari 2015. De belastbare grondslag van de bestreden belasting betreft de passiefzijde van de balans, terwijl de belastbare grondslag van de federale patrimoniumtaks de actiefzijde van de balans betreft.

A.4.1. Het tweede middel is afgeleid uit een schending van de artikelen 143 en 170, § 2, van de Grondwet, van artikel 1<sup>ter</sup> van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten en van het beginsel van de federale loyaliteit.

In het eerste onderdeel van het middel voeren de verzoekende partijen aan dat de gewesten hun fiscale bevoegdheid slechts kunnen uitoefenen binnen de grenzen van hun grondgebied, terwijl de belastbare grondslag en de belastbare materie *in casu* geen exclusieve of noodzakelijke band vertonen met het grondgebied van het Vlaamse Gewest. De bestreden bepalingen voeren immers een belasting in op het vermogen van de beheersorganismen die actief zijn op het gehele Belgische grondgebied. De andere gewesten zouden kunnen beslissen hetzelfde vermogen te belasten.

In het tweede onderdeel van het middel voeren de verzoekende partijen aan dat de bestreden bepalingen het evenwicht van de federale constructie verstoren en daardoor het beginsel van de federale loyaliteit schenden. De uitoefening door de gewesten van hun bevoegdheden mag niet tot gevolg hebben dat het voor een ander gewest onmogelijk of overdreven moeilijk wordt zijn eigen beleid te voeren. Door het invoeren van de bestreden belasting beperkt het Vlaamse Gewest eenzijdig het bedrag van het eigen vermogen dat de beheersorganismen voor de uitvoering van hun activiteiten kunnen besteden op het grondgebied van de drie gewesten.

A.4.2. De Ministerraad ondersteunt het middel van de verzoekende partijen. Artikel 170 van de Grondwet geeft weliswaar geen omschrijving van het territoriale toepassingsgebied van de gewestelijke fiscale decreten, maar uit artikel 134 van de Grondwet en artikel 19, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen vloeit voort dat die decreten enkel gelden binnen het territorium waarvoor de gewesten bevoegd zijn. Het territoriale aanknopingspunt moet worden bepaald op grond van de belastbare materie of de belastingplichtige. De belastingplichtigen verwerven in het voorliggende geval hun vermogen, dat de belastbare materie vormt, niet enkel in het Vlaamse Gewest maar over het gehele Belgische grondgebied.

A.4.3. Volgens de Vlaamse Regering wordt de bestreden belasting geheven op de activiteiten van de betrokken beheersorganismen op het grondgebied van het Vlaamse Gewest. De vaststelling dat die beheersorganismen hun vermogen verwerven op grond van activiteiten die ook buiten het Vlaamse Gewest plaatsvinden, zou daaraan geen afbreuk doen.

De Vlaamse Regering stelt vast dat de federale wetgever, noch de andere gewesten een belasting op het eigen vermogen op 31 december 2013 van de betreffende beheersorganismen hebben ingevoerd. De bestreden bepalingen zouden het vrij verkeer van goederen, diensten en kapitaal niet hinderen en zouden het beginsel van de federale loyaliteit niet schenden.

De Vlaamse Regering betoogt dat de zogenaamde milieubijdragen die de aangesloten producenten, op wie de aanvaardingsplicht rust, aan de beheersorganismen betalen, voor het merendeel op Vlaamse aankopen betrekking hebben en dat het Vlaamse Gewest dus ook met het merendeel van de afvalstroom wordt geconfronteerd. Een heffing van 5 keer 3 procent van het eigen vermogen zou ruimschoots minder bedragen dan de minstens 60 procent van het eigen vermogen dat op het grondgebied van het Vlaamse Gewest werd gegenereerd. Indien de andere wetgevers hun bevoegdheden op dezelfde wijze zouden willen uitoefenen, staan de bestreden bepalingen daar niet aan in de weg.

A.4.4. De vaststelling dat de activiteiten van de beheersorganismen het gehele Belgische grondgebied bestrijken, is volgens de Waalse Regering niet relevant, aangezien de milieubijdragen ter financiering van de beheersorganismen op de regelgeving van de gewesten zijn gebaseerd. De gewestelijke decreetgevers zouden het gelijkheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel eerbiedigen wanneer zij een belasting invoeren in verhouding tot het aantal inwoners van hun gewest.

*Ten aanzien van de overige middelen*

A.5.1. Het derde middel is afgeleid uit een schending van de artikelen 170 en 172 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met het rechtszekerheidsbeginsel en met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

In het eerste onderdeel van het middel voeren de verzoekende partijen aan dat de bestreden bepalingen een belasting opleggen zonder dat zij op duidelijke wijze de identiteit van de belastingplichtige bepalen. De belasting beoogt de beheersorganismen, maar de bestreden bepalingen bevatten geen omschrijving van dat begrip.

In het tweede onderdeel van het middel voeren de verzoekende partijen aan dat de bestreden bepalingen een delegatie verlenen aan de uitvoerende macht om essentiële elementen van de belasting vast te stellen. Doordat de bepalingen verwijzen naar een besluit van de Vlaamse Regering, dragen zij de bevoegdheid tot het vaststellen van de identiteit van de belastingplichtigen en het invoeren van vrijstellingen over aan die Regering.

A.5.2. Volgens de Vlaamse Regering blijkt uit de betrokken regelgeving duidelijk wat een beheersorganisme is, zodat er geen twijfel kan bestaan over de identiteit van de belastingplichtigen. Ook de overige essentiële elementen van de belasting worden uitdrukkelijk en duidelijk bepaald. De bestreden bepalingen verlenen in dat opzicht geen delegatie aan de Vlaamse Regering. De delegatie die wordt verleend, betreft enkel de aangifte, betaling, inning, invordering en controle.

A.5.3. De Ministerraad neemt geen standpunt in met betrekking tot het derde middel.

A.5.4. De Waalse Regering sluit zich aan bij het standpunt van de Vlaamse Regering.

A.6.1. Het vierde middel is afgeleid uit een schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het beginsel van niet-retroactiviteit en het rechtszekerheidsbeginsel. De verzoekende partijen voeren aan dat de bestreden belasting met terugwerkende kracht ingrijpt in een voltrokken toestand uit het verleden, namelijk het eigen vermogen zoals dat blijkt uit de neergelegde jaarrekening van 31 december 2013. De juridische gevolgen van die voltrokken toestand worden met ingang van 25 juli 2015 gewijzigd. De retroactieve werking geldt voor vijf begrotingsjaren, aangezien de belastbare materie en grondslag ongewijzigd blijven. Voor die retroactieve werking zou geen verantwoording bestaan. De in de parlementaire voorbereiding aangehaalde doelstellingen hebben enkel betrekking op de toekomst. Zij zouden evengoed met niet-retroactieve maatregelen kunnen worden nagestreefd.

A.6.2. Volgens de Vlaamse Regering wordt de retroactieve werking van de bestreden belasting verantwoord door een doelstelling van algemeen belang. Die bestaat erin dat de onnodige reserves van de betrokken vzw's, die voor een groot deel werden opgebouwd met bijdragen van de burgers, worden afgeroomd ten behoeve van de begroting van het Vlaamse Gewest, zodat ze kunnen worden aangewend voor doeleinden van algemeen belang. De vzw's zelf kunnen hun middelen immers enkel aanwenden om aan de decretale verplichtingen inzake de aanvaardingsplicht te voldoen.

A.6.3. Ook de Waalse Regering is van mening dat de retroactieve werking van de bestreden belasting door een doelstelling van algemeen belang wordt verantwoord. Zij verwijst naar het reeds vermelde arrest van de Raad van State van 29 januari 2015.

A.6.4. De Ministerraad neemt geen standpunt in met betrekking tot het vierde middel.

A.7.1. Het vijfde middel is afgeleid uit een schending van het beginsel van niet-retroactiviteit, van de artikelen 10, 11, 16 en 172 van de Grondwet en van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. De verzoekende partijen voeren aan dat de bestreden bepalingen een inmenging in het eigendomsrecht inhouden omdat zij het vermogen van de belastingplichtige beheersorganismen onderwerpen aan een belasting van 15 percent over vijf begrotingsjaren. Die belasting legt een buitensporige last op, zonder redelijke verantwoording. Zij zorgt niet voor een billijk evenwicht tussen de noodwendigheden van het algemeen belang en de noodzaak tot bescherming van het eigendomsrecht en zij respecteert evenmin het beginsel van de gelijkheid voor de openbare lasten.

A.7.2. De Vlaamse Regering merkt op dat het eigendomsrecht geen absoluut recht is en dat de reeds vermelde doelstelling van algemeen belang een inmenging in het eigendomsrecht kan verantwoorden. De bestreden belasting staat immers in een redelijk verband van evenredigheid tot het nagestreefde doel dat erin bestaat de onnodige reserves van de betrokken verenigingen af te bouwen om de aldus vrijgekomen middelen te

kunnen aanwenden voor doeleinden van algemeen belang. De vaststelling dat de verenigingen zelf reeds hebben voorzien in de vermindering van hun vermogen zou geen afbreuk doen aan de mogelijkheid van de decreetgever om die vermindering te versnellen door het invoeren van een belasting.

A.7.3. De Waalse Regering meent dat de bestreden belasting wordt geheven op een bijdrage die een buitensporige omvang heeft aangenomen in verhouding tot de taak van openbaar nut die de beheersorganismen waarnemen. Zij zouden niet, in strijd met het beginsel « de vervuiler betaalt », de grondwettelijke bescherming van die middelen kunnen genieten.

A.7.4. De Ministerraad neemt geen standpunt in met betrekking tot het vijfde middel.

A.8.1. Het zesde middel is afgeleid uit een schending van de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet. De verzoekende partijen voeren aan dat de bestreden bepalingen niet alle « beheersorganismen, zoals bedoeld in artikel 3.2.2.1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 februari 2012 » belasten, maar enkel degene die actief zijn in het kader van de aanvaardingsplicht van afgedankte elektrische en elektronische apparatuur en afgedankte batterijen en accu's. Dat verschil in behandeling zou niet redelijk verantwoord zijn.

A.8.2. Volgens de Vlaamse Regering is de bestreden belasting enkel van toepassing op de vermelde beheersorganismen omdat zij beschikken over een eigen vermogen dat significant veel hoger is dan dat van de beheersorganismen die actief zijn in andere sectoren. Voor het boekjaar 2013 bedroeg het totale vermogen van de beheersorganismen ongeveer 130 miljoen euro in de sector van de afgedankte elektrische en elektronische apparatuur en 89 miljoen in de sector van de afgedankte batterijen en accu's, tegenover 20 miljoen in de sector van de afvalbanden en nog aanzienlijk minder in de andere afvalsectoren waar de aanvaardingsplicht geldt. De afvalstroom waarvoor een beheersorganisme activiteiten uitvoert, biedt een objectief en pertinent criterium van onderscheid, dat verantwoord is in het licht van de reeds meermaals vermelde nagestreefde doelstelling.

A.8.3. Volgens de Waalse Regering bevinden de andere beheersorganismen zich niet in een vergelijkbare situatie.

A.8.4. De Ministerraad neemt geen standpunt in met betrekking tot het zesde middel.

- B -

### *Ten aanzien van de bestreden bepalingen en hun situering*

B.1.1. De bestreden bepalingen maken deel uit van hoofdstuk 5 (« Leefmilieu, natuur en energie »), afdeling 3 (« Leefmilieu en natuur »), van het Vlaamse decreet van 3 juli 2015 houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2015.

B.1.2. Artikel 39 van het voormelde decreet bepaalt :

« § 1. Op het eigen vermogen van de beheersorganismen, zoals bedoeld in artikel 3.2.2.1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 februari 2012 tot vaststelling van het Vlaams reglement betreffende het duurzaam beheer van materiaalcringen en afvalstoffen, in het kader van de aanvaardingsplicht voor afgedankte elektrische en elektronische apparatuur, overeenkomstig onderafdeling 3.4.4 van hetzelfde besluit, zoals dat blijkt uit de balans van de jaarrekening voor het jaar 2013, wordt een heffing van 3 % doorgevoerd voor de

begrotingsjaren 2015 tot en met 2019. Deze heffing wordt uiterlijk op 30 september van ieder jaar aan het Vlaamse Gewest betaald.

§ 2. Deze heffing mag niet worden doorgerekend in de milieubijdrage, zoals bedoeld in artikel 3.2.2.1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 februari 2012 tot vaststelling van het Vlaams reglement betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen.

§ 3. De Vlaamse Regering stelt de nadere regels vast met betrekking tot de aangifte, betaling en inning van de heffing en wijst de ambtenaren en contractuele personeelsleden aan die belast zijn met de inning en de invordering van de heffing en met de controle op de naleving van de verplichtingen inzake de heffing, en stelt de nadere regels met betrekking tot hun bevoegdheden vast ».

Bij artikel 170 van het decreet van 18 december 2015 houdende diverse bepalingen inzake omgeving, natuur en landbouw en energie heeft de decreetgever aan artikel 39, § 1, een tweede lid toegevoegd, dat bepaalt :

« In afwijking van het eerste lid wordt de heffing in het jaar 2015 voor 15 december betaald ».

Die toevoeging heeft geen invloed op de beroepen tot vernietiging.

B.1.3. Artikel 40 van hetzelfde decreet bepaalt :

« § 1. Op het eigen vermogen van de beheersorganismen, zoals bedoeld in artikel 3.2.2.1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 februari 2012 tot vaststelling van het Vlaams reglement betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen, in het kader van de aanvaardingsplicht voor afgedankte batterijen en accu's, overeenkomstig onderafdeling 3.4.5 van hetzelfde besluit, zoals dat blijkt uit de balans van de jaarrekening voor het jaar 2013, wordt een heffing van 3 % doorgevoerd voor de begrotingsjaren 2015 tot en met 2019. Deze heffing wordt uiterlijk op 30 september van ieder jaar aan het Vlaamse Gewest betaald.

§ 2. Deze heffing mag niet worden doorgerekend in de milieubijdrage, zoals bedoeld in artikel 3.2.2.1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 februari 2012 tot vaststelling van het Vlaams reglement betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen.

§ 3. De Vlaamse Regering stelt de nadere regels vast met betrekking tot de aangifte, betaling en inning van de heffing en wijst de ambtenaren en contractuele personeelsleden aan die belast zijn met de inning en de invordering van de heffing en met de controle op de naleving van de verplichtingen inzake de heffing, en stelt de nadere regels met betrekking tot hun bevoegdheden vast ».

B.2.1. Om preventie, hergebruik, recyclage en andere nuttige toepassingen van afvalstoffen te stimuleren, heeft de Vlaamse decreetgever bepaald dat iedere natuurlijke persoon of rechtspersoon die beroepsmatig producten ontwikkelt, vervaardigt, behandelt, verwerkt, verkoopt of invoert een « uitgebreide producentenverantwoordelijkheid » kan worden opgelegd (artikel 21, § 1, eerste lid, van het decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen).

De decreetgever beoogde daarmee te voorzien in de gedeeltelijke omzetting van de richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen (artikel 2 van hetzelfde decreet) en tegelijk bij te dragen aan het bereiken van de doelstellingen met betrekking tot duurzame ontwikkeling, als vermeld in artikel 7*bis* van de Grondwet (artikel 4 van hetzelfde decreet).

B.2.2. De Europese Unie streeft in haar milieubeleid naar een hoog niveau van bescherming, rekening houdend met de uiteenlopende situaties in de verschillende regio's van de Unie. Haar beleid berust op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden, en het beginsel dat de vervuiler betaalt (artikel 191, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie).

De voormelde richtlijn 2008/98/EG refereert aan het beginsel « de vervuiler betaalt » als een leidend beginsel op Europees en internationaal niveau. Conform dat beginsel moeten de kosten van de afvalverwijdering worden gedragen door de huidige of de vorige houder van de afvalstoffen of door de producent van het product waaruit het afval voortkomt (overweging 1). De producent en de houder van de afvalstoffen moeten het afval beheren op een manier die een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid en het milieu waarborgt (overweging 26). De invoering van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid is een van de middelen die ertoe moeten bijdragen dat bij het ontwerpen en produceren van goederen het efficiënte gebruik van grondstoffen gedurende de gehele levenscyclus van de goederen, met inbegrip van reparatie, hergebruik, demontage en recycling, ten volle in aanmerking wordt genomen en wordt gefaciliteerd, zonder dat het vrij verkeer van goederen in de interne markt in het gedrang komt (overweging 27). De kosten



dienen zo te worden berekend dat zij de reële milieukosten van de productie en het beheer van het afval weergeven (overweging 25).

Krachtens artikel 14 van de richtlijn moeten de kosten van het afvalbeheer overeenkomstig het beginsel « de vervuiler betaalt » worden gedragen door de eerste afvalproducent, de huidige of de vorige houders van afvalstoffen (lid 1). De lidstaten kunnen besluiten de kosten van het afvalbeheer geheel of gedeeltelijk te laten dragen door de producent van het product waaruit het afval is voortgekomen, en de distributeurs van een dergelijk product in deze kosten te laten delen (lid 2).

B.2.3. Zowel afgedankte elektrische en elektronische apparatuur als afgedankte batterijen en accu's behoren tot de afvalstoffen waarvoor een vorm van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid is ingevoerd (artikel 3.1.1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 februari 2012 tot vaststelling van het Vlaams reglement betreffende het duurzaam beheer van materiaalcringlopen en afvalstoffen). Voor beide categorieën van afvalstoffen wordt de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid ingevuld door middel van « de aanvaardingsplicht » (artikelen 3.4.4.1 en 3.4.5.1 van hetzelfde besluit).

De aanvaardingsplicht houdt in dat de eindverkoper, als een consument een product aanschaft, verplicht is het overeenstemmende product waarvan de consument zich ontdoet, gratis in ontvangst te nemen. De tussenhandelaars zijn verplicht de door de eindverkopers in ontvangst genomen afvalstoffen gratis te aanvaarden, in verhouding tot de door hen aan de eindverkopers gedane leveringen van producten. De producenten zijn verplicht de door de eindverkopers of door de tussenhandelaars in ontvangst genomen afvalstoffen gratis te aanvaarden en te zorgen voor de nuttige toepassing of de verwijdering ervan, in verhouding tot de door hen aan de eindverkopers of tussenhandelaars gedane leveringen van producten. Ook wanneer de consument geen vervangende producten aanschaft, moeten de eindverkoper, de tussenhandelaar en de producent de afvalstoffen waarvoor een aanvaardingsplicht geldt in beginsel gratis in ontvangst nemen (artikel 3.2.1.1, §§ 1 en 2, van hetzelfde besluit).

De wijze waarop aan de aanvaardingsplicht wordt voldaan, wordt vastgelegd in ofwel een individueel afvalpreventie- en afvalbeheerplan dat door de producenten ter goedkeuring aan de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (OVAM) wordt voorgelegd, ofwel een milieubeleidsvereenkomst zoals is bedoeld in titel VI van het decreet van 5 april 1995

houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (artikel 3.2.1.2, § 1, van hetzelfde besluit).

B.2.4. De beheersorganismen zijn verenigingen zonder winstoogmerk die, in het kader van een milieubeleidsovereenkomst zoals vermeld in B.2.3, instaan voor de inzameling van afgedankte elektrische en elektronische apparatuur of van afgedankte batterijen en accu's. Zij worden gefinancierd door middel van de zogenaamde milieubijdragen die de aangesloten producenten, op wie de aanvaardingsplicht rust, per apparaat, batterij of accu aan de beheersorganismen betalen bij het op de markt brengen van het betrokken product, en door de ledenbijdragen van de aangesloten producenten.

B.2.5. Beide bestreden bepalingen voeren een heffing in op het « eigen vermogen » van de betrokken beheersorganismen, met als enig verschil dat artikel 39 geldt in het kader van de aanvaardingsplicht van afgedankte elektrische en elektronische apparatuur, terwijl artikel 40 geldt in het kader van de aanvaardingsplicht van afgedankte batterijen en accu's. Voor het overige zijn beide bepalingen volledig gelijklopend.

Ook de beroepen tot vernietiging van de bestreden bepalingen zijn grotendeels gelijklopend, zodat zij samen worden onderzocht.

#### *Ten aanzien van de territoriale bevoegdheid*

B.3. Het Hof onderzoekt eerst het tweede middel, dat in hoofdzaak betrekking heeft op de territoriale belastingbevoegdheid van het Vlaamse Gewest. Dat middel is afgeleid uit een schending van de artikelen 143, § 1, en 170, § 2, van de Grondwet, van artikel 1<sup>ter</sup> van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten en van het beginsel van de federale loyauteit. De verzoekende partijen voeren aan dat de bestreden bepalingen een belasting invoeren die geen exclusieve of noodzakelijke band vertoont met het grondgebied van het Vlaamse Gewest (eerste onderdeel) en die, door de eenzijdige wijze waarop zij is ingevoerd, het evenwicht van de federale constructie zou verstoren (tweede onderdeel).

B.4.1. Artikel 170, § 2, van de Grondwet bepaalt :

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

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

B.4.2. Artikel 1<sup>ter</sup> van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten bepaalt :

« De uitoefening van de fiscale bevoegdheden van de gewesten als bedoeld in deze wet gebeurt met naleving van de in artikel 143 van de Grondwet bedoelde federale loyauteit en het algemeen normatief kader van de economische unie en de monetaire eenheid, alsmede van de volgende principes :

- 1° de uitsluiting van elke deloyale fiscale concurrentie;
- 2° de vermijding van dubbele belasting;
- 3° het vrij verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal.

Bij een door een overheid gegrond geacht verzoek van een belastingplichtige houdende vermijding van dubbele belasting treedt die overheid in overleg met de andere betrokken overheden teneinde de belastingheffing die strijdig is met het in het eerste lid, 2°, vermelde principe ongedaan te maken.

In het raam van het Overlegcomité als bedoeld in artikel 31 van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen wordt jaarlijks een overleg gehouden over het fiscaal beleid en over de in het eerste lid bedoelde principes ».

Die bepaling geldt enkel voor de uitoefening van de fiscale bevoegdheden van de gewesten als bedoeld in de bijzondere financieringswet. Zij geldt dus niet voor de uitoefening van hun eigen fiscale bevoegdheid, bedoeld in B.4.1, die rechtstreeks uit de Grondwet voortvloeit.

B.5. Uit de voormelde bepalingen blijkt niet het territoriale toepassingsgebied van de eigen fiscale bevoegdheid van de deelentiteiten. Wat de gewesten betreft, volgt uit artikel 19, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en uit artikel 7, tweede lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen dat hun decreten of ordonnanties slechts van toepassing zijn in het eigen gewest. Elke regeling die een wetgever uitvaardigt, moet kunnen worden gelokaliseerd

binnen het gebied waarvoor hij bevoegd is, zodat iedere concrete verhouding of situatie slechts door één enkele wetgever wordt geregeld.

B.6. Het aanknopingspunt van de belasting, zoals het in de bestreden bepalingen is opgevat, kan niet worden gelokaliseerd binnen het grondgebied waarvoor het Vlaamse Gewest bevoegd is. De belasting beoogt immers alle beheersorganismen, ongeacht waar zij zijn gevestigd, en zij treft hun gehele « eigen vermogen » en niet slechts bepaalde fondsen van de vereniging die zouden toelaten de territoriale herkomst van de erin vervatte middelen vast te stellen. De bestreden bepalingen vallen derhalve niet binnen de territoriale bevoegdheid van het Vlaamse Gewest.

Het tweede middel is gegrond.

B.7. De bestreden bepalingen dienen derhalve te worden vernietigd, zonder dat het nodig is de andere middelen te onderzoeken.

Om die redenen,

het Hof

vernietigt de artikelen 39 en 40 van het Vlaamse decreet van 3 juli 2015 houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2015.

Aldus gewezen in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 18 mei 2017.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

E. De Groot