

Rolnummers 7356, 7357 en 7358

Arrest nr. 54/2021
van 1 april 2021

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vragen betreffende artikel 35ter, § 1 en § 2, eerste lid, a), b) en c), van de wet van 26 maart 1971 « op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging », gesteld door de Rechtbank van eerste aanleg Oost-Vlaanderen, afdeling Gent.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters L. Lavrysen en F. Daoût, en de rechters T. Merckx-Van Goey, T. Giet, R. Leysen, M. Pâques en T. Detienne, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter L. Lavrysen,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging

Bij drie vonnissen van 20 januari 2020, waarvan de expedities ter griffie van het Hof zijn ingekomen op 6 februari 2020, heeft de Rechtbank van eerste aanleg Oost-Vlaanderen, afdeling Gent, de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schenden de artikelen 35ter, § 1 en 35ter, § 2, eerste lid, a) t.e.m. c) van de Oppervlaktewaterenwet, waarin de waterheffing op grond van de reguliere formule wordt berekend voor heffingsplichtigen, bedoeld in artikel 35quinquies en artikel 35septies Oppervlaktewaterenwet, die ofwel (1) aangesloten zijn op het openbaar hydrografisch net en verplicht zijn hun afvalwater zelf te zuiveren en in oppervlaktewater te lozen, ofwel (2) beschikken over een lozingsvergunning met normen voor lozen in de gewone oppervlaktewateren en die lozen in de openbare riolering die niet aangesloten is op een operationele openbare afvalwaterzuiveringsinstallatie, een kunstmatige afvoerweg voor hemelwater, of een openbare of privaatrechtelijke effluentleiding die uitmondt in oppervlaktewater, of (3) waarvan de inrichting niet gelegen is in de zone van vijftig meter rond het stelsel van de openbare riolering en collectoren dat aangesloten is op een operationele openbare afvalwaterzuiveringsinstallatie of wordt aangesloten op een openbare afvalwaterzuiveringsinstallatie op basis van het zoneringsplan, de artikelen 10 en 11 Grondwet, al dan niet samen gelezen met de artikelen 170 en 172 van de Grondwet, in zoverre geen onderscheid wordt gemaakt tussen enerzijds de exploitant die beschikt over een milieuvergunning waarvan alle componenten met betrekking tot de lozingssituatie werden uitgevoerd en anderzijds de exploitant die beschikt over een milieuvergunning, maar waarvan het onderdeel van de vergunning dat betrekking heeft op de lozingssituatie gedurende de betrokken heffingsperiode nog niet operationeel is en bijgevolg niet uitvoerbaar is ? ».

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 7356, 7357 en 7358 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- Geert Verhelst en de bvba « Verhelst Fresh », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P. Flamey, advocaat bij de balie van Antwerpen;
- de Vlaamse Milieumaatschappij, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. S. Libeer, advocaat bij de balie te Brussel;
- de Vlaamse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. S. Libeer.

Bij beschikking van 9 december 2020 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers R. Leysen en T. Giet 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 13 januari 2021 en de zaken in beraad zullen worden genomen.

Ingevolge het verzoek van een partij om te worden gehoord, heeft het Hof bij beschikking van 13 januari 2021 de dag van de terechtzitting bepaald op 3 maart 2021.

Op de openbare terechtzitting van 3 maart 2021 :

- zijn verschenen :
 - . Mr. G. Declercq, advocaat bij de balie van Antwerpen, *loco* Mr. P. Flamey, voor Geert Verhelst en de bvba « Verhelst Fresh »;
 - . Mr. S. Libeer, voor de Vlaamse Milieumaatschappij en voor de Vlaamse Regering;
- hebben de rechters-verslaggevers R. Leysen en T. Giet verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- zijn de zaken 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 de bodemgeschillen

Geert Verhelst, eerste eiser voor de verwijzende rechter, is een aardappelverwerker. Op 1 januari 2015 neemt de bvba « Verhelst Fresh », tweede eiser voor de verwijzende rechter, het bedrijf over. De exploitant heeft voor die activiteit een milieuvergunning voor een beperkte periode verkregen op 22 oktober 2012 en een definitieve milieuvergunning op 7 april 2014. Krachtens die vergunningen kan de exploitant het bedrijfsafvalwater in de Lobeek lozen, op voorwaarde dat hij over een operationele waterzuiveringsinstallatie beschikt. Die voorwaarde is sedert eind 2016 vervuld.

Voor de heffingsjaren 2014 tot 2016 dienen de eisende partijen jaarlijks een aangifte in bij de Vlaamse Milieumaatschappij voor de « heffing op de waterverontreiniging en/of grondwaterwinning ». Zij geven in die aangifte aan dat zij behoren tot de sector 19a (aardappelverwerking), dat zij voor drinkwater zijn aangesloten bij de Watergroep en dat zij in de betrokken heffingsjaren een hoeveelheid hemelwater hebben gewonnen van respectievelijk 1 643 m³, 1 214 m³ en 17 m³. Als lozingsplaats wordt in de aangiftes van 2014 en 2015 « open spreiden op veld » vermeld, terwijl in de aangifte van 2016 « gracht » wordt vermeld.

Op basis van die gegevens berekent de Vlaamse Milieumaatschappij de heffing voor de betrokken jaren en verzendt zij op 15 april 2015, 8 juni 2016 en 7 juni 2017 heffingsbiljetten met een te betalen heffing van respectievelijk 88 681,77 euro, 71 622,13 euro en 25 261,19 euro. De eisende partijen stellen bezwaren in tegen die heffingen, die de Vlaamse Milieumaatschappij bij beslissingen van 21 september 2015, 9 februari 2017 en 9 november 2017 verwerpt. De Vlaamse Milieumaatschappij benadrukt in haar beslissingen dat de eisende partijen heffingsplichtigen zijn wegens het afnemen van water van een watermaatschappij en het beschikken over een eigen winning van hemelwater, en dat de forfaitaire berekeningswijze van artikel 35septies van de wet van 26 maart 1971 « op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging » (hierna : de wet van 26 maart 1971) werd toegepast bij gebrek aan meet- en bemonsteringsresultaten.

De eisende partijen leggen verzoekschriften neer bij de Rechtbank van eerste aanleg Oost-Vlaanderen, afdeling Gent, strekkende tot vernietiging van die beslissingen. Die zaken worden naar de rol verwezen vanwege een decreetale wijziging die mogelijkwijs een invloed heeft op de berekening van de heffingen. Het betreft een wijziging van artikel 35ter, § 10, van de wet van 26 maart 1971, bij artikel 10 van het Vlaamse decreet van 23 december 2016 « houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2017 », dat voorziet in een specifieke berekeningswijze voor onvergunde lozingen. Krachtens artikel 11 van het decreet van 23 december 2016 kan

binnen het jaar na de publicatie van dat decreet een aanvraag worden ingediend met betrekking tot dossiers die nog niet zijn afgesloten.

Op 27 november 2017 dienen de eisende partijen drie afzonderlijke aanvragen in bij de Vlaamse Milieumaatschappij strekkende tot herberekening van de voormelde heffingen, zulks met toepassing van het gewijzigde artikel 35ter, § 10, van de wet van 26 maart 1971. Bij beslissingen van 22 maart 2018 wijst de Vlaamse Milieumaatschappij die aanvragen af. Zij besluit dat de afwijkende berekeningswijze voor onvergunde lozingen niet kan worden toegepast bij gebrek aan bewijsstukken van de toezichthouder en van eisers zelf inzake de begin- en einddatum van de onvergunde lozing. De eisende partijen leggen verzoekschriften neer bij de Rechtbank van eerste aanleg Oost-Vlaanderen, afdeling Gent, waarbij de vernietiging van die beslissingen wordt gevorderd.

De verwijzende rechter voegt, per heffingsjaar, de zaak inzake de initiële vaststelling van de waterheffing samen met de zaak inzake de herberekening van de waterheffing. De verwijzende rechter stelt vast dat de eisers overeenkomstig artikel 35bis, § 3, van de wet van 26 maart 1971 heffingsplichtigen zijn, omdat zij regenwater of grondwater winnen. Wat het verzoek tot herberekening overeenkomstig het gewijzigde artikel 35ter, § 10, van de wet van 26 maart 1971 betreft, stelt de Rechtbank vast dat er inderdaad onvergunde lozingen hebben plaatsgevonden. Vermits er geen objectieve gegevens voorliggen inzake de begin- en einddatum van de onvergunde lozingen en de illegale lozing niet werd gemeld, besluit de verwijzende rechter dat de heffing niet kan worden herberekend overeenkomstig het gewijzigde artikel 35ter, § 10. De eisende partijen werpen vervolgens op dat de Vlaamse Milieumaatschappij hen ten onrechte aanziet als heffingsplichtigen die afvalwater lozen overeenkomstig de verleende milieuvergunningen en hen belast volgens de « reguliere formule, ofschoon er in werkelijkheid sprake was van een nog niet-uitvoerbare milieuvergunning ». De Vlaamse Milieumaatschappij zou aldus een te ruime interpretatie geven aan de categorieën van heffingsplichtigen die zijn vermeld in artikel 35ter, § 2, eerste lid, a) tot c), van de wet van 26 maart 1971 en die in aanmerking komen voor een waterheffing overeenkomstig de reguliere heffingsformule van artikel 35ter, § 1. Die interpretatie zou afbreuk doen aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 170 en 172 van de Grondwet, omdat een inrichting die beschikt over een lozingsvergunning die nog niet uitvoerbaar is, op dezelfde wijze wordt behandeld als een inrichting die beschikt over een uitvoerbare lozingsvergunning. Het is in die omstandigheden dat de verwijzende rechter heeft beslist de bovenvermelde prejudiciële vraag te stellen.

III. *In rechte*

- A -

A.1.1. De eisende partijen voor de verwijzende rechter benadrukken voorafgaandelijk dat de verwijzende rechter in zijn tussenvonnissen nog geen definitieve beslissing heeft genomen over het al dan niet toepasselijk zijn van de berekeningsformule voor onvergunde lozingen, die is neergelegd in artikel 35ter, § 10, van de wet van 26 maart 1971. De verwijzende rechter heeft louter vastgesteld dat de duur van de onvergunde lozing niet objectief werd vastgesteld, noch door de Vlaamse Milieumaatschappij, noch door de milieu-inspectie. Indien de prejudiciële vraag bevestigend wordt beantwoord, zal het verwijzende rechtscollege moeten vaststellen dat de Vlaamse Milieumaatschappij op ongrondwettige wijze toepassing heeft gemaakt van de berekeningsformule voor vergunde lozingen (artikel 35ter, § 1 en § 2, eerste lid, b)), terwijl zij toepassing had moeten maken van de berekeningsformule voor onvergunde lozingen (artikel 35ter, § 10).

A.1.2. De eisende partijen voor de verwijzende rechter voeren aan dat er in de prejudiciële vraag sprake is van twee categorieën van heffingsplichtigen : de heffingsplichtigen die overeenkomstig hun lozingsvergunning lozen en de heffingsplichtigen die onvergund lozen omdat hun lozingsvergunning nog niet uitvoerbaar is. Krachtens de in het geding zijnde bepaling, in de interpretatie daarvan door de verwijzende rechter, worden zij op gelijke wijze belast overeenkomstig de formule vervat in artikel 35ter, § 1, waarbij het eenheidstarief van artikel 35ter, § 2, wordt gehanteerd en de vuilvracht wordt berekend aan de hand van de forfaitaire berekeningsmethode bij gebrek aan meet- en bemonsteringscampagnes. Aldus wordt voor de berekening van de heffing louter rekening gehouden met het feit dat beide categorieën van heffingsplichtigen beschikken over een lozingsvergunning (administratieve gelijkheid), waarbij geen rekening wordt gehouden met het al dan niet uitvoerbaar zijn van de lozingsvergunning in het betrokken heffingsjaar, en evenmin met de werkelijke lozings situatie. In die interpretatie is de in het geding zijnde bepaling niet redelijk verantwoord, nu zij geen

rekening houdt met de verregaande gevolgen van de betwiste maatregel, noch met de mate waarin de heffingsplichtige aan de vervuiling bijdraagt. In ieder geval is er geen redelijk verband van evenredigheid tussen het aangewende middel en het beoogde doel.

Het al dan niet uitvoerbare karakter van de lozingsvergunning in het betrokken heffingsjaar is nochtans een pertinent criterium van onderscheid bij het vestigen van de waterheffing, nu dit mede bepalend is voor de mate waarin de heffingsplichtige bijdraagt aan de waterverontreiniging waartegen de belasting opkomt. In zoverre artikel 35ter, § 1 en § 2, eerste lid, a) tot c), aldus wordt geïnterpreteerd dat het louter voorhanden zijn van een lozingsvergunning volstaat om beschouwd te worden als een heffingsplichtige in de zin van artikel 35ter, § 1 en § 2, eerste lid, b), waarbij het irrelevant is of die vergunning al dan niet uitvoerbaar is, is die bepaling niet pertinent om het beoogde doel van bescherming van een gezond leefmilieu te bereiken.

Daarenboven heeft de in het geding zijnde bepaling, in die interpretatie, onevenredige gevolgen. Heffingsplichtigen die niet beschikken over een uitvoerbare lozingsvergunning vallen van rechtswege onder de forfaitaire berekeningsmethode. Zij moeten immers overgaan tot onvergonde lozingen, hetgeen meet- en bemonsteringscampagnes uitsluit. De toepassing, op heffingsplichtigen die niet beschikken over een uitvoerbare lozingsvergunning, van de algemene heffingsformule voor vergunde lozingen (waarbij weliswaar het verlaagde eenheidstarief wordt gebruikt doch de vervuilingseenheden worden vastgesteld aan de hand van de forfaitaire berekeningsmethode) heeft een onevenredige weerslag op de berekening van de heffing. Nochtans kunnen andere middelen worden aangewend die minder ingrijpend zijn op het vlak van de berekening van de waterheffing en die nauwer aansluiten bij de werkelijke lozingsituatie. Aldus zou toepassing kunnen worden gemaakt van de berekeningsformule voor onvergonde lozingen die is neergelegd in artikel 35ter, § 10, hetgeen zou resulteren in een lagere waterheffing.

De eisende partijen besluiten dat de gelijke behandeling van heffingsplichtigen die beschikken over een lozingsvergunning, zonder dat rekening wordt gehouden met de uitvoerbaarheid daarvan, het gelijkheidsbeginsel schendt, doordat een heffingsplichtige onevenredig zwaar wordt belast in verhouding tot hetgeen hij heeft bijgedragen tot de vervuiling die met de waterheffing wordt bestreden.

A.1.3. In ondergeschikte orde, indien het Hof zou aannemen dat de berekeningsformule van artikel 35ter, § 10, voor onvergonde lozingen niet van toepassing is op een heffingsplichtige die voor het betrokken heffingsjaar beschikte over een niet-uitvoerbare lozingsvergunning, dient volgens de eisende partijen voor de verwijzende rechter te worden vastgesteld dat de wet van 26 maart 1971 een leemte bevat die niet kan worden opgevuld door toepassing te maken van artikel 35ter, § 1 en § 2, eerste lid, a) tot c). Om die leemte te verhelpen, dient de waterheffing zodanig te worden berekend dat die heffing zo nauw mogelijk aansluit bij de werkelijke situatie van de heffingsplichtige, met name door *in concreto* na te gaan welk soort lozing in het betrokken heffingsjaar heeft plaatsgevonden en welke berekeningsformule in de wet van 26 maart 1971 hier het meest bij aansluit.

A.1.4. In uiterst ondergeschikte orde, indien het Hof zou aannemen dat de waterheffing voor een heffingsplichtige die voor het betrokken heffingsjaar beschikte over een niet-uitvoerbare lozingsvergunning, niet kan worden berekend volgens de berekeningsformule van artikel 35ter, § 10, voor onvergonde lozingen bij gebrek aan voldoende objectieve gegevens en dat de waterheffing noodgedwongen dient te worden berekend op grond van de algemene heffingsformule van artikel 35ter, § 1, met toepassing van de forfaitaire berekeningsmethode, dient die werkwijze volgens de eisende partijen voor de verwijzende rechter te worden beschouwd als een *ultimum remedium*. Aldus zou de in het geding zijnde bepaling slechts grondwetsconform zijn indien zij in die zin wordt geïnterpreteerd dat slechts de niet-uitvoerbaarheid van een lozingsvergunning buiten beschouwing kan worden gelaten en de waterheffing kan worden berekend op grond van de algemene heffingsformule met toepassing van de forfaitaire berekeningsmethode, voor zover op absolute en definitieve wijze vaststaat dat de benodigde gegevens of parameters voor het vestigen van de waterheffing volgens de werkelijke lozingsituatie van de heffingsplichtige ontbreken.

A.2.1. De Vlaamse Milieumaatschappij betwist de stelling van de eisende partijen dat de verwijzende rechter nog niet definitief zou hebben beslist dat de heffing in de drie betrokken heffingsjaren niet kan worden berekend op grond van artikel 35ter, § 10, van de wet van 26 maart 1971. Zij miskennen aldus de duidelijke tekst van de verwijzingsvonnissen, waarin de verwijzende rechter besluit dat « de herberekening overeenkomstig het gewijzigde artikel 35ter, § 10 (decreet van 23.12.2016) niet kan worden toegepast in het voorliggende geschil ». Het is om die reden dat de Vlaamse Milieumaatschappij de heffing voor de betrokken heffingsjaren enkel nog kon berekenen op grond van artikel 35septies van dezelfde wet.

A.2.2. De Vlaamse Milieumaatschappij stelt dat de verwijzende rechter in de prejudiciële vraag allerlei bepalingen vermengt, waardoor de prejudiciële vraag in feite verkeerd gesteld lijkt te zijn.

Het in het geding zijnde artikel 35ter, § 1, bepaalt hoe de heffing moet worden berekend voor alle heffingsplichtigen, zonder daarbij een onderscheid te maken tussen verschillende categorieën van heffingsplichtigen. Evenmin maakt artikel 35ter, § 2, een onderscheid inzake het toepassingsgebied van die « reguliere berekening ». Die bepaling betreft louter de tarieven die moeten worden toegepast per vervuilingseenheid, en geenszins de categorieën van heffingsplichtigen. In de prejudiciële vraag worden evenwel drie subgroepen van heffingsplichtigen vermeld, waarbij telkens hun lozingssituatie wordt benadrukt. De verwijzende rechter stelt vervolgens vast dat geen onderscheid wordt gemaakt tussen die drie subgroepen, enerzijds, en de situatie van de eisers, anderzijds.

Volgens de Vlaamse Milieumaatschappij dient de vraag te worden gesteld wat de concrete situatie van de eisende partijen is, evenals wat de relevantie daarvan is. De verwijzende rechter heeft vastgesteld dat de eisers heffingsplichtigen zijn, nu zij water verbruiken én lozen, evenals dat zij grootverbruikers zijn en geen nullozers. Gezien het statuut van heffingsplichtige/grootverbruiker, dient voor de berekening van de heffing te worden nagegaan of de heffingsplichtigen al dan niet beschikten over meet- en bemonsteringsresultaten van het afvalwater. Het wordt niet betwist dat dit niet het geval is. Bijgevolg behoren de eisende partijen voor de verwijzende rechter ontegensprekelijk tot de categorie van heffingsplichtigen waarvoor artikel 35septies van de wet van 26 maart 1971 van toepassing is, op grond waarvan de heffing wordt berekend op basis van het volume opgenomen grondwater, gecombineerd met omzettingcoëfficiënten. De hoeveelheid geloosd water wordt in die formule niet in aanmerking genomen als parameter. De concrete lozingssituatie of vergunningssituatie is volkomen irrelevant bij de toepassing van die bepaling.

Volgens de Vlaamse Milieumaatschappij betreft de prejudiciële vraag aldus niet artikel 35ter, § 1 en § 2, eerste lid, a) tot c), dat louter het algemeen referentiekader uitmaakt, doch wel artikel 35septies. Die bepaling wordt in onderhavig geval louter subsidiair als berekeningssysteem toegepast. De verwijzende rechter bevestigde immers dat de eisende partijen illegale lozers zijn, waardoor in beginsel artikel 35ter, § 10, had moeten worden toegepast. Het is aan de houding van de eisende partijen te wijten dat die bepaling niet kan worden toegepast, nu zij de lozing niet meldden aan de Vlaamse Milieumaatschappij, noch objectiveerbare vaststellingen deden. Vermits die bepaling niet kan worden toegepast overeenkomstig de definitieve beslissing van de verwijzende rechter, maar de eisende partijen wel heffingsplichtig zijn én ze ook vervuilen, is de enige overblijvende berekeningsmethode die van artikel 35septies. De eisende partijen kunnen de toepassing van dat subsidiaire berekeningssysteem vermijden, door ervoor te zorgen dat ze in het bezit zijn van de benodigde documenten voor de toepassing van artikel 35ter, § 10.

A.2.3. In zoverre de prejudiciële vraag het tarief betreft dat krachtens artikel 35ter, § 2, per vervuilingseenheid moet worden toegepast ten aanzien van de verschillende heffingsplichtigen, stelt de Vlaamse Milieumaatschappij dat die bepaling inderdaad twee basiseenheidstarieven invoert : een tarief voor de heffingsplichtigen bedoeld in artikel 35ter, § 2, eerste lid, a) tot c) (de zogenaamde « oppervlaktewaterlozers »), en een hoger tarief voor alle « andere heffingsplichtigen ». De *ratio legis* voor dat onderscheid is evident : oppervlaktewaterlozers genieten een lager tarief omdat hun afvalwater op een meer doorgedreven wijze dient te worden gezuiverd alvorens het te mogen lozen in oppervlaktewater. De decreetgever wil aldus ongezuiverde lozingen ontmoedigen.

De eisende partijen in de zaak voor de verwijzende rechter voeren ten onrechte aan dat de regeling van artikel 35ter, § 2, discriminatoir is in zoverre er geen bijzondere categorie bestaat voor hun « specifieke » vergunningssituatie. De eisende partijen hebben een vergunning voor het lozen van bedrijfsafvalwater waarvan het onderdeel betreffende de aardappelschilbedrijvigheid slechts uitvoerbaar wordt wanneer de waterzuiveringsinstallatie volledig in werking is. Voor de betrokken heffingsjaren was dit nog niet het geval, en loosden de eisende partijen het ongezuiverde water derhalve op akkers en weiden. Zij bevinden zich aldus niet in de situatie van de in artikel 35ter, § 2, eerste lid, a) tot c), bedoelde oppervlaktewaterlozers of ermee gelijkgestelden, maar wel in de situatie van de « andere heffingsplichtigen » die ongezuiverd lozen en die daarvoor een hoger heffingstarief opgelegd krijgen. De wetgeving en de toepassing ervan *in concreto* zijn dus coherent.

A.3. De Vlaamse Regering verzoekt het Hof de prejudiciële vraag ontkennend te beantwoorden, en verwijst met betrekking tot de situering van de zaak en de argumentatie in rechte naar de uiteenzetting van de Vlaamse Milieumaatschappij.

- B -

B.1. De prejudiciële vraag betreft artikel 35ter, § 1 en § 2, eerste lid, a) tot c), van de wet van 26 maart 1971 « op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging », zoals het in het Vlaamse Gewest van toepassing was voor de heffingsjaren 2014 tot 2016. Die bepaling legde de wijze vast waarop het bedrag van de heffing op de waterverontreiniging werd bepaald.

B.2.1. De milieuheffingen op de waterverontreiniging werden, wat het Vlaamse Gewest betreft, geregeld in hoofdstuk IIIbis van de voormelde wet van 26 maart 1971, getiteld « Bijzondere bepalingen voor het Vlaamse Gewest inzake heffingen op de waterverontreiniging ».

Artikel 35bis, § 1, van die wet bepaalde dat de Vlaamse Milieumaatschappij belast was met de vestiging, de inning en de invordering van de heffing op de waterverontreiniging en met de controle op de naleving van de verplichtingen inzake de heffing. Krachtens artikel 35bis, § 3, eerste lid, van dezelfde wet was iedereen die in Vlaanderen water afnam van een openbare watervoorzieningsmaatschappij en/of beschikte over een eigen waterwinning en/of afvalwater loosde, ongeacht de herkomst van het water, heffingsplichtig.

Artikel 35ter, § 1, bepaalde dat het bedrag van de heffing werd vastgesteld als volgt : $H = N \times T$, waarin H stond voor het bedrag van de verschuldigde heffing voor de waterverontreiniging, N voor de vuilvracht uitgedrukt in vervuilingseenheden, berekend volgens een van de in de afdelingen 3, 4, 5 en 6 van de wet bepaalde berekeningsmethoden, veroorzaakt in het jaar voorafgaand aan het heffingsjaar, en T voor het in paragraaf 2 vermelde bedrag van het eenheidstarief van de heffing.

B.2.2. Artikel 35ter, § 2, van de wet voorzag in twee verschillende eenheidstarieven : een lager eenheidstarief voor de in het eerste lid, a) tot c), vermelde categorieën van heffingsplichtigen die beschikken over een vergunning met normen voor lozen in oppervlaktewater en de daarmee gelijkgestelden, en een hoger eenheidstarief voor « alle andere heffingsplichtigen » (tweede lid).

Naar gelang van de situatie van de heffingsplichtige voorzag de wet in verschillende formules om het aantal vervuilingseenheden te berekenen. Voor de zogenaamde kleine verbruikers werd de vuilvracht in beginsel berekend op grond van het waterverbruik (artikel 35^{quater}). Voor de grootverbruikers gebeurde dit op basis van meet- en bemonsteringsresultaten van het door hen geloosde afvalwater, dit wil zeggen op de werkelijke vuilvracht van het water (artikel 35^{quinquies}). Indien de gegevens met betrekking tot het geloosde afvalwater die nodig waren voor de toepassing van die methode, niet of onvolledig voorhanden waren, werd de vuilvracht berekend op basis van omzettingscoëfficiënten (artikel 35^{septies}). Die forfaitaire berekeningsmethode hield, voor het berekenen van de vuilvracht, rekening met het gefactureerde waterverbruik alsook met het op andere wijze ontvangen water.

B.2.3. Artikel 35^{ter}, § 10, van de wet van 26 maart 1971, zoals ingevoegd bij artikel 65 van het Vlaamse decreet van 21 december 2012 en vervangen bij artikel 10 van het Vlaamse decreet van 23 december 2016, voorzag, in geval van een onvergunde lozing, in een aangepaste berekeningsformule voor de berekening van de heffing voor de periode waarin die lozing zich voordeed. Opdat die bepaling kon worden toegepast, diende er een schriftelijke melding van de heffingsplichtige aan de Vlaamse Milieumaatschappij of aan de toezichthouder bevoegd voor milieuhandhaving voorhanden te zijn waarin de datum van aanvang van de lozing was opgenomen, dan wel een proces-verbaal van overtreding of een vaststellingsverslag waarin de datum van vaststelling van de lozing was vermeld. Voorts diende de stopzetting van de onvergunde lozing te zijn vastgesteld door de bevoegde ambtenaren van de Vlaamse Milieumaatschappij of de toezichthouder bevoegd voor milieuhandhaving, met mogelijkheid voor de heffingsplichtige om het bewijs van een andere datum te leveren.

B.2.4. De voormelde bepalingen van de wet van 26 maart 1971 « op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging » en van het decreet van 24 januari 1984 « houdende maatregelen inzake het grondwaterbeheer » zijn, met ingang van 1 januari 2019, opgeheven bij de artikelen 4 en 6 van het decreet van 30 november 2018 « tot bekrachtiging van de coördinatie van de waterregelgeving in het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid en tot opheffing van de gecoördineerde regelgeving ».

Die opheffing heeft geen weerslag op het onderwerp van de prejudiciële vraag.

B.3. Uit de verwijzingsbeslissingen blijkt dat *in casu* heffingsplichtigen worden geviseerd die in de betrokken heffingsjaren onvergund hebben geloosd en ten aanzien van wie, voor het vaststellen van het bedrag van de heffing op de waterverontreiniging, door de Vlaamse Milieumaatschappij werd vastgesteld dat geen toepassing kon worden gemaakt van artikel 35^{ter}, § 10, bij gebrek aan objectieve gegevens inzake de begin- en einddatum van de onvergunde lozing, en dienvolgens toepassing werd gemaakt van de forfaitaire berekeningsmethode van artikel 35^{septies} van de wet van 26 maart 1971, omdat geen of onvolledige meet- en bemonsteringsgegevens voorhanden zijn.

Het Hof beperkt zijn onderzoek tot die hypothese.

B.4.1. De verwijzende rechter vraagt het Hof of artikel 35^{ter}, § 1 en § 2, eerste lid, a) tot c), van de wet van 26 maart 1971 bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 170 en 172 van de Grondwet, « in zoverre geen onderscheid wordt gemaakt tussen enerzijds de exploitant die beschikt over een milieuvergunning waarvan alle componenten met betrekking tot de lozingsituatie werden uitgevoerd en anderzijds de exploitant die beschikt over een milieuvergunning, maar waarvan het onderdeel van de vergunning dat betrekking heeft op de lozingsituatie gedurende de betrokken heffingsperiode nog niet operationeel is en bijgevolg niet uitvoerbaar is ».

B.4.2. In de interpretatie van de verwijzende rechter maakt het in het geding zijnde artikel 35^{ter}, §§ 1 en 2, van de wet van 26 maart 1971 voor de berekening van de heffing op de waterverontreiniging geen onderscheid tussen heffingsplichtigen die over een milieuvergunning voor de lozing van afvalwater beschikken, naargelang dat onderdeel van de vergunning al dan niet uitvoerbaar is.

B.5.1. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Dat beginsel verzet er zich overigens tegen dat categorieën van personen, die zich ten aanzien van de betwiste maatregel in wezenlijk verschillende situaties bevinden, op identieke wijze worden behandeld, zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.5.2. Artikel 172, eerste lid, van de Grondwet vormt, in fiscale aangelegenheden, een bijzondere toepassing van het in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet vervatte beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

B.5.3. Noch uit de bewoordingen van de prejudiciële vraag, noch uit de motieven van de verwijzingsbeslissingen kan worden afgeleid op welke wijze de in het geding zijnde bepaling afbreuk zou doen aan artikel 170 van de Grondwet.

In zoverre zij betrekking heeft op de inachtneming van die bepaling van de Grondwet, is de prejudiciële vraag bijgevolg niet ontvankelijk.

B.5.4. Het Hof kan een gelijke behandeling slechts afkeuren wanneer twee categorieën van personen die zich ten aanzien van de betwiste maatregel in wezenlijk verschillende situaties bevinden, op identieke wijze worden behandeld, zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat.

B.6.1. De milieuheffingen op de waterverontreiniging beogen, enerzijds, een beperking van de vervuiling van het water en, anderzijds, de financiering en verdeling van de geldelijke lasten ten gevolge van de milieuvervuiling, overeenkomstig het beginsel « de vervuiler betaalt ».

In de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet dat heeft geleid tot het decreet van 21 december 1990 « houdende begrotingstechnische bepalingen alsmede bepalingen tot begeleiding van de begroting 1991 », waarbij hoofdstuk III*bis* inzake de heffingen op de waterverontreiniging in de wet van 26 maart 1971 werd ingevoegd, werd ter zake gesteld :

« Milieuheffingen zijn derhalve niet alleen een middel om de collectieve maatregelen ter bestrijding van de milieuverontreiniging geheel of gedeeltelijk te bekostigen, maar ook en vooral een beleidsinstrument om de vervuilers ertoe aan te zetten de door hen veroorzaakte verontreiniging aan de bron te beperken » (*Parl. St.*, Vlaamse Raad, 1990-1991, nr. 424/1, p. 10).

B.6.2. Een heffing ingegeven door het principe « de vervuiler betaalt » neemt het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie alleen dan in acht wanneer zij diegenen belast die vervuilen en wanneer zij rekening houdt met de mate waarin elke heffingsplichtige aan de hinder bijdraagt waartegen de belasting tracht op te komen.

B.6.3. Wanneer, bij de berekening van de heffing, geen rekening zou worden gehouden met de mate waarin de heffingsplichtige aan de hinder bijdraagt, zou de maatregel bijgevolg onevenredig zijn ten aanzien van de met die heffing nagestreefde doelstelling van bescherming van een gezond leefmilieu.

B.7.1. In tegenstelling tot hetgeen de verwijzende rechter aanneemt, wordt bij het in het geding zijnde artikel 35*ter* van de wet van 26 maart 1971 wel degelijk een onderscheid gemaakt tussen de heffingsplichtigen die over een milieuvergunning voor de lozing van afvalwater beschikken naargelang dat onderdeel van de vergunning al dan niet uitvoerbaar is.

Aldus wordt de heffing, voor de heffingsplichtigen die over een uitvoerbare milieuvergunning voor de lozing beschikken, berekend overeenkomstig de algemene formule die is neergelegd in artikel 35*ter*, § 1, van de wet van 26 maart 1971, waarbij de in vervuilingseenheden uitgedrukte vuilvracht wordt vermenigvuldigd met het bedrag van het eenheidstarief van de heffing. Die heffingsplichtigen genieten het verlaagde eenheidstarief dat is neergelegd in artikel 35*ter*, § 2, eerste lid, in zoverre zij behoren tot de in die bepaling vermelde categorieën van heffingsplichtigen – waarnaar in de prejudiciële vraag wordt verwezen – die beschikken over een vergunning met normen voor lozen in oppervlaktewater en de daarmee gelijkgestelden.

Voor de heffingsplichtigen die niet beschikken over een uitvoerbare milieuvergunning wat de lozing betreft, geldt in beginsel de afwijkende berekeningsformule die is neergelegd in artikel 35*ter*, § 10, van de wet van 26 maart 1971 voor « onvergunde lozingen ». Die berekeningsformule kan evenwel enkel worden toegepast indien er een schriftelijke melding

van de heffingsplichtige aan de Vlaamse Milieumaatschappij of aan de toezichthouder bevoegd voor milieuhandhaving voorhanden is waarin de datum van aanvang van de lozing is opgenomen, dan wel een proces-verbaal van overtreding of een vaststellingsverslag waarin de datum van vaststelling van de lozing is vermeld. Voorts dient de stopzetting van de onvergunde lozing te zijn vastgesteld door de bevoegde ambtenaren van de Vlaamse Milieumaatschappij of de toezichthouder bevoegd voor milieuhandhaving, met mogelijkheid voor de heffingsplichtige om het bewijs van een andere datum te leveren. Bij ontstentenis van die gegevens dient toepassing te worden gemaakt van de algemene formule die is neergelegd in artikel 35ter, § 1. In dat geval geldt niet het eenheidstarief dat is bepaald in artikel 35ter, § 2, eerste lid, voor de daarin vermelde categorieën van heffingsplichtigen waarnaar in de prejudiciële vraag wordt verwezen, doch wel het hogere eenheidstarief dat krachtens artikel 35ter, § 2, tweede lid, geldt voor de andere heffingsplichtigen. De berekening van de vervuilingseenheden gebeurt in principe op basis van meet- en bemonsteringsresultaten van het door hen geloosde afvalwater, dit wil zeggen op basis van de werkelijke vuilvracht van het water (artikel 35quinquies). Heffingsplichtigen die de toepassing wensen van die berekeningsmethode, moeten zelf zorgen voor meet- en bemonsteringsresultaten afkomstig van een op eigen initiatief uitgevoerde meetcampagne door een door de Regering erkend laboratorium. Het is slechts indien die benodigde gegevens met betrekking tot het geloosde afvalwater niet of onvolledig voorhanden zijn, dat de vuilvracht wordt berekend op basis van de omzettingscoëfficiënten (artikel 35septies), waarbij gebruik wordt gemaakt van de forfaitaire formules die uitgaan van het gefactureerde waterverbruik en het op andere wijze gewonnen water.

B.7.2. Derhalve worden de in de prejudiciële vraag vermelde categorieën van heffingsplichtigen niet op identieke wijze behandeld, en wordt bij de berekening van de heffing in principe rekening gehouden met de mate waarin de heffingsplichtige aan de hinder bijdraagt.

B.8. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 35^{ter}, § 1 en § 2, eerste lid, a) tot c), van de wet van 26 maart 1971 « op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging », zoals het van toepassing was in het Vlaamse Gewest voor de heffingsjaren 2014 tot 2016, schendt de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet niet.

Aldus gewezen in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 1 april 2021.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschaut

L. Lavrysen