

OFFICIELE BERICHTEN — AVIS OFFICIELS

ARBITRAGEHOF

[C - 2002/21366]

Uittreksel uit arrest nr. 85/2002 van 8 mei 2002

Rolnummer 2222

In zake : de prejudiciële vragen betreffende diverse bepalingen van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging, zoals gewijzigd en aangevuld bij diverse decreten van het Vlaamse Gewest, gesteld door de Rechtbank van eerste aanleg te Dendermonde.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters A. Arts en M. Melchior, en de rechters L. François, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Moerman en E. Derycke, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter A. Arts,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. *Onderwerp van de prejudiciële vragen*

Bij vonnis van 28 juni 2001 in zake de c.v. Intercommunale voor slib- en vuilverwijdering van Antwerpse gemeenten (ISVAG) tegen de Vlaamse Milieumaatschappij, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 12 juli 2001, heeft de Rechtbank van eerste aanleg te Dendermonde de volgende prejudiciële vragen gesteld :

« 1. Schendt artikel 35 *quinquiesdecies* van de wet van 26 maart 1971, zoals gewijzigd bij het programmadecreet van 6 juli 1994, de beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie, neergelegd in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, eventueel in samenhang gelezen met artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en met het algemeen rechtsbeginsel betreffende de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechter doordat het, enerzijds, in eerste aanleg van de belastingplichtige inzake heffing ter bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging een rechter toewijst die, in de persoon van de adjunct-leidende ambtenaar van de Maatschappij, in werkelijkheid een lid van de Vlaamse Milieumaatschappij en bijgevolg een orgaan van de openbare macht is, die partij is in het geding, terwijl aan de rechtzoekende in andere aangelegenheden betreffende politieke rechten een rechter wordt toegewezen die, hoewel hij niet noodzakelijkerwijze tot de rechterlijke orde behoort, toch geen orgaan is van een van de partijen in het geding; en doordat evenmin, anderzijds, bepalingen zijn voorzien die de mogelijkheid tot wraking van de adjunct-leidend ambtenaar van de Maatschappij voorzien, noch een wrakingsprocedure organiseren, terwijl tegen iedere andere rechter van de rechterlijke of administratieve orde die optreedt in een geschil betreffende de subjectieve rechten, een dergelijke procedure wel kan worden ingesteld, met name met toepassing van de artikelen 2 en 828 e.v. van het Gerechtelijk Wetboek ?

2. Is artikel 35 *quinquiesdecies*, § 3, eerste lid, van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging, ingevoerd door artikel 5 van het decreet van 6 juni [lees : juli] 1994 houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 1994 (*Belgisch Staatsblad* van 23 september 1994, p. 24246), dat luidt als volgt : ' De persoon die een bezwaarschrift, zoals bedoeld in paragraaf 1, indiende, of een advocaat door hem gemachtigd, kan tegen de beslissing genomen door de ambtenaar van de Maatschappij, bedoeld in paragraaf 2, een voorziening indienen bij het Hof van Beroep van het gebied waar het kantoor gelegen is, waar de belasting is of moet worden geïnd ', strijdig met de artikelen 13 en 146 van de Grondwet, namelijk in zoverre artikel 35 *quinquiesdecies*, § 3, eerste lid, van de voornoemde wet, de materiële en territoriale bevoegdheid van de rechtbanken bepaalt en aldus een aangelegenheid regelt die tot de bevoegdheid van de nationale wetgever behoort, zonder zich te kunnen beroepen op artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen ?

3. Is artikel 35 *quinquiesdecies*, § 3, tweede lid, van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging, ingevoerd door artikel 5 van het decreet van 6 juni [lees : juli] 1994 houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 1994 (*Belgisch Staatsblad* van 23 september 1994, p. 24246), en dat als volgt luidt : ' De eiser mag aan het Hof van Beroep bezwaren onderwerpen die noch in het bezwaarschrift werden geformuleerd, noch ambtshalve door de directeur of de door hem gedelegeerde ambtenaar werden onderzocht, voor zover zij een overtreding van de wet of een schending van de op straffe van nietigheid voorgeschreven procedurevormen aanvoeren ', strijdig met artikel 146 van de Grondwet, namelijk in zoverre artikel 35 *quinquiesdecies*, § 3, tweede lid, van de voornoemde wet, de procedureregels voor de rechtbanken en hoven bepaalt en aldus een aangelegenheid regelt die tot de residuaire bevoegdheid van de nationale wetgever behoort, zonder zich te kunnen beroepen op artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen ?

4. Is artikel 35 *quinquiesdecies*, § 4, van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging, ingevoerd door artikel 5 van het decreet van 6 juni [lees : juli] 1994 houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 1994 (*Belgisch Staatsblad* van 23 september 1994, p. 24246), [...] dat luidt als volgt : ' De eiser die gebruik wenst te maken van nieuwe stukken, is gehouden deze geïnventariseerd neer te leggen ter griffie van het Hof van Beroep, binnen zestig dagen na neerlegging van de uitgifte en van de stukken bedoeld in § 3, vijfde lid, door de gemachtigde ambtenaar van de Maatschappij ' strijdig met artikel 146 van de Grondwet, namelijk in zoverre artikel 35 *quinquiesdecies*, § 4, van voornoemde wet, de materiële bevoegdheid van de rechtbanken bepaalt en aldus een aangelegenheid regelt die tot de bevoegdheid van de nationale wetgever behoort, zonder zich te kunnen beroepen op artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen ?

5. Schendt de bepaling van artikel 35 *quinquiesdecies* van de wet van 26 maart 1971, zoals gewijzigd bij decreet van 25 juni 1992, artikel 146 van de Grondwet in zoverre het de materiële en territoriale bevoegdheid van de rechtbank bepaalt en aldus een aangelegenheid regelt die door artikel 146 van de Grondwet aan de federale wetgever voorbehouden werd doordat aan de door de Executieve aangewezen ambtenaar de bevoegdheid wordt verleend om te bepalen op welke wijze tegen zijn beslissing gewezen op het bezwaarschrift in rechte kan worden opgekomen en waarbij deze ambtenaar gebruik maakt van de door het decreet aan hem toevertrouwde bevoegdheid en in kennisgeving aan de belastingplichtige stelt dat zijn beslissing voor het Vredegerecht van Aalst, tweede kanton, en de Rechtbank van eerste aanleg te Dendermonde, kan worden betwist ?

6. Schenden de bepalingen met betrekking tot de oppervlaktewaterheffingen zoals ingevoerd bij decreet van 20 december 1989 en nadien gewijzigd door de decreten van 21 december 1990, 25 juni 1992, 18 december 1992, 22 december 1993, 6 juni [lees : juli] 1994, 21 december 1994, 22 december 1995, 8 juni 1996, 20 december 1996, 8 juni 1997, 19 december 1997 en 19 december 1998 de in de Grondwet en in de bijzondere wetten bepaalde bevoegdheidsverdelingen tussen de Staat, de gewesten en de gemeenschappen, in de zin dat uit de decreten moet worden afgeleid dat ook intercommunales gevestigd op het Vlaamse grondgebied onderworpen worden aan de oppervlaktewaterheffing zoals ingevoerd door de Vlaamse decreetgever terwijl de artikelen van de Grondwet en de bijzondere wetten aan de gewesten geen normatieve bevoegdheid verlenen terzake van de fiscaliteit van intercommunales, en voor zover deze bepalingen niet genomen zijn met bevoegdheidsoverschrijdingen, het gelijkheidsbeginsel wordt geschonden nu intercommunales van het Brusselse en Waalse Gewest niet onderworpen zijn aan eenzelfde oppervlaktewaterheffing, terwijl het de federale wetgever is die bevoegd is om het fiscaal statuut van de intercommunales te bepalen ?

7. Schenden de bepalingen met betrekking tot de oppervlaktewaterheffingen zoals ingevoerd bij decreet van 20 december 1989 en nadien gewijzigd door de decreten van 21 december 1990, 25 juni 1992, 18 december 1992, 22 december 1993, 6 juni [lees : juli] 1994, 21 december 1994, 22 december 1995, 8 juni 1996, 20 december 1996, 8 juni 1997, 19 december 1997, geïnterpreteerd zijnde al zouden de intercommunales onderworpen zijn aan de milieuheffingen, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre de intercommunale als rechtspersoon die onderworpen is aan de rechtspersonenbelasting, niet in de mogelijkheid is, in tegenstelling tot de rechtspersoon onderworpen aan de vennootschapsbelasting, om de impact van de milieuheffingen te verzachten door de kosten ervan in mindering te brengen op de belastbare grondslag, en in zoverre de intercommunale in tegenstelling tot de gemeenten en de provincies en andere openbare besturen niet zou kunnen genieten van de door de federale wetgever voorziene vrijstellingen ? »

(...)

IV. In rechte

(...)

B.1. De prejudiciële vragen hebben betrekking op bepalingen van hoofdstuk IIIbis « Bijzondere bepalingen voor het Vlaamse Gewest inzake heffingen op de waterverontreiniging » van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging, inzonderheid op het toepassingsgebied *ratione personae*, vervat in artikel 35bis, § 3, en op de bezwaar- en beroepsprocedure, vervat in artikel 35quinquiesdecies.

B.2.1. Artikel 35bis, § 3, eerste lid, van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging, zoals ingevoegd door artikel 69 van het decreet van 21 december 1990 en vervangen door artikel 44 van het decreet van 25 juni 1992, bepaalt :

« Voor de toepassing van dit decreet wordt als een aan de heffing onderworpen heffingsplichtige beschouwd, elke natuurlijke of rechtspersoon die op enig ogenblik in het jaar voorafgaand aan het heffingsjaar op het grondgebied van het Vlaamse Gewest water heeft afgenomen van een openbaar waterdistributienet of op dit grondgebied over een eigen waterwinning heeft beschikt of op dit grondgebied water heeft geloosd, ongeacht de herkomst van het water. »

B.2.2. Artikel 35quinquiesdecies, §§ 1 en 2, van dezelfde wet, zoals ingevoegd door artikel 44 van het decreet van 25 juni 1992 en gewijzigd door artikel 3 van het decreet van 8 juli 1996, bepaalt :

« § 1. De persoon op wiens naam de heffing is ingekohierd kan tegen deze heffing, evenals tegen de eventueel opgelegde administratieve geldboete, een bezwaarschrift indienen bij de adjunct-leidend ambtenaar van de Maatschappij daartoe aangewezen door de Regering. In dit bezwaarschrift kan tevens om uitstel of spreiding van betaling van de heffing en vrijstelling of vermindering van de eventueel opgelegde administratieve geldboete worden verzocht.

Het bezwaarschrift moet schriftelijk worden gedaan, met redenen omkleed zijn en binnen 2 maanden na de datum van verzending van het heffingsbiljet worden verzonden naar of overhandigd aan de in het eerste lid bedoelde ambtenaar.

§ 2. De adjunct-leidend ambtenaar van de Maatschappij of de door hem gedelegeerde ambtenaar neemt een beslissing binnen één jaar vanaf de datum van verzending van het bezwaarschrift. Bij een met redenen omkleed aangetekend schrijven, gericht aan de indiener van het bezwaarschrift, kan de ambtenaar deze termijn éénmalig verlengen met een periode van zes maanden.

De ambtenaar kan de betwiste heffing noch de opgelegde administratieve boete vermeerderen.

De beslissing van de ambtenaar wordt met redenen omkleed en aan de indiener van het bezwaarschrift ter kennis gegeven per aangetekend schrijven. De beslissing vermeldt de wijze waarop tegen deze beslissing in rechte kan worden opgekomen.

Bij gebreke aan kennisgeving van een beslissing door de ambtenaar binnen de in deze paragraaf gestelde termijn, wordt het bezwaarschrift als ingewilligd beschouwd. »

B.2.3. Artikel 35quinquiesdecies, §§ 3 en 4, van dezelfde wet, zoals ingevoegd door artikel 5 van het decreet van 6 juli 1994, bepaalt :

« § 3. De persoon die een bezwaarschrift, zoals bedoeld in § 1, indiende, of een advocaat door hem gemachtigd, kan tegen de beslissing genomen door de ambtenaar van de Maatschappij, bedoeld in § 2, een voorziening indienen bij het Hof van Beroep van het gebied waar het kantoor gelegen is, waar de belasting is of moet geïnd worden.

De eiser mag aan het Hof van Beroep bezwaren onderwerpen die noch in het bezwaarschrift werden geformuleerd, noch ambtshalve door de directeur of door de door hem gedelegeerde ambtenaar werden onderzocht, voor zover zij een overtreding van de wet of een schending van de op straf van nietigheid voorgeschreven procedurevormen aanvoeren.

[...]

§ 4. De eiser die gebruik wenst te maken van nieuwe stukken, is gehouden deze geïnventariseerd neer te leggen ter griffie van het Hof van Beroep, binnen zestig dagen na neerlegging van de uitgifte en van de stukken bedoeld in § 3, vijfde lid, door de gemachtigde ambtenaar van de Maatschappij.

De in § 3, tweede lid bedoelde nieuwe bezwaren mogen worden geformuleerd ofwel in de voorziening, ofwel in een geschrift dat aan de griffie van het Hof van Beroep wordt afgegeven en dit op straffe van verval binnen de termijn gesteld in het eerste lid van deze paragraaf. De gemachtigde ambtenaar van de Maatschappij heeft het recht ter griffie van het Hof van Beroep inzage te doen nemen van het dossier en van de nieuwe stukken gedurende dertig dagen volgend op de in het eerste en tweede lid van deze paragraaf toegestane termijnen.

Hij moet binnen dezelfde termijn van dertig dagen de memories, stukken en bescheiden welke hij als antwoord meent te moeten voordragen, ter griffie afgeven.

De eiser kan er inzage van nemen.

De eiser kan enkel mits machtiging van het Hof van Beroep wederantwoorden door neerlegging van stukken en bescheiden. Wanneer hij om die machtiging verzoekt, omschrijft hij de stukken en bescheiden welke hij nog van zin is in het debat te gebruiken. »

B.2.4. Artikel 35 *quinquiesdecies* van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging werd inmiddels vervangen door artikel 12 van het decreet van 22 december 2000. Nu het geschil voor de verwijzende rechter betrekking heeft op de aanslagjaren 1992, 1994, 1995, 1996 en 1997, dient met de nieuwe bepaling geen rekening te worden gehouden voor het antwoord op de prejudiciële vragen. Bovendien moet geen rekening worden gehouden met artikel 11 van de bijzondere wet van 13 juli 2001, dat artikel 19, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen heeft gewijzigd met ingang van 1 januari 2002.

B.3. De prejudiciële vragen hebben zowel betrekking op de naleving van de bevoegdheidsregels als op de inachtneming van het gelijkheidsbeginsel.

Het onderzoek van de overeenstemming van de in het geding zijnde bepalingen met de bevoegdheidsregels moet het onderzoek van de overeenstemming met het gelijkheidsbeginsel voorafgaan.

Over de tweede, derde en vierde prejudiciële vraag

B.4. De tweede prejudiciële vraag heeft betrekking op het feit dat het hof van beroep van het gebied waar het kantoor waar de belasting is of moet worden geïnd gelegen is, als bevoegd rechtscollege wordt aangewezen voor de behandeling van de geschillen inzake heffingen op de waterverontreiniging.

In de derde en de vierde prejudiciële vraag wordt het Hof gevraagd of het Vlaamse Gewest bevoegd was om in het decreet een regeling op te nemen waarbij het aan de appellant voor het hof van beroep wordt toegestaan in bepaalde gevallen nieuwe bezwaren aan te voeren en gebruik te maken van nieuwe stukken.

B.5.1. De heffing inzake de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging, zoals vervat in de wet van 26 maart 1971, werd door het Vlaamse Gewest ingevoerd krachtens de door artikel 170 van de Grondwet aan de gewesten toegekende algemene fiscale bevoegdheid.

B.5.2. Die algemene fiscale bevoegdheid staat het gewest niet toe regels uit te vaardigen met betrekking tot de bevoegdheid en de procedure voor de rechtscolleges. Krachtens de artikelen 145 en 146 van de Grondwet behoort de omschrijving van de bevoegdheden van de rechtscolleges tot de uitsluitende bevoegdheid van de federale wetgever. Het vaststellen van procedureregels voor de rechtscolleges komt aan de federale wetgever toe op grond van zijn residuaire bevoegdheid.

B.5.3. Krachtens artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 kunnen de decreten evenwel rechtsbepalingen bevatten in aangelegenheden waarvoor de raden niet bevoegd zijn, voor zover die bepalingen noodzakelijk zijn voor de uitoefening van hun bevoegdheid. Sinds de wijziging van artikel 19, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 door de bijzondere wet van 16 juli 1993 kunnen de gewesten ook een beroep doen op artikel 10 om de door de Grondwet aan de federale wetgever voorbehouden aangelegenheden te regelen. Daartoe is vereist dat een dergelijke regeling noodzakelijk is voor de uitoefening van de bevoegdheden van het gewest, dat die aangelegenheid zich tot een gedifferentieerde regeling leent en dat de weerslag van de betrokken bepalingen op die aangelegenheid slechts marginaal is.

B.6.1. Reeds bij de wijziging van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging door het decreet van 25 juni 1992 houdende diverse bepalingen tot begeleiding van de begroting 1992, had de decreetgever de bedoeling uitgedrukt om voor de geschillenregeling een parallélisme tot stand te brengen met het Wetboek van de inkomstenbelastingen. Omdat hij evenwel niet bevoegd werd geacht om het bevoegde rechtscollege aan te wijzen, had hij zich destijds beperkt tot een algemene verwijzing naar het Wetboek van de inkomstenbelastingen (W.I.B.). Zoals uitvoerig uiteengezet in de parlementaire voorbereiding van de in het geding zijnde bepalingen en zoals ook in de praktijk is gebleken, leidde die regeling tot onduidelijkheid omtrent de bevoegde rechtbank en werden zaken soms tegelijk bij verschillende rechtscolleges aangehangig gemaakt, met grote rechtsonzekerheid tot gevolg (*Parl. St.*, Vlaamse Raad, 1993-1994, nr. 549/1, pp. 3-10, en nr. 549/8, pp. 3 en 4).

B.6.2. Na de wijziging van artikel 19, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 door de wet van 16 juli 1993, heeft de decreetgever op 6 juli 1994 een nieuwe regeling uitgevaardigd om de bestaande verwarring weg te nemen, waarbij uitdrukkelijk het hof van beroep als bevoegd rechtscollege werd aangewezen.

B.6.3. Onder verwijzing naar de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft de Raad van State in zijn advies met betrekking tot de in het geding zijnde bepalingen gesteld dat onvoldoende samenhang en onduidelijkheid van een regeling het recht op effectieve toegang tot de rechter kunnen schenden (*Parl. St.*, Vlaamse Raad, 1993-1994, nr. 549/1, pp. 49 en 50).

B.6.4. De decreetgever kon het noodzakelijk achten, om rechtsonzekerheid te vermijden en om een coherente regelgeving in het betrokken domein te waarborgen, de bevoegde rechter uitdrukkelijk te vermelden. De aanwijzing van het hof van beroep sloot aan bij de meeste fiscale procedures en was, wat de territoriale bevoegdheid betreft, in overeenstemming met de toen geldende federale regeling vervat in artikel 632 van het Gerechtelijk Wetboek. De in het geding zijnde bepaling had derhalve geen invloed op de aan de federale wetgever voorbehouden bevoegdheden, zodat de decreetgever met de aanwijzing van het bevoegde rechtscollege binnen de grenzen gebleven is die zijn aangegeven door artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

B.7.1. De in het geding zijnde bepalingen regelen ook de wijze waarop voor het hof van beroep nieuwe grieven kunnen worden aangevoerd en nieuwe stukken kunnen worden ingediend. Aldus bepalen zij sommige aspecten van de rechtspleging voor dat rechtscollege.

B.7.2. Artikel 807 van het Gerechtelijk Wetboek, dat krachtens artikel 1042 van datzelfde Wetboek eveneens van toepassing is in hoger beroep, bepaalde ten tijde van de totstandkoming van het decreet van 6 juli 1994, dat een vordering in rechte kan worden uitgebreid of gewijzigd indien de nieuwe, op tegenspraak genomen conclusies berusten op een feit of akte in de dagvaarding aangevoerd, zelfs indien hun juridische omschrijving verschillend is.

In het voormalige artikel 377, tweede lid, van het W.I.B. 1992 daarentegen werd de mogelijkheid van nieuwe bezwaren beperkt, in die zin dat aan het hof van beroep slechts nieuwe juridische en geen nieuwe feitelijke betwistingen konden worden voorgelegd. De noodzaak om in het fiscaal procesrecht in een eigen regelgeving die afwijkt van het gemeen procesrecht te voorzien, kwam derhalve ook op federaal vlak tot uiting.

B.7.3. In zijn streven naar een parallelisme met de regeling in het W.I.B. 1992 en vanuit dezelfde bekommernis voor een duidelijke en coherente regelgeving, kon de decreetgever voor de betrokken gewestbelasting een soortgelijke regeling noodzakelijk achten. Bovendien kon hij enkel door het opnemen van de bedoelde regelgeving in het decreet de modaliteiten aangeven die specifiek zijn voor de door hem ingestelde belasting en die aansluiten bij de aan het beroep voorafgaande bezwaarprocedure. De weerslag op de aan de wetgever voorbehouden bevoegdheid om de procedure voor de rechtscolleges te regelen is bovendien marginaal, nu de decreetgever zich beperkt heeft tot louter terminologische aanpassingen en in geen enkel opzicht aan de inhoudelijke federale regeling afbreuk heeft gedaan. Het Vlaamse Gewest heeft met de aanneming van de in het geding zijnde bepalingen zijn bevoegdheid niet overschreden.

B.8. De tweede, derde en vierde prejudiciële vraag dienen ontkennend te worden beantwoord.

Over de vijfde prejudiciële vraag

B.9. De vijfde prejudiciële vraag heeft betrekking op het feit dat de beslissing waarmee de bevoegde ambtenaar uitspraak doet over een bezwaarschrift de wijze vermeldt waarop tegen die beslissing in rechte kan worden opgekomen (artikel 35 *quinquiesdecies*, § 2, derde lid).

De vraag luidt of die bepaling artikel 146 van de Grondwet schendt « in zoverre het de materiële en territoriale bevoegdheid van de rechtbank bepaalt en aldus een aangelegenheid regelt die door artikel 146 van de Grondwet aan de federale wetgever voorbehouden werd doordat aan de door de Executieve aangewezen ambtenaar de bevoegdheid wordt verleend om te bepalen op welke wijze tegen zijn beslissing gewezen op het bezwaarschrift in rechte kan worden opgekomen ».

B.10. De Ministerraad voert aan dat de prejudiciële vraag onontvankelijk is omdat het Hof niet bevoegd zou zijn om een bepaling rechtstreeks te toetsen aan artikel 146 van de Grondwet.

Die grondwetsbepaling behoudt de federale wetgever de zorg voor om rechtscolleges in te stellen en hun bevoegdheden te omschrijven. Zij behoort derhalve tot de bepalingen waaraan het Hof rechtstreeks vermag te toetsen om na te gaan of een wetgever zijn bevoegdheid heeft overschreden.

B.11. In zoverre de decreetgever heeft bepaald dat de beslissing waarmee de bevoegde ambtenaar uitspraak doet over een bezwaarschrift de wijze vermeldt waarop tegen die beslissing in rechte kan worden opgekomen, heeft hij slechts de wijze van kennisgeving van de betrokken beslissing geregeld en heeft hij de bevoegde ambtenaar niet gemachtigd om te bepalen op welke wijze tegen zijn beslissing in rechte kan worden opgekomen. De in het geding zijnde bepaling raakt derhalve niet de bevoegdheid van de rechtbank.

B.12. De vijfde prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Over de zesde prejudiciële vraag

B.13. In de zesde prejudiciële vraag wordt het Hof gevraagd of het Vlaamse Gewest bevoegd was om de intercommunales aan de heffing inzake de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging te onderwerpen en zo ja, of het gelijkheidsbeginsel wordt geschonden doordat de intercommunales in het Brusselse en Waalse Gewest niet aan eenzelfde heffing zouden zijn onderworpen.

B.14. 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. »

Krachtens die bepaling beschikken de gemeenschappen en de gewesten over een eigen fiscale bevoegdheid, behalve wanneer de wet de uitzonderingen waarvan de noodzakelijkheid blijkt, heeft bepaald of nadien bepaalt.

B.15. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat artikel 170, § 2, van de Grondwet moet worden beschouwd als « een soort verdedigingsmechanisme [van de Staat] [...] t.o.v. de verschillende andere bestuurslagen, om een eigen fiscale materie te behouden » (*Parl. St.*, Kamer, B.Z. 1979, 10, nr. 8/4°, p. 4). Amendementen waarbij een lijst van belastbare materies voor de gemeenschappen en de gewesten werd voorgesteld, werden verworpen (*Hand.*, Kamer, 1979-1980, zitting van 22 juli 1980, pp. 2705-2713). Verschillende malen werd bevestigd dat artikel 170, § 2, tweede lid, van de Grondwet moest worden beschouwd als een « regulerend mechanisme. [...] Het is een noodzakelijk instrument. De wet moet dat regulerend mechanisme zijn en moet kunnen zeggen welke belastbare materie wordt voorbehouden aan de Staat. Indien men dat niet zou doen komt men in een chaos en in alle mogelijke verwickelingen terecht, die niets meer te maken hebben met een goed georganiseerde federale Staat of een goed georganiseerde Staat » (*Hand.*, Kamer, 1979-1980, zitting van 22 juli 1980, p. 2707; zie ook *Hand.*, Senaat, 1979-1980, zitting van 28 juli 1980, pp. 2650-2651).

Met artikel 170, § 2, tweede lid, van de Grondwet heeft de Grondwetgever derhalve de voorrang van de fiscale wet op het fiscale decreet willen vestigen en uitzonderingen op de belastingbevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten verwoord in het eerste lid van artikel 170, § 2, mogelijk willen maken. De federale wetgever kan bijgevolg niet alleen bepaalde belastingmateries onttrekken aan de eigen fiscaliteit van de gemeenschappen en de gewesten maar kan tevens bepalen dat die fiscaliteit niet geldt ten aanzien van bepaalde categorieën van belastingplichtigen. Bovendien kan de wetgever zowel de vestiging van een gewestelijke belasting *a priori* verbieden, als uitzonderingen bepalen op reeds gevestigde gewestelijke belastingen.

B.16.1. Luidens de Grondwet is de uitoefening van die bevoegdheid evenwel verbonden aan de voorwaarde dat van « noodzakelijkheid » blijkt moet worden gegeven.

Weliswaar is een amendement waarbij de wet, bepaald in artikel 170, § 2, tweede lid, van de Grondwet, een wet met een bijzondere meerderheid zou zijn, verworpen (*Parl. St.*, Kamer, B.Z. 1979, 10, nr. 8/2°, p. 1; *Hand.*, Kamer, 1979-1980, zitting van 22 juli 1980, p. 2706), toch werd in de parlementaire voorbereiding bevestigd dat « de wet, die in artikel 110, § 2, 2e lid, bedoeld wordt, [...] een organieke wet [is] en het [...] niet gemakkelijk [zal] zijn voor de wetgever om gemeenschappen en gewesten beperkingen op te leggen » (*Parl. St.*, Kamer, B.Z. 1979, 10, nr. 8/4°, p. 4). Bij de parlementaire bespreking van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten verklaarde de Minister dat « op grond van het tweede lid van artikel 110, § 2, van de Grondwet [...] evenwel aan de nationale wetgever de mogelijkheid [wordt] geboden om op deze algemene en volledige belastingbevoegdheid van de Gemeenschappen en de Gewesten uitzonderingen te maken. Die mogelijkheid is voor de nationale wetgever evenwel beperkt : hij moet de noodzaak van de uitzonderingen kunnen aantonen. Bovendien zij hierbij bevestigd dat volgens de algemeen aanvaarde interpretatieregels uitzonderingen restrictief moeten worden geïnterpreteerd » (*Parl. St.*, Kamer, 1988-1989, nr. 635/17, p. 175).

B.16.2. Artikel 26 van de wet van 22 december 1986 betreffende de intercommunales bepaalt :

« Onverminderd de bestaande wetsbepalingen zijn de intercommunales vrijgesteld van alle belastingen ten gunste van de Staat, evenals van alle belastingen ingevoerd door de provincies, de gemeenten of enig andere publiekrechtelijke persoon. »

Die bepaling vervangt artikel 17 van de wet van 1 maart 1922 « omtrent de vereeniging van gemeenten tot nut van 't algemeen », met dien verstande dat de woorden « of enig andere publiekrechtelijke persoon » zijn toegevoegd.

Uit de parlementaire voorbereiding blijkt ondubbelzinnig dat die toevoeging ook de gemeenschappen en de gewesten beoogt (*Parl. St.*, Kamer, 1985-1986, nr. 125/11, p. 82).

B.16.3. De federale wetgever heeft, doordat hij artikel 26 van de wet van 22 december 1986 heeft aangenomen, gebruik gemaakt van de bevoegdheid die hem wordt verleend in artikel 170, § 2, tweede lid, van de Grondwet om te vermijden dat het gunstige statuut dat hij aan de intercommunales had toegekend door de wet van 1 maart 1922 op de helling zou worden gezet door de belastingen die aan andere belastingheffende overheden verschuldigd zijn. Hij vermocht in 1986 te oordelen dat de noodzakelijkheid om die vrijstelling te handhaven aangetoond was zoals in 1922.

B.16.4. De prejudiciële vraag heeft evenwel betrekking op het probleem of die vrijstelling van toepassing is op de milieuheffingen die het voorwerp uitmaken van hoofdstuk IIIbis van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging, zoals ingevoegd in die wet bij het Vlaamse decreet van 21 december 1990 en vervangen bij het decreet van 25 juni 1992. Het geschil voor de verwijzende rechter heeft inzonderheid betrekking op de heffingsjaren 1992, 1994, 1995, 1996 en 1997.

Dat brengt het Hof ertoe te onderzoeken of de federale wetgever, doordat hij nadien wetten heeft aangenomen waarin de fiscaliteit van de gewesten wordt behandeld, niet zelf, op impliciete maar zekere wijze, heeft geoordeeld dat, in bepaalde aangelegenheden, de noodzakelijkheid van die vrijstelling niet langer was aangetoond.

B.16.5. De gewone wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur wijzigt het opschrift van de wet van 23 januari 1989 « houdende uitvoering van artikel 110, § 2, tweede lid, van de Grondwet » in « wet betreffende de in artikel 110 [thans 170], §§ 1 en 2, van de Grondwet bedoelde belastingsbevoegdheid ». Zij voegt een artikel 2 eraan toe, dat bepaalt dat de Staat en de gemeenschappen niet gemachtigd zijn om belastingen te heffen « op de [...] materies water en afval, noch opcentiemen te heffen op belastingen en heffingen op deze materies, noch kortingen hierop toe te staan ».

Daaruit volgt dat, sinds de inwerkingtreding van de wet van 16 juli 1993, de federale wetgever, door te verzaken aan elke fiscale bevoegdheid in die materies, impliciet heeft verzaakt te oordelen of die vrijstelling noodzakelijk is.

B.16.6. Voor zover artikel 35bis, § 3, eerste lid, van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging, zoals ingevoegd door artikel 69 van het decreet van 21 december 1990 en vervangen door artikel 44 van het decreet van 25 juni 1992, de intercommunales voor het heffingsjaar 1992 onderwerpt aan de Vlaamse heffingen op de waterverontreiniging, schendt het artikel 170, § 2, tweede lid, van de Grondwet. Voor zover het voormelde artikel 35bis, § 3, eerste lid, de intercommunales voor de heffingsjaren 1994 tot 1997 onderwerpt aan de Vlaamse heffingen op de waterverontreiniging, schendt het artikel 170, § 2, tweede lid, van de Grondwet niet.

B.17. In zoverre de prejudiciële vraag betrekking heeft op het gelijkheidsbeginsel moet worden opgemerkt dat een verschil in behandeling in aangelegenheden waar de gemeenschappen en de gewesten over eigen bevoegdheden beschikken, het mogelijk gevolg is van een onderscheiden beleid, wat is toegelaten door de autonomie die hun door de krachtens de Grondwet is toegekend. Een zodanig verschil kan op zich niet geacht worden strijdig te zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Die autonomie zou geen betekenis hebben, mocht een verschil in behandeling tussen bestemmingen van regels die in eenzelfde aangelegenheid in de verschillende gemeenschappen en gewesten toepasselijk zijn, als zodanig geacht worden strijdig te zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.18. In de in B.16.6 bedoelde mate dient de zesde prejudiciële vraag bevestigend te worden beantwoord. Voor het overige dient zij ontkennend te worden beantwoord.

Over de eerste prejudiciële vraag

B.19. De eerste prejudiciële vraag heeft betrekking op de omstandigheid dat de rechtsbescherming inzake de Vlaamse milieuheffingen op het stuk van de waterverontreiniging in de eerste plaats door de administratie wordt verzekerd, meer bepaald door de adjunct-leidend ambtenaar van de Vlaamse Milieumaatschappij.

B.20. In het eerste onderdeel van de vraag interpreteert de verwijzende rechter artikel 35quinquiesdecies, §§ 1 en 2, van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging, zoals ingevoegd door artikel 44 van het decreet van 25 juni 1992 en gewijzigd door artikel 3 van het decreet van 8 juli 1996, in die zin dat het een juridictioneel beroep organiseert dat wordt ingesteld voor een orgaan van de Vlaamse Milieumaatschappij waarvan de beslissing wordt betwist. Die bepaling zou een verschil in behandeling instellen tussen de categorie van rechtzoekenden die een bezwaar indienen inzake heffingen op de waterverontreiniging en diegenen die, in verband met andere politieke rechten, een beroep instellen, hetzij voor een rechtscollege van de rechterlijke macht, hetzij voor een administratief rechtscollege dat niet het orgaan van de in het geding zijnde administratie of openbare instelling is. De verwijzende rechter stelt bijgevolg de vraag of het voormelde artikel 35quinquiesdecies, §§ 1 en 2, verenigbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.21. Artikel 35quinquiesdecies, §§ 1 en 2, moet evenwel in die zin worden opgevat dat het bij de adjunct-leidend ambtenaar een administratief beroep inricht. Vermits de beslissingen van de adjunct-leidend ambtenaar kunnen worden aangevochten voor het hof van beroep, is het niet discriminerend, wegens het specifieke karakter van de fiscaliteit, aan dat juridictioneel beroep een administratieve fase te laten voorafgaan.

Weliswaar beschikken de rechtzoekenden in dat geval slechts over één enkele aanleg, vermits de voorziening in cassatie die zij tegen de arresten van het hof van beroep kunnen instellen geen beroep met volle rechtsmacht is.

Maar hun situatie is niet verschillend van die van de rechtzoekenden die, met betrekking tot andere politieke rechten, slechts beschikken over een beroep voor de Raad van State tegen de administratieve handeling die hen grieft.

B.22. Aangezien artikel 35quinquiesdecies, §§ 1 en 2, in die zin dient te worden geïnterpreteerd dat het een administratief beroep inricht, zijn de regels betreffende de wraking van rechters waaraan in het tweede onderdeel van de eerste prejudiciële vraag wordt gerefereerd, als dusdanig niet van toepassing op de adjunct-leidend ambtenaar.

B.23. De eerste prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Over de zevende prejudiciële vraag

B.24. Ten slotte vraagt de verwijzende rechter of de decreetgever het gelijkheidsbeginsel heeft geschonden, enerzijds, doordat de milieuheffingen inzake waterverontreiniging als bedrijfslasten kunnen worden afgetrokken van het belastbaar inkomen wanneer zij worden betaald door een belastingplichtige in de vennootschapsbelasting, terwijl dat niet het geval is wanneer de belastingplichtige intercommunale onderworpen is aan de rechtspersonenbelasting, anderzijds, doordat intercommunales, in tegenstelling tot de gemeenten en provincies en andere openbare besturen, de « door de federale wetgever voorziene vrijstellingen » niet zouden kunnen genieten.

B.25. Het verschil in behandeling dat tussen belastingplichtigen in de vennootschapsbelasting en belastingplichtigen in de rechtspersonenbelasting bestaat op het vlak van de aftrekbaarheid van milieuheffingen, vloeit niet voort uit de thans in het geding zijnde bepalingen.

B.26. Voor het overige mist de prejudiciële vraag grondslag nu niet blijkt dat de gemeenten, provincies en andere openbare besturen zijn vrijgesteld van de Vlaamse milieuheffingen en de federale wetgever niet bevoegd is om in dergelijke vrijstellingen te voorzien.

B.27. De zevende prejudiciële vraag dient niet te worden beantwoord.

B.28. Volgens de c.v. ISVAG is ten slotte nog een discriminatie gelegen in het feit dat niet in een vrijstelling is voorzien voor intercommunales die water gebruiken met het oog op de verbetering van het leefmilieu, terwijl de zuiveringsstations van de V.M.M. aan de heffing ontsnappen. De V.M.M. van haar kant werpt de vraag op of het gelijkheidsbeginsel niet is geschonden doordat de intercommunales, in de periode voorafgaand aan 30 juli 1993, van de in het geding zijnde heffing waren vrijgesteld.

B.29. Die vragen werden door de verwijzende rechter niet gesteld. De partijen vermogen niet de draagwijdte van de prejudiciële vragen te wijzigen of uit te breiden.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

1. Voor zover artikel 35*bis*, § 3, eerste lid, van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging, zoals ingevoegd bij artikel 69 van het decreet van 21 december 1990 en vervangen bij artikel 44 van het decreet van 25 juni 1992, de intercommunales voor het heffingsjaar 1992 onderwerpt aan de Vlaamse heffingen op de waterverontreiniging, schendt het artikel 170, § 2, tweede lid, van de Grondwet.

Voor zover het voormelde artikel 35*bis*, § 3, eerste lid, de intercommunales voor de heffingsjaren 1994 tot 1997 onderwerpt aan de Vlaamse heffingen op de waterverontreiniging, schendt het artikel 170, § 2, tweede lid, van de Grondwet niet.

Dezelfde bepaling schendt niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

2. Artikel 35*quinqüesdecies*, § 3, eerste en tweede lid, en § 4, van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging, ingevoegd bij artikel 5 van het decreet van 6 juli 1994 houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 1994, schendt niet de regels die de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten bepalen.

3. Artikel 35*quinqüesdecies*, § 2, derde lid, van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging, ingevoegd bij artikel 44 van het decreet van 25 juni 1992 houdende diverse bepalingen tot begeleiding van de begroting 1992, zoals van toepassing vóór de vervanging ervan bij artikel 12 van het decreet van 22 december 2000 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2001, schendt niet de regels die de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten bepalen.

4. Artikel 35*quinqüesdecies*, §§ 1 en 2, van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging, zoals ingevoegd bij artikel 44 van het decreet van 25 juni 1992 en gewijzigd bij artikel 3 van het decreet van 8 juli 1996 en zoals van toepassing vóór de vervanging ervan bij artikel 12 van het decreet van 22 december 2000 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2001, in die zin geïnterpreteerd dat het een administratief beroep bij de adjunct-leidende ambtenaar instelt, schendt niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

5. De zevende prejudiciële vraag behoeft geen antwoord.

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 8 mei 2002.

De griffier,

L. Potoms

De voorzitter,

A. Arts

COUR D'ARBITRAGE

[C – 2002/21366]

Extrait de l'arrêt n° 85/2002 du 8 mai 2002

Numéro du rôle : 2222

En cause : les questions préjudicielles relatives à diverses dispositions de la loi du 26 mars 1971 sur la protection des eaux de surface contre la pollution, telles qu'elles ont été modifiées et complétées par divers décrets de la Région flamande, posées par le Tribunal de première instance de Termonde.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents A. Arts et M. Melchior, et des juges L. François, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Moerman et E. Derycke, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président A. Arts,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. Objet des questions préjudicielles

Par jugement du 28 juin 2001 en cause de la s.c. Intercommunale voor slib- en vuilverwijdering van Antwerpse gemeenten (ISVAG) contre la « Vlaamse Milieumaatschappij » (Société flamande pour l'environnement), dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 12 juillet 2001, le Tribunal de première instance de Termonde a posé les questions préjudicielles suivantes :

« 1. L'article 35*quinqüesdecies* de la loi du 26 mars 1971, modifié par le décret-programme du 6 juillet 1994, viole-t-il les principes d'égalité et de non-discrimination contenus aux articles 10 et 11 de la Constitution, éventuellement lus en combinaison avec l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec le principe général de droit relatif à l'indépendance et à l'impartialité du juge, en ce que, d'une part, pour ce qui concerne la redevance relative à la protection des eaux de surface contre la pollution, cet article assigne en première instance au redevable un juge qui, en la personne du fonctionnaire dirigeant adjoint de la Vlaamse Milieumaatschappij, est en réalité un membre de la Vlaamse Milieumaatschappij et, dès lors, un organe du pouvoir public, qui est partie au procès, alors que dans