

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, de 30e juni 1983 door de Gemeenschapsminister van Leefmilieu, Waterbeleid en Onderwijs verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van decreet "betreffende de instelling van milieuheffingen op vaste afvalstoffen", heeft de 21e juni 1984 het volgende advies gegeven :

I. DE STREKKING VAN HET VOORONTWERP.

Artikel 47 van het decreet van 2 juli 1981 betreffende het beheer van afvalstoffen, hierna genoemd het afvalstoffendecreet, luidt als volgt :

"Art. 47. § 1. Aan een milieuheffing zijn onderworpen :

- a) diegenen die houder zijn van een vergunning als bedoeld in de artikelen 26, 31, 38, 40, 41 en 44;
- b) diegenen die door de Vlaamse Executieve aangewezen produkten vervaardigen, op de markt brengen of gebruiken die bij hun vervaardiging afvalstoffen doen ontstaan die dienen te worden verwijderd of na hun gebruik als afvalstoffen dienen te worden verwijderd.

§ 2. De Vlaamse Raad bepaalt het bedrag van de milieuheffingen.

Het bedrag van de milieuheffing, bedoeld in § 1, a, wordt bepaald op grond van de aard, de samenstelling en de hoeveelheid van de verwijderde afvalstoffen en de weerslag van de verwijdering op de gezondheid van de mens of op het milieu.

Het bedrag van de milieuheffing, bedoeld in § 1 (1), wordt bepaald volgens de kosten van de verwijdering.

§ 3. De Vlaamse Executieve bepaalt de wijze waarop, en de termijn waarin de milieuheffingen worden geïnd".

.../...

(1) Lees : "in § 1, b,".

In wezen strekt het voorontwerp tot de verwezenlijking van wat aangekondigd is in § 2 van het geciteerde artikel, maar dan enkel ten aanzien van de milieuheffing bedoeld in § 1, a, van dat artikel.

In artikel 3, 2°, en in artikel 4 van het voorontwerp heeft men het over de vergunningen verleend krachtens "de artikelen 25 en 26" van het afvalstoffendecreet. In het hierboven overgeschreven artikel 47, § 1, a, van het afvalstoffendecreet heeft men het integendeel over vergunningen bedoeld in "de artikelen 26, 31, 38, 40, 41 en 44". Zo kan men er een ogenblik toe geneigd zijn, a contrario, te besluiten dat het voorontwerp niet slaat op de vergunningen waarvan afzonderlijk sprake is in de artikelen 31, 38, 40, 41 en 44 van het afvalstoffendecreet. Maar er komen bepalingen in het voorontwerp voor die speciaal gewijd zijn aan de in die artikelen bedoelde vergunningen. De conclusie moet dus niet zijn dat die vergunningen niet onder het voorontwerp vallen, maar dat de verwijzing naar de artikelen 25 en 26 niet geschikt is. Wat dan beter is, wordt onderzocht bij de artikelsgewijze bespreking van het voorontwerp.

II. ALGEMENE OPMERKINGEN.

A. De wetgevingstechnische verhouding tussen het voorontwerp en het afvalstoffendecreet.

1. Het sub I overgeschreven artikel 47 van het afvalstoffendecreet moet duidelijk maken dat, op het niveau van het decreet, juridisch in wezen slechts behoefte bestaat aan een regeling waarbij het bedrag van de milieuheffingen

wordt vastgesteld. De milieuheffingen zelf zijn door artikel 47, § 1, van het afvalstoffendecreet reeds tot het juridisch bestaan gekomen, het moge dan zijn dat dit bestaan een zuiver theoretisch bestaan is zolang het bedrag van de heffingen niet is vastgesteld. Bovendien zijn in artikel 47, § 2, van hetzelfde decreet reeds de regelen vastgelegd volgens welke het bedrag van de milieuheffingen berekend moet worden.

Vraag is of het wel zin heeft de bepalingen van artikel 47, § 1 en § 2, in stand te houden in zoverre ze betrekking hebben op de milieuheffing bedoeld in § 1, a.

In hun oorspronkelijke versie waren deze bepalingen wel zinvol. In het ontwerp van het afvalstoffendecreet stond in § 2 "Vlaamse Executieve" waar nu "Vlaamse Raad" staat. Aldus werd in § 1 het principe van milieuheffingen gesteld en werd in § 2 aan de Vlaamse Executieve opgedragen dat principe tot een effectief leven te wekken door het bedrag van de heffing vast te stellen, vaststelling waarin ze niet werd vrijgelaten aangezien haar door de Raad berekeningsregelen werden opgelegd. Dat was een juridisch-technisch zinvolle regeling.

Met de vervanging van de "Vlaamse Executieve" door de "Vlaamse Raad" is dat anders geworden. Nu geeft de Vlaamse Raad als het ware aan zichzelf het bevel het principiële bestaan van de milieuheffingen in een effectief bestaan om te zetten en bindt hij zichzelf voor de regeling van de vaststelling van het bedrag der heffingen aan bepaalde berekeningscriteria.

Dit zijn twee juridisch inhoudloze beslissingen van zelfbinding. Tot het uitvoeren van een regeling (wet in de materiële zin van het woord) kan een overheidsorgaan slechts verplicht worden door of krachtens een norm van een

.../...

hoger overheidsorgaan. Wel kan een overheidsorgaan ook zichzelf binden, maar dan in die zin dat het zichzelf een regel oplegt voor het nemen van individuele beslissingen (*patere legem quam ipse fecisti*), niet voor het nemen van beslissingen die zelf een regel uitmaken.

Het gemis van enig juridisch effect van de hier besproken regelen van zelfbinding wordt geïllustreerd door het feit dat voor de vaststelling van het bedrag der heffing bedoeld in § 1, a, van het besproken artikel, in het voorontwerp ook met andere elementen dan die vermeld in artikel 47, § 2, van het afvalstoffendecreet rekening wordt gehouden - met name met de recuperatie van warmte - zonder dat daar enige rechtmatigheidskritiek op uitgeoefend kan worden. Geen rechtmatigheidskritiek, want, zoals betoogd, de decreetgever is bij het vaststellen van regelen niet gebonden door regelen die hij zelf heeft vastgesteld. Kritiek vanuit een oogpunt van wetgevingstechniek natuurlijk wel, want het hanteren van berekeningscriteria die niet in artikel 47 van het afvalstoffendecreet vermeld zijn, tekent niet alleen de zinledigheid van het zichzelf opleggen van zodanige criteria, maar roept bovendien een tegenspraak in het leven tussen twee rechtsregelen van hetzelfde niveau.

Wat betreft de hier besproken heffing worden de eerste twee paragrafen van artikel 47 van het afvalstoffen-decreet dan ook als zodanig het best opgeheven of, wat nog logischer is daar ze nooit enige echte gelding hebben gehad, ingetrokken. Het bepaalde in paragraaf 3 van genoemd artikel kan desnoods een plaats krijgen in het hier besproken voorontwerp, desnoods, d.w.z. op voorwaarde dat het juridisch aanvaardbaar wordt bevonden (1).

2. Een andere vraag die vanuit het oogpunt van wetgevingstechniek rijst, is of het voorontwerp beter een autonoom decreet uitmaakt dan wel een hoofdstuk vormt van het afvalstoffendecreet (het reeds bestaande hoofdstuk IX, dat nu uit het enige artikel 47 bestaat).

.../...

(1) Zie daaromtrent verderop bij de bespreking van artikel 11 van het voorontwerp.

Ten voordele van de laatste oplossing pleiten verschillende argumenten.

Ten eerste, of nu de milieuheffing in kwestie als een belasting dan wel als een retributie aangemerkt moet worden - zie daarover verderop - haar verband met het afvalstoffendecreet is bijzonder nauw : ze wordt ten laste van de krachtens dit decreet vergunningplichtige inrichtingen geheven en, naar in de memorie van toelichting (p. 1) wordt verklaard, haar opbrengst is bestemd voor de bestrijding van de kosten gemaakt voor de uitvoering van dit decreet, inzonderheid om in de werkmiddelen van de bij dit decreet opgerichte openbare afvalstoffenmaatschappij voor het Vlaamse Gewest (hierna kortweg genoemd OVAM) te voorzien. Ze vindt dus haar bestaansreden in het afvalstoffendecreet bij zoverre dat, als dit decreet vervalt, ook zij logischerwijze moet vervallen.

Ten tweede, het begrip milieuheffingen moet worden gesitueerd in het geheel van begrippen die in het afvalstoffendecreet teruggevonden worden. Dit is niet alleen in abstracto evident, concreet vormt het uitgangspunt daarvoor de verwijzing in artikel 47 van het afvalstoffendecreet - artikel dat naar hierboven gebleken is, weliswaar voor het grootste deel juridisch overbodig is, maar dat ons toch iets leert over de milieuheffing waarover het in het hier besproken voorontwerp gaat - naar de verschillende erin opgesomde artikelen van datzelfde decreet. Om het te houden bij het enige van die artikelen waarnaar ook het voorontwerp verwijst, artikel 26 : de vergunning bedoeld in artikel 26 slaat op de inrichtingen omschreven in artikel 25; de begrippen "afvalstoffen" en "verwijdering" die in dat artikel 25 worden gebruikt, brengen ons op hun beurt bij artikel 3, waar ze immers worden gedefinieerd, respectievelijk onder a) en b). Wanneer men nu, zoals het voorontwerp doet, in een autonoom decreet begrippen die reeds voorkomen in het afvalstoffendecreet, gaat overnemen, met of zonder de ervan gegeven definitie, schept men het risico dat bij latere wijziging van het afvalstoffendecreet enerzijds, van het decreet dat

uit het voorontwerp mocht groeien anderzijds, men aan die begrippen een uiteenlopende inhoud gaat geven. Zo kan men tot een disharmonische wetgeving komen, wat uit een oogpunt van wetgevingstechniek vanzelfsprekend veroordeeld dient te worden, vooral in acht genomen het bijzonder nauwe verband dat tussen beide decreten zal bestaan.

Zich baserend op die twee argumenten stelt de Raad van State voor het voorontwerp in het afvalstoffendecreet te verwerken, bepaaldelijk het tot de materie van hoofdstuk IX te maken (1).

Geeft men niettemin de voorkeur aan een autonoom decreet, dan verwijdere men toch, vanuit de zorg waarop het tweede zopas uiteengezette argument is gestoeld, uit het voorontwerp alle bepalingen die met bepalingen uit het afvalstoffendecreet een doublure vormen; de Raad van State zal bij de artikelsgewijze bespreking dienaangaande de nodige voorstellen doen.

B. Belasting of retributie ?

1. Heeft de milieuheffing waarover het voorontwerp handelt, het karakter van een belasting dan wel van een retributie?

2. Duidelijk bestaat hierover twijfel bij de decreetgever zelf. De hierboven ter sprake gebrachte vervanging van "de Vlaamse Executieve" door "de Vlaamse Raad" in artikel 47, § 2, van het afvalstoffendecreet werd door de Vlaamse Raad beslist nadat twee leden, F. BAERT en F. DE BONDT, de mening hadden geuit dat milieuheffingen belastingen zijn (2).

.../...

(1) Met uitzondering van enkele artikelen die alsdan overbodig worden of elders in het afvalstoffendecreet een plaats kunnen krijgen. Zie hierover de artikelsgewijze bespreking.

(2) Hand., Vl. R., 1980-1981, 2 juli 1981, p. 847 en 848.

In de memorie van toelichting van het huidige voorontwerp (p. 2) geeft de Vlaamse Executieve blijk van een voorzichtige voorkeur voor de andere stelling: de heffingen zouden "meer" het karakter van een retributie hebben.

3. Van retributie kan enkel dan sprake zijn zo de heffing verschijnt als de geldelijke vergoeding van een dienst die de overheid presteert ten voordele van de heffingplichtige individueel beschouwd.

Er moet dus een vergoeding van kosten zijn en die kosten moeten veroorzaakt zijn door een aan de individuele heffingplichtige bewezen dienst.

3.1. Dat men in casu van vergoeding van kosten mag gewagen, kan wel worden aangenomen. Al is de wijze van berekening der heffingen daar niet tot in details op afgestemd - vergelijk daarvoor wat hierna, onder 3.2.2.2. , geschreven wordt - blijkens de memorie van toelichting (p. 1) is de opbrengst van de heffingen "bestemd voor de bestrijding van de kosten voor de uitvoering van het decreet (bedoeld is het afvalstoffendecreet), kosten van maatregelen in het bijzonder in het belang van een doelmatige verwijdering van afvalstoffen en kosten van maatregelen die er op gericht zijn het ontstaan van afvalstoffen te voorkomen"; aangezien de OVAM een voornaam instrument is ter verwezenlijking van de doeleinden van het afvalstoffendecreet, mogen ook de door haar werking veroorzaakte uitgaven tot de kosten van uitvoering van dat decreet gerekend worden, zodat geheel logisch de memorie van toelichting (p. 1) het voornemen kan verwoorden dat OVAM haar werkingsmiddelen uit de milieuheffingen zal halen.

3.2. Kunnen aldus de milieuheffingen geacht worden te strekken tot vergoeding van door de overheid gemaakte kosten, dan kan men bezwaarlijk stellen dat deze kosten, zoals ze geschetst zijn onder 3.1., in wezen gemaakt worden voor het leveren van prestaties ten behoeve van de individuele heffingplichtigen.

3.2.1. Rechtstreeks zijn die heffingplichtigen de vergunningplichtige inrichtingen. Welnu, de vergunningplichtige inrichtingen die moeten leven van het verwijderen van afvalstoffen, hebben er geen baat bij dat de overheid het ontstaan van afvalstoffen voorkomt; evenmin vinden ze onverdeeld baat bij de werking van een instelling als OVAM, die hen controleert (artikel 13, § 1, 5°, van het afvalstoffendecreet), hun activiteitssfeer kan beperken (artikel 13, § 1, 2°, 9°, 10°, van hetzelfde decreet) en een afvalstoffenplan dient te ontwerpen (artikel 13, § 1, 1°, van hetzelfde decreet) dat hun bewegingsvrijheid kan beperken (zie wat dit plan dient te bevatten blijkens artikel 14, § 2, van hetzelfde decreet).

3.2.2.1. Indirect kunnen de houders van afvalstoffen als de heffingplichtigen beschouwd worden. Immers, de vergunningplichtige inrichtingen kunnen in hun kostprijs de door hen verschuldigde heffing opnemen. En in de memorie van toelichting van het voorontwerp (p. 2) gaat de Vlaamse Executieve er blijkbaar van uit dat zij dat ook zullen doen, aangezien zij voorgeeft met haar voorontwerp het principe "de vervuiler betaalt" toe te passen uit artikel 11 van de richtlijn van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen (75/442/EEG) en aangezien in dat artikel als vervuiler wordt aangezien, de houder die afvalstoffen afgeeft aan een ophaaldienst of aan een onderneming die afvalstoffen behandelt, opslaat of stort.

Ook ten opzichte van die vervuiler kunnen de milieuheffingen echter moeilijk als een retributie worden beschouwd. De aan de houder van afvalstoffen individueel bewezen dienst bestaat immers enkel hierin dat zijn afval wordt "verwijderd" in de enge zin van dat woord, dat het van hem weggenomen wordt, dat, met een woord van het afvalstoffendecreet (zie de artikelen 3, 6, 28, 31, 34, 38, 40, 44, 45, 46), hij in de mogelijkheid wordt gesteld "zich te ontdoen" van zijn afval; niet speciaal te zijnen behoeve integendeel wordt zijn

afval "verwijderd" in de speciale en veelomvattende zin van artikel 3, b, van het afvalstoffendecreet, wordt die verwijdering georganiseerd met de bijzondere doeleinden omschreven in artikel 10 van hetzelfde decreet; en de overheidsprestatie waarvan blijkens de onder 3.1. weergegeven tekst uit de memorie van toelichting, met de milieuheffing de vergelding wordt nagestreefd, is slechts zeer gedeeltelijk een op de individuele houder van afvalstoffen gerichte overheidsprestatie, is integendeel in haar geheel beschouwd een op de hele gemeenschap als totaliteit gerichte prestatie.

3.2.2.2. Dat de band tussen de te vergoeden kosten en de ten behoeve van de uiteindelijk als heffingplichtingen geïmponeerden, de houders van afvalstoffen, geleverde prestaties al te los is, moge ook nog blijken uit de wijze van berekening van de heffingen en uit het stelsel van de vrijstellingen van dezelve.

De wijze van berekening. In artikel 47, § 2, van het afvalstoffendecreet valt al direct op dat, terwijl voor de milieuheffing bedoeld in § 2, b, een vaststelling van het bedrag wordt opgelegd "volgens de kosten van de verwijdering" - wat onmiddellijk doet denken aan de idee retributie -, voor de milieuheffing bedoeld in § 2, a, - de hier betrokkene - integendeel een reeks berekeningscriteria worden vastgesteld die niet direct en niet noodzakelijk functie zijn van de kosten van verwijdering; zo zijn die kosten niet noodzakelijk verschillend naargelang van "de weerslag van de verwijdering op de gezondheid van de mens of op het milieu". Evenmin kan in berekeningscriteria die in het voorontwerp buiten het afvalstoffendecreet worden gehanteerd, als het verbranden van afvalstoffen met of zonder "recuperatie van warmte", een band onderkend worden met de kostprijs van de verwijdering, enige prestatie die aan de individuele houder van afvalstoffen ten goede komt. In de memorie van toelichting van het voorontwerp wordt die band trouwens openlijk losgelaten, waar wordt gesteld dat (p. 3) "... meer milieuverontreinigende verwijderingstechnieken een hogere heffing (wordt) opgelegd om ze

.../...

te ontmoedigen terwijl minder of niet milieuverontreinigende technieken een lagere heffing opgelegd worden (lees : wordt) om ze aan te moedigen", dat (p. 4) men ernaar streeft "de wijze van verwerking te oriënteren" "in verhouding tot de weerslag van de verwijdering op de gezondheid van de mens of op het milieu". Een dergelijk streven kan zeer wel te maken hebben met de kosten die men wil recupereren (hierboven, 3.1.), doch is vreemd aan de kosten van de prestatie die op de individuele houder van afvalstoffen is gericht (hierboven, 3.2.2.1.).

Dezelfde vaststelling dringt zich op voor de in het voorontwerp verleende "vrijstellingen". Deze worden niet toegestaan ... ingeval er geen kosten voor de verwijdering gemaakt worden, evenmin om redenen, sociale bijvoorbeeld, waarop de houders van afvalstoffen zich als individu beschouwd kunnen beroepen, maar voor "alle verwijderingswijzen onder vorm van recuperatie, herwinning of recyclage" en voor de OVAM (memorie van toelichting, p. 28).

3.3. De conclusie moet zijn dat men met een belasting te maken heeft (1).

Daaruit vloeit voort :

- a) dat het in artikel 111 van de Grondwet gevestigde één-jarigheidsprincipe toepasselijk is;
- b) dat, wat overigens gebeurt in het voorontwerp, de grondslag, de aanslagvoet en de eventuele vrijstellingen door de Vlaamse Raad zelf bepaald dienen te worden (de artikelen 110, § 2, en 112 van de Grondwet), zonder mogelijkheid van overdracht aan de Vlaamse Executieve (artikel 25, tweede lid, van de Grondwet).

.../...

(1) Tot die conclusie komt ook VAN BOL J.-M., "Les ressources des communautés et des régions en 1982", Adm. publ., T 1/1983, 43 (1e kol.).

Wat de vrijstellingen betreft, de vaststelling daarvan komt wel degelijk toe aan de Vlaamse Raad. Artikel 112 van de Grondwet kan een ogenblik de indruk wekken dat enkel de nationale wetgever dat kan. Immers, het tweede lid ervan luidt : "Geen vrijstelling of vermindering van belasting kan worden ingevoerd dan door een wet". Maar deze bepaling bestond reeds toen aan de Gemeenschappen en de Gewesten nog geen fiscale bevoegdheid was toegekend, maar de provincies en de gemeenten die bevoegdheid wel bezaten. Welnu, niemand heeft toentertijd ooit beweerd dat van door provincies en gemeenten ingevoerde belastingen enkel de nationale wetgever vrijstelling kon verlenen. En ook nu beweert niemand dat. Terecht, want artikel 112, tweede lid, geldt enkel voor de rijksbelastingen, tot doel als het heeft te beletten dat van die belastingen de uitvoerende macht vrijstellingen zou verlenen (1). Aldus is de strekking van artikel 112, tweede lid, niet een bepaalde bevoegdheid voor het Rijk, vertegenwoordigd door de wetgevende macht, te reserveren, maar binnen het Rijk die bevoegdheid te reserveren voor het wetgevend orgaan, te ontfangen aan het uitvoerend orgaan.

De stelling dat artikel 112, tweede lid, alleen voor de rijksbelastingen werd geschreven, strookt niet alleen met de geest maar ook met de letter van dat artikel. Men weet dat de Grondwet oorspronkelijk enkel in het Frans was gesteld. Welnu, in die Franse versie werd de term "impôt", die men in artikel 112 terugvindt, blijkens artikel 110 alleen gebruikt voor de rijksbelastingen; voor provincie- en gemeentebelastingen werd de term "imposition" gebezigd. In de op 10 april 1967 vastgestelde Nederlandse tekst werden zowel het woord "impôt" als het woord "imposition" echter met het woord "belasting" weergegeven.

.../...

(1) Zie hierover GANSCHOF VAN DER MEERSCH W., "L'impôt et la loi" in En hommage à Victor Gonthier, Luik, 1962, 257-320.

III. HET OPSCHRIFT.

Overeenkomstig de sub II, A, 2, gegeven wenk de inhoud van het voorontwerp in het afvalstoffendecreet te verwerken, dient het opschrift te luiden : "Decreet van ... tot wijziging van het decreet van 2 juli 1981 betreffende het beheer van afvalstoffen".

IV. HET INDIENINGSBESLUIT.

De aanhalingstekens dienen te vervallen. Dient eveneens te vervallen, als niet gebruikelijk in een indieningsbesluit, de vermelding van de "instemming" van de Gemeenschapsminister van Financiën en Begroting.

Ten slotte schrijve men "Na beraadslaging" in plaats van "Na beraadslaging dd.".

V. ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING.

Voorafgaande opmerking.

Als men overeenkomstig de sub II, A, 2, gegeven wenk het ontworpen decreet opvat als een decreet tot wijziging van het afvalstoffendecreet, zal men de op het stuk gebruikelijke wetgevingstechniek moeten eerbiedigen. Zie daarover de Handleiding bij de wetgevingstechniek, verschenen in het Belgisch Staatsblad van 2 juni 1982 (err. B.S. 11 juni 1982).

Artikel 2.

Dit artikel wordt overbodig wanneer men, overeenkomstig het in II, A, 2, gedane voorstel, het voorontwerp in het afvalstoffendecreet verwerkt.

.../...

Artikel 3.

Ook dat artikel is overbodig wanneer het voorontwerp als een wijziging van het afvalstoffendecreet wordt concipieerd.

Artikel 4.

Dat artikel kan het eerste van de artikelen worden die men in het afvalstoffendecreet invoegt. Het kan luiden als volgt :

"Art. Er wordt een milieuheffing ingesteld ten laste van de inrichtingen die vergunningplichtig zijn ingevolge dit decreet".

Er wordt in deze tekst niet verwezen naar wel bepaalde artikelen van het afvalstoffendecreet ten einde aan de sub I geschetste moeilijkheden te ontkomen.

Artikel 5.

In dit artikel is overgenomen het bepaalde in het tweede lid van § 2 van artikel 47 van het afvalstoffendecreet. Niet overgenomen is het bepaalde in het eerste lid van dezelfde paragraaf, volgens hetwelk de Vlaamse Raad het bedrag van de milieuheffingen vaststelt. Toch blijft ook zo de overgenomen tekst juridisch nutteloos. Hij heeft immers geen normatieve betekenis, daar hij enkel aankondigt - gebrekkig dan nog, daar, zoals aangestipt sub II, A, 1, ook andere elementen dan de erin vermelde bij de berekening van het bedrag der heffing betrokken worden - wat in volgende artikelen zal gebeuren.

Artikel 6.

Ook dat artikel is overbodig, daar het een machtiging aan zichzelf inhoudt die de Vlaamse Raad uiteraard niet nodig heeft.

.../...

Wel dient de Raad van State op te merken dat de bedragen van de heffing wel naar aanleiding van de "goedkeuring" van de begroting van OVAM gewijzigd mogen worden, maar niet bij die "goedkeuring" zelf. M.a.w., alleen al vanuit een oogpunt van wetgevingstechniek, past het dat, wanneer naar aanleiding van bedoelde "goedkeuring" de bedragen van de heffing worden gewijzigd, die wijzigingen hun plaats niet krijgen in het "goedkeuringsbesluit", maar het voorwerp uitmaken van een afzonderlijk decreet, dat het bestaande formeel wijzigt.

Artikel 7.

1. Naar een gemachtigd kabinetslid heeft verklaard, komt de echte bedoeling van dat artikel niet tot uiting in de tekst ervan : de heffing wordt niet "geïnd bij", maar is "verschuldigd voor" de toepassing van de eerste vergunningplichtige verwijderingswijze op de betrokken afvalstof en dus niet voor de toepassing, al dan niet door dezelfde vergunningplichtige inrichting, van verdere verwijderingstechnieken.

2. Het kabinetslid heeft, meer algemeen, verklaard dat de heffing niet geïnd zou worden bij iedere afzonderlijke daad van verwijdering, maar dat de inning betrekking zou hebben op een bepaalde periode (een jaar, zes maanden ...); het verschuldigde bedrag zou dan zijn de som verschuldigd voor het totaal van de verwijderingsverrichtingen welke gedurende die periode werden gesteld. Zoiets moet echter in het decreet zelf nauwkeurig geregeld worden. In dat decreet moeten alle regelen te vinden zijn die het de diensten die belast zijn met de vestiging en de invordering (wie dat zijn, zie daarvoor de bespreking van artikel 11 van het voorontwerp) mogelijk maken voor iedere individuele belastingplichtige vast te stellen wat het bedrag is van de door hem verschuldigde belasting en op welk ogenblik zijn belastingschuld is ontstaan.

3. Het adjectief "vergunningplichtig" is niet zo goed gekozen. Immers, blijkens artikel 8 van het voorontwerp geven slechts enkele handelingen die overeenkomstig artikel 3, b), van het afvalstoffendecreet van het begrip verwijdering deel uitmaken en dus vergunningplichtig zijn, aanleiding tot milieuheffing.

4. De eerste en de derde opmerking brengen de Raad van State ertoe de volgende tekst voor artikel 7 van het voorontwerp in overweging te geven :

"Art. Wanneer een afvalstof verschillende van de in artikel ... (8 in het voorontwerp) genoemde verwijderingswijzen ondergaat, is de heffing enkel verschuldigd voor de verwijderingswijze die het eerst werd toegepast".

Artikel 8.

1. Werken met de formule "alnaargelang (lees : naargelang van) de aard van de afvalstof" is maar aanvaardbaar op voorwaarde dat die aard onmiskenbaar - dat wil zeggen zonder dat men buiten de tekst zelf van het voorontwerp moet gaan, zonder dat men bv. de memorie van toelichting moet raadplegen - uitwijst of men het bedrag van de heffing per ton dan wel per kubieke meter dient te berekenen. Zoniet zal men die formule moeten weglaten en de rubrieken waarin ze wordt gebezigd, moeten splitsen.

.../...

2. Onder a), 2°, d), 2°, en e), 1° en 2°, wordt ook het verwijderen van giftige afvalstoffen belast. Artikel 4, d), van het afvalstoffendecreet onttrekt echter "de giftige afval bedoeld in de wet van 22 juli 1974 op de giftige afval met uitzondering van de bepalingen voorzien onder artikel 13, § 1, 7" aan zijn toepassingsgebied. Gelet op de boven toegelichte nauwe band tussen het afvalstoffendecreet en het onderhavig voorontwerp, gelet inzonderheid op het feit dat, als concrete illustratie van die nauwe band, enkel de inrichtingen die ingevolge het afvalstoffendecreet vergunningplichtig zijn (1), aan milieuheffing worden onderworpen, vraagt men zich af hoe inrichtingen die giftige afval storten of verbranden überhaupt aan de onderhavige milieuheffing onderworpen kunnen zijn. Of zijn hier andere soorten van giftige afval bedoeld dan in de wet van 22 juli 1974 ? Dat is onwaarschijnlijk, alleen reeds gezien de ruimere bewoordingen waarin het toepassingsgebied van die wet is bepaald.

Weliswaar maakt artikel 4, d), van het afvalstoffendecreet een uitzondering voor het bepaalde in artikel 13, § 1, 7°, van dat decreet. Maar daar heeft men het over het ver-

.../...

(1) En dus niet de inrichtingen die zulks zijn ingevolge artikel 3 van evengenoemde wet van 22 juli 1974, dat bovendien vormelijk en ook inhoudelijk slechts gedeeltelijk overeenkomsten vertoont met het begrip "verwijdering" uit het afvalstoffendecreet.

wijderen van giftige afvalstoffen door OVAM en deze instelling wordt in artikel 10 van het voorontwerp vrijgesteld van de milieuheffing !

Hoe dan ook, het is, op zijn minst, juridisch niet duidelijk hoe, in het systeem van het voorontwerp, het storten of het verbranden van giftige afvalstoffen kan leiden tot het belasten van enige inrichting.

3. In het afvalstoffendecreet wordt onder huishoudelijke afvalstoffen verstaan, ten eerste afvalstoffen die ontstaan door de normale werking van een particuliere huishouding, ten tweede "afvalstoffen daarmee gelijkgesteld bij besluit van de Executieve van de Vlaamse Gemeenschap ..." (zie artikel 3, d), van dat decreet).

Tenzij men nog een andere soort van gelijkstelling op het oog zou hebben - maar dan moet die nader omschreven worden - zijn de woorden "en ermee gelijkgestelde" dan ook overbodig onder b), 1°, g), i), 1°, j), 1°, k), 1°, 2° en 5°, 1), 1°.

4. Onder b), 1°, schrijve men "... die afvalstoffen welke ..." in plaats van "... deze afvalstoffen die ...".

.../...

5. Blijkens de memorie van toelichting (p. 27) is voor de heffing die onder i), 3°, van het voorontwerp is vastgesteld voor "het storten in de Noordzee", het opzet aan die heffing te onderwerpen niet inrichtingen die ingevolge het afvalstoffendecreet vergunningplichtig zijn, maar, omgekeerd, inrichtingen die op grond van dat decreet geen vergunning hebben kunnen verkrijgen. Het blijkt immers te gaan om degene die een vergunning "op nationaal vlak" heeft verkregen, en wel voor het storten in de Noordzee (1). De verantwoording die in de memorie van toelichting wordt gegeven

.../...

-
- (1) Artikel 51 van het afvalstoffendecreet moet blijkbaar zo begrepen worden dat indien afvalstoffen "bestemd om in zee gestort te worden" vooraleer in zee gestort te worden een andere verwijderingsverrichting ondergaan, het decreet op die verrichting toepasselijk is. Het storten in zee zelf zou onderworpen zijn aan de rijksvergunning geregeld in artikel 4 van de wet van 8 februari 1978 houdende goedkeuring van het Verdrag ter voorkoming van de verontreiniging van de zee ten gevolge van het storten vanaf schepen en luchtvaartuigen, en van de Bijlagen, opgemaakt te Oslo op 15 februari 1972. Zie over de onbevoegdheid van de Gewesten ter zake ook het advies L. 15.593/2 van 19 september 1983 van de Raad van State over een ontwerp van wet "houdende goedkeuring van het Verdrag inzake de voorkoming van de verontreiniging van de zee ten gevolge van het storten van afval, van de Bijlagen, het Addendum en het Bijvoegsel, opgemaakt te Londen, Mexico, Moskou en Washington op 29 december 1972 en gewijzigd te Londen op 12 oktober 1978, 1 december 1978 en 1 december 1980" (Parl. St., Senaat, 679 (1983-1984) Nr 1); op te merken valt dat in artikel 3 van dat ontwerp ook regelen voorkomen betreffende een rijksvergunning voor het storten van afvalstoffen in zee.

om niettemin zulk iemand aan de milieuheffing te onderwerpen, luidt dat hij een vergunning om in de Noordzee te storten slechts zal verkrijgen nadat is komen vast te staan dat hij zijn afvalstoffen niet "aan land" mag verwijderen, wat zal blijken uit "een uitvoerig onderzoek" dat "behoort te gebeuren door de Gewesten".

Het opleggen van een milieuheffing aan een inrichting die niet op grond van het afvalstoffendecreet een vergunning heeft verkregen, strookt alvast niet met de algemene economie van het voorontwerp waarin immers belast worden en alleen belast worden de inrichtingen die vergunningplichtig zijn ingevolge genoemd decreet. Het argument van de gemaakte kosten van onderzoek kan op zichzelf niet zonder meer afgewezen worden. Maar geldt dat argument niet evenzeer ten opzichte van degenen die verzoeks om een vergunning overeenkomstig het afvalstoffendecreet hebben verzocht zonder een vergunning om in de Noordzee te storten te verkrijgen? Bovendien blijft het principe "De vervuiler betaalt" dat, zoals gezien, het voorontwerp nochtans pretendeert te realiseren, hier helemaal ontoegepast, aangezien per hypothese het territorium waarvoor het Vlaamse Gewest bevoegd is, niet wordt "vervuild".

6. De Raad van State neemt aan dat de juiste betekenis van het woord "monostort" - bij zijn weten nergens in een wet- of verordenende tekst gedefinieerd - genoegzaam vaststaat, ook juridisch, opdat het zonder meer onder j), 3°, 7° en 8°, gebruikt zou mogen worden.

Onder 7° en 8° plaatse men vóór dat woord het woord "een".

.../...

7. Voor het feit dat onder k), l) en m) bij "kubieke meter" (en niet bij "ton") het adjectief "vergunde" wordt gebruikt, wordt geen behoorlijke verantwoording verschaft, verondersteld dat zodanige verantwoording gegeven kan worden.

8. Onder m) ontbreken blijkbaar vóór de woorden "van de afvalstof" de woorden "de aard".

9. Onder m), 2°, zijn zuiver logisch beschouwd de woorden "ten voorlopige of ten definitieve titel" overbodig. Is men niettemin voor het behoud, dan schrijve men ", voorlopig of definitief,".

10. De tekst onder m), 4°, is woordelijk dezelfde als die onder d), 1°. Het is niet duidelijk of dat kan. Of moet men beide doen uiteengaan aan de hand van het criterium gegeven op p. 9 van de memorie van toelichting ("vers materiaal" tegenover "droge stof") ? Dan moet dat toch in de tekst verwerkt worden ?

Artikel 9.

1. Onder b), 1°, is het woord "en" overbodig.

.../...

2. Bij het gebruik van het woord "shredderbedrijven" maakt de Raad van State dezelfde bedenking als bij het gebruik van het woord "monostort" (boven bij artikel 8, onder 6).

Artikel 10.

Volgens de gemachtigden is de in dat artikel verleende vrijstelling ingegeven door de gedachte dat, daar in artikel 15 van het voorontwerp OVAM met de inning van de heffing wordt belast, het zinloos is dat OVAM aan zichzelf de door haar verschuldigde bedragen zou dienen uit te keren.

Daargelaten of deze gedachte wel juist is, wil de Raad van State erop wijzen dat hij bij de bespreking van artikel 11 zal vaststellen dat artikel 15 dient te vervallen. De redenering die tot artikel 10 blijkt geleid te hebben, verliest dus haar uitgangspunt, zodat dit artikel uit het voorontwerp moet worden verwijderd.

.../...

Artikel 11.

De bepalingen van dat artikel evenals die van de artikelen 12, 13, 15 en 16 hebben geen betrekking meer op het eigenlijke opleggen van belastingen maar op de inning ervan en op de middelen om die inning effectief te verzekeren en onwil vanwege de belastingplichtige te breken en te sanctioneren.

Artikel 14 van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen luidt als volgt : "Het Ministerie van Financiën staat in voor de dienst van de belastingen voor rekening van en in overleg met de Gemeenschap of het Gewest". Gelet op de plaats van dat artikel in de gewone wet en op bepaalde verklaringen gedurende de parlementaire voorbereiding van deze wet (1), zou men er kunnen aan twijfelen of deze bepaling wel op alle belastingen van de Gemeenschappen en de Gewesten betrekking heeft, of ze niet enkel geldt voor de belastingen opgesomd in artikel 10 van de gewone wet. Maar daar staat tegenover dat de ratio van artikel 14 geldt voor de belastingen in het algemeen. Immers de Minister van Institutionele Hervormingen (F.) verantwoordt het artikel met de overweging "... dat het in de onmiddellijke toekomst ondenkbaar is een eigen dienst op te richten. Hij oordeelt dat de voorgestelde tekst het mogelijk zal maken het systeem te laten werken gedurende een stortperiode, die hij op 6 tot 8 jaar

.../...

(1) Zie met name Parl. St., Kamer, 619 (1979-1980) - Nr 1, p. 8 (ad artikel 15, uiteindelijk artikel 14 geworden; memorie van toelichting) en Parl. Hand., Kamer, 1979-1980, 2 augustus 1980, p. 2963 (1e kol.) (verklaring van de Eerste Minister).

raamt" (1). Hij formuleert het later als volgt : "... Men kan zich voorstellen dat de Gemeenschappen na verloop van enkele jaren hun eigen diensten in het leven zullen roepen en dat men hun later misschien ook wel meer bevoegdheden ter zake zal toekennen (2). De wet zal op dat ogenblik aangepast dienen te worden. Voor de aanlooperperiode is deze tekst evenwel voldoende soepel en doeltreffend" (3).

Men mag dus wel aannemen dat genoemd artikel 14 niet alleen naar de letter maar ook naar de geest betrekking heeft op alle belastingen (4) en dus ook op de hier ontworpen belasting.

Wat is de omvang van de taak die in artikel 14 aan het Ministerie van Financiën wordt toebedeeld ?

Gedurende de parlementaire voorbereiding van de gewone wet blijken verscheidene parlementsleden de bevoegdheid

.../...

- (1) Parl. St., Kamer, 619 (1979-1980) - Nr 13, p. 47 (verslag namens de bevoegde commissie).
- (2) Bedoeld moet zijn, naar blijkt uit de context, meer bevoegdheden dan voortspruitend uit het feit dat, krachtens het besproken artikel 14, het Ministerie van Financiën "in overleg" met de Gemeenschappen en de Gewesten moet handelen.
- (3) Parl. St., Senaat, 504 (1979-1980) - Nr 2, p. 48 (verslag namens de bevoegde commissie).
- (4) In die zin blijkbaar SCHOLSEM J.-C., "L'impact de la réforme des institutions sur les finances publiques et la fiscalité", Annales de droit de Louvain, 1981, 261.

van dat Ministerie ruim te hebben gezien en er met name de inning, de inspectie en de geschillen toe gerekend te hebben (1). Ze werden op geen manier van regeringswege tegengesproken.

In dezelfde gedachtengang kan men lezen dat het Ministerie van Financiën belast is met "de vestiging en de invordering van de belastingen, ..." en dat "Hetzelfde geldt de regeling van de geschillen die ter zake kunnen rijzen, de procedure van beroep om de burger tegen eventuele administratieve willekeur te beschermen enz." (2).

Dat de fiscale bevoegdheid van de Gemeenschappen en de Gewesten vooralsnog beperkt is tot het vaststellen van de normen betreffende de belastinggrondslag, de belastingvoet, de vrijstellingen en het tijdstip waarop de belastingsschuld ontstaat - kortom tot het vaststellen van die normen welke onontbeerlijk zijn om de belasting individueel te kunnen "vestigen" -, in die richting wijst ook de wijze waarop artikel 13 van de gewone wet geredigeerd is. Opvallend is immers dat in dat artikel niet wordt gezegd dat, als eenmaal de opbrengst van de erin bedoelde belastingen volledig is toegewezen aan de Gemeenschap of aan het Gewest, tegelijk de integrale regeling van die belastingen aan de Gemeenschap of aan het Gewest wordt toevertrouwd; er wordt enkel bepaald dat deze dan de aanslagvoet van die belastingen kan wijzigen alsook, en dan nog maar met een reeks uitzonderingen, de belastbare materie, de heffingsgrondslag en de vrijstellingen.

.../...

(1) Parl. St., Kamer, 619 (1979-1980) - Nr 13, p. 46; Parl. Hand., Kamer, 1979-1980, 2 augustus 1980, p. 2962-2963 (volksvertegenwoordiger SCHILTZ); Parl. St., Senaat, 504 (1979-1980) - Nr 2, p. 47.

(2) AMERIJCKX F., "Fiscaliteit van Gemeenschappen en Gewesten" in T.B.P. 1981, nr 36 (p. 275).

Gelet op de interpretatie van artikel 14 van de gewone wet die zich lijkt op te dringen, moeten de artikelen 11, 12, 13, 15 en 16 van het voorontwerp weggelaten worden, omdat de rijksregelen inzake belastingen zullen dienen toegepast te worden.

Artikel 14.

Is er enige reden om een bijzondere datum van inwerkingtreding voor het voorontwerp vast te stellen ?

Zo ja, dan is hoe dan ook de vastgestelde datum niet langer geschikt.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : G. BAETEMAN, kamervoorzitter,
J. NIMMEGEERS, staatsraden,
J. BORRET,
S. FREDERICQ, assessoren van de
F. DE KEMPENEER, afdeling wetgeving,
Mevrouw : S. VAN AELST, griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. J. DE KOSTER-MANNENS,
eerste auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

S. VAN AELST.

G. BAETEMAN.