

Diensten van de Eerste Minister
Wetenschappelijke, Technische en Culturele Aangelegenheden

.

Plan voor Wetenschappelijke Ondersteuning van een Beleid Gericht op Duurzame Ontwikkeling

.

Hefbomen voor een Beleid Gericht op Duurzame Ontwikkeling

**JURIDISCHE ASPECTEN VAN DE KEUZE INZAKE
MILIEUBELEIDSINSTRUMENTEN VANUIT
BELGISCH, EUROPEES EN INTERNATIONAAL
PERSPECTIEF**
(CONTRACT DWTC HL/01/002)

DEEL I – HET BELGISCH PERSPECTIEF

Afgesloten op 31 augustus 2001

Prof. Dr. K. Deketelaere
Dr. Geert Van Calster
Jan Vanheule
Kristof De Cock
Gaëtan Verhoosel

.

Instituut voor Milieu- en Energierecht (IMER)
Collegium Falconis
Katholieke Universiteit Leuven

1. ALGEMENE BESCHOUWINGEN:	5
1.1 <u>AFLIJNING VAN HET ONDERZOEK:</u>	5
1.2 <u>TAXONOMIE VAN MILIEUBELEIDSINSTRUMENTEN:</u>	6
1.2.1 <u>Sociale regulering:</u>	6
1.2.1.1 <u>Informatieoverdracht:</u>	7
1.2.1.2 <u>Zelfregulering:</u>	7
1.2.1.3 <u>Milieuzorgsystemen:</u>	7
1.2.2 <u>Planning:</u>	8
1.2.2.1 <u>Micro-planning en macro-planning:</u>	8
1.2.2.2 <u>Bindende planning en niet-bindende planning:</u>	8
1.2.2.3 <u>Sectorale en niet-sectorale planning:</u>	8
1.2.3 <u>Financiële steunverlening:</u>	8
1.2.3.1 <u>Maatregelen die kapitaalsinvesteringen in milieuvriendelijke technologie aanmoedigen:</u>	9
1.2.3.2 <u>Maatregelen die de prijs van milieuvriendelijke(r) activiteiten of producten verminderen:</u>	9
1.2.3.3 <u>Maatregelen die de prijs van fondsen voor investeringen in milieuprojecten verminderen:</u>	10
1.2.4 <u>Directe regulering:</u>	10
1.2.4.1 <u>Milieuvergunning:</u>	10
1.2.4.2 <u>Verboden en beperkingen:</u>	11
1.2.4.3 <u>Hoedanigheidseisen:</u>	11
1.2.5 <u>Marktconforme regulering:</u>	11
1.2.5.1 <u>Handhavingsprikkels:</u>	12
1.2.5.2 <u>Aansprakelijkheidsregels:</u>	12
1.2.5.3 <u>Statiegeldsystemen:</u>	13
1.2.5.4 <u>Verhandelbare emissierechten:</u>	13
1.2.5.5 <u>Milieuheffingen:</u>	14
1.2.5.5.1 <u>Indeling op grond van de doelstelling van milieuheffingen:</u>	14
1.2.5.5.1.1 <u>Financierende milieuheffingen:</u>	14
1.2.5.5.1.2 <u>Regulerende milieuheffingen:</u>	15
1.2.5.5.1.3 <u>Compenserende milieuheffingen:</u>	15
1.2.5.5.2 <u>Indeling op grond van het aangrijpingspunt van de milieuheffing:</u>	15
1.2.5.5.3 <u>Indeling op grond van het juridisch karakter van milieuheffingen:</u>	15
1.2.5.5.3.1 <u>Milieubelastingen:</u>	16
1.2.5.5.3.2 <u>Milieucontributies:</u>	17
2. DE KEUZE VAN MILIEUBELEIDSINSTRUMENTEN VANUIT BELGISCH PERSPECTIEF:	18
2.1 <u>INLEIDING:</u>	18
2.2 <u>SCHETS VAN DE BEVOEGDHEIDSVERDELING IN BELGIË INZAKE LEEFMILIEU:</u>	18
2.2.1 <u>Algemeen:</u>	18
2.2.2 <u>De bevoegdheden inzake leefmilieu: artikel 6 §1 van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980:</u>	19
2.2.2.1 <u>Overzicht:</u>	19
2.2.2.2 <u>In de regel een gewestelijke bevoegdheid:</u>	20
2.2.2.2.1 <u>De bevoegdheden van art. 6 §1, II BWHI: “leefmilieu en waterbeleid”:</u>	20
2.2.2.2.2 <u>De bevoegdheden van art. 6 §1, I, III, V, VI en VII:</u>	21
2.2.2.2.3 <u>Artikelen 10 en 19 §1 BWHI (de impliciete bevoegdheden):</u>	22
2.2.2.3 <u>Uitzonderingen en beperkingen op de Gewestelijke bevoegdheid inzake leefmilieu:</u>	22
2.2.2.3.1 <u>De specifieke uitzonderingen van art. 6 §1, II BWHI:</u>	22
2.2.2.3.2 <u>De algemene beperking voortvloeiend uit het beginsel van Economische en Monetaire Unie van België (EMU):</u>	23
2.2.3 <u>Enkele pijnpunten betreffende de bevoegdheidsverdeling inzake leefmilieu:</u>	23
2.2.3.1 <u>Productnormering:</u>	24
2.2.3.1.1 <u>Inleiding:</u>	24
2.2.3.1.2 <u>De Wet Productnormen:</u>	25
2.2.3.1.2.1 <u>Geen wettelijke omschrijving van het begrip productnorm:</u>	25
2.2.3.1.2.2 <u>Toepassingsgebied:</u>	25
2.2.3.1.2.3 <u>Producentenverantwoordelijkheid:</u>	26
2.2.3.1.2.4 <u>Delegatie van het productnormenbeleid naar de Koning en de industrie:</u>	27
2.2.3.1.2.5 <u>Toezicht en sanctionering:</u>	34
2.2.3.2 <u>Milieustrafrecht:</u>	35

2.2.3.3 Internationale en Europese milieufora:	36
2.2.3.3.1 Internationale verdragen die uitsluitend federale milieubevoegdheden betreffen ("federale milieuverdragen"):	37
2.2.3.3.2 Internationale verdragen die uitsluitend gewestelijke milieubevoegdheden betreffen ("gewestelijke milieuverdragen"):	37
2.2.3.3.3 Internationale verdragen die zowel federale als gewestelijke milieubevoegdheden betreffen ("gemengde milieuverdragen"):	39
2.2.3.3.3.1 het Samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994:	39
2.2.3.3.3.1.1 Informatie en kwalificatie van een gemengd verdrag:	39
2.2.3.3.3.1.2 Onderhandelingen:	40
2.2.3.3.3.1.3 Ondertekening:	40
2.2.3.3.3.1.4 Instemming:	40
2.2.3.3.3.1.5 Bekrachtiging - Toetreding:	41
2.2.3.3.3.1.6 Publicatie in het Belgisch Staatsblad:	41
2.2.3.3.3.1.7 Registratie bij de organisatie van de Verenigde Naties:	41
2.2.3.3.3.1.8 Bewaring van de originele teksten van de gemengde verdragen:	41
2.2.3.3.3.1.9 Opzegging:	41
2.2.3.3.3.1.10 Duur:	42
2.2.3.3.3.2 Het Kaderakkoord van 30 juni 1994:	42
2.2.3.3.3.2.1 Toepassingsgebied:	42
2.2.3.3.3.2.2 Verspreiding van informatie:	43
2.2.3.3.3.2.3 Structuur van de permanente vertegenwoordigingen:	43
2.2.3.3.3.2.4 Inrichting van een bestendige overlegstructuur:	43
2.2.3.3.3.2.5 Samenstelling van de delegaties:	45
2.2.3.3.3.2.6 Duur:	45
2.2.3.3.3.3 Samenwerkingsakkoord van 5 april 1995:	45
2.2.3.3.4 Europese milieuregelgeving:	49
2.3 JURIDISCHE ASPECTEN VAN DE KEUZE VAN MILIEUBELEIDSINSTRUMENTEN IN BELGIË:	52
2.3.1 Sociale regulering:	52
2.3.1.1 Informatieoverdracht:	52
2.3.1.1.1 Milieureclame, -etikettering en -keuren:	52
2.3.1.1.1.1 Overzicht:	52
2.3.1.1.1.2 Bevoegdheidsrechtelijke aspecten:	53
2.3.1.1.2 Milieueffecten- en veiligheidsrapportering:	54
2.3.1.1.2.1 Milieueffectenrapportering (MER):	54
2.3.1.1.2.1.1 Overzicht:	54
2.3.1.1.2.1.2 Bevoegdheidsrechtelijke aspecten:	55
2.3.1.1.2.2 Veiligheidsrapportering:	58
2.3.1.1.2.2.1 Overzicht:	58
2.3.1.1.2.2.2 Bevoegdheidsrechtelijke aspecten:	59
2.3.1.2 Zelfregulering: milieubeleidsvereenkomsten:	60
2.3.1.2.1 Overzicht:	60
2.3.1.2.2 Juridische aspecten van milieubeleidsvereenkomsten waarop het Vlaams Decreet van toepassing is:	61
2.3.1.2.2.1 Toepassingsgebied:	61
2.3.1.2.2.2 Algemene juridische beperking op de mogelijkheid voor de Vlaamse regering om een milieubeleidsvereenkomst af te sluiten:	61
2.3.1.2.2.3 Verplichtingen in hoofde van de Vlaamse overheid tijdens de procedure van totstandkoming:	61
2.3.1.2.2.4 Verplichtingen van de Vlaamse overheid na sluiting van een rechtsgeldige overeenkomst:	62
2.3.1.2.3 Juridische aspecten van milieubeleidsvereenkomsten waarop het Vlaams Decreet niet van toepassing is:	62
2.3.1.2.4 Het sluiten van sectorale overeenkomsten:	63
2.3.1.2.5 Bevoegdheidsrechtelijke aspecten van milieubeleidsvereenkomsten in het algemeen:	64
2.3.1.3 Bedrijfsinterne milieuzorg en milieuaudit:	65
2.3.1.3.1 Overzicht:	65
2.3.1.3.2 Bevoegdheidsrechtelijke problemen:	65
2.3.2 Planning:	67
2.3.3 Financiële Steunverlening:	68
2.3.4 Directe Regulering:	68
2.3.4.1 Vergunningen:	68

2.3.4.1.1	<u>Overzicht:</u>	68
2.3.4.1.2	<u>Bevoegdheidsrechtelijke aspecten:</u>	70
2.3.4.2	<u>Verboden en beperkingen:</u>	71
2.3.4.2.1	<u>Overzicht:</u>	71
2.3.4.2.2	<u>Bevoegdheidsrechtelijke aspecten:</u>	71
2.3.4.2.2.1	<u>Algemene bevoegdheidsbeperking van artikel 6, §1, VI, 3de lid BWHI:</u>	71
2.3.4.2.2.1.1	<u>Economische en Monetaire Unie:</u>	71
2.3.4.2.2.1.2	<u>Vrijheid van handel en nijverheid:</u>	72
2.3.4.2.2.2	<u>Aantasting van federale bevoegdheden:</u>	74
2.3.4.2.2.2.1	<u>Landbouwbeleid:</u>	74
2.3.4.2.2.2.2	<u>Politie over het wegverkeer:</u>	75
2.3.4.3	<u>Hoedanigheidseisen:</u>	76
2.3.4.3.1	<u>Overzicht:</u>	76
2.3.4.3.2	<u>Bevoegdheidsrechtelijke aspecten:</u>	76
2.3.5	<u>Marktconforme regulering:</u>	80
2.3.5.1	<u>Handhavingsprikkeles:</u>	80
2.3.5.1.1	<u>Sancties:</u>	80
2.3.5.1.1.1	<u>Overzicht:</u>	80
2.3.5.1.1.2	<u>Bevoegdheidsrechtelijke aspecten:</u>	80
2.3.5.1.2	<u>Financiële zekerheden:</u>	81
2.3.5.1.2.1	<u>Overzicht:</u>	82
2.3.5.1.2.2	<u>Bevoegdheidsrechtelijke aspecten:</u>	83
2.3.5.2	<u>Aansprakelijkheidsregels:</u>	83
2.3.5.2.1	<u>Overzicht:</u>	83
2.3.5.2.2	<u>Bevoegdheidsrechtelijke aspecten:</u>	84
2.3.5.3	<u>Statiegeldsystemen:</u>	85
2.3.5.3.1	<u>Overzicht:</u>	85
2.3.5.3.2	<u>Bevoegdheidsrechtelijke aspecten:</u>	85
2.3.5.4	<u>Fiscale instrumenten:</u>	86
2.3.5.4.1	<u>Overzicht:</u>	86
2.3.5.4.2	<u>Belasting versus retributie:</u>	88
2.3.5.4.3	<u>De grondwettelijke fiscale bevoegdheden van de federale staat, gemeenschappen en gewesten en lokale besturen:</u>	89
2.3.5.4.3.1	<u>De grondwettelijke fiscale bevoegdheid:</u>	90
2.3.5.4.3.2	<u>Het formeel legaliteitsbeginsel:</u>	90
2.3.5.4.3.2.1	<u>De federale overheid:</u>	90
2.3.5.4.3.2.2	<u>De gemeenschappen en gewesten:</u>	91
2.3.5.4.3.2.3	<u>De lokale besturen:</u>	91
2.3.5.4.4	<u>De grondwettelijke bevoegdheidsbeperkingen:</u>	91
2.3.5.4.4.1	<u>De uitzonderingsbevoegdheid van de federale wetgever ten aanzien van de gemeenschaps- en gewestbelastingen:</u>	91
2.3.5.4.4.2	<u>Non bis in idem:</u>	92
2.3.5.4.4.2.1	<u>Vóór de Bijzondere wet van 13 juli 2001:</u>	93
2.3.5.4.4.2.2	<u>De Bijzondere wet van 13 juli 2001:</u>	95
2.3.5.4.4.3	<u>De uitzonderingsbevoegdheid van de federale wetgever ten aanzien van de belastingen van de lokale besturen:</u>	101
2.3.5.4.4.4	<u>De bevoegdheid van de federale wetgever om belastingen af te schaffen:</u>	103
2.3.5.4.4.5	<u>De uitzonderingsbevoegdheid van de gemeenschappen en gewesten ten aanzien van belastingen van de lokale besturen:</u>	104
2.3.5.4.4.6	<u>Het fiscaal doel en het niet-fiscaal nevenresultaat:</u>	105
2.3.5.4.4.7	<u>Het evenredigheidsbeginsel:</u>	109
2.3.5.4.4.8	<u>Het fiscaal gelijkheidsbeginsel:</u>	110
2.3.5.4.4.8.1	<u>Objectieve en redelijke verantwoording:</u>	111
2.3.5.4.4.8.2	<u>Het doel en de aard van de belasting:</u>	111
2.3.5.4.4.8.3	<u>Het evenredigheidsbeginsel en het vergelijkbaarheidsbeginsel:</u>	111
2.3.5.4.4.9	<u>De economische en monetaire unie:</u>	112
2.3.5.4.4.10	<u>Het territorialiteitsbeginsel en de lokalisatieproblematiek:</u>	113
2.3.5.4.4.10.1	<u>Het territorialiteitsbeginsel in fiscalibus:</u>	113
2.3.5.4.4.10.2	<u>De Vlaamse en Franse Gemeenschap:</u>	114
2.3.5.4.4.10.3	<u>De Duitstalige gemeenschap en de drie gewesten:</u>	116
2.3.5.4.4.10.4	<u>De lokalisatie:</u>	117
2.3.5.4.4.11	<u>Het annaliteitsbeginsel:</u>	117

2.3.5.4.5 De wettelijke fiscale bevoegdheidsbepalingen van de gemeenschappen en gewesten:	117
2.3.5.4.5.1 De gemeenschappen en gewesten:	118
2.3.5.4.5.2 De provincies en gemeenten:	118
2.3.5.4.6. De bevoegdheid inzake het formeel fiscaal recht:	119
2.3.5.4.6.1. De gemeenschappen en gewesten:	119
2.3.5.4.6.2. De lokale besturen:	122
2.3.5.4.7 Bevoegdheidsanalyse van de gewestelijke milieueffingen:	122
2.3.5.4.7.1 De Vlaamse oppervlaktewaterheffing:	122
2.3.5.4.7.1.1 Algemeen:	123
2.3.5.4.7.1.2 Schending van het “non bis in idem”-beginsel ?	124
2.3.5.4.7.1.3 De vestiging, invordering en de geschillenprocedure vanuit bevoegdheidsrechtelijk standpunt:	125
2.3.5.4.7.1.4 De administratieve geldboete:	129
2.3.5.4.7.1.5 Toetsing van het gelijkheidsbeginsel:	134
2.3.5.4.7.2 De Vlaamse heffingen op de winning van grondwater en de captatie van water:	136
2.3.5.4.7.3 De Waalse waterheffingen:	137
2.3.5.4.7.3.1 Algemeen:	137
2.3.5.4.7.3.2 De Waalse waterbelasting:	137
2.3.5.4.7.3.3 De Waalse heffing op het lozen van industrieel en huishoudelijk afvalwater:	139
2.3.5.4.7.4 De Brusselse heffing op afvalwater :	140
2.3.5.4.7.5 De Vlaamse afvalstoffenheffing:	141
2.3.5.4.7.5.1 Algemeen:	141
2.3.5.4.7.5.2 De bevoegdheden van het Parlement en de Regering:	142
2.3.5.4.7.5.3 De geschillenprocedure vanuit bevoegdheidsrechtelijk standpunt:	143
2.3.5.4.7.5.4 De administratieve geldboete:	145
2.3.5.4.7.5.5 De afvalstoffenheffing en de E.M.U.:	145
2.3.5.4.7.6 De Waalse afvalstoffenheffingen:	146
2.3.5.4.7.7 De Brusselse Afvalheffingen:	147
2.3.5.4.7.7.1 De forfaitaire belasting op het huisvuil:	147
2.3.5.4.7.7.2 De retributie voor de ophaling en de verwerking van huisvuil:	148
2.3.5.4.7.8 De Vlaamse Dossiertsaks:	148
2.3.5.4.7.9 De Vlaamse Mestheffing:	150
2.3.5.4.7.9.1 Algemeen:	150
2.3.5.4.7.9.2 De juridische aard van de basisheffingen en de invoerheffingen:	151
2.3.5.4.7.9.3 Gedeeltelijke vernietiging van het Mestdecreet door het Arbitragehof:	152
2.3.5.4.7.10 De Vlaamse grindheffing:	153
2.3.5.4.7.10.1 Algemeen:	154
2.3.5.4.7.10.2 Samenlopende fiscaliteit ?	154
2.3.5.4.7.10.3 De grindheffing en het gelijkheidsbeginsel:	155
2.3.5.4.11 De milieutaksen vanuit bevoegdheidsrechtelijk standpunt:	155
2.3.5.4.11.1 De totstandkoming van de wetgeving op de milieutaksen :	156
2.3.5.4.11.2 De bevoegdheidsverdeling tussen de federale en de gewestelijke wetgever:	159
2.3.5.4.11.3 De bevoegdheidsverdeling inzake leefmilieu toegespitst op de milieutaksen:	159
2.3.5.4.11.4 Toetsing van de milieutaksen aan het gelijkheidsbeginsel:	163
4. BESLUIT:	166

1. ALGEMENE BESCHOUWINGEN:

1.1 AFLIJNING VAN HET ONDERZOEK :

1. Dit onderzoek naar de juridische aspecten van de keuze inzake milieubeleidsinstrumenten vanuit Belgisch, Europees en internationaal perspectief maakt deel uit van het federale ‘Plan voor Wetenschappelijke ondersteuning van een Beleid Gericht op Duurzame ontwikkeling,’ in het bijzonder het programma ‘Hefbomen voor een Beleid Gericht op Duurzame Ontwikkeling.’ Het beoogt een exhaustieve analyse te verschaffen van het juridische kader waarbinnen de Belgische federale en regionale overheden hun toekomstig milieubeleid zullen voeren.

2. Net zoals elke publieke overheid beschikken de Belgische federale en regionale overheden in beginsel over een gevarieerd arsenaal aan beleidsinstrumenten om een bepaalde milieuproblematiek aan te pakken. Een aantal beoordelingscriteria dienen volgens de milieu-economische literatuur de keuze van een milieubeleidsinstrument voor de aanpak van een concrete problematiek te leiden. Het beleidsinstrument dient doeltreffend of effectief te zijn. Dit betekent dat een vooropgesteld doel binnen redelijke termijnen door de aanwending van het instrument kan worden gehaald. Voorts moet een beleidsinstrument doelmatig of efficiënt zijn, hetgeen inhoudt dat de vooropgestelde doelstelling tegen minimale kosten door de aanwending van het beleidsinstrument wordt bereikt. Tenslotte is de keuze van een beleidsinstrument bepaald door de uitvoerbaarheid ervan: in welke mate worden de vooropgestelde doelstellingen door de overheid met een zo laag mogelijke inzet van middelen en personeel gehaald? Deze studie zal niet ingaan op die milieu-economische factoren welke de keuze van een milieubeleidsinstrument (zouden moeten) bepalen,¹ doch wel de juridische elementen die de federale overheid bij deze keuze (zouden moeten) leiden.

3. Inderdaad, de federale en regionale overheden dienen bij hun milieubeleidsinstrumentenkeuze niet alleen rekening te houden met economische overwegingen, maar tevens met juridische factoren. Meer in het bijzonder moet er ten aanzien van de federale en regionale overheden telkens worden onderzocht of de keuze van een bepaald milieubeleidsinstrument verenigbaar is met normen van de Belgische, Europese en internationale rechtsorde. Met name dringt de vraag zich op of de keuze van een milieubeleidsinstrument of de toepassing(smodaliteiten) ervan beperkt worden door juridische verplichtingen welke voor de federale en regionale overheden voortvloeien uit de Belgische, Europese en internationale rechtsorde. Nader ontleed heeft deze vraag twee implicaties. Enerzijds dient onderzocht of de

¹ Wel zal in dit inleidend deel regelmatig in voetnoot verwezen worden naar enige zeer toegankelijke milieu-economische of bestuurswetenschappelijke literatuur die de geïnteresseerde lezer desgewenst kan raadplegen. Voor een exhaustieve analyse wordt verwezen naar de studie die in het kader van dit programma wordt uitgevoerd door M. BOES, M. NANCY en S. PROOST .

Belgische, Europese of internationale rechtsorde de federale en regionale overheden een negatieve plicht oplegt ten aanzien van de keuze van milieubeleidsinstrumenten of hun toepassingsmodaliteiten, d.w.z. de federale en regionale overheden verbiedt een bepaald milieubeleidsinstrument (op een bepaalde wijze) aan te wenden. Anderzijds dient nagegaan of de drie rechtsorden positieve verplichtingen inhouden ten aanzien van de keuze van beleidsmiddelen of hun toepassingsmodaliteiten, d.w.z. het gebruik van een bepaald milieubeleidsinstrument (op een bepaalde wijze) verplichtend maken. Deze aspecten zijn evenwel twee kanten van dezelfde medaille: in beide gevallen wordt de beslissingsmarge van de federale en regionale overheden beperkt.

4. De auteurs zijn er zich terdege van bewust dat de opsplitsing tussen de Belgische, Europese en internationale rechtsorden een enigszins kunstmatig karakter vertoont, in de mate dat Europeesrechtelijke verplichtingen rechtstreekse werking kunnen hebben in de Belgische rechtsorde, en internationaalrechtelijke verplichtingen dienen uitgevoerd door Europees- en/of nationaalrechtelijke maatregelen. Niettegenstaande dit bezwaar, lijkt deze methodologische benadering om didactische redenen verkieslijk. Bovendien zal Deel V van deze studie, die de conclusies van Delen II (Belgisch perspectief), III (Europees perspectief) en IV (internationaal perspectief) in een synthese zal verwerken, een systematisch overzicht per beleidsinstrument(encategorie) bieden, waarbij de relevante juridische overwegingen uit de drie rechtsorden op geïntegreerde wijze zullen worden voorgesteld.

5. Vermits deze studie voor elk(e) beleidsinstrument(encategorie) beoogt te onderzoeken welke overwegingen uit het juridische kader dienen weerhouden ten aanzien van de beslissingsmarge voor de federale en regionale overheden, lijkt een duidelijke taxonomie inzake milieubeleidsinstrumenten van groot methodologisch belang voor het verdere verloop ervan. Wij zullen hierna de door ons voorgestelde taxonomie beschrijven.

1.2 TAXONOMIE VAN MILIEUBELEIDSINSTRUMENTEN:

6. Een onderscheid dient gemaakt tussen instrumenten van sociale regulering, financiële steunverlening, planning, directe regulering, en marktconforme regulering.

1.2.1 Sociale regulering:

7. Instrumenten van sociale regulering² hebben tot doel het milieubewustzijn en de milieuverantwoordelijkheid te internaliseren in de persoonlijke besluitvorming, van de burger in het algemeen of van de consument en/of de producent in het

² Voor een milieu-economische beoordeling, zie algemeen VAN SOEST, J.P., *Milieu en economie: sterke hand of onzichtbare hand?*, Delft, 1991, 90-92; X., *Economie en milieu*, Ser, nr. 91/18, Den Haag, 1991, 51; X., *Leren om te keren - Milieu- en Natuurrapport Vlaanderen*, Garant, Leuven-Apeldoorn, 1994, 763-779.

bijzonder, door het gebruik van druk en/of overtuiging.³ Binnen de groep van instrumenten van sociale regulering kunnen drie soorten worden onderscheiden:⁴ informatieoverdracht, zelfregulering en milieuzorgsystemen.

1.2.1.1 Informatieoverdracht:

8. Vormen van informatieoverdracht zijn milieu-educatie, sensibiliseringscampagnes, milieukeuren en milieueffect- en veiligheidsrapportering. *Milieu-educatie* vindt vandaag plaats in het lager, secundair en hoger onderwijs,⁵ alsook doorheen talrijke publicaties aangaande milieuproblematiek. *Sensibiliseringscampagnes* worden door overheid en milieubeweging gebruikt om in te spelen op het milieubewustzijn van de burger. *Milieureclame, -etikettering en -keuren* hebben als doel producenten aan te zetten tot het produceren van milieuvriendelijke producten, en consumenten te bewegen tot het consumeren van dergelijke producten. *Milieueffect- en veiligheidsrapportering* stellen het milieubewustzijn in vraag bij de beoordeling van projectvoorstellen die een negatieve invloed kunnen hebben op het milieu.

1.2.1.2 Zelfregulering:

9. Onder instrumenten van zelfregulering worden begrepen milieubeleidsovereenkomsten en zelfcontrole. *Milieubeleidsovereenkomsten* zijn doorgaans overeenkomsten tussen de overheid en één of meer bedrijven, waarbij deze laatste zich ertoe verbinden welbepaalde milieudoelstellingen te realiseren tijdens de duur van de overeenkomst, in ruil waarvoor de overheid zich onthoudt van het opleggen van strengere reglementering in deze domeinen. *Zelfcontrole* door bedrijven steunt op de premisse dat bedrijven vrijwillig hun productieprocessen zullen bijsturen wanneer blijkt dat zij problemen hebben met het respecteren van opgelegde normen.

1.2.1.3 Milieuzorgsystemen:

10. Milieuzorgsystemen verwijzen naar systematische, geïnstitutionaliseerde en geïntegreerde gehelen van beleidsmatige, organisatorische en administratieve maatregelen gericht op de bewaking, voorkoming en verantwoording van de schadelijke milieu-impact van alle bedrijfsactiviteiten.⁶ Centraal staat de *milieuaudit*, een beleidsinstrument dat een systematische, gedocumenteerde, periodieke en objectieve evaluatie omvat van de wijze van functioneren van de organisatie, van het beheerssysteem en van de werkwijzen die voor de milieubescherming bedoeld zijn, teneinde, enerzijds, de beheerscontrole op de

³ X., *Economic instruments for environmental protection*, OECD, Paris, 1989, 13.

⁴ X., *Het economisch instrumentarium inzake milieubeleid*, Serv, Brussel, 1992, 24.

⁵ Zie, bijvoorbeeld, GEERS, F., "Milieu-opleidingen in België", *Leefmilieu*, 1993, 16-22; X., *Leren om te keren - Milieu- en Natuurrapport Vlaanderen*, Garant, Leuven-Apeldoorn, 1994, 751-761.

⁶ Zie, bijvoorbeeld, X., *Het economisch instrumentarium inzake milieubeleid*, Serv, Brussel, 1992, 24; X., *Milieuzorgsystemen en de rol van werknemers, werkgevers en overheid, nr. 1: richtnota*, Serv, Serv-Com 1/D-92/3, 6 februari 1992.

activiteiten die van invloed kunnen zijn op het milieu te vergemakkelijken, en anderzijds, erop toe te zien dat het milieubeleid van het bedrijf wordt nageleefd.⁷

1.2.2 Planning:

11. Instrumenten van planning kunnen worden gedefinieerd als instrumenten die tot doel hebben een beeld te geven van de actuele milieuverontreiniging of -schade, de concrete acties waarmee deze verontreiniging of schade moet worden teruggedrongen, de budgettaire grenzen en de tijdslimieten waarbinnen deze acties moeten worden gerealiseerd. Binnen de groep van instrumenten van planning kan een onderscheid worden gemaakt tussen drie soorten: micro- en macroplanning; bindende en niet-bindende planning; en sectorale en niet-sectorale planning.

1.2.2.1 *Micro-planning en macro-planning:*

12. Met *micro-planning* wordt bedoeld de milieubeleidsplanning, ontworpen en gevoerd, op het niveau van het bedrijfsleven. Deze planning kadert veelal in het milieuzorgsysteem dat bedrijven toepassen. Met *macro-planning* daarentegen wordt bedoeld de milieubeleidsplanning zoals die wordt ontworpen en gevoerd op de verschillende overheidsniveau's: gemeentelijk, provinciaal, regionaal en nationaal, federaal en Europees. In deze planning probeert elke overheid voor zijn eigen geografisch gebied een zo goed mogelijke analyse te maken van de verschillende milieuproblemen en oplossingen voor de toekomst te formuleren.

1.2.2.2 *Bindende planning en niet-bindende planning:*

13. Milieubeleidsplannen zijn in principe juridisch *niet-bindend*. Veelal hebben ze voor de overheid of het bedrijf enkel een symbolisch, richtinggevende waarde. Op deze vrij algemene regel zijn er toch belangrijke uitzonderingen, waar bepalingen van bepaalde plannen *bindende* waarde kunnen hebben. Naast het al dan niet bindend karakter van de milieubeleidsplannen is er ook nog het feit dat van overheidswege meer en meer de neiging ontstaat om deze plannen te juridiseren, in de zin van: verplichte opstelling, verplichte inhoud, verplichte controle, enz.

1.2.2.3 *Sectorale en niet-sectorale planning:*

14. *Sectorale* milieubeleidsplannen richten zich op een welbepaald compartiment van het leefmilieu, terwijl de *niet-sectorale* milieubeleidsplannen betrekking hebben op een brede waaier van milieusectoren.

1.2.3 Financiële steunverlening⁸:

⁷ PLATTEAU, H. (ed.), *Milieuaudit en Accounting*, Kluwer, Editorial, Brussel, 1994, 292 p.

⁸ Voor een milieu-economische beoordeling, zie algemeen VAN SOEST, J.P., *op.cit.*, 99-100; X., *Het economisch instrumentarium inzake milieubeleid*, Serv, Brussel, 1992, 71; *Economie en milieu*, Ser, nr. 91/18, Den Haag, 1991, 55.

15. Instrumenten van financiële steunverlening zijn subsidies, zachte leningen en belastingsprikkelers.⁹ De eerste twee behoeven op deze plaats weinig of geen toelichting. *Subsidies* kunnen toegekend worden aan potentiële vervuilers in ruil voor het nemen van maatregelen om het toekomstig niveau van verontreiniging te verminderen. Waar het toekennen van subsidies voor milieudoelinden nog regelmatig voorkomt, kan hetzelfde niet gezegd van zachte leningen. Hieronder vallen leningen waarvan het interesttarief lager is dan het normale markttarief. In de context van milieubescherming zijn zachte leningen minder courant. De meest complexe categorie van financiële steunverlening voor milieudoelinden wordt gevormd door *belastingprikkelers*. Hiermee wordt bedoeld de prikkels die via de bestaande belastingssystemen worden gegeven aan potentiële vervuilers om milieuvriendelijke maatregelen te nemen. Belastingprikkelers ten voordele van het leefmilieu kunnen verschillende vormen aannemen: maatregelen die kapitaalsinvesteringen in milieuvriendelijke technologie aanmoedigen, maatregelen die de prijs van milieuvriendelijke activiteiten of producten verminderen, en maatregelen die de prijs van fondsen voor investeringen in milieuprojecten verminderen.¹⁰ Op elk van deze vormen wordt hierna even kort ingegaan.

1.2.3.1 Maatregelen die kapitaalsinvesteringen in milieuvriendelijke technologie aanmoedigen¹¹:

16. Binnen deze categorie onderscheiden we tussen de (verhoogde) investeringsaftrek en het versneld afschrijvingsritme. Het toekennen van een (*verhoogde*) *investeringsaftrek* voor investeringen in milieuvriendelijke technologie wordt in meerdere landen toegepast, bijv. voor de ontwikkeling van nieuwe producten en toekomstgerichte technologieën, of voor een rationeler energieverbruik. Een *versneld afschrijvingsritme* laat toe dat kapitaalactiva volledig kunnen afgeschreven worden voor belastingdoelinden, lang voor het einde van hun economische levensduur.

1.2.3.2 Maatregelen die de prijs van milieuvriendelijke(r) activiteiten of producten verminderen:

17. Onderscheid dient hier gemaakt tussen belastingverminderingen en belastingvrijstellingen. Een eerste mogelijkheid om het gebruik van milieuvriendelijke(r) activiteiten aan te moedigen, is het doorvoeren van een belastingdifferentiatie in die zin dat milieuvriendelijke(r) producten of activiteiten *minder belast* worden dan milieuschadelijke(r) producten of activiteiten. Een veel drastischer vorm van belastingdifferentiatie is deze waarbij milieubelastende activiteiten vrij zwaar belast worden, terwijl milieuvriendelijke alternatieven volledig worden *vrijgesteld van belasting*. Met een dergelijke harde aanpak heeft de overheid veelal als doel werkelijk schadelijke producten of activiteiten uit de markt

⁹ X., *Economic instruments for environmental protection*, OECD, Paris, 1989, 15.

¹⁰ X., *Canada's green plan - economic instruments for environmental protection - discussion paper*, Government of Canada, 1992, 15.

¹¹ Zie, bijvoorbeeld, JENKINS, G.P. en LAMECH, R., "*Fiscal Policies to control pollution: international experience*", *Bulletin*, 1992, 483-502.

weg te belasten. Opdat een dergelijk beleid resultaat zou hebben, moeten natuurlijk betaalbare milieuvriendelijke alternatieven op de markt aanwezig zijn.

1.2.3.3 Maatregelen die de prijs van fondsen voor investeringen in milieuprojecten verminderen:

18. Een laatste mogelijke belastingprikkel is het fiscaal aantrekkelijk maken van investeringen in milieuvriendelijke bedrijven in het algemeen en milieuprojecten in het bijzonder, via de aankoop van aandelen of obligaties. De vriendelijke fiscale behandeling kan dan bestaan in belastingverminderingen en -vrijstellingen voor de dividenden van aandeelhouders en de interesten van obligatiehouders. Alhoewel minder verspreid in ons land zijn dergelijke maatregelen reeds vrij algemeen bekend in de Verenigde Staten, Groot-Brittannië en Canada, en dit vooral door het grote succes van de zogenaamde ethische beleggingsfondsen die werken met een ecologische investeringscode.¹² Deze fondsen beleggen doorgaans enkel in bedrijven die bereid zijn een aantal ecologische principes te onderschrijven.

1.2.4 Directe regulering¹³:

19. Instrumenten van directe regulering zijn instrumenten die tot doel hebben het milieugegedrag van vervuilers op een directe wijze te beïnvloeden, hetzij door het reguleren van gevoerde processen of gebruikte producten, hetzij door het verbieden of het beperken van (de emissies van) vervuilende stoffen, hetzij door het koppelen van activiteiten aan bepaalde tijdstippen, gebieden, enz., en dit door middel van vergunningsstelsels, normstelling, zoning, enz. Aldus wordt er geen keuze gelaten aan de vervuiler: wanneer hij de hem opgelegde plichten niet nakomt, kunnen er administratief- en strafrechtelijke sancties worden opgelegd. We onderscheiden binnen de groep van instrumenten van directe regulering tussen vergunningen, verboden en beperkingen, en hoedanigheidseisen.

1.2.4.1 Milieuvergunning:

20. Milieuvergunningssystemen komen er op neer dat een natuurlijk persoon of rechtspersoon, na het doorlopen van een administratieve procedure, van overheidswege de toelating krijgt een bepaalde verantwoord geachte vorm van milieuverontreiniging te veroorzaken, hetzij door het verrichten van bepaalde activiteiten, hetzij door het gebruik van bepaalde producten, hetzij door een combinatie van beide, (meestal) mits naleving van bepaalde voorwaarden, die normaliter in de vergunning zijn ingeschreven. Veelal is de vergunning van beperkte duur, geldt zij voor één of meerdere compartimenten van het leefmilieu en wordt de niet-naleving ervan gesanctioneerd door middel van administratieve en strafrechtelijke sancties.

¹² Zie, bijvoorbeeld, JACOBS, D., "Ethisch beleggen in België", *Milieurama*, 1992, nr. 10, 14-16.

¹³ Voor een milieu-economische beoordeling, zie algemeen, GAINES, S.E. en WESTIN, R.A., *Taxation for environmental protection - a multinational legal study*, Quorum Books, New York, 1991, 3-4; X., *Economie en milieu*, Ser. nr. 91/18, Den Haag, 1991, 51-52.

1.2.4.2 Verboden en beperkingen:

21. In contrast met de, onder voorwaarden, via vergunningssystemen toegelaten vormen van milieuverontreiniging, kan het zijn dat het leefmilieu bepaalde vormen van verontreiniging door bepaalde handelingen en/of producten, totaal niet meer aankan, zodat deze dan ook moeten verboden of zoveel als mogelijk beperkt worden. Dit gebeurt vaak door verbods- en/of beperkingsbepalingen. Veelal voorzien deze maatregelen in overgangstermijnen waarbinnen de betrokken handelingen en/of producten moeten beëindigd en/of verdwenen zijn. Een bijzondere categorie wordt hier gevormd door verboden of beperkingen met betrekking tot de in-, door- of uitvoer van bepaalde producten welke gemotiveerd worden door overwegingen van milieubescherming.

1.2.4.3 Hoedanigheidseisen:

22. De in een milieuvergunning of andere normerende bepalingen opgenomen voorwaarden kunnen verschillende vormen aannemen. Binnen de generieke noemer 'hoedanigheidseisen' kan achtereenvolgens worden onderscheiden: kwaliteitseisen (eisen in verband met de kwaliteit van lucht, water, bodem, enz.); ontwerpseisen (eisen in verband met het milieuvriendelijk ontwerpen van producten); constructie-eisen (eisen in verband met het milieuvriendelijk construeren van producten); procédé-eisen (eisen in verband met het milieuvriendelijk karakter van procédés); productie-eisen (eisen in verband met het milieuvriendelijk produceren van producten); producteisen (eisen in verband met het milieuvriendelijk karakter van producten); emissie-eisen (eisen in verband met het emissie-niveau van producten en/of handelingen); immissie-eisen (eisen in verband met het immissie-niveau van producten en/of handelingen); blootstellingseisen (eisen in verband met het niveau van gevaar waaraan mensen worden blootgesteld).

1.2.5 Marktconforme regulering¹⁴:

¹⁴ Voor een milieu-economische beoordeling, zie algemeen PEARCE, D.W. en TURNER, R.K., *Economics of natural resources and the environment*, Harvester Wheatsheaf, Hertfordshire, 1990, 378 p.; TIETENBERG, T.H., "Economic instruments for environmental regulation", in *Economic policy toward the environment*, HELM, D. (ed.), Blackwell Publishers, Oxford/Cambridge, 1991, 86-110; DRUYTS, R., "Financiële en economische instrumenten voor een efficiënt milieubeleid", in *Milieurecht voor bedrijfsleiders en hun adviseurs*, MORRENS, P. (ed.), Mys & Breesch, Gent, 1994, 117-141; JENKINS, P.J. en LAMECH, R., "Market-based incentive instruments for pollution control", *Bulletin*, 1992, 526; PITTEVILS, I., "Een rol voor de nationale fiscaliteit in het milieubeleid", *Documentatieblad*, 1991, 215-216; X., *Environmental policy: how to apply economic instruments*, OECD, Paris, 1991, 130 p.; GUPPES, G., VAN DER VOGT, E., VAN DER NAALD, W., MANSON, P., VONKEMAN, G., *New market-oriented instruments for environmental policies*, Graham & Trotman, London, 1992, 200 p.; X., *Taxation and environment: final report*, OECD, Paris, 1992, 83 p.; IEDEMA, R.A. en VAN DE VEN, A.W., *Instrumenten voor milieubeleid: een wegwijzer*, Coutinho, Bussum, 1995, 306 p.; X., *Evaluating economic instruments for environmental policy*, OECD, 1997, 150 p.

23. Instrumenten van marktconforme regulering zijn instrumenten die de kosten/baten-analyse van alternatieve handelingswijzen die open staan voor de economische agenten, beïnvloeden, met het effect dat de besluitvorming en het gedrag op een dergelijke wijze wordt gestuurd dat alternatieven worden gekozen die leiden tot een vanuit milieustandpunt verkieslijker situatie dan in afwezigheid van dit instrument. Aldus wordt er een keuzevrijheid gelaten aan de vervuiler: aan producenten en consumenten wordt overgelaten hoe de geformuleerde doelstellingen worden bereikt. Ze behouden de mogelijkheid om hun vervuilende activiteiten te behouden of zelfs uit te breiden op voorwaarde dat ze bereid zijn de prijs (bijvoorbeeld een heffing) daarvoor te betalen. We onderscheiden binnen deze groep tussen, achtereenvolgens: handhavingsprikkels; aansprakelijkheidsregels; statiegeldsystemen; verhandelbare emissierechten; milieuheffingen.

1.2.5.1 Handhavingsprikkels:

24. Het gebruik van handhavingsprikkels als milieubeleidsinstrument biedt mogelijkheden om de handhaving van fysieke reguleringsvoorschriften met financiële prikkels te bevorderen. In strikte zin zijn het dan ook geen instrumenten van marktconforme regulering maar eerder juridische instrumenten met economische implicaties. Handhavingsprikkels kunnen de vorm aannemen van sancties of van financiële zekerheden. Het opleggen van *sancties* kan gebruikt worden als handhavingsprikkel *ex post*: wanneer de vervuilers de milieuwetgeving niet naleven, kan een boete worden opgelegd waarvan het bedrag in verhouding kan staan met het door de niet-naleving behaalde voordeel. Het stellen van *financiële zekerheden* kan worden gebruikt als een handhavingsprikkel *ex ante*: voorafgaand aan het verrichten van een activiteit betaalt de belanghebbende de overheid een bepaald bedrag tot zekerheid dat de milieuwetgeving zal worden nageleefd; wanneer na het verrichten van de activiteit dit ook zo blijkt, wordt het bedrag door de overheid terugbetaald.

1.2.5.2 Aansprakelijkheidsregels:

25. Het risico om aansprakelijk gesteld te worden voor veroorzaakte milieuschade kan voor vervuilers eveneens een prikkel zijn om minder vervuiling te veroorzaken. De regels inzake aansprakelijkheid voor milieuschade kunnen twee vormen aannemen: enerzijds, foutaansprakelijkheid waarbij de vervuiler enkel zal aansprakelijk zijn wanneer het bewijs kan worden geleverd van een door hem begane fout, van een door zijn foutief gedrag veroorzaakte schade en van het oorzakelijk verband tussen beide; anderzijds, objectieve aansprakelijkheid waarbij iemand ertoe wordt gehouden een bepaalde schade te vergoeden, ook al heeft hij deze niet door zijn fout veroorzaakt. Deze aansprakelijkheid wordt objectief genoemd omdat zij niet langer gebaseerd is op een beoordeling van de subjectieve gedraging van de verweerder. Deze aansprakelijkheidsregels doen in hoofde van de vervuilers het besef rijzen dat een verzekering voor de aansprakelijkheid op grond van milieuverontreiniging wenselijk, zometeen noodzakelijk is. De premies van dergelijke milieuaansprakelijkheids-verzekeringen zullen een weerspiegeling van de mogelijke schade of de saneringskosten zijn en de waarschijnlijkheid dat schade zal

ontstaan. De stimulans hier is de mogelijkheid van lagere premies wanneer industriële processen veiliger zijn of resulteren in een kleinere schade, minder afval of minder ongevallen. Binnen het milieuaansprakelijkheidsrecht doet zich momenteel de volgende ontwikkeling voor: meer en meer wordt de klassieke foutaansprakelijkheid verlaten ten voordele van een toenemend gebruik of zelfs een veralgemening van de foutloze aansprakelijkheid voor milieuverontreiniging. Deze evolutie doet zich voor op regionaal, Europees en internationaal vlak.

1.2.5.3 Statiegeldsystemen:

26. Statiegeldsystemen houden in dat een toeslag wordt gelegd op de prijs van potentieel vervuilende producten. Wanneer vervuiling wordt vermeden door het terugbrengen van deze producten (of de overblijfselen ervan) naar een inzamelingssysteem wordt de toeslag terugbetaald. De milieudoelstelling van statiegeldsystemen is in feite steeds potentieel vervuilende producten van de algemene afvalstroom te scheiden en richting hergebruik of adequate verwerking te sturen. Strikt gezien is dit instrument niet gebaseerd op internalisatie van milieukosten: statiegeld is een combinatie van een voorschot bij aanschaf en restitutie bij inlevering van een goed. Na inlevering zijn de kosten voor het gebruik nihil en is de leverancier (fabrikant of handelaar) verantwoordelijk. Het statiegeldtarief moet dus zodanig zijn dat effectief inlevergedrag wordt bevorderd. Het tarief staat los van de milieukosten van niet-inleveren. Statiegeldsystemen kunnen in verschillende sectoren worden gebruikt: drankverpakkingen, batterijen, smeerolie, enz. Bepaalde omstandigheden kunnen het gebruik van statiegeldsystemen bevorderen: goede herkenbaarheid van het product; milieuproblemen optredend in het afvalstadium, hergebruikmogelijkheden. Van de traditionele statiegeldsystemen bestaan verschillende varianten: enerzijds is er het zogenaamde stofstatiegeldsysteem, waarbij een toeslag moet worden betaald op de prijs van de schadelijke stof zelf; die toeslag moet worden voldaan bij binnenlandse productie of invoer van de stof en wordt gerestitueerd op het moment dat de stof in ruwe of bewerkte vorm het land verlaat of op een verantwoorde manier als afval wordt verwerkt; anderzijds is er het zogenaamde halve statiegeldsysteem, waarbij er enkel een inleverpremie is en dus kan worden opgevat als een vorm van subsidie.

1.2.5.4 Verhandelbare emissierechten:

27. Het instrument van verhandelbare emissierechten houdt in dat de overheid de maximaal aanvaardbaar geachte hoeveelheid vervuiling per periode vaslegt en op basis daarvan emissierechten verstrekt dan wel verkoopt die de producenten of consumenten het recht geven per aangeduide periode een bepaalde hoeveelheid van een vervuilende stof te emitteren. Wanneer een houder van emissierechten minder emitteert of vervuilt dan de hem verleende of aangekochte emissierechten toestaan, dan kan de betrokken producent of consument het verschil aan emissierechten tussen de actuele emissies en de toegelaten emissies verkopen of verhandelen aan een andere producent of consument die dan het recht krijgt om meer te emitteren dan hem oorspronkelijk was toegestaan op basis van de toen aangekochte of verkregen emissierechten. Verhandelbare emissierechten zijn dus in feite zowel instrumenten

van marktconforme regulering (ze leiden tot de vaststelling van een prijs voor emissierechten) als instrumenten van directe regulering (ze leiden tot de vaststelling van een emissieplafond). Het moeilijke punt bij dit instrument is het begrenzen van de ruimte voor het marktproces: een te groot gebied, een te lange periode of te brede sectoren waarbinnen rechten verhandelbaar zijn, kan leiden tot ongewenste emissieconcentraties; een te hoog vastgesteld emissieplafond kan leiden tot opvulling van de emissieruimte. Juist deze moeilijkheden zorgen ervoor dat het gebruik van verhandelbare emissierechten in Europa in het algemeen, en in België in het bijzonder, slechts moeizaam op gang komt.

1.2.5.5 Milieuheffingen:

28. Een milieuheffing kan omschreven worden als een door een overheid krachtens algemene regels afgedwongen bedrag welke direct of indirect verband houdt met de door de heffingsplichtige rechtstreeks of onrechtstreeks veroorzaakte aantasting van het milieu. De generieke groep milieuheffingen kan op tweeërlei wijze verder worden opgedeeld. Een eerste indelingscriterium is de doelstelling van de milieuheffingen: op grond van dit criterium kan een onderscheid gemaakt worden tussen financierende milieuheffingen, regulerende milieuheffingen en compenserende milieuheffingen. Een tweede indelingscriterium is het aangrijpingspunt van de milieuheffingen: op grond van dit criterium kan een onderscheid worden gemaakt tussen emissieheffingen, productheffingen en administratieve heffingen.

1.2.5.5.1 Indeling op grond van de doelstelling van milieuheffingen:

29. Wanneer een overheid beslist tot het instellen van milieuheffingen, kan ze met die milieuheffingen uiteenlopende doelstellingen nastreven: enerzijds het verzamelen van geld voor de bestrijding van milieuverontreiniging en de financiering van milieusanering; anderzijds het beïnvloeden van consumenten en producenten in hun milieuvervuilend gedrag. In het eerste geval gaat het om financierende milieuheffingen, in het tweede geval om regulerende milieuheffingen. Melding dient daarenboven gemaakt van compenserende milieuheffingen.

1.2.5.5.1.1 Financierende milieuheffingen:

30. Een financierende milieuheffing kan worden gedefinieerd als een milieuheffing op een milieuschadelijk product of een milieuschadelijke economische activiteit die tot doel heeft het milieubeleid van een overheid (geheel of gedeeltelijk) of welbepaalde onderdelen van dat milieubeleid te financieren. Binnen de financierende milieuheffingen kan een onderscheid gemaakt worden tussen specifieke financierende milieuheffingen en algemene financierende milieuheffingen. Een *specifieke financierende milieuheffing* is een milieuheffing op een milieuschadelijk product of een milieu-economische activiteit, waarbij van overheidswege met de opbrengst van de heffing, de milieugevolgen van dat product of die activiteit worden bestreden. Een *algemeen financierende milieuheffing* is een milieuheffing op een milieuschadelijk product of een milieuschadelijke economische

activiteit, waarbij van overheidswege met de opbrengst van de heffing het milieubeleid, geheel of gedeeltelijk, wordt gefinancierd.

1.2.5.5.1.2 Regulerende milieuheffingen:

31. Een regulerende milieuheffing kan worden gedefinieerd als een milieuheffing op een milieuschadelijk product of een milieuschadelijke economische activiteit die beoogt door het prijseffect producenten en consumenten tot daadwerkelijke gedragsverandering aan te zetten. Onderscheid kan gemaakt worden tussen regulerende milieuheffingen voor consumenten en regulerende milieuheffingen voor producenten. Een *regulerende milieuheffing voor consumenten* is een milieuheffing op een milieuschadelijk product of een milieuschadelijke economische activiteit die beoogt door het prijseffect consumenten tot daadwerkelijke gedragsverandering aan te zetten. Een dergelijke heffing neemt meestal de vorm aan van direct kostprijsverhogende belastingen op producten, zoals de B.T.W. en de accijnzen. Een *regulerende milieuheffing voor producenten* is een milieuheffing op een milieuschadelijk product of een milieuschadelijke economische activiteit die beoogt door het prijseffect producenten tot daadwerkelijke gedragsverandering aan te zetten.

1.2.5.5.1.3 Compenserende milieuheffingen:

32. Een compenserende milieuheffing is een financierende of regulerende milieuheffing die als bijkomend doel heeft een verlaging van de heffingen op arbeid en/of kapitaal mogelijk te maken zodat de totale heffingsdruk in hoofde van de heffingsplichtige gelijk blijft.

1.2.5.5.2 Indeling op grond van het aangrijpingspunt van de milieuheffing:

33. Wanneer de milieuheffingen worden ingedeeld op basis van het specifieke aangrijpingspunt van de milieuheffing, kan een onderscheid gemaakt worden tussen heffingen op de uitstoot van emissies, op het gebruik van producten en op het vervullen van administratieve formaliteiten. *Emissieheffingen* kunnen worden gedefinieerd als milieuheffingen op de uitstoot van emissies in het leefmilieu, hetzij op basis van de kwantiteit van de geëmitteerde pollutanten, hetzij op basis van de kwaliteit van de geëmitteerde pollutanten. *Productheffingen* zijn milieuheffingen op milieuschadelijke producten (zowel in de productiefase als in de consumptiefase), hetzij per fysieke eenheid van deze producten, hetzij via een percentage op de prijs ervan. *Administratieve heffingen* kunnen worden gedefinieerd als milieuheffingen voor het vervullen door de overheid van een administratieve formaliteit. Klassiek zijn de administratieve heffingen bij de registratie van een product of de verlening van een vergunning.

1.2.5.5.3 Indeling op grond van het juridisch karakter van milieuheffingen:

34. In het kader van een juridische terminologie kunnen voorgaande begrippen en definities niet worden gebruikt en moet een milieuheffing juridisch worden gekwalificeerd als ofwel een milieubelasting ofwel een milieuretributie. Dit proces van juridische kwalificatie is echter, zowel in België als in andere landen, vaak vrij problematisch omdat, enerzijds, niet iedereen het altijd eens is over wat onder een belasting en een retributie moet worden verstaan, en anderzijds, er vaak betwisting ontstaat over de kenmerken en eigenschappen van milieuheffingen zodat de kwalificatie als belasting of als retributie niet altijd op consensus wordt onthaald.

1.2.5.5.3.1 Milieubelastingen:

35. Het Belgische Hof van Cassatie omschrijft een belasting traditioneel als een 'heffing die de Staat, de provincie of de gemeente ambtshalve verricht op de geldmiddelen van de personen die hun grondgebied bewonen of er belangen bezitten om tot diensten van openbaar nut te worden aangewend.'¹⁵ Dit betekent dat tegenover de betaling door de belastingplichtige geen geïndividualiseerde tegenprestatie van de overheid staat. Krachtens de Belgische Grondwet moeten de belastingen voldoen aan drie beginselen: het beginsel van de wettelijkheid dat inhoudt dat het opleggen van een belasting door een daartoe bevoegde overheid een wettelijke basis vereist, waarin de essentiële elementen van de belasting zijn bepaald; het beginsel van de annaliteit dat inhoudt dat over de belastingen ten behoeve van de Staat, de Gemeenschap en het Gewest jaarlijks wordt gestemd en dat de regels die deze belastingen invoeren slechts voor één jaar van kracht zijn indien zij niet worden vernieuwd; het beginsel van de gelijkheid krachtens hetwelk inzake belastingen geen voorrechten worden ingevoerd en dat vrijstellingen of verminderingen van belasting slechts kunnen worden ingevoerd door een wet.

36. Alle federale, Vlaamse en Waalse milieuheffingen hebben momenteel het karakter van een belasting, zodat kan gesproken worden van federale, Vlaamse en Waalse milieubelastingen. Binnen deze milieubelastingen kan nog een verdere juridische opsplitsing worden gemaakt tussen rechtstreekse milieubelastingen en onrechtstreekse milieubelastingen. Onder *rechtstreekse milieubelastingen* moet worden verstaan: milieubelastingen die worden ingesteld en uitgewerkt door sectorale milieuwetten, -decreten of -ordonnanties. Dergelijke milieubelastingen hebben het voordeel dat ze makkelijk herkenbaar zijn als milieubelastingen en politiek vrij makkelijk verkoopbaar zijn bij het grote publiek omwille van hun specifieke bestemming, namelijk de preventieve en curatieve bescherming van het milieu. Onder *onrechtstreekse milieubelastingen* moet worden verstaan: milieubelastingen die worden ingesteld en uitgewerkt via bestaande indirecte belastingen zoals de accijnzen en de B.T.W. Ze hebben het nadeel niet zo makkelijk herkenbaar te zijn als rechtstreekse milieubelastingen en zijn ook moeilijker te verkopen aan het grote publiek, daar hun opbrengst niet altijd terecht komt in de algemene middelenbegroting en dus niet rechtstreeks voor milieudoeleinden wordt aangewend.

¹⁵ Cass., 30 november 1950, *Arr. Verbr.*, 1951, 149.

1.2.5.5.3.2 Milieuretributies:

37. Volgens de Raad van State kan een heffing enkel als een retributie worden gekwalificeerd ‘als de heffing verschijnt als de geldelijke vergoeding van een dienst die de overheid presteert ten voordele van de heffingsplichtige individueel beschouwd.’¹⁶ Dit betekent dat er enerzijds een vergoeding van kosten moet zijn die worden veroorzaakt door een aan de individuele heffingsplichtige bewezen dienst, en anderzijds een redelijke verhouding tussen de waarde van de bewezen dienst en de gevorderde heffing. Wat de toepassing betreft van de hiervoor vermelde beginselen, is het zo dat het opleggen van een retributie door een daartoe bevoegde overheid ook een wettelijke basis vereist, die in een veel grotere delegatie kan voorzien dan bij belastingen (retributiegrondslag en retributietarief kunnen door een uitvoerend orgaan worden bepaald). Retributies zijn niet onderworpen aan de annaliteitsregel daar artikel 171 van de Belgische Grondwet enkel betrekking heeft op belastingen. Gezien het toepassingsgebied van artikel 172 van de Belgische Grondwet beperkt is tot belastingen, geldt voor retributies enkel het algemeen gelijkheidsbeginsel zoals vervat in artikel 10 en 11 van de Belgische Grondwet. Enkel de milieuheffingen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, zoals ingesteld door de Brusselse Agglomeratie, hebben het karakter van een retributie, zodat kan worden gesproken van milieuretributies.

¹⁶ R.v.S., Advies over een ontwerp van decreet ‘betreffende de instelling van milieuheffingen op vaste afvalstoffen,’ L. 15.602/8 van 21 juni 1984, *Gedr. St.*, Vlaamse Raad, 1984-85, nr. 338/1, 8.

2. DE KEUZE VAN MILIEUBELEIDSINSTRUMENTEN VANUIT BELGISCH PERSPECTIEF:

2.1 INLEIDING:

38. In dit tweede deel zal onderzocht worden op welke wijze het Belgische recht, vaak maar niet exclusief de grondwettelijke bevoegdheidsverdelende regels, de beslissingsvrijheid inzake de keuze van milieubeleidsinstrumenten t.a.v. de federale en regionale overheden beperkt. In een eerste hoofdstuk zal een algemene schets van de bevoegdheidsverdeling betreffende leefmilieu in België worden verschaft. Hierbij zullen reeds een aantal pijnpunten die de huidige situatie kenmerken aangeduid worden, zonder evenwel op de problematiek voor elk van de onderscheiden milieubeleidsinstrumenten in te gaan. In een tweede hoofdstuk zal dan voor elk van de milieubeleidsinstrumenten worden onderzocht, met enige zin voor detail, met welke Belgische, bevoegdheidsverdelende en andere, rechtsregels de overheden in België dienen rekening te houden wanneer zij een bepaald instrument wensen aan te wenden. Daartoe zal telkens aangegeven worden welke wetgevende en uitvoerende handelingen terzake relevant zijn, en welke reële en/of potentiële juridische hindernissen vanuit Belgisch recht moeten genomen worden.

2.2 SCHETS VAN DE BEVOEGDHEIDSVERDELING IN BELGIË INZAKE LEEFMILIEU :

2.2.1 Algemeen:

39. Het Belgische federale model is ontstaan op centrifugale wijze.¹⁷ De opeenvolgende staatsvormingen van 1970, 1980, 1988 en 1993 hebben geleid tot de toekenning van substantiële bevoegdheden aan de wetgevende organen van Gewesten en Gemeenschappen. Hoewel artikel 35 van de Grondwet bepaalt dat de federale overheid slechts bevoegd is voor de aangelegenheden die de Grondwet en de wetten krachtens de Grondwet zelf uitgevaardigd, haar uitdrukkelijk toekennen, dient een wet aangenomen met bijzondere meerderheid die lijst van federale bevoegdheden vast te stellen alvorens deze bepaling enig effect kan ressorteren. Aldus beschikken de Gewesten en de Gemeenschappen nog steeds enkel over die bevoegdheden welke de Grondwet of krachtens de Grondwet uitgevaardigde wetten hen toekennen, en behoort de residuaire wetgevende bevoegdheid tot de federale wetgever.

40. Het Belgisch grondwettelijk systeem is voornamelijk gebaseerd op een stelsel van *exclusieve* bevoegdheden:¹⁸ in beginsel sluit de bevoegdheid van de ene overheid de bevoegdheid van de andere uit. Deze exclusiviteit van bevoegdheden werd opgevat als een middel om bevoegdheidsconflicten te voorkomen. De exclusiviteit van bevoegdheidsverdeling werd evenwel niet volledig verwezenlijkt. Met name werd ook gebruik gemaakt van afwijkende technieken van bevoegdheidsverdeling:

- *gedeelde exclusieve* bevoegdheden: sommige deelaspecten van een aangelegenheid worden exclusief aan een bepaalde overheid toegewezen en andere deelaspecten van dezelfde aangelegenheid worden exclusief aan een andere overheid voorbehouden. Met betrekking tot leefmilieu kunnen verscheidene toepassingen van deze techniek gevonden worden. Een voorbeeld is art. 6 §1, II, 3° van de Bijzondere Wet tot Hervorming der Instellingen van 8 augustus 1980 (BWHI): de Gewesten zijn bevoegd voor de politie van

¹⁷ Zie uitgebreid ALEN, A., *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Kluwer, Antwerpen, 1995, 357 e.v.

¹⁸ Zie ALEN, A., *o.c.*, 366 e.v.

gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke inrichtingen, maar de arbeidsbescherming blijft een federale aangelegenheid.

- *parallele* bevoegdheden: in eenzelfde bevoegdheidsdomein wordt het beleid cumulatief en naast elkaar door en op onderscheiden gezagsniveau's uitgeoefend. Zo zijn zowel de federale als gewestelijke en gemeenschapsoverheden bevoegd voor wetenschapsbeleid binnen het kader van hun bevoegdheden (artikel 6bis, §§1 en 2 BWHI).
- *Integrale concurrerende* bevoegdheden de deelgebieden mogen slechts regelend optreden zolang de federale overheid terzake geen regeling heeft getroffen, en de regelingen van de deelgebieden zijn opgeheven vanaf het ogenblik dat de federale overheid in dezelfde aangelegenheid normerend optreedt. Het enige en, zoals zal blijken, ten aanzien van de bevoegdheidsverdeling inzake leefmilieu belangrijke, voorbeeld is de belastingbevoegdheid van Gewesten en Gemeenschappen (artikel 170 §2 Grondwet)
- *Oneigenlijke concurrerende* bevoegdheden: de federale overheid stelt de basisregelen vast en de deelgebieden kunnen de basisregelen toepassen of aanvullen, zonder ze evenwel te kunnen aantasten. Tot 1993 behoorde de gewestelijke bevoegdheid om algemene en sectorale milieunormen vast te stellen tot deze categorie.¹⁹

2.2.2 De bevoegdheden inzake leefmilieu: artikel 6 §1 van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980²¹:

2.2.2.1 Overzicht:

41. Artikel 6 §1, II BWHI geeft een initieel, en klaarblijkelijk eenduidig, antwoord op de vraag wie bevoegd is voor wat inzake leefmilieu in België: de Gewesten zijn inzake leefmilieu en waterbeleid bevoegd voor:

- 1° de bescherming van het leefmilieu;
- 2° het afvalstoffenbeleid;
- 3° de politie van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven;
- 4° de waterproductie en watervoorziening.

De federale overheid is evenwel exclusief bevoegd voor:

- 1° het vaststellen van productnormen;
- 2° de bescherming tegen ioniserende stralingen, met inbegrip van het radioactief afval;
- 3° de doorvoer van afvalstoffen.

42. De BWHI bevat evenwel nog andere bepalingen in datzelfde artikel 6 §1 die relevant zijn voor de aflijning van de respectieve bevoegdheden inzake leefmilieu. Vermeld kunnen worden:

¹⁹ Zie *infra*.

²⁰ Zie *infra*.

²¹ Zie THEUNIS, J., "Milieu en Staatsrecht", in K. DEKETELAERE (ed.), *Handboek Milieurecht*, Brugge, Die Keure, 2001, 327-364; lavrysen, I., *Leefmilieu en waterbeleid*, Brugge, Die Keure, 1999, 114 p; THEUNIS, J., *De bevoegdheidsverdeling inzake leefmilieu*, in *Commentaar Milieurecht, Algemeen Deel*, Brugge, Die Keure, 1996. Voor een bespreking van de opeenvolgende hervormingen, zie BRONDERS, B., DE SADELEER, N., ERGEC, R., VAN ORSHOVEN, P., *Milieubeleid in het federale België anno 1993*, Brussel, Story Scientia, 1994; LAVRYSEN, L., ORBAN DE XIVRY, E., HERBIET, M., en HANNEQUART, J.P., *De bevoegdheden inzake milieubeheer*, Brussel, Story Scientia, 1990; BOCKEN, H., *De grondwettelijke bevoegdheidsverdeling inzake leefmilieu*, Brussel, Story Scientia, 1986.

- 1° ruimtelijke ordening, stedenbouw, grondbeleid, monumenten en landschappen (art. 6 §1, I);
- 2° landinrichting en natuurbehoud (art. 6 §1, III);
- 3° het landbouwbeleid en de zeevisserij (art. 6 §1, V);
- 4° de natuurlijke rijkdommen (art. 6 §1, VI, 5°);
- 5° het rationeel energieverbruik (art. 6 §1, VII, h).

43. Van belang voor onze analyse is tevens art. 10 BWHI welke de zogenaamde leer van de impliciete bevoegdheden neerlegt. Hierna zullen we kort op elk van deze rubrieken ingaan.

2.2.2.2 In de regel een gewestelijke bevoegdheid:

2.2.2.2.1 De bevoegdheden van art. 6 §1, II BWHI: “leefmilieu en waterbeleid”:

44. De Gewesten zijn volgens de tekst van art. 6 §1, II bevoegd voor wat betreft 1° de bescherming van het leefmilieu; 2° het afvalstoffenbeleid; 3° de politie van gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven, onder voorbehoud van maatregelen van interne politie die betrekking hebben op arbeidsbescherming; 4° de waterproductie en watervoorziening.

45. De bescherming van het leefmilieu omvat de bescherming van *inter alia* de bodem, de ondergrond, het water en de lucht tegen verontreiniging en aantasting, alsook de strijd tegen geluidshinder. Een opsomming met louter exemplatief karakter dus. Bovendien werd de bevoegdheidsverdeling inzake bepaalde aspecten van milieubescherming in andere, meer specifieke bepalingen van art. 6 §1 geregeld.

46. De Gewesten zijn tevens exclusief bevoegd voor het afvalstoffenbeleid, inclusief de reglementering van in- en uitvoer van afval. Tot 1993 was de aangelegenheid van in-, uit- en doorvoer nog federaal. Sinds 1993 is de federale overheid nog slechts bevoegd voor wat betreft de doorvoer van afval. Evenwel moeten de gewesten, wat betreft in- en uitvoer, en de federale overheid, wat betreft doorvoer, overleg met elkaar plegen teneinde het in-, uit- en doorvoerbeleid te coördineren.²² Daarnaast blijft de federale ook de enige bevoegde overheid voor alles wat nucleair afval betreft, op grond van haar uitzonderingsbevoegdheid inzake de bescherming tegen ioniserende stralingen.

47. De politie van gevaarlijke, gezonde en hinderlijke inrichtingen werd door de bijzondere wetgever uitdrukkelijk beperkt tot de ‘externe’ politie. Alles wat raakt aan arbeidsveiligheid en -hygiëne (cf. ARAB) wordt tot de interne politie gerekend en blijft bijgevolg federaal. De gewestelijke bevoegdheid omvat zowel het preventief als het curatief toezicht.²³

48. De bevoegdheid inzake waterproductie en watervoorziening sluit de technische reglementering van de drinkwaterkwaliteit in, alsook de zuivering van het afvalwater en de riolering. De uitdrukkelijke vermelding van de technische reglementering inzake

²² Art. 6 §5 BWHI. Over de verscheidene samenwerkingsvormen inzake leefmilieu, zie MOERENHOUT, R., “De samenwerking tussen de federale staat en de Gewesten en tussen de Gewesten onderling inzake leefmilieu en ruimtelijke ordening” *T.M.R.* 1998, 74-95.

²³ THEUNIS, J., *De bevoegdheidsverdeling inzake leefmilieu*, in *Commentaar Milieurecht, Algemeen Deel*, Brugge, Die Keure, 1996., 22.

drinkwaterkwaliteit strekt ertoe te vermijden dat de toekenning van deze bevoegdheid aan de Gewesten op grond van de federale productnormeringsbevoegdheid zou betwist worden. Immers, indien drinkwater een product is, maakt elke technische specificatie inzake drinkwaterkwaliteit dan geen productnorm uit? Het blijkt uit de voorbereidende werken dat grondwaterbeheer ook in deze bevoegdheidsrubriek ligt besloten.²⁴ Tenslotte, wanneer een waterlaag of aquifeer zich uitstrekt over meerdere Gewesten, dienen de betrokken overheden onderling overleg te plegen.²⁵

2.2.2.2.2 De bevoegdheden van art. 6 §1, I, III, V, VI en VII:

49. De Gewesten zijn op grond van art. 6 §1, I BWHI exclusief bevoegd inzake stedenbouw en ruimtelijke ordening. Dit houdt onder meer in dat de Gewesten eveneens bevoegd zijn voor het toekennen van bouwvergunningen voor kerninstallaties en installaties voor de verwerking van radioactieve afvalstoffen. Het Arbitragehof heeft de grens van deze bevoegdheid aangeduid, stellende dat “[art. 6 §1, II, tweede lid, 2° uitsluit] dat de Gewesten, met een doelstelling van bescherming van het leefmilieu, in hun regelgeving omtrent stedenbouw verplichtingen opleggen met betrekking tot de bescherming tegen ioniserende stralingen, die tot de enkele bevoegdheid van de federale overheid behoort.”²⁶

50. Overeenkomstig art. 6 §1, III zijn de Gewesten exclusief bevoegd inzake de landinrichting en het natuurbehoud. Dit omvat de ruilverkaveling van landeigendommen en landinrichting, de natuurbescherming en het natuurbehoud, de groengebieden, parkgebieden en groene ruimten, de bossen, de jacht, de riviervisvangst en -teelt, de landbouwhydraulica, ontwatering en polders en wateringen. Het tweede lid van deze bepaling, betreffende de natuurbescherming en het natuurbehoud, maakt een uitdrukkelijke uitzondering voor de in-, uit-, en doorvoer van uitheemse plantensoorten evenals van uitheemse diersoorten en hun krennen: dit blijft federaal.

51. Wat het landbouwbeleid betreft moet worden vermeld dat de Gewesten tot voor de wijziging van de BWHI 8 augustus 1980 door de artikel 2 van de Bijzondere Wet van 13 juli 2001²⁷ overeenkomstig art. 6 §1, I, 5° bevoegd waren voor de toepassing van de Europese maatregelen in het raam van het gemeenschappelijk landbouwbeleid die betrekking hebben op het leefmilieu en de landinrichting, de bossen en het natuurbehoud. Met ingang van 1 januari 2001 wordt het landbouwbeleid en de zeevisserij nagenoeg volledig overgedragen aan de gewesten²⁸. De Federale Overheid blijft bevoegd voor (1) de normering en de daarop toepasbare controle inzake de kwaliteit van de grondstoffen en de plantaardige producten met het oog op het verzekeren van de veiligheid van de voedselketen, (2) de normering en de daarop toepasbare controle inzake de diergezondheid, het dierenwelzijn en de kwaliteit van de dierlijke producten met het oog op het verzekeren van de veiligheid van de voedselketen, (3) de inkomensvervangende maatregelen bij vervroegde uittreding door oudere landbouwers en (4) het Belgische Interventie- en Restitutiebureau, met dien verstande dat de gewesten in zijn schoot beschikken over een gegarandeerde en significante vertegenwoordiging. Het

²⁴ *Ibid.*, 29.

²⁵ Art. 6 §2, 3° BWHI.

²⁶ Arbitragehof, nr. 57/95, 12 juli 1995, *B.S.*, 1 september 1995.

²⁷ Bijzondere Wet van 13 juli 2001 houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen, *B.S.* 3 augustus 2001, 26.636.

²⁸ Artikel 2 juncto artikel 41 Bijzondere Wet van 13 juli 2001.

akkoord van de betrokken gewestregeringen is vereist voor de maatregelen van de Federale Overheid inzake dierenwelzijn die een weerslag hebben op het landbouwbeleid.

52. De Gewesten zijn overigens bevoegd inzake natuurlijke rijkdommen, met uitzondering van het Continentaal Plat, en de gewestelijke aspecten van energie. Dit omvat onder meer de bevoegdheid inzake rationeel energieverbruik (REG).²⁹

2.2.2.2.3 Artikelen 10 en 19 §1 BWHI (de impliciete bevoegdheden):

53. Overeenkomstig art. 10 BWHI kunnen de decreten rechtsbepalingen bevatten in aangelegenheden waarvoor de Gewest- of Gemeenschapsregeringen niet bevoegd zijn, voor zover die bepalingen noodzakelijk zijn voor de uitoefening van hun bevoegdheid. Art. 19 §1 BWHI stelt dat, behoudens toepassing van art. 10, het decreet de aangelegenheden bedoeld in de art. 4 tot 9 regelt, onverminderd de bevoegdheden die door de Grondwet aan de wet zijn voorbehouden. Naast de noodzakelijkheidsvoorwaarde waarin de wet zelf reeds voorziet, heeft het Arbitragehof hieraan nog twee voorwaarden voor de toepassing van de impliciete bevoegdheden toegevoegd: enerzijds moet de federale aangelegenheid die aldus wordt betreden zich tot een gedifferentieerde regeling lenen; anderzijds moet de weerslag op die federale aangelegenheid marginaal zijn.³⁰ Specifiek ten aanzien van de bevoegdheidsverdeling inzake leefmilieu is de leer der impliciete bevoegdheden ingeroepen geweest op het vlak van het straf- en strafprocesrecht,³¹ en het fiscaal en fiscaal procesrecht.

2.2.2.3 Uitzonderingen en beperkingen op de Gewestelijke bevoegdheid inzake leefmilieu:

2.2.2.3.1 De specifieke uitzonderingen van art. 6 §1, II BWHI:

54. Naast de doorvoer van afval zijn dit de bescherming tegen ioniserende stralen en productnormering. Hier gaan we kort in op de eerste twee uitzonderingen. Op de problematiek inzake productnormering komen we later meer uitgebreid terug.³²

55. We noteerden reeds dat de federale overheid sinds 1993 niet meer bevoegd is inzake in- en uitvoer van afval, doch wel exclusief bevoegd blijft voor de doorvoer van afval. Deze regeling lijkt *prima facie* weinig problemen op te leveren. Lezing van de bevoegdheidsbepaling betreffende natuurbehoud brengt evenwel een opmerkelijk probleem aan het licht dat tot op heden nog niet werd opgeworpen. Artikel 6 §1, III, 2° BWHI maakt namelijk uitdrukkelijk uitzondering op de principieel gewestelijke bevoegdheid inzake natuurbehoud voor de reglementering van in- en uitvoer van uitheemse *dierenkrenge*n. Deze federale uitzonderingsbevoegdheid is problematisch vermits *dierenkrenge*n algemeen als afval worden beschouwd. “Zolang geen ernstige tegenaanwijzigingen worden voortgebracht, houdt de Raad van State het bij de mening dat (dieren)kadavers afvalstoffen zijn in de zin van art. 6 §1, II, 2°” BWHI.³³ Dit zou impliceren dat de reglementering van de in- en uitvoer van *dierenkrenge*n een exclusieve Gewestelijke bevoegdheid zou zijn, slechts onderworpen aan de

²⁹ Zie hierover DERIDDER, L., “Energie”, in VAN HAEGENDOREN, G. en SEUTIN, B. (eds.), *De bevoegdheidsverdeling in het federale België*, Brugge, Die Keure, 2000, 99 p.

³⁰ Arbitragehof, 27.1.1993, nr. 7/93, R.W., 1992-93, 987, met noot POPELIER, P.

³¹ *Infra*, nr. 62.

³² *Infra*, nr. 59.

³³ *Gedr. St.*, Senaat, 1985-86, nr. 194/1, 40.

overlegverplichting van art. 6 §5 BWHI. Art. 6 §1, III, 2° BWHI bepaalt evenwel uitdrukkelijk het tegenovergestelde. Vermits deze bepaling niet als een uitzondering op de gewestelijke afvalbevoegdheid (art. 6 §1, II BWHI) werd ingeschreven, doch wel op de gewestelijke natuurbehoudsbevoegdheid (art. 6 §1, III BWHI), is het niet duidelijk hoe deze contradictie dient opgelost.

56. De federale overheid behoudt haar bevoegdheid inzake de bescherming tegen ioniserende stralingen, met inbegrip van het radioactief afval. Volgens het Arbitragehof houdt dit in dat “[h]et Gewest [...] derhalve projecten [kan] onderwerpen aan een voorafgaande leefmilieu-effectstudie die ten deze tot de doelstellingen van stedenbouw en ruimtelijke ordening beperkt blijft. Zulk een studie mag niet worden uitgebreid tot het leefmilieu-aspect dat de Staat zelf moet beoordelen om, in voorkomend geval, een dergelijk project toe te staan. In elk geval mag het Gewest stedenbouw en ruimtelijke ordening niet opvatten op een zodanige wijze dat het voor de Staat niet doenbaar zou zijn om een doeltreffend beleid te voeren in de aangelegenheden die tot zijn bevoegdheid behoren.”³⁴ In een later arrest voegde het daar nog aan toe dat “wanneer bij de uitvoering van het nationaal uitrustingsprogramma, de productie van kernbrandstof of de productie van energie, handelingen of werken worden verricht waarop de gewestvoorschriften inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw van toepassing zijn en die voorschriften ook maatregelen inzake leefmilieu bevatten, deze laatste maatregelen ook voor de bedoelde handelingen en werken gelding hebben, behalve voor zover zij de bescherming tegen ioniserende stralen beogen.”³⁵

2.2.2.3.2 De algemene beperking voortvloeiend uit het beginsel van Economische en Monetaire Unie van België (EMU):

57. In een arrest van 25 februari 1988 poneerde het Arbitragehof dat “het nieuwe Belgische staatsbestel berust op een economische en monetaire unie, d.i. het institutioneel kader van een uit deelgebieden opgebouwde economie, dat gekenmerkt wordt door een geïntegreerde markt (de zg. economische unie) en door de eenheid van de munt (de zg. monetaire unie).”³⁶ Hieruit volgde dat de uitoefening van de autonome of de grondwettelijke belastingbevoegdheid door een Gewest of een Gemeenschap het vrij verkeer van goederen en productiefactoren tussen de deelgebieden van de Staat niet mag belemmeren. Deze praetoriaanse leer van de EMU werd nadien verankerd in art. 6 §1, VI BWHI als een beperking op de gewestelijke bevoegdheden inzake economische aangelegenheden. De EMU wordt evenwel door een meerderheid als een algemeen bevoegdheidsbeperkend beginsel opgevat,³⁷ dus ook, bijvoorbeeld, ten aanzien van de uitoefening door de gewesten van hun bevoegdheid inzake leefmilieu.

2.2.3 Enkele pijnpunten betreffende de bevoegdheidsverdeling inzake leefmilieu:

58. Een aantal materies zijn bij het gradueel tot stand brengen van de bevoegdheidsverdeling inzake leefmilieu algemeen problematisch gebleken. Als drie

³⁴ Arbitragehof, 24.5.1988, *B.S.*, 11 juni 1988, 6.B.12.c.

³⁵ Arbitragehof, 12.7.1995, *B.S.*, 1.9.1995, B.7. Zie ook de noot van ORBAN DE XIVRY, E., “Politique de l’énergie, évaluation des incidences sur l’environnement, permis d’environnement: une étape supplémentaire,” *Amén.*, 1995, 245-247. Vgl. *R.v.S.*, la ville de Huy c. la Région Wallonne, nr. 49.438, 5.10.1994, *Amén.*, 1995, 180, met noot PAQUES, M.

³⁶ Arbitragehof, 25.2.1988, nr. 47, *B.S.*, 17 maart 1988.

³⁷ Zie ALEN, A., *o.c.*, nrs. 382-383.

voornaamste probleemgebieden - we noemen ze hier pijnpunten - kunnen vermeld worden: de aflijning van de federale productnormeringsbevoegdheid, de mogelijkheid voor de Gewesten om het strafrecht als handhavinginstrument voor hun milieuwetgeving aan te wenden, en de regeling van de bevoegdheden van de respectieve overheden op Europese en internationale milieufora. Omwille van hun algemeen karakter en belang gaan we hier reeds kort op deze vraagstukken van bevoegdheidsverdeling in.

2.2.3.1 Productnormering:

2.2.3.1.1. Inleiding:

59. Het vaststellen van productnormen werd door art. 6 §1, II BWHI exclusief aan de federale overheid voorbehouden. De definitie van wat nu precies een productnorm uitmaakt, die de draagwijdte van dergelijke bevoegdheid uiteraard determineert, is op zich stof voor een levendig debat gebleken. In 1988 definieerde het Arbitragehof productnormen als “normen die bepalen welk niveau van verontreiniging of hinder niet mag worden overschreden in de samenstelling of bij de emissie van een product, of die specificaties bevat met betrekking tot de eigenschappen, de wijze van gebruik, de beproevingsnormen, het verpakken, het merken, het etiketteren van producten.”³⁸ Omdat een te ruime interpretatie van deze definitie door het Arbitragehof tot een uitholling van de exclusieve gewestelijke bevoegdheden inzake leefmilieu zou kunnen leiden, voerde de bijzondere wetgever in de voorbereidende werken van de bijzondere wet van 16 juli 1993 een nieuwsoortig onderscheid in: voorschriften waaraan producten vanuit milieuoogpunt moeten beantwoorden bij het op de markt brengen, zijn productnormen; maatregelen die ingrijpen nadat het product op de markt is gebracht, zijn geen productnormen en de vaststelling ervan blijft een gewestelijke bevoegdheid.³⁹ Het Arbitragehof heeft haar definitie van productnormering vervolgens in een reeks arresten van 2 februari 1995 enigszins bijgestuurd. Productnormen zijn nu volgens het Arbitragehof “regels die op dwingende wijze bepalen aan welke eisen een product moet voldoen, bij het op de markt brengen, onder meer ter bescherming van het milieu. Zij bepalen met name welk niveau van verontreiniging of hinder niet mag worden overschreden in de samenstelling of bij de emissies van een product, en kunnen specificaties bevatten over de eigenschappen, de beproevingsmethoden, het verpakken, het merken en het etiketteren van producten.”⁴⁰

60. Met de wet 21 december 1998 betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid⁴¹ (Wet Productnormen) is een bijzondere wettelijke rechtsgrond voor het voeren van een ecologisch geïnspireerd productbeleid gecreëerd⁴². De Wet Productnormen

³⁸ Arbitragehof, 25.2.1988, nr. 47, *B.S.*, 17 maart 1988.

³⁹ *Gedr. St.*, Senaat, 1992-93, nr. 558/1.

⁴⁰ Arbitragehof, 2.2.1995, nrs. 3-10/95, *B.S.*, 21-24 februari 1995, 1-3 maart 1995 en 7 maart 1995.

⁴¹ *B.S.* 11 februari 1999, 3986, *err. B.S.* 24 april 1999. De wet is met uitzondering van de eerste alinea van artikel 10 in werking getreden op 21 februari 1999. De eerste alinea van artikel 10 treedt in werking op de datum die door de Koning bij in Ministerraad overlegd Besluit wordt bepaald.

⁴² Zie DEBEUCKELAERE, K., “De wet op de productnormen”, *T.M.R.* 1999, 170-182; DE COCK, K., “De kaderwet van 21 december 1998 inzake ecologische productnormering (W.E.P.) geanalyseerd vanuit de invalshoek van de verpakkingen”, *M.E.R.* 1999, 210-255; DE COCK, K., “De wet van 21 december 1998 betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid” in DEKETELAERE, K. en DEKETELAERE, M. (eds.),

creëert eveneens een rechtsgrond voor de omzetting van de uitgebreide Europese wetgeving die tot doel heeft het leefmilieu en de volksgezondheid te beschermen tegen de schadelijke effecten of risico's op schadelijke effecten van producten die op de markt worden gebracht of uitgevoerd⁴³.

2.2.3.1.2. De Wet Productnormen:

2.2.3.1.2.1. Geen wettelijke omschrijving van het begrip productnorm:

De wet zelf bevat geen omschrijving van het begrip *productnorm*. In de voorbereidende werken wordt daarvoor verwezen naar de rechtspraak van het Arbitragehof. Productnormen in de zin van de Wet Productnormen zijn dan “regels die op dwingende wijze bepalen aan welke eisen een product moet voldoen, bij het op de markt brengen, onder meer ter bescherming van het leefmilieu. Zij bepalen met name welk niveau van verontreiniging of hinder niet mag worden overschreden in de samenstelling of bij de emissies van een product, en kunnen specificaties bevatten over de eigenschappen, de beproevingsmethoden, het verpakken, het merken en het etiketteren van producten⁴⁴. Productnormen regelen m.a.w. de toegang van producten tot de markt. Zij formuleren (milieuhygiënische) eisen waaraan producten moeten voldoen opdat ze op de markt zouden mogen worden gebracht. Of de norm moet zijn vervuld bij het op de markt brengen, is dan ook het criterium om productnormen van andere normen te onderscheiden.

2.2.3.1.2.2. Toepassingsgebied:

Het toepassingsgebied van de Wet Productnormen wordt negatief omschreven. Dit betekent dat de (categorieën van) producten worden opgesomd die niet onderworpen zijn aan de Wet Productnormen. Deze (categorieën van) producten hebben als gemeenschappelijk kenmerk dat ze reeds onderworpen zijn aan een bijzondere reglementering die eveneens tot doel heeft de volksgezondheid of het leefmilieu te beschermen⁴⁵. De Wet Productnormen is niet van toepassing op⁴⁶: (1) ontplofbare en voor deflagratie vatbare stoffen en de daarmee geladen tuigen, zoals bedoeld in artikel 1 van de Wet van 28 mei 1956 betreffende ontplofbare en voor deflagratie vatbare stoffen en de daarmee geladen tuigen⁴⁷; (2) voor de landbouw nuttige huisdieren, zoals bedoeld in artikel 1 van de Wet van 20 juni 1956 betreffende de verbetering van de rassen van de voor de landbouw nuttige dieren⁴⁸; (3) geneesmiddelen, zoals bedoeld in

Jaarboek Milieurecht 1999, LeuVeM, Milieurechtstandpunten nr. 14, Brugge, Die Keure, 2000, 261-313; BILLIET., C., “Milieurechtshandhaving. De Wet 1998 Productnormen”, T.M.R. 2000, 450-481.

⁴³ Artikel 3, § 1 Wet Productnormen. Er moet worden opgemerkt dat reeds voor de Wet Productnormen productnormen werden uitgevaardigd. Artikel 22 Wet Productnormen bevat dan ook een regel van overgangsrecht: de bestaande reglementaire bepalingen die onder het toepassingsgebied van de Wet Productnormen vallen, blijven van kracht totdat ze worden gewijzigd, opgeheven of vervangen.

⁴⁴ Arbitragehof nr. 4 en 6 tot 10/95, 2 februari 1995, *B.S.* 23 en 24 februari en *B.S.* 1, 2, 3 en 7 maart 1995. Voor een weergave van de belangrijkste overwegingen zie *T.M.R.* 1995, nr. 3, 209-232.

⁴⁵ Memorie van Toelichting bij het Wetsontwerp betreffende productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid, *Parl. St. Kamer* 1997-98, nr. 1673/1, 13.

⁴⁶ Wat de landbouwproducten betreft, moet worden opgemerkt dat de Federale Overheid in haar regeerakkoord 1999-2003 heeft aangekondigd de wetgeving op de productnormen aan te passen en geleidelijk uit te breiden tot de landbouwproducten (Federale Regeringsverklaring, *Parl. St. Kamer* 1999 (B.Z.), nr. 20/1, 36).

⁴⁷ *B.S.* 9 juni 1956.

⁴⁸ *B.S.* 5 juli 1956.

artikel 1 van de Wet van 25 maart 1964 op de geneesmiddelen⁴⁹; (4) grondstoffen voor de landbouw, tuinbouw, bosbouw en veeteelt, zoals bedoeld in artikel 1 van de Wet van 11 juli 1969 betreffende de bestrijdingsmiddelen en de grondstoffen voor de landbouw, tuinbouw, bosbouw en veeteelt⁵⁰; (5) planten en plantaardige producten, zoals bedoeld in artikel 1 van de Wet van 2 april 1971 betreffende de bestrijding van voor planten en plantaardige producten schadelijke organismen⁵¹; (6) de producten, bedoeld in artikel 1 van de Wet van 28 maart 1975 betreffende de handel in landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijproducten⁵²; (7) voedingsmiddelen, zoals bedoeld in artikel 1, 1° van de Wet van 24 januari 1977 betreffende de bescherming van de gezondheid van de verbruikers op het stuk van de voedingsmiddelen en andere producten⁵³. De Wet Productnormen is evenmin van toepassing op de andere producten bedoeld in artikel 1, 2°, litterae a), b), d), e), f) en h) van dezelfde Wet; (8) gemedicineerde voormengsels en gemedicineerde diervoeders, zoals bedoeld in artikel 1, 2° en 3° van de Wet van 21 juni 1983 betreffende de gemedicineerde diervoeders⁵⁴; (9) dieren en dierlijke producten, zoals bedoeld in artikel 1, 1° en 2° van de Dierengezondheidswet van 24 maart 1987⁵⁵; (10) apparaten, installaties en stoffen, zoals bedoeld in artikel 3 van de Wet van 25 april 1994 betreffende de bescherming van de bevolking en het leefmilieu tegen de uit ioniserende stralingen voortspruitende gevaren⁵⁶. Ook afvalstoffen vallen niet onder de Wet Productnormen. Afvalstoffen worden immers in weerwil van de afvalstoffenjurisprudentie van het Europees Hof van Justitie⁵⁷ niet beschouwd als producten⁵⁸. Ten gevolge van de negatieve omschrijving moet het principiële toepassingsgebied worden afgelijnd d.m.v. een redenering a contrario: de Wet Productnormen is toepasselijk op alle andere producten dan diegene die uitdrukkelijk aan zijn toepassingsgebied worden onttrokken. Cruciaal is de inhoud en draagwijdte van het begrip *product*. De Wet Productnormen omschrijft producten als *lichamelijke roerende zaken, met inbegrip van stoffen, preparaten, biociden en verpakkingen, doch uitgezonderd afvalstoffen*⁵⁹. Deze omschrijving is (gedeeltelijk) overgenomen uit de Handelspraktijkenwet 1991 (W.H.P.C.) uit bezorgdheid om de coherentie van het Belgische recht inzake producten⁶⁰.

2.2.3.1.2.3. Producentenverantwoordelijkheid:

Een van de leidende beginselen binnen het product(normen)beleid is het beginsel van de producentenverantwoordelijkheid (*producer responsibility*). In de Wet Productnormen wordt het beginsel als volgt verwoord: *Alle producten die op de markt worden gebracht, moeten zodanig ontworpen zijn dat hun fabricage, voorziene gebruik en verwijdering de volksgezondheid niet aantasten en niet of zo weinig mogelijk bijdragen tot een toename van de hoeveelheid en de mate*

⁴⁹ B.S. 17 april 1964.

⁵⁰ B.S. 17 juli 1969.

⁵¹ B.S. 20 april 1971.

⁵² B.S. 25 april 1975.

⁵³ B.S. 8 april 1977.

⁵⁴ B.S. 28 oktober 1983.

⁵⁵ B.S. 17 april 1987.

⁵⁶ B.S. 29 juli 1994.

⁵⁷ H.v.J. 9 juli 1992, nr. C-2/90, *Jur. H.v.J.* 1992, I, 4431. Zie de bespreking van dit arrest door N. DE SADELEER, *C.D.E.* 1993, 672-698.

⁵⁸ Artikel 2, 1° Wet Productnormen.

⁵⁹ Artikel 2, 1° Wet Productnormen.

⁶⁰ Memorie van Toelichting bij het Wetsontwerp betreffende productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid, *Parl. St. Kamer* 1997-98, nr. 1673/1, 8.

van schadelijkheid van afvalstoffen en tot andere vormen van verontreiniging⁶¹. Het beginsel van de producentenverantwoordelijkheid stamt uit het afvalstoffenbeleid. Daar wijst het producenten op hun verantwoordelijkheid inzake de preventie en het beheer van afvalstoffen. Producenten nemen immers een strategische positie in m.b.t. de mogelijkheden die een product biedt in de afvalfase. Deze strategische positie wordt zeer duidelijk in het licht van de (voor de hand liggende) algemene regel dat de beslissingen die genomen worden in de ontwerpfasen van een product een doorslaggevende rol spelen m.b.t. welke effecten het product verderop in de keten, d.i. tijdens de gebruiks- en afvalfase, heeft op mens en milieu. De toepassing van het beginsel mag bijgevolg niet worden beperkt tot het afvalstoffenbeleid, maar moet worden geïntegreerd in de andere takken van milieubeleid die zich concentreren op de gebruiksfase en zelfs de productiefase van het product. In dat opzicht wordt de verantwoordelijkheid van de producent door de Wet Productnormen uitgebreid tot de productie- en de gebruiksfase: de producent moet ook verantwoordelijkheid nemen m.b.t. "andere vormen van verontreiniging". Tot deze andere vormen van verontreiniging kunnen bijvoorbeeld de emissies van het product tijdens het gebruik worden gerekend. Door de verantwoordelijkheid van de producent te benadrukken, moet op termijn de milieureflex bij producenten worden verinnerlijkt.

Inhoudelijk omvat het begrip producentenverantwoordelijkheid een algemene zorgvuldigheids- en preventieplicht die rust op personen die betrokken zijn bij het op de markt brengen van producten. De algemene zorgvuldigheids- en preventieplicht is dubbelzijdig. Enerzijds is er de plicht om na te gaan welke effecten het product tijdens zijn levenscyclus heeft op mens en milieu. Dit is de van wieg-tot-graf-benadering: door middel van integrale ketenanalyses wordt nagegaan wat het verbruik is aan grondstoffen en energie tijdens de winning van de grondstoffen, de opeenvolgende productieprocessen, de gebruiks- en de afvalfase en wat het effect hiervan is op de omgeving. Op die manier moet de eco-efficiëntie van een product verbeterd worden, wat betekent dat men producten met een zo groot mogelijke gebruikswaarde voor de eindgebruiker produceert met een zo gering mogelijk verbruik van energie en natuurlijke hulpbronnen. Anderzijds is er de plicht om eventuele (schadelijke) milieueffecten zoveel mogelijk te beperken⁶². In zijn meest radicale vorm impliceert dit dat men ervan afziet bepaalde producten te produceren⁶³. De draagwijdte van deze verplichtingen moet evenwel steeds in concreto worden beoordeeld. Hierbij kan rekening worden gehouden met de technische en economische mogelijkheden van de producent⁶⁴. De producent moet zowel met het kwalitatieve ("de mate van schadelijkheid") als met het kwantitatieve ("toename van de hoeveelheid") aspect rekening houden.

Inbreuken op het beginsel van producentenverantwoordelijkheid worden niet strafrechtelijk gesanctioneerd. De interpretatie van deze algemene norm is immers al te zeer afhankelijk van complexe technische en economische factoren die men moeilijk aan het oordeel van de strafrechter kan overlaten⁶⁵.

2.2.3.1.2.4. Delegatie van het productnormenbeleid naar de Koning en de industrie:

⁶¹ Artikel 4 Wet Productnormen.

⁶² Memorie van Toelichting bij het Wetsontwerp betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid, *Parl. St. Kamer* 1997-98, nr. 1673/1, 14.

⁶³ Memorie van Toelichting bij het Wetsontwerp betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid, *Parl. St. Kamer* 1997-98, nr. 1673/1, 16.

⁶⁴ *Ibidem*.

⁶⁵ *Ibidem*.

- Inleiding:

Productnormenwetgeving wordt gekenmerkt door haar uitgesproken technisch karakter. Het wekt dan ook geen verwondering dat de Wet Productnormen juridisch-technisch is geconcipeerd als een kaderwet-opdrachtwet. De wetgever heeft ervoor geopteerd de concrete uitwerking van het ecologisch productbeleid over te laten aan de Koning en de industrie. Dit komt tot uiting in het hoge aantal machtigingen en opdrachten die aan de Koning en de Ministers van Volksgezondheid en Leefmilieu worden toegekend. Daarnaast doet de Wet Productnormen een beroep op de zin van de industrie voor zelfregulering. Daartoe wordt een nieuw⁶⁶ milieubeleidsinstrument gecreëerd: de sectorale overeenkomst.

De Wet Productnormen heeft een zogenaamde “tweepijlerstructuur”: de bescherming van het leefmilieu en de bescherming van de volksgezondheid. Als gevolg van de bekommernis de bevoegdheid van de Gewesten inzake leefmilieu en afval te vrijwaren, kan ter bescherming van het leefmilieu enkel worden opgetreden m.b.t. het op de markt brengen van producten⁶⁷. Voor maatregelen ter bescherming van de volksgezondheid stelt deze beperking zich niet⁶⁸.

De Wet Productnormen bevat zowel bijzondere als algemene rechtsgronden om een ecologisch productbeleid te voeren. De bijzondere rechtsgronden hebben welbepaalde producten tot voorwerp, nl. stoffen en preparaten⁶⁹, biociden⁷⁰ en verpakkingen⁷¹. Op grond van de algemene rechtsgronden⁷² kan zowel worden opgetreden m.b.t. stoffen, preparaten, biociden en verpakkingen als m.b.t. andere producten. Maatregelen die worden genomen op grond van de algemene rechtsgronden zijn dus eveneens van toepassing op de producten waarvoor de Wet Productnormen bijzondere rechtsgronden bevat⁷³. Twee soorten maatregelen kunnen worden genomen op grond van de algemene rechtsgronden: gewone maatregelen en noodmaatregelen. De Koning neemt de gewone maatregelen⁷⁴. De Minister van Leefmilieu⁷⁵ of Volksgezondheid⁷⁶ neemt de noodmaatregelen.

De Wet Productnormen betreft alle belanghebbenden bij de uitwerking van een ecologisch productbeleid. Zowel de maatregelen die de Koning neemt m.b.t. biociden en verpakkingen⁷⁷ als deze die Hij neemt op grond van de algemene rechtsgronden worden onderworpen aan het voorafgaandelijke advies van de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling, de Hoge

⁶⁶ Geheel nieuw is de sectorale overeenkomst als milieubeleidsinstrument niet. Reeds voor de Wet Productnormen werden meerdere dergelijke overeenkomsten gesloten. Wel is het zo dat deze praktijk nu voor het eerst kan terugvallen op een wettelijke basis.

⁶⁷ Artikel 5, § 1 Wet Productnormen.

⁶⁸ Artikel 5, § 2 Wet Productnormen.

⁶⁹ Artikel 7 Wet Productnormen.

⁷⁰ Artikelen 8 en 9 Wet Productnormen.

⁷¹ Artikelen 10 tot en met 14 Wet Productnormen.

⁷² Artikel 5 Wet Productnormen.

⁷³ Memorie van Toelichting bij het Wetsontwerp betreffende productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid, *Parl. St. Kamer* 1997-98, nr. 1673/1, 8.

⁷⁴ Artikel 5, § 1 en § 2 Wet Productnormen.

⁷⁵ Artikel 5, § 4 Wet Productnormen.

⁷⁶ Artikel 5, § 3 Wet Productnormen.

⁷⁷ Vreemd genoeg maakt de Wet Productnormen geen melding van stoffen en preparaten.

Gezondheidsraad, de Raad voor het Verbruik en de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven⁷⁸. Aangezien elke vertraging bij het optreden in urgentiesituaties moet worden vermeden, zijn de noodmaatregelen vrijgesteld van de voorafgaandelijke adviesverplichting⁷⁹.

- Bijzondere rechtsgronden voor stoffen, preparaten, biociden en verpakkingen:

- Stoffen en preparaten:

De Wet Productnormen creëert een rechtsgrond voor de omzetting van de Europese wetgeving inzake stoffen en preparaten. Stoffen zijn de chemische elementen en hun verbindingen, zoals zij voorkomen in natuurlijke toestand of bij de productie ontstaan, met inbegrip van alle additieven die nodig zijn voor het behoud van de stabiliteit van het product en alle onzuiverheden ten gevolge van het productieproces, doch met uitzondering van elk oplosmiddel dat kan worden afgescheiden zonder dat de stabiliteit van de stof wordt aangetast of de samenstelling ervan wordt gewijzigd⁸⁰. Preparaten zijn de mengsels of oplossingen die bestaan uit twee of meer stoffen⁸¹. Basisrichtlijnen zijn (1) Richtlijn 67/548/EEG betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen inzake de indeling, de verpakking en het kenmerken van gevaarlijke stoffen⁸², (2) Richtlijn 88/379/EEG betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de indeling, de verpakking en het kenmerken van gevaarlijke preparaten⁸³ en (3) Richtlijn 76/769/EEG betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der lidstaten inzake de beperking van het op de markt brengen en van het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen en preparaten⁸⁴.

Het op de markt brengen van een nieuwe stof, als zodanig of verwerkt in een preparaat, is in beginsel onderworpen is aan een voorafgaandelijke kennisgeving aan een door de Koning aangeduide overheid. Dergelijke kennisgeving is niet verplicht in de gevallen waarvoor Richtlijn 67/548/EEG geen kennisgeving vereist⁸⁵. De Koning krijgt de opdracht deze gevallen te expliciteren. De Koning krijgt de opdracht bij in Ministerraad overlegd besluit de kennisgevingsprocedure te regelen. Zo bepaalt Hij (1) aan welke overheid de kennisgeving moet gebeuren, (2) de voorwaarden waaraan de kennisgeving moet voldoen en de procedure voor het onderzoek en de beoordeling ervan, (3) in welke gevallen en onder welke voorwaarden de kennisgeving onderworpen wordt aan het advies van een orgaan bestaande

⁷⁸ Artikel 19 Wet Productnormen; K.B. 3 april 2000 houdende bepaling van de adviestertermijnen inzake de vaststelling van bepaalde productnormen, *B.S.* 14 juli 2000, 24.666.

⁷⁹ Artikel 5, § 3 en § 4 Wet Productnormen.

⁸⁰ Artikel 2, 4° Wet Productnormen.

⁸¹ Artikel 2, 6° Wet Productnormen.

⁸² Richtl. Raad E.E.G. nr. 67/548, 27 juni 1967 betreffende de aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen inzake de indeling, de verpakking en het kenmerken van gevaarlijke stoffen, *P.B.* L 16 augustus 1967, afl. 196, 1 (zoals meermaals gewijzigd en aangepast aan de technische vooruitgang); cf. Europees luik.

⁸³ *P.B.* L 16 juli 1988, afl. 187, 14, zoals gewijzigd. Richtlijn 88/379/EEG wordt op termijn vervangen door Richtl. E.P. en Raad E.G. nr. 1999/45, 31 mei 1999 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de indeling, de verpakking en het kenmerken van gevaarlijke preparaten, *P.B.* L 30 juli 1999, afl. 200, 1.

⁸⁴ Richtl. Raad E.E.G. nr. 76/769, 27 juli 1976 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der lidstaten inzake de beperking van het op de markt brengen en van het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen en preparaten, *P.B.* L 27 september 1976, afl. 262, 201.

⁸⁵ Artikel 7, § 1 Wet Productnormen.

uit wetenschappelijke en technische deskundigen, (4) de samenstelling en werkwijze van het orgaan en (5) de vereiste termijn tussen de kennisgeving en het op de markt brengen van stoffen of preparaten⁸⁶. Eveneens bij in Ministerraad overlegd Besluit neemt de Koning de nodige maatregelen om de vertrouwelijkheid van gegevens te waarborgen. Hij bepaalt onder welke voorwaarden en voor welke elementen van het kennisgevingsdossier de indiener een vertrouwelijke behandeling kan invoeren. De Wet Productnormen beklemtoont dat de vertrouwelijkheid in ieder geval is uitgesloten voor informatie betreffende de risico's voor de veiligheid en gezondheid van de werknemers, de volksgezondheid en het leefmilieu en betreffende de te nemen voorzorgsmaatregelen bij het gebruik van of het contact met deze producten, stoffen of preparaten. De Koning legt de voorwaarden vast onder dewelke vertrouwelijke gegevens kunnen worden megedeeld aan de bevoegde instanties van de andere lidstaten van de Europese Unie en aan de Europese Commissie⁸⁷. Bovendien wordt de Koning gemachtigd (1) maatregelen te nemen om het gemeenschappelijk gebruik van testresultaten op te leggen en (2) te bepalen in welke gevallen en onder welke voorwaarden het advies van het orgaan van wetenschappelijke en technische deskundigen kan worden gevraagd door de Minister die bevoegd is voor volksgezondheid, leefmilieu of arbeid voor nieuwe stoffen waarvan in een andere lidstaat van de Europese Unie kennis is gegeven⁸⁸. M.b.t. deze K.B.'s wordt de formaliteit van de overlegging in Ministerraad niet vermeld.

Inbreuken op de bepalingen inzake stoffen en preparaten worden gesanctioneerd met een administratieve geldboete of met een gevangenisstraf en/of een geldboete⁸⁹.

- Biociden:

De Wet Productnormen creëert een rechtsgrond voor de omzetting van Richtlijn 98/8/EG betreffende het op de markt brengen van biociden (Biocidenrichtlijn 98/8/EG)⁹⁰. Biociden zijn de werkzame stoffen en preparaten, die, in de vorm waarin zij aan de gebruiker worden geleverd, een of meer werkzame stoffen bevatten, en bestemd zijn om een schadelijk organisme te vernietigen, af te schrikken, onschadelijk te maken, de effecten ervan te voorkomen of het op een andere wijze langs chemische of biologische weg te bestrijden. De Koning wordt gemachtigd om het begrip biocide nader te omschrijven in overeenstemming met de desbetreffende richtlijnen en verordeningen van de E.G.⁹¹.

De Koning wordt gemachtigd het op de markt brengen van biociden te onderwerpen aan een voorafgaandelijke toelating of registratie. Dergelijke toelating of registratie moet worden verleend door de minister van leefmilieu of volksgezondheid na het advies te hebben ingewonnen van een orgaan dat is samengesteld uit wetenschappelijke en technische deskundigen. De Koning regelt bij in Ministerraad overlegd Besluit de concrete samenstelling en werkwijze van dit orgaan en bepaalt op welke wijze dit orgaan de toelatings- en registratie-aanvraag onderzoekt. De Koning kan eveneens de voorwaarden van de toelatings- of

⁸⁶ Artikel 7, § 2, 1°-4° Wet Productnormen.

⁸⁷ Artikel 7, § 2, 5° en 6° Wet Productnormen.

⁸⁸ Artikel 7, § 3 Wet Productnormen.

⁸⁹ Artikelen 17 en 18 Wet Productnormen.

⁹⁰ Richtl. E.P. en Raad E.G. nr. 98/8, 16 februari 1998 betreffende het op de markt brengen van biociden, *P.B. L* 24 april 1998, afl. 123, 1. Voor een bespreking van de Biocidenrichtlijn 98/8/EG zie: P. CARDONNEL en K. VAN MALDEGEM, "The Biocidal Products Directive", *E.E.L.R.* 1998, 261-268 en *E.E.L.R.* 1998, 315-321.

⁹¹ Artikel 2, 8° Wet Productnormen.

registratie-aanvraag vastleggen, alsook de voorwaarden van toekenning, wijziging, opschorting en intrekking van de toelating of registratie.

De Koning kan diverse maatregelen nemen in het belang van de volksgezondheid⁹²: (1) de voorwaarden vaststellen inzake de productie, verwerking, samenstelling, verpakking, presentatie, conditionering, hoeveelheid, oorsprong, kwaliteit, doeltreffendheid, verwerving, bezit, bewaring en gebruik van biociden; (2) maatregelen nemen (merken, loodjes, verzegelingen, labels, etiketten, getuigschriften, attesten, bordjes, tekens, verpakkingen, benamingen of andere aanwijzingen) waardoor het bestaan van deze voorwaarden kan worden bewezen of te kennen gegeven; (3) een systeem instellen waarbij personen die biociden produceren, verwerken, samenstellen, verpakken, verwerven, bezitten, bewaren en gebruiken voorafgaandelijk een machtiging of erkenning moeten verwerven. Dergelijke machtiging of erkenning wordt afgeleverd door de Minsiter van Volksgezondheid. De Koning legt de voorwaarden vast onder dewelke de uitgereikte machtigingen of erkenningen kunnen worden opgeschort of ingetrokken; (4) de maximale toegelaten hoeveelheden van residu's van werkzame stoffen bepalen welke biociden en hun eventuele omzettingsproducten mogen achterlaten.

Inbreuken op de bepalingen m.b.t. biociden worden gesanctioneerd met een administratieve geldboete of met een gevangenisstraf en/of een geldboete⁹³.

- Verpakkingen:

De Wet Productnormen creëert een rechtsgrond voor de (gedeeltelijke) omzetting van het verpakingsluik van Richtlijn 94/62/EG betreffende verpakking en verpakingsafval⁹⁴ (Verpakking(s)afval)richtlijn 94/62/EG). Volledige omzetting kwam er met het K.B. van 25 maart 1999 houdende bepaling van productnormen voor verpakkingen⁹⁵. Verpakkingen zijn alle producten die bestemd zijn voor het insluiten, beschermen, verladen, afleveren en aanbieden van goederen over het gehele traject van producent tot gebruiker of consument. Het materiaal waaruit de verpakking vervaardigd is, speelt geen rol. Met goederen wordt het product in de diverse fasen van de productketen bedoeld, nl. van grondstoffen tot afgewerkte producten. Ook wegwerpartikelen die voor deze doeleinden worden gebruikt, worden als verpakkingmateriaal beschouwd. De Wet Productnormen onderscheidt drie categorieën van verpakkingen: verkoop-, verzamel-, en verzendverpakkingen⁹⁶.

De Wet Productnormen schetst het kader voor het uitwerken van productnormen voor verpakkingen in het algemeen en voor herbruikbare en niet-herbruikbare verpakkingen in het bijzonder. Een herbruikbare verpakking is iedere verpakking die bestemd en ontworpen is om binnen haar levensduur een minimum aantal omlopen te maken en die opnieuw wordt gevuld of gebruikt voor hetzelfde doel als waarvoor zij is ontworpen. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van op de markt verkrijgbare producten. Dergelijke verpakking wordt

⁹² Artikel 9 Wet Productnormen.

⁹³ Artikelen 17 en 18 Wet Productnormen.

⁹⁴ Richtl. E.P.en Raad E.G. nr. 94/62, 20 december 1994 betreffende verpakking en verpakingsafval, *P.B. L* 31 december 1994, afl. 365, 10. Voor een grondige analyse zie K. DE COCK, "De kaderwet van 21 december 1998 inzake ecologische productnormering (W.E.P.) geanalyseerd vanuit de invalshoek van de verpakkingen", *M.E.R.* 1999, (210) 227-246, nrs. 57-138.

⁹⁵ *B.S.* 1 april 1999, 10.942.

⁹⁶ Artikel 2, 9° Wet Productnormen.

verpakkingsafval wanneer ze niet langer wordt hergebruikt⁹⁷. Niet-herbruikbare verpakkingen zijn alle verpakkingen die niet in aanmerking komen voor het statuut van herbruikbare verpakking⁹⁸. De Koning wordt gemachtigd de kaderbepalingen te concretiseren door bijzondere technische normen uit te vaardigen voor bepaalde categorieën van verpakkingen of verpakkingsmaterialen⁹⁹. Op termijn wordt het verboden producten op de markt te brengen in verpakkingen die niet herbruikbaar zijn, noch vatbaar voor nuttige toepassing (met inbegrip van recyclage). De Koning krijgt de opdracht de datum van inwerkingtreding van het verbod vast te leggen bij in Ministerraad overlegd Besluit. Het verbod is evenwel niet absoluut. De Koning wordt gemachtigd bij in Ministerraad overlegd Besluit afwijkingen toe te staan op het verbod in de gevallen dat dergelijke afwijking noodzakelijk is om te voldoen aan de wettelijke normen van hygiëne, veiligheid of bewaring van het verpakte product. Deze mogelijkheid tot afwijking brengt met zich mee dat de productnormen voor niet-herbruikbare verpakkingen na de inwerkingtreding van het verbod toch hun geldingskracht behouden, nl. m.b.t. de verpakkingen waarvoor de Koning een afwijking op het verbod heeft toegestaan. Gelet op de inhoud van het verbod is het duidelijk dat de essentiële eisen m.b.t. verpakkingen in het algemeen en herbruikbare verpakkingen in het bijzonder na de inwerkingtreding van het verbod onverkort van toepassing blijven.

Inbreuken op de bepalingen m.b.t. verpakkingen worden gesanctioneerd met een administratieve geldboete of met een gevangenisstraf en/of een geldboete¹⁰⁰.

- Algemene rechtsgronden:

Op grond van de algemene rechtsgronden kan de Koning en de bevoegde minister maatregelen nemen ter bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid. Het voorwerp van de (nood)maatregelen zijn producten en/of productgroepen. Productgroepen zijn producten die voor eenzelfde gebruik bestemd zijn en op overeenkomstige wijze kunnen worden gebruikt¹⁰¹.

De Koning kan volgende maatregelen nemen ter bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid¹⁰²: (1) Eigenlijke productnormen: de eigenschappen, samenstelling, verpakking, presentatie, conditionering en etikettering van een product reglementeren met het oog van het op de markt brengen ervan¹⁰³; (2) Informatieverzameling: de criteria bepalen voor de analyse, het testen en de studie van een product of productgroep en van zijn levenscyclus en op

⁹⁷ Artikel 2, 10^o Wet Productnormen.

⁹⁸ In het Interregionaal Samenwerkingsakkoord van 30 mei 1996 betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval heten dergelijke verpakkingen *éénmalige verpakkingen*.

⁹⁹ Artikel 14 Wet Productnormen.

¹⁰⁰ Artikelen 17 en 18 Wet Productnormen.

¹⁰¹ Artikel 2, 2^o Wet Productnormen.

¹⁰² Zie artikel 5 § 1 Wet Productnormen.

¹⁰³ De Koning heeft van deze bevoegdheid (artikel 5, § 1, 3^o) gebruik gemaakt bij de vaststelling van het K.B. van 25 maart 1999 houdende bepaling van productnormen voor verpakkingen (B.S. 1 april 1999), het K.B. van 20 maart 2000 tot vervanging van het koninklijk besluit van 28 oktober 1996 betreffende de benaming, de kenmerken en het zwavelgehalte van de gasolie-diesel voor wegvoertuigen (B.S. 12 april 2000), het K.B. van 20 maart 2000 tot vervanging van het koninklijk besluit van 26 september 1997 betreffende de benaming, de kenmerken en het loodgehalte van de benzines voor motorvoertuigen (B.S. 12 april 2000), het K.B. van 7 maart 2001 betreffende de benaming, de kenmerken en het zwavelgehalte van de residuele brandstoffen (B.S. 23 maart 2001), het K.B. van 7 maart 2001 betreffende de benaming, de kenmerken en het zwavelgehalte van de gasolie voor verwarming (B.S. 23 maart 2001), het K.B. van 7 maart 2001 betreffende de benaming, de kenmerken en het zwavelgehalte van de gasolie voor de zeescheepvaart (B.S. 23 maart 2001).

basis van de verzamelde informatie producten indelen in categorieën naargelang hun effecten op het leefmilieu of de volksgezondheid; (3) Informatieverstrekking: regels uitwerken rond het facultatief of verplicht verstrekken van product(groep)informatie voorafgaandelijk aan het op de markt brengen van een product(groep) of naar aanleiding daarvan¹⁰⁴; (4) Controlemaatregelen: het op de markt brengen van een product afhankelijk maken van een voorafgaande toelating, registratie of kennisgeving; de activiteiten van de personen die betrokken zijn bij het op de markt brengen van producten of productgroepen reglementeren; een aangifteplicht instellen van de op de markt gebrachte of uitgevoerde hoeveelheden producten en hun samenstelling; (5) Uitvoer: de uitvoer (naar landen die geen lid zijn van de E.G.) verbieden of aan een al dan niet voorafgaande kennisgeving, toelating of andere voorwaarden onderwerpen; (6) Herbruikbare producten: een beleid voeren om het op de markt brengen van herbruikbare producten aan te moedigen; (7) Voorschriften van internationale verdragen en/of akten: alle maatregelen nemen die nodig zijn om te voldoen aan de voorschriften van internationale verdragen en/of akten waardoor België gebonden is en die de toegang van een product tot de markt regelen; (8) Vangnetbepalingen: het op de markt brengen van een product regelen, opschorten of verbieden of afhankelijk maken van andere bijzondere voorwaarden.

Met het oog op de bescherming van de volksgezondheid kan de Koning ook maatregelen nemen die verder gaan dan het reguleren van het op de markt brengen van producten. De Wet Productnormen machtigt de Koning in te grijpen m.b.t. de productie en het gebruik van producten¹⁰⁵: (1) productie: de productie van een product aan voorwaarden onderwerpen, opschorten of verbieden; (2) gebruik: het gebruik van een product aan voorwaarden onderwerpen, opschorten of verbieden en in het bijzonder afhankelijk maken van een voorafgaande toelating, registratie of kennisgeving alsook de voorwaarden bepalen waaronder toelatingen of registraties kunnen worden verleend, opgeschort en ingetrokken. Daarnaast kan Hij de activiteiten van personen die betrokken zijn bij het gebruik van producten of productgroepen aan voorwaarden en aan een voorafgaande kennisgeving of toelating van de Minister onderwerpen. Hij kan de voorwaarden bepalen waaraan de kennisgeving dient te voldoen en waaronder de toelating kan worden verleend, opgeschort en ingetrokken; (3) uit de markt nemen: de Koning kan bij in Ministerraad overlegd Besluit bepaalde producten uit de markt doen nemen.

Wanneer één of meerdere producten een ernstig en dringend gevaar betekenen voor het leefmilieu en/of de volksgezondheid kan de bevoegde minister voorlopige noodmaatregelen nemen. Hij kan beletten dat de producten nog op de markt worden gebracht of blijven. De minister van volksgezondheid kan eveneens het gebruik van producten verbieden. De noodmaatregelen hebben (per definitie) een tijdelijk karakter¹⁰⁶.

Inbreuken op de door de Koning en de bevoegde minister genomen maatregelen worden gesanctioneerd met een administratieve geldboete of met een gevangenisstraf en/of een geldboete¹⁰⁷.

- Sectorale overeenkomsten:

¹⁰⁴ De Koning heeft van deze bevoegdheid (artikel 5, § 1, 6°) gebruik gemaakt bij de vaststelling van het K.B. van 29 april 2001 betreffende het door huishoudelijke apparaten voortgebrachte luchtgeluid (B.S. 1 juni 2001).

¹⁰⁵ Zie artikel 5, § 2 Wet Productnormen.

¹⁰⁶ Volgens artikel 5, § 5 hebben noodmaatregelen een maximale geldingsduur van 6 maanden. Zij kunnen worden verlengd.

¹⁰⁷ Artikelen 17 en 18 Wet Productnormen.

Om de industrie ertoe in staat te stellen zelf inhoud te geven aan haar producentenverantwoordelijkheid wordt een nieuw (milieu)beleidsinstrument gecreëerd: de sectorale overeenkomst¹⁰⁸. De Wet Productnormen laat m.a.w. ruimte voor zelfregulering. Sectorale overeenkomsten zijn overeenkomsten tussen de Staat en ondernemingen die betrokken zijn bij het op de markt brengen van een zelfde product of productgroep of organisaties van dergelijke ondernemingen betreffende het op de markt brengen van een product of productgroep en met het oog op de bescherming van de volksgezondheid of het leefmilieu en de bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen. Een sectorale overeenkomst kan de geldende wetgeving of reglementering niet vervangen, noch in minder strenge zin ervan afwijken. Sectorale overeenkomsten hebben wel als voordeel dat de Koning tijdens de looptijd van de overeenkomst geen reglementering mag uitvaardigen die m.b.t. de in de overeenkomst geregelde aangelegenheden strengere eisen stelt dan deze die in de overeenkomst zijn opgenomen. Van dit principe kan worden afgeweken in geval van dringende noodzaak of indien nodig om te voldoen aan internationale verplichtingen. Sectorale overeenkomsten hebben een looptijd die in geen geval langer mag zijn dan 10 jaar. Indien een overeenkomst tussen de Staat en (organisaties van) ondernemingen voldoet aan de omschrijving sectorale overeenkomst, moet hij worden gesloten volgens de procedure van de Wet Productnormen. De bepalingen van de Wet Productnormen m.b.t. sectorale overeenkomsten zijn immers van openbare orde. De controle op de sectorale overeenkomsten wordt niet geregeld.

- geheimhoudingsplicht:

Personen of instellingen die geen administratieve overheden zijn en die naar aanleiding van de Wet Productnormen kennis hebben genomen van vertrouwelijke gegevens in verband met een product zijn gebonden door een geheimhoudingsplicht. Zij mogen deze gegevens niet aan derden bekendmaken, tenzij zij daartoe door de bevoegde overheden gemachtigd zijn en binnen de perken van hun bevoegdheden. De Koning bepaalt welke gegevens als vertrouwelijk moeten worden beschouwd en kan bijkomende maatregelen in verband met de vertrouwelijkheid van gegevens opleggen¹⁰⁹.

2.2.3.1.2.5. Toezicht en sanctionering:

De Wet Productnormen verplicht de Koning een toezichtsmechanisme uit te werken¹¹⁰. Bij K.B. van 16 november 2000 tot aanduiding van de ambtenaren van de Dienst voor het leefmilieu die belast zijn met toezichtsoverdrachten¹¹¹, werden de ambtenaren aangewezen die toezicht moeten houden op de naleving van onder meer¹¹² de Wet Productnormen. De Adviseur-generaal, de Inspecteur-generaal van het Leefmilieu, de Inspecteurs van het leefmilieu en de Gezondheidscontroleurs van de Diensten voor het Leefmilieu van het Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu zijn aangewezen.

¹⁰⁸ Zie artikel 6 Wet Productnormen.

¹⁰⁹ Artikel 20 Wet Productnormen.

¹¹⁰ Artikelen 15 en 16 Wet Productnormen. Zie BILLIET, C., "Milieurechtshandhaving. De Wet 1998 Productnormen", *T.M.R.* 2000, 450-481.

¹¹¹ B.S. 30 december 2000.

¹¹² Het K.B. bepaalt dat deze ambtenaren eveneens toezicht houden op de naleving van de bepalingen van de wet van 11 juli 1969 betreffende de bestrijdingsmiddelen en de grondstoffen voor de landbouw, tuinbouw, bosbouw en veeteelt.

Inbreuken op de Wet Productnormen en zijn uitvoeringsbesluiten worden gesanctioneerd met een administratieve geldboete of een strafrechtelijke vervolging die kan leiden tot het opleggen van een gevangenisstraf en/of een geldboete¹¹³.

2.2.3.2 Milieustrafrecht:

62. Tot 1993 bepaalde art. 11 BWHI dat binnen de grenzen van de bevoegdheden van de Gewesten en Gemeenschappen de decreten de niet-naleving van hun bepalingen strafbaar stellen en de straffen wegens die niet-naleving bepalen overeenkomstig Boek I van het Strafwetboek, met uitzondering van de criminele straffen bepaald in art. 7 van dat Strafwetboek. Art. 19 §1 BWHI bepaalde dat het decreet de aangelegenheden bedoeld in art. 4 tot 11, onverminderd de bevoegdheden die door de Grondwet aan de wet zijn voorbehouden.¹¹⁸ Boek I van het Strafwetboek legt het gemeenrechtelijke regime neer welk van toepassing is tenzij de bijzondere strafwetten in een andere regeling voorzien. Overeenkomstig art. 100 van het Strafwetboek kunnen de bijzondere strafwetten inderdaad voorzien in afwijkende regels en dus andere straffen invoeren dan deze voorzien in Boek I.

63. Uit het geheel van deze bepalingen zou men logischerwijze afleiden dat de Gewesten en Gemeenschappen in hun decreten kunnen afwijken van Boek I van het Strafwetboek. Het Arbitragehof heeft dit evenwel anders gezien. Het Hof besliste volhardend in een reeks arresten¹¹⁹ dat art. 11 BWHI tot gevolg had dat de decreten niet konden afwijken van Boek I van het Strafwetboek en dat de Gewesten en Gemeenschappen bijgevolg geen beroep konden doen op art. 100 van het Strafwetboek. De bijzondere wetgever heeft de in Boek I vervatte regels uniform willen houden en niet gewild dat de decreetgevers ervan kunnen afwijken. De Gewesten en Gemeenschappen konden met andere woorden geen nieuwe straffen in hun decreten invoeren.

64. Het Arbitragehof heeft tevens beslist in een aantal arresten dat de decreetgever niet bevoegd was om de vorm van de vervolging te regelen.¹²⁰ Zo konden de decreten niet de bewijswaarde van processen-verbaal regelen, de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie toekennen of de gevallen bepalen waarin een huiszoeking kan verricht worden. Ook hier steunde de rechtspraak van het Arbitragehof op de onderliggende vrees voor een fragmentarisering van het Belgische strafprocesrecht.¹²¹

¹¹³ Artikelen 17 en 18 Wet Productnormen.

¹¹⁴ *Gedr. St.*, Senaat, 1997-98, nr.1673/1.

¹¹⁵ Zie hierover infra.

¹¹⁶ Par. 2.3.1. van het advies, *Gedr. St.*, 1673.

¹¹⁷ Par. 2.3.2. van het advies, *Ibid.*

¹¹⁸ Zie algemeen BRONDERS, B., "De weerslag van de grondwetsherziening op het milieustrafrecht," in *Milieubeleid in het federale België anno 1993*, Brussel, Story-Scientia, 1993, 91-112.

¹¹⁹ Zie, bijvoorbeeld, Arbitragehof, 17 maart 1988, nr. 50, *B.S.*, 14 april 1988; 17.3.1988, nr. 55, *B.S.*, 14 april 1988; 2 juni 1988, nr. 56, *B.S.*, 22 juni 1988; 8 juni 1988, nr. 57, *B.S.*, 22 juni 1988.

¹²⁰ Zie, bijvoorbeeld, Arbitragehof, 23 december 1987, nr. 44, *B.S.*, 27 januari 1988; 17 maart 1988, nr. 50, *B.S.*, 14 april 1988; 11 mei 1989, nr. 11/89, *B.S.*, 31 mei 1989; 17 januari 1990, nr. 5/90, *B.S.*, 8 februari 1990; 5 april 1990, nr. 15/90, *B.S.*, 24 mei 1990;

¹²¹ MESSINE, J., TULKENS, F., VAN DEN WYNGAERT, C., "De Sint-Michielsakkoorden en de federalisering van het strafrecht: een Belgenmop?", *Panopticon*, 1993, 1-5.

65. Deze beperkingen op de gewestelijke leefmilieubevoegdheden vormden evenwel een belangrijk obstakel voor een effectieve handhaving van het gewestelijke milieurecht.¹²² Aan dit bezwaar werd getracht tegemoet te komen door art. 11 BWHI in 1993 als volgt te amenderen:

“Binnen de grenzen van de bevoegdheden van de Gemeenschappen en de Gewesten kunnen de decreten de niet-naleving van hun bepalingen strafbaar stellen en de straffen wegens die niet-naleving bepalen; de bepalingen van Boek I van het Strafwetboek zijn hierop van toepassing, behoudens de uitzonderingen die voor bijzondere inbreuken door een decreet kunnen worden gesteld.

Het eensluitend advies van de Ministerraad is vereist voor iedere beraadslaging in de Gemeenschaps- of Gewestregering over een voorontwerp van decreet waarin een straf of een strafbaarstelling is opgenomen waarin Boek I van het Strafwetboek niet voorziet.

Binnen de grenzen vermeld in het eerste lid, kunnen de decreten:

1° de hoedanigheid van agent of officier van gerechtelijke politie toekennen aan de beëdigde ambtenaren van de Gemeenschaps- of Gewestregering of van instellingen die onder het gezag of het toezicht van de Gemeenschaps- of Gewestregering ressorteren;

2° de bewijskracht regelen van processen-verbaal;

3° de gevallen bepalen waarin huiszoeking kan plaatshebben.”

Aldus werden diezelfde strafrechtelijke bevoegdheden tevoren door het Arbitragehof aan de federale overheid voorbehouden nu uitdrukkelijk aan Gewesten en Gemeenschappen toegekend. Evenwel bleef de vrees voor een complete verbrokkeling van het Belgische strafrecht voortbestaan, wat heeft geleid tot het inbouwen van een ‘rem:’ het eensluitend advies van de ministerraad. Volgens de Eerste Minister is elk ontwerp, voorstel of amendement die een afwijking voorziet op de eenheid van het strafrecht onderworpen aan deze procedure.¹²³

2.2.3.3 Internationale en Europese milieufora¹²⁴:

66. Krachtens artikel 167, §2 van de Grondwet sluit de Koning de verdragen, met uitzondering van die verdragen die betrekking hebben op aangelegenheden waarvoor de Raden van de Gemeenschappen en de Gewesten bevoegd zijn. Deze verdragen worden krachtens artikel 167, §3 van de Grondwet gesloten door de respectievelijke Gemeenschaps- en Gewestregeringen. Deze reële verdragsbevoegdheid van de Gemeenschappen en de Gewesten binnen hun bevoegdheidssfeer is het resultaat van de grondwetswijziging van 5 mei 1993 en de bijzondere en de gewone wet van 5 mei 1993 betreffende de internationale betrekkingen van de Gemeenschappen en de Gewesten. Deze wetgevende initiatieven zorgden ervoor dat de

¹²² Over de rol van het strafrecht in de handhaving van het milieurecht, zie, bijvoorbeeld, FAURE, M., “Bedenkingen over de rol van het strafrecht bij de bestrijding van milieuverontreiniging,” in X., *Om deze redenen. Liber Amicorum Armand Vandeplas*, 1995.

¹²³ BRONDERS, B., *loc.cit.*, 104-105.

¹²⁴ Zie, algemeen, DEKETELAERE, K., “De rol van de Belgische deelgebieden bij de totstandkoming van internationale en Europese milieuregels: schets van het juridisch kader,” in *Grensoverschrijdende milieuproblemen: uitdagingen voor de nationale en internationale rechtsorde* (K. Deketelaere, M. Faure en G. Verhoosel, eds.), Intersentia, Antwerpen, 1998, 225-270.

buitenlandse betrekkingen werden aangepast aan de realiteit van de Belgische staatsstructuur.¹²⁵ Deze toekenning van exclusieve verdragsbevoegdheid aan deelgebieden is, vanuit rechtsvergelijkend perspectief, een unicum te noemen.¹²⁶

67. Gelet op het steeds toenemende belang van internationale en Europese regelgeving voor de ontwikkeling van het interne milieubeleid, waarvan delen III en IV van deze studie blijk geven - is het noodzakelijk het juridisch kader te onderzoeken dat de inbreng van de respectieve overheden in België in de internationale en Europese milieufora regelt. Daarbij kunnen de volgende vier situaties onderscheiden worden:

- de totstandkoming van internationale verdragen die uitsluitend federale milieubevoegdheden betreffen (hierna: "federale" milieuverdragen);
- de totstandkoming van internationale verdragen die uitsluitend gewestelijke milieubevoegdheden betreffen (hierna: "gewestelijke" milieuverdragen);
- de totstandkoming van internationale verdragen die zowel federale als gewestelijke milieubevoegdheden betreffen (hierna: "gemengde" milieuverdragen);
- de totstandkoming van Europese milieuwetgeving.

2.2.3.3.1 Internationale verdragen die uitsluitend federale milieubevoegdheden betreffen ("federale milieuverdragen"):

68. "Federale" milieuverdragen zijn een zeldzaamheid. Zeer vaak heeft een bepaald verdrag betrekking op materies die de grenzen van de beperkte federale milieubevoegdheid overschrijden. Een voorbeeld van dit zeldzaam species is het VN-verdrag ter bestrijding van woestijnvorming van 1994.¹²⁷ Zij worden, krachtens artikel 167, §2 van de Grondwet, door de Koning gesloten. De term "*sluiten*" van verdragen in artikel 167 van de Grondwet behelst het geheel van onderscheiden stadia in de totstandkoming van "federale" milieuverdragen¹²⁸. Zonder daarop nader in te gaan, betreffen deze:

- de onderhandelingen en de sluiting of ondertekening;
- de parlementaire goedkeuring of instemming;
- de ratificatie of de bekrachtiging;
- de bekendmaking;
- de opzegging;
- de uitvoering.

2.2.3.3.2 Internationale verdragen die uitsluitend gewestelijke milieubevoegdheden betreffen ("gewestelijke milieuverdragen"):

¹²⁵ Zie, bijvoorbeeld, ALEN, *o.c.*, 749-767; BERCKX, P., "De Belgische interne regeling inzake vertegenwoordiging van het federaal koninkrijk België in Europese en internationale organisaties," *TBP*, 1995, 119-127; INGELAERE, F., "De Europeesrechtelijke raakvlakken van de nieuwe wetgeving inzake de internationale betrekkingen van de Belgische Gemeenschappen en Gewesten," *SEW*, 1994; "De nieuwe wetgeving inzake de internationale betrekkingen van de Gemeenschappen en de Gewesten," *TBP*, 1993, 807-820.

¹²⁶ ALEN, A., *o.c.*, 750.

¹²⁷ LENAERTS, U., *De implementatie van verdragen in het Vlaams Gewest*, AMINAL, Afdeling Europa en Milieu, Brussel, 1998, 66.

¹²⁸ ALEN, A., *o.c.*, 753.

69. "Gewestelijke" milieuverdragen zijn evenzeer een rariteit. Als enig voorbeeld terzake kan het Unesco-verdrag van 1972 betreffende de bescherming van het cultureel en natuurlijk erfgoed van de wereld genoemd worden. Deze verdragen worden, krachtens artikel 167, §3 van de Grondwet, gesloten door de gewestregeringen. De volgende stadia in de totstandkoming van "gewestelijke" milieuverdragen kunnen worden onderscheiden:

- *de onderhandeling en de sluiting* : artikel 81, §§1-4 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 voorzien in verschillende bepalingen (informatie, voorlopige schorsing, definitieve schorsing) die er moeten voor zorgen dat een coherent Belgisch buitenlands beleid inzake leefmilieu, blijvend, kan worden ontwikkeld, ondanks "gewestelijke" milieuverdragen. De gewestregeringen moeten de Koning vooraf informeren, zowel van hun voornemen om onderhandelingen voor het sluiten van een "gewestelijk" milieuverdrag aan te vatten als van elke daaropvolgende rechtshandeling die zij met het oog op het sluiten van het "gewestelijk" milieuverdrag wil verrichten; Binnen dertig dagen na de ontvangst van de informatieakte kan de Ministerraad aan de betrokken gewesteregering en de voorzitter van de interministeriële conferentie voor het buitenlands beleid betekenen dat er bezwaren bestaan tegen het voorgenomen "gewestelijk" milieuverdrag; die betekening schorst voorlopig de door de betrokken gewesteregering voorgenomen procedure. Binnen dertig dagen na de betekening beslist de interministeriële conferentie voor het buitenlands beleid volgens de procedure van de consensus; de voorlopige schorsing wordt beëindigd vanaf het ogenblik dat de interministeriële conferentie vaststelt dat er geen bezwaren meer bestaan om de procedure van verdragssluiting voort te zetten; bij gebreke daarvan eindigt de voorlopige schorsing dertig dagen na het verstrijken van de voormelde termijn. Bij gebreke van consensus kan de Koning, binnen dertig dagen na het verstrijken van de in §3 bedoelde termijn, bij een met redenen omkleed en in Ministerraad overlegd besluit, de schorsing bevestigen van de door de gewesteregering voorgenomen procedure, wanneer: 1° de verdragspartij niet door België is erkend; 2° België geen diplomatieke betrekkingen onderhoudt met de verdragspartij; 3° uit een beslissing of handeling van de staat blijkt dat de betrekkingen tussen België en de verdragspartij zijn verbroken, geschorst of ernstig in het gedrang zijn gekomen; 4° het voorgenomen "gewestelijk" milieuverdrag strijdig is met internationale of supranationale verplichtingen van België.
- *de instemming* : aansluitend bij artikel 167, §3 van de Grondwet, bepalen artikel 16, §§1-2 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 dat de "gewestelijke" milieuverdragen eerst gevolg hebben nadat zij de instemming van de/het betrokken gewestraad/gewestparlement hebben verkregen, en dat de "gewestelijke" milieuverdragen bij de/het bevoegde raad/parlement door zijn regering wordt ingediend en de goedkeuring wordt verleend in de vorm van een decreet of een ordonnantie.
- *de ratificatie*: de "gewestelijke" milieuverdragen moeten worden geratificeerd door de betrokken gewesteregering.
- *de bekendmaking*: om de betrokken rechtsonderhorigen persoonlijk te kunnen binden, moet het "gewestelijk" milieuverdrag behoorlijk zijn bekendgemaakt.
- *de opzegging*: een onderscheid moet worden gemaakt tussen de voor en na 18 mei 1993 gesloten "gewestelijke" milieuverdragen; de tweede categorie (na 18/5/93) kan door de betrokken gewesteregering zelf worden opgezegd op basis van haar eigen verdragssluitende bevoegdheid; de tweede categorie (voor 18/5/93) wordt opgezegd door de Koning, in overeenstemming met of op vraag van de betrokken gewesteregering.

2.2.3.3.3 Internationale verdragen die zowel federale als gewestelijke milieubevoegdheden betreffen ("gemengde milieuverdragen"):

70. Gemengde milieuverdragen komen veruit het meest frequent voor. Artikel 167, §4 van de Grondwet bepaalt inzake "gemengde" (milieu)verdragen: "Een wet aangenomen met de in artikel 4, laatste lid, bepaalde meerderheid, stelt de nadere regels vast voor het sluiten van de verdragen bedoeld in §3 en van de verdragen die niet uitsluitend betrekking hebben op de aangelegenheden waarvoor de gemeenschappen of de gewesten door of krachtens de Grondwet bevoegd zijn." Ter uitvoering van de voormelde grondwetsbepaling bepaalt artikel 92bis, §4ter van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 dat de federale overheid, de Gemeenschappen en de Gewesten een samenwerkingsakkoord moeten sluiten over de nadere regelen voor het sluiten van de verdragen die niet uitsluitend betrekking hebben op de aangelegenheden waarvoor de Gemeenschappen of de Gewesten bevoegd zijn en over de nadere regelen voor de rechtsgedingvoering voor een internationaal of supranationaal rechtscollege zoals bedoeld in artikel 81, §7, vierde lid. Dit samenwerkingsakkoord werd gesloten op 8 maart 1994: "Samenwerkingsakkoord tussen de federale overheid, de Gemeenschappen en de Gewesten over de nadere regelen voor het sluiten van gemengde verdragen."¹²⁹ Dit samenwerkingsakkoord (SWA) werd aangevuld met een Kaderakkoord (KA) van 30 juni 1994 en een Samenwerkingsakkoord van 5 april 1995. Hierna gaan we op elk van deze documenten nader in.¹³⁰

2.2.3.3.3.1 het Samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994:

2.2.3.3.3.1.1 Informatie en kwalificatie van een gemengd verdrag¹³¹:

71. Zodra de federale regering het inzicht heeft bilaterale of multilaterale onderhandelingen met het oog op het opstellen van een verdrag, dat niet uitsluitend betrekking heeft op de aangelegenheden waarvoor de gemeenschappen, de gewesten of de federale staat door of krachtens de Grondwet bevoegd zijn, wordt de Interministeriële Conferentie van het Buitenlands Beleid (ICBB) hiervan onverwijld in kennis gesteld.¹³² Wanneer een gewest of een gemeenschap niet de bedoeling heeft deel te nemen aan onderhandelingen welke kunnen leiden tot het sluiten van een gemengd verdrag stelt zij hiervan de ICBB in kennis, uiterlijk dertig dagen na de datum van informatieakte aan de ICBB. De secretaris van de ICBB licht de Minister van Buitenlandse

¹²⁹ B.S., 17 december 1996. Zie wet van 20 augustus 1996 (B.S., 17 december 1996) en decreet van 19 maart 1996 (B.S., 23 mei 1996). Bij het SWA hoort een toelichting die krachtens artikel 20 SWA integraal deel uitmaakt van het SWA. Bij het SWA hoort ook een "Aanvullend Samenwerkingsakkoord" tussen de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten en het verenigd college van de gemeenschappelijke gemeenschapscommissie over de nadere regelen voor het sluiten van gemengde verdragen.

¹³⁰ Zie, algemeen, MOERENHOUT, R. en SMETS, J., *De samenwerking tussen de Staat, de Gemeenschappen en Gewesten*, Kluwer Rechtswetenschappen, Deurne, 1994, 276 p.

¹³¹ Artikelen 1-4 SWA.

¹³² Deze verplichting vervulde deze voorzien in artikel 81 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, zoals gewijzigd door de bijzondere wet van 5 mei 1993 betreffende de internationale betrekkingen van de gemeenschappen en de gewesten en de bijzondere wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur en deze voorzien in artikel 31bis van de wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, zoals gewijzigd door de wet van 16 juli 1989 houdende diverse institutionele hervormingen en de wet van 5 mei 1993 betreffende de internationale betrekkingen van de Gemeenschappen en de Gewesten. Indien een gewest of gemeenschap het aanknopen van onderhandelingen met het oog op het afsluiten van een gemengd verdrag opportuun acht vat deze de Interministeriële Conferentie van het Buitenlands Beleid om te vragen dat de federale Regering in die zin een initiatief zou nemen.

Zaken hierover in zodat deze laatste de buitenlandse tegenpartij informeert over het feit dat een gewest of gemeenschap nog niet de bedoeling heeft deel te nemen aan de onderhandelingen. Een gewest dat of een gemeenschap die niet deelnam aan de onderhandelingen die geleid hebben tot het sluiten van een gemengd verdrag behoudt het recht de eindtekst van het akkoord te ondertekenen zonder hem evenwel te kunnen amenderen. Indien dit gewest of deze gemeenschap deze tekst niet ondertekent, zullen de Belgische onderhandelaars de buitenlandse tegenpartij informeren over de reserve van dit gewest of gemeenschap.

72. In het kader van de ICBB werd een werkgroep gemengde verdragen ingesteld. Deze werkgroep is samengesteld uit vertegenwoordigers van de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten. Het voorzitterschap wordt waargenomen door het federale Ministerie van Buitenlandse Zaken. De ICBB stelt op voorstel van de Werkgroep Gemengde Verdragen binnen de zestig dagen na de voormelde informatie, het gemengd karakter van het verdrag vast alsook - met het oog op de onderhandelingen - de samenstelling van de Belgische delegatie en de onderhandelingspositie.

2.2.3.3.3.1.2 Onderhandelingen¹³³:

73. De vertegenwoordigers van de diverse betrokken overheden onderhandelen op voet van gelijkheid. De onderhandelingen vinden plaats onder de coördinerende leiding van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Wanneer de onderhandelingen in het buitenland worden gevoerd kunnen de betrokken overheden de leiding der onderhandelingen toevertrouwen aan de Belgische Ambassadeur op post in dit land. De onderhandelingsvolmachten (geloofsbrieven) voor multilaterale verdragen worden opgesteld en ondertekend door de Minister van Buitenlandse Zaken met formele instemming van de ministers van de gewesten en/of gemeenschappen bevoegd voor de externe betrekkingen. De authenticering van de teksten (paraferen) geschiedt door de vertegenwoordiger van de Minister van Buitenlandse Zaken en door de vertegenwoordigers van de betrokken gewesten en gemeenschappen zoals bepaald door de ICBB. Om praktische redenen kan hiervan worden afgeweken na gezamenlijk overleg in de ICBB.

2.2.3.3.3.1.3 Ondertekening¹³⁴:

74. De gemengde verdragen worden ondertekend door de Minister van Buitenlandse Zaken of een gevolmachtigd vertegenwoordigers en de door de betrokken gewesten/of gemeenschapsregeringen aangeduide minister, of een gevolmachtigd vertegenwoordiger. Wanneer de ondertekening in het buitenland plaatsvindt, kan de ambassadeur op post door de diverse betrokken overheden hiertoe worden gemandateerd. Om praktische redenen kan hiervan worden afgeweken na gezamenlijk overleg in de ICBB. Wat betreft het gebruik van de talen verwijzen de partijen bij dit akkoord naar de op federaal niveau geldende gebruikelijke regels.

2.2.3.3.3.1.4 Instemming¹³⁵:

75. Van zodra de Minister van Buitenlandse Zaken, over het voor België bestemde origineel of eensluidend afschrift van een gemengd verdrag beschikt, maakt hij met het oog op de

¹³³ Artikelen 5-7 SWA.

¹³⁴ Artikel 8 SWA.

¹³⁵ Artikelen 9-11 SWA.

instemming door de diverse raden, aan de betrokken gewest- en/of gemeenschapsoverheden de tekst hiervan over, alsook aan de Raad van State. De gemeenschappen en de gewesten zullen de Minister van Buitenlandse Zaken inlichten over de instemming door hun raden. De gewesten en gemeenschappen zullen worden ingelicht over de instemming in het federale Parlement. De diverse overheden betrokken bij het gemengd verdrag zullen zich maximaal inzetten voor een tijdige instemming door hun Parlement of Raad. Mochten er terzake problemen rijzen dan stellen zij zo spoedig mogelijk hiervan de ICBB op de hoogte met het oog op het eventueel noodzakelijke overleg.

2.2.3.3.3.1.5 Bekrachtiging - Toetreding¹³⁶:

76. Zodra de instemming in alle betrokken parlementaire assemblees werd bekomen zal de Minister van Buitenlandse Zaken de bekrachtigings- of toetredingsoorkonde van België opmaken en ter ondertekening aan de Koning voorleggen. Ook de kennisgevingen over de beëindiging van de interne procedures worden door de Minister van Buitenlandse Zaken opgesteld. De Minister van Buitenlandse Zaken licht de betrokken gemeenschaps- en/of gewestoverheden in over de datum van bekrachtiging/toetreding door België, de datum van inwerkingtreding van het verdrag en in voorkomend geval, over de stand van de op dat ogenblik gebonden Staten.

2.2.3.3.3.1.6 Publicatie in het Belgisch Staatsblad¹³⁷:

77. Eens de formaliteiten van de inwerkingtreding van een gemengd verdrag zijn vervuld wordt de tekst samen met de wet van instemming, de referenties met betrekking tot de decreten/ordonnanties van instemming en informatie over de bekrachtiging of toetreding en inwerkingtreding, door toedoen van de Minister van Buitenlandse Zaken in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt.

2.2.3.3.3.1.7 Registratie bij de organisatie van de Verenigde Naties:

78. Overeenkomstig artikel 102 van het Handvest van de Verenigde Naties zal de Minister van Buitenlandse Zaken de gemengde verdragen laten registreren bij de Organisatie van de Verenigde Naties.

2.2.3.3.3.1.8 Bewaring van de originele teksten van de gemengde verdragen¹³⁸:

79. De Minister van Buitenlandse Zaken staat in voor de bewaring van de oorspronkelijke stukken, te weten :

- de volmachten van de andere verdragsluitende partij;
- het voor België bestemde origineel van de verdragen;
- bekrachtigingsoorkonden, processen-verbaal van uitwisseling of neerlegging van bekrachtigingsoorkonden;
- attesten van inschrijving bij de organisatie van de Verenigde Naties.

2.2.3.3.3.1.9 Opzegging¹³⁹:

¹³⁶ Artikelen 12-13 SWA.

¹³⁷ Artikel 14 SWA.

¹³⁸ Artikel 16 SWA.

80. De Koning zegt de gemengde verdragen op. Zowel de federale overheid als elke andere Gewest- en/of Gemeenschapsoverheid kan het initiatief daartoe nemen. De opzegging van gemengde verdragen geschiedt met de instemming van alle betrokken overheden, in het kader van de Interministeriële Conferentie voor het Buitenlands Beleid.

2.2.3.3.3.1.10 Duur¹⁴⁰:

81. Het SWA werd voor onbepaalde duur gesloten. De bepalingen van het SWA kunnen op verzoek van elke partij herzien worden. Een verzoek tot herziening wordt binnen de drie maanden onderzocht in de ICBB.

2.2.3.3.3.2 *Het Kaderakkoord van 30 juni 1994:*

82. Op 30 juni 1994 werd een kaderakkoord gesloten met het oog op de samenwerking tussen de federale staat, de gemeenschappen en de gewesten over de vertegenwoordiging van het Koninkrijk België bij de Internationale Organisaties waarvan de werkzaamheden betrekking hebben op gemengde bevoegdheden¹⁴¹. Op de bepalingen van het kaderakkoord wordt hierna nader ingegaan.

2.2.3.3.3.2.1 Toepassingsgebied¹⁴²:

83. Het kaderakkoord is van toepassing op de Internationale Organisaties, waarvan de werkzaamheden betrekking hebben op de zogenaamde gemengde bevoegdheden:

- BENELUX;
- Raad van Europa;
- OESO (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling);
- VN (Organisatie van de Verenigde Naties), met inbegrip van : UNEP (VN-Programma voor Leefmilieu); UNICEF (VN-Fonds voor Kinderen); PNUCID (VN-Programma voor Internationale Drugscontrole); FNUAP/UNPF (VN-Volkerenfonds); UNITAR (VN-Instituut voor Vorming en Onderzoek); ECOSOC (Economische en Sociale Raad van de VN); ECE (Economische Commissie voor Europa);
- IAO (Internationale Arbeidsorganisatie);
- UNCTAD (VN-Conferentie over Handel en Ontwikkeling);
- ONUDI (VN-Organisatie voor Industriële Ontwikkeling);
- UNESCO (VN-Organisatie voor Onderwijs, Wetenschap en Cultuur);
- OMPI (Wereldorganisatie voor de Intellectuele Eigendom);
- OMT (Wereldorganisatie voor het Toerisme);
- FAO (Voedsel en Landbouworganisatie);
- WHO (Wereld Gezondheidsorganisatie);
- GATT (Algemeen akkoord inzake Handel en Tarieven);
- IOM (Internationale Organisatie voor Migranten);

¹³⁹ Artikel 17 SWA.

¹⁴⁰ Artikelen 18-19 SWA.

¹⁴¹ B.S., 19 november 1994.

¹⁴² Artikel 1 KA.

- IHO (Internationale Hydrografische Organisatie).

84. De algemene regels van het kaderakkoord zijn van toepassing op sommige Internationale Organisaties waarvan de werkzaamheden betrekking hebben op exclusieve bevoegdheden van de gemeenschappen of de gewesten, voor zover afzonderlijke samenwerkingsakkoorden er als dusdanig over beschikken. Het kaderakkoord belet niet dat specifieke samenwerkingsakkoorden of toepassingsprotocols worden gesloten en toegepast indien de eigenheid van sommige Internationale Organisaties een meer gedetailleerde uitwerking vereist van de in het kaderakkoord opgestelde algemene regeling. Het kaderakkoord heeft niet tot doel regelen vast te stellen betreffende de verplichte bijdragen aan de Internationale Organisaties.

2.2.3.3.3.2.2 Verspreiding van informatie¹⁴³:

85. De federale overheid die de vertegenwoordiging van België bij een Internationale Organisatie verzekert, of zo mogelijk de Permanente Vertegenwoordiging, zorgt, in samenwerking met de andere federale, gemeenschaps- of gewestoverheden, voor de organisatie van een snelle en ruime verspreiding van de informatie onder alle betrokkenen. Deze informatie bevat, naast de uitnodiging op de vergaderingen met aanduiding van de datum, de dagorde en de desbetreffende documentatie, ook de basisdocumenten over de algemene activiteiten van de Internationale Organisatie, over de uitvoering van de projecten of programma's of over andere diverse initiatieven die voor betrokkenen van belang zijn, onverminderd de in de Internationale Organisaties geldende eigen regels inzake de bescherming van de documenten. De betrokken instanties van de gemeenschappen en/of de gewesten zullen aan voornoemde federale overheden te gepasten tijde hun bijzondere belangstelling kenbaar maken voor sommige activiteiten of voor sommige programma's in het algemeen van de betrokken Internationale Organisatie; alsook in het bijzonder, hun voornemen tot deelname aan specifieke vergaderingen. Zij zullen eveneens de naam van hun respectieve vertegenwoordigers, die naar die vergaderingen worden afgevaardigd, en hun voorstellen van standpunt of hun initiatieven in het algemeen, meedelen.

2.2.3.3.3.2.3 Structuur van de permanente vertegenwoordigingen¹⁴⁴:

86. De gemeenschappen en/of de gewesten die dit wensen, kunnen in de schoot van de Permanente Vertegenwoordiging van België bij een Internationale Organisatie, een vertegenwoordiger doen opnemen, overeenkomstig de geldende afspraken met de federale Minister van Buitenlandse Zaken betreffende het statuut van de vertegenwoordigers van de gemeenschappen en gewesten in Belgische diplomatieke posten in het buitenland. Deze vertegenwoordiger ontvangt zijn instructies van zijn communautaire of gewestelijke overheden. Hij brengt de Permanente Vertegenwoordiger hiervan op de hoogte. Wat betreft de materies voorgelegd aan het in de artikelen 5, 6 en 7 voorziene overleg, kunnen enkel de in dit overleg vastgelegde standpunten in de Internationale Organisatie naar voor worden gebracht.

2.2.3.3.3.2.4 Inrichting van een bestendige overlegstructuur¹⁴⁵:

¹⁴³ Artikelen 2-3 KA.

¹⁴⁴ Artikel 4 KA.

¹⁴⁵ Artikelen 5-9 KA.

87. Met het oog op het bepalen van het Belgische standpunt, zowel in het algemeen als voor elk punt van de dagorde, wordt vóór iedere ministeriële bijeenkomst van een Internationale Organisatie een algemeen overleg gehouden door toedoen van het federale Ministerie van Buitenlandse Zaken, dat het voorzitterschap en het secretariaat van de bijeenkomsten waarneemt. Een dergelijk overleg kan indien nodig eveneens worden gehouden ter voorbereiding van een technische vergadering. Dit algemeen overleg heeft plaats op een systematische en horizontaal gestructureerde wijze. Te dien einde worden op alle overlegvergaderingen vertegenwoordigers uitgenodigd van de Eerste Minister, van de andere federale ministers en van de gemeenschaps- en gewestministers, die zowel op inhoudelijk vlak als op het gebied van de buitenlandse betrekkingen bevoegd zijn. Van iedere overlegvergadering wordt een verslag opgesteld dat o.m. de namen van de deelnemers vermeldt. Het wordt ambtshalve aan de deelnemers, alsook aan de Voorzitter en de leden van de Interministeriële Conferentie "Buitenlands Beleid" overgemaakt. Sectoriële of ad hoc overlegvergaderingen worden gehouden zonder afbreuk te doen aan het algemene overleg, dat hierover moet worden ingelicht. Zij moeten het voormeld algemeen overleg vatten ingeval zich ofwel blokkeringen zouden voordoen die een verruiming van het debat vereisen, ofwel problemen zouden oprijzen waarin elementen zijn vervat die hetzij een ruimere dimensie hetzij een dimensie van politieke aard inhouden. In de schoot van de Interministeriële Conferentie "Buitenlands Beleid" wordt een ad hoc werkgroep "Vertegenwoordiging van het Koninkrijk België bij de Internationale Organisaties" opgericht, die voor de opvolging van hoger genoemde algemene coördinatie zorgt en die op regelmatige tijdstippen samenkomt.

88. In geval van aanhoudend meningsverschil binnen het algemene overleg dat in de schoot van het federale Ministerie van Buitenlandse Zaken wordt georganiseerd, wordt de hoger genoemde werkgroep gevat. Deze debatteeft over het probleem en zendt het, in geval van akkoord, terug naar het algemene overleg. In geval van aanhoudende blokkering maakt de Voorzitter van de ad hoc werkgroep "Vertegenwoordiging van het Koninkrijk België bij de Internationale Organisaties" de zaak zo vlug mogelijk aanhangig bij de Voorzitter van de Interministeriële Conferentie "Buitenlands Beleid", die dit punt inschrijft op de dagorde van de eerstvolgende Interministeriële Conferentie of van een ad hoc vergadering. Zodra binnen het algemene overleg georganiseerd in de schoot van het federale Ministerie van Buitenlandse Zaken of eventueel, in het raam van de Interministeriële Conferentie "Buitenlands Beleid", een Belgisch standpunt wordt vastgelegd, zendt de federale Minister van Buitenlandse Zaken in die zin opgestelde richtlijnen naar de Permanente Vertegenwoordiging bij de betrokken Internationale Organisatie, en stuurt afschriften ervan naar de betrokken federale, gemeenschaps- of gewestministers en naar de betrokken federale, communautaire of gewestelijke departementen. Indien tijdens een zitting het Belgische standpunt, dat overeenkomstig de procedures van onderhavig akkoord werd bepaald, hoogdringend moet worden aangepast ten einde volwaardig te kunnen deelnemen aan de besluitvorming, neemt de voorzitter van de Belgische delegatie hiertoe de nodige contacten met de betrokken Belgische partijen, en bepaalt een nieuw standpunt. Bij gebrek aan tijd of bij ontstentenis van akkoord om dit nieuwe standpunt te bepalen, treedt de voorzitter van de Belgische delegatie "ad referendum" het standpunt bij dat het best de algemene belangen behartigt. Zodra mogelijk zal, na interne regeling van het probleem en binnen de termijnen en de modaliteiten eigen aan iedere internationale organisatie, het definitieve Belgische standpunt worden betekend. Indien, als gevolg van de in de betrokken Internationale Organisatie geldende regels, of van aanhoudend meningsverschil na overleg, deze procedure niet mogelijk is, kan de voorzitter van de Belgische delegatie zich uitzonderlijk wijze onthouden.

2.2.3.3.3.2.5 Samenstelling van de delegaties¹⁴⁶:

89. Het algemene overleg heeft eveneens betrekking op het bepalen van de samenstelling van de Belgische delegatie. Volgend op de notificatie, zal de samenstelling van de Belgische delegatie gebeuren op basis van volgende principes:

- elke overheid betrokken bij de behandelde materies kan vertegenwoordigd worden in de Belgische delegatie, zowel op technisch als op het ministerieel vlak;
- voor wat de technische vergaderingen betreft, wordt de Belgische delegatie voorgezeten door de Permanente Vertegenwoordiger of, door de persoon bij consensus aangeduid na voorafgaand overleg, in functie van de overheid die er hoofdzakelijk bij betrokken is;
- de regelmatige ministeriële vergaderingen worden, in functie van de overheid die er hoofdzakelijk bij betrokken is, voorgezeten namens België door hetzij de bevoegde federale minister, hetzij de minister van een gemeenschap of gewest, indien mogelijk in toepassing van een rotatiesysteem dat vooraf in gemeen overleg tussen de betrokken gemeenschappen en/of gewesten werd overeengekomen;
- de ad-hoc ministeriële bijeenkomsten worden in functie van de overheid die er hoofdzakelijk bij betrokken is, namens België voorgezeten door de minister bij consensus aangeduid in de schoot van het voorafgaandelijk overleg;
- in geval van stemming wordt de stem uitgebracht door het hoofd van de delegatie, rekening houdend met de besluiten van het voorafgaandelijk overleg, of in overeenstemming met de voormelde procedures.

2.2.3.3.3.2.6 Duur¹⁴⁷:

90. Onderhavig kaderakkoord tot samenwerking wordt voor onbepaalde duur gesloten. De bepalingen van het kaderakkoord kunnen op verzoek van iedere ondertekenende partij worden herzien. Een verzoek tot herziening wordt binnen de drie maanden onderzocht in de Interministeriële Conferentie "Buitenlands Beleid".

2.2.3.3.3.3 Samenwerkingsakkoord van 5 april 1995:

91. Naast de voormelde samenwerkingsakkoorden van 8 maart 1994 en 30 juni 1994 is echter minstens evenzeer van belang, en dit omwille van de specifieke focus op het milieubeleid, het samenwerkingsakkoord van 5 april 1995 tussen de federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest met betrekking tot het internationaal milieubeleid.¹⁴⁸

92. Overeenkomstig punt 5.2 van de Omzendbrief van de Eerste Minister van 31 maart 1992 betreffende de interministeriële conferenties werd een permanente werkgroep met de titel "Coördinatiecomité Internationaal Milieubeleid" (CCIM) opgericht in het kader van de Interministeriële Conferentie Leefmilieu en, wat haar specifieke bevoegdheden betreft, van de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid.

¹⁴⁶ Artikel 10 KA.

¹⁴⁷ Artikelen 11-12 KA.

¹⁴⁸ B.S., 13 december 1995.

93. Het CCIM is belast met de volgende taken:

- het voorbereiden van de standpunten die dienen te worden ingenomen door de Belgische delegaties in de instanties van de internationale organisaties, met uitzondering van de Raad van de Europese Unie, in de andere organen opgericht door verdragen waarbij het Koninkrijk België partij is, en in internationale ministeriële conferenties, in aangelegenheden bedoeld in artikel 6, §1, II en III, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, met inbegrip van de financiële implicaties van de internationale samenwerking, uitgezonderd de bestaande verplichte bijdrage aan de internationale organisaties, en de interne verdeling van de lasten ervan;
- het bepalen van de samenstelling van de Belgische delegatie en de aanduiding van de woordvoerder in de sub 1^o bedoelde gevallen, overeenkomstig de in het SWA bepaalde principes;
- het plegen van overleg om te komen tot een gecoördineerde uitvoering van de aanbevelingen en beslissingen van internationale organisaties;
- het voorbereiden van de vergaderingen van de Interministeriële Conferentie Leefmilieu, wat de agendapunten betreft die binnen het toepassingsgebied van het SWA vallen;
- het toezicht op het verzamelen van de nodige gegevens om te kunnen antwoorden op de vragen om informatie uitgaande van internationale organisaties en, waar nodig, gemeenschappelijke rapporten op te stellen ten behoeve van deze organisaties, rekening houdend met de structuren voor het verzamelen van gegevens die reeds op intergewestelijk niveau ingesteld werden.

94. Wanneer in het kader van een instantie van een internationale organisatie onderhandelingen worden gevoerd over het sluiten van een gemengd verdrag, voert het CCIM de taken bedoeld sub 1^o en 2^o uit onverminderd de bevoegdheden van de werkgroep "gemengde verdragen" van de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid, zoals bepaald in het samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten over de nadere regelen voor het sluiten van gemengde verdragen.

95. Het CCIM is niet bevoegd voor de aangelegenheden die krachtens artikel 2, §1, van het samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de federale staat, de gemeenschappen en de gewesten met betrekking tot de vertegenwoordiging van het Koninkrijk België in de Ministerraad van de Europese Unie tot de bevoegdheid behoren van de coördinatie in het kader van de Bestuursdirectie Europese Zaken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Niettemin kunnen, overeenkomstig artikel 3 van voormeld samenwerkingsakkoord, in het kader van het CCIM ad hoc coördinaties plaatsvinden over technische materies, met inbegrip van de technische aspecten van de uitvoering van de Europese wetgeving, die betrekking hebben op aangelegenheden bedoeld in artikel 6, §1, II en III, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Het resultaat van deze coördinaties wordt ter kennis gebracht van de voormelde Bestuursdirectie Europese Zaken.

96. Het CCIM voert de taken bedoeld sub 1^o en 2^o uit in het kader van artikel 6 van het kaderakkoord tot regeling van de samenwerking tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten met betrekking tot de vertegenwoordiging van het Koninkrijk België in internationale organisaties, en onverminderd de bevoegdheden van de werkgroep "vertegenwoordiging van België bij de internationale organisaties" van de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid.

97. Zijn lid van het CCIM:

- één afgevaardigde van elke federale en gewestelijke administratie die belast is met taken inzake leefmilieu en/of natuurbehoud;
- één afgevaardigde van elke federale of gewestelijke Minister of Staatssecretaris die het leefmilieu en/of het natuurbehoud onder zijn bevoegdheid heeft;
- één afgevaardigde van het federale ministerie van Buitenlandse Zaken;
- één afgevaardigde van het Algemeen Bestuur voor Ontwikkelingssamenwerking;
- één afgevaardigde van de federale Minister bevoegd voor buitenlandse Zaken;
- één afgevaardigde van de federale Minister of Staatssecretaris bevoegd voor Ontwikkelingssamenwerking;
- één afgevaardigde van de Permanente Vertegenwoordiging van België bij de E.U.

98. Wanneer het CCIM moet beraadslagen over aangelegenheden die raken aan de bevoegdheden van andere leden van de federale of gewestregeringen dan deze vermeld sub 2°, 5° en 6° hierboven, dan worden zij uitgenodigd om voor de behandeling van de desbetreffende agendapunten hun vertegenwoordiger af te vaardigen. De namen van de leden worden door de bevoegde Minister of Staatssecretaris meegedeeld aan de secretaris van het CCIM. Elk lid kan zich laten vertegenwoordigen of bijstaan door een of meer deskundigen waarvan de naam (namen) in de mate van het mogelijke aan de secretaris wordt (worden) medegedeeld voor de vergadering waarvoor hij wordt opgeroepen. Behalve wanneer zij een lid vertegenwoordigen, kunnen de deskundigen aan de vergaderingen van het CCIM slechts deelnemen met raadgevende stem.

99. Het voorzitterschap van het CCIM wordt waargenomen door een ambtenaar van het federale departement van Leefmilieu. Het Secretariaat van de vergaderingen van het CCIM wordt waargenomen door het federale departement van Leefmilieu.

100. Het CCIM komt samen na oproeping door zijn voorzitter, bij voorkeur op een vaste dag. Het moet worden bijeengeroepen binnen een termijn van maximaal 10 dagen wanneer een der leden hierom schriftelijk verzoekt en de punten vermeldt die hij op de agenda wenst te plaatsen. Het CCIM kan niet geldig beraadslagen over een agendapunt indien van elk betrokken Minister of Staatssecretaris geen afgevaardigde of vertegenwoordiger aanwezig is. In voorkomend geval, roept de voorzitter binnen een termijn van één week een nieuwe vergadering samen, die geldig zal kunnen beraadslagen ongeacht de afwezigheid van sommige leden van het CCIM. In alle gevallen beslist het CCIM bij consensus tussen de betrokken vertegenwoordigde partijen. Wanneer verscheidene leden van eenzelfde partij aanwezig of vertegenwoordigd zijn, kan slechts één van hen deelnemen aan de vorming van de consensus. Indien binnen het Comité geen consensus wordt bereikt, wordt de zaak op ministerieel niveau beslecht door de Interministeriële Conferentie Leefmilieu, die zo nodig wordt uitgebreid met de andere betrokken leden van de federale Regering of Gewestregeringen. Als de zaak implicaties heeft voor horizontale beleidsstandpunten eigen aan het buitenlands beleid van België, wordt ze naar de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid verwezen. Indien tijdens een vergadering van een internationale instantie het Belgisch standpunt, dat overeenkomstig het SWA werd bepaald, hoogdringend moet worden aangepast ten einde volwaardig te kunnen deelnemen aan de besluitvorming, dan worden de bepalingen van artikel 9 van het kaderakkoord tot samenwerking tussen de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten over de vertegenwoordiging van het Koninkrijk België in internationale organisaties mutatis mutandis toegepast.

101. Het CCIM kan beslissen:

- deskundigengroepen op te richten ten einde hem adviezen en aanbevelingen voor te leggen of bestaande deskundigengroepen hiermee te belasten;
- zijn bevoegdheden voor de voorbereiding van welbepaalde internationale vergaderingen onder zijn verantwoordelijkheid te delegeren aan een ad hoc groep van deskundigen, samengesteld uit vertegenwoordigers van alle betrokken regeringen en administraties en onder leiding van een coördinator die door het CCIM wordt aangeduid;
- voor zijn vergaderingen afgevaardigden van andere federale of gewestelijke administraties uit te nodigen dan deze hiervoor bedoeld, alsook afgevaardigden van representatieve federale of gewestelijke adviesraden en niet-gouvernementele organisaties.

De voormelde deskundigen en afgevaardigden kunnen aan de vergaderingen van het CCIM slechts deelnemen met raadgevende stem. Ze nemen alleen deel aan de besprekingen voor de punten op de dagorde waarvoor ze uitgenodigd werden.

102. Het CCIM voert op eigen initiatief de taken uit die hem zijn toevertrouwd. Iedere Minister of Staatssecretaris die in het CCIM vertegenwoordigd is kan bovendien om het advies van het CCIM verzoeken m.b.t. de aangelegenheden die tot zijn bevoegdheid behoren.

103. De vergaderingen van het CCIM zijn niet openbaar. Enkel de leden, hun vertegenwoordigers, de deskundigen of de uitgenodigde afgevaardigden en de ambtenaren belast met het secretariaat zijn bevoegd om de vergaderingen van het CCIM bij te wonen evenals die van de eventuele deskundigengroepen die zouden zijn opgericht.

104. Van de beslissingen van het CCIM worden notulen opgesteld in het Nederlands en in het Frans. Op expliciet verzoek van een delegatie kan haar standpunt eveneens in de notulen vermeld worden. Deze notulen worden, zowel in hun ontwerpvorm als in hun goedgekeurde vorm, door het secretariaat van het CCIM ambtshalve overgemaakt aan het secretariaat van de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid. De werkdocumenten met betrekking tot de agendapunten worden in de taal van de indiener verspreid. Er zijn door het secretariaat geen vertalingen voorzien. De documenten afkomstig van internationale organisaties worden verspreid in de vorm waarin zij door deze organisaties ter beschikking worden gesteld.

105. Indien nodig, inzonderheid wanneer de beschikbaarheid van de betrokken leden het onmogelijk maakt het aanwezigheidsquorum te waarborgen, kan het advies, het voorstel, de aanbeveling of de beslissing van het CCIM door middel van een schriftelijke procedure worden ingewonnen. Daartoe deelt de voorzitter het ontwerp van maatregel waarover het standpunt van het CCIM wordt gevraagd door middel van een brief of telefax aan de leden mee, waarbij het/de motief(ven) wordt(en) verantwoord waarom de geschreven procedure werd aangewend en waarbij aan de leden een antwoordtermijn wordt opgelegd. Indien de geschreven procedure gericht is op het inwinnen van een advies of van een beslissing voor of tegen een ontwerp, een stellingname of een samenstelling van een delegatie, dan wordt het advies of de beslissing geacht gunstig te zijn, indien binnen de tien dagen volgend op het verstrijken van de beoogde termijn geen reactie komt. Indien een lid schriftelijk vraagt dat het ontwerp tijdens een vergadering van het CCIM zou worden onderzocht, wordt de geschreven procedure opgeschort en roept de voorzitter een vergadering samen. Wanneer echter blijkt dat deze vergadering niet kan plaatsvinden of dat het aanwezigheidsquorum niet voor de voormelde termijn kan worden samengebracht, dan wordt de schorsing opgeheven.

106. Tijdens een internationale vergadering is de Belgische delegatie samengesteld hetzij uit vertegenwoordigers van de federale overheid alleen, hetzij uit vertegenwoordigers van zowel de federale overheid als de gewesten, hetzij uit vertegenwoordigers van de gewesten alleen. Het CCIM bepaalt voor iedere instantie welke van deze 3 formules wordt toegepast. In internationale instanties waarvan België lid is, vertegenwoordigen de aangeduide afgevaardigden steeds het Koninkrijk België of zij nu in dienst zijn van een gewest of van de federale overheid. Zij dienen hun optreden dan ook aan deze situatie aan te passen. Na iedere vergadering van een internationale instantie wordt, binnen een termijn van één maand, aan de betrokken leden van het CCIM verslag uitgebracht, wanneer de overheden die zij vertegenwoordigen niet op de vergadering vertegenwoordigd waren.

107. De Permanente Vertegenwoordigingen van België bij de betrokken internationale organisaties verstrekken aan de federale en gewestelijke administraties rechtstreeks alle nuttige informatie, voor zover deze de coördinaten van hun correspondenten hebben medegedeeld. Behalve wanneer zij het CCIM vooraf op de hoogte brengen van hun bedoeling anders te beslissen onthouden de gewesten zich ervan individueel te reageren t.o.v. de Permanente Vertegenwoordigingen. Indien de informatie of het verzoek een reactie vergt, moet de betrokken afgevaardigde die aangelegenheid op de dagorde plaatsen van een vergadering van het CCIM, opdat op Belgisch vlak een gecoördineerd standpunt naar voren kan worden gebracht.

108. Het CCIM stelt zelf zijn huishoudelijk reglement vast en legt het ter goedkeuring voor aan de Interministeriële Conferentie Leefmilieu. In afwachting van de goedkeuring van dit huishoudelijk reglement was het huishoudelijk reglement van het Overlegcomité Federale regering, Regeringen van de Gemeenschappen en Gewesten mutatis mutandis van toepassing.

2.2.3.3.4 Europese milieuregelgeving:

109. Op 8 maart 1994 werd tussen de federale staat, de gemeenschappen en de gewesten, met betrekking tot de vertegenwoordiging van het Koninkrijk België in de Ministerraad van de Europese Unie, een samenwerkingsakkoord gesloten.¹⁴⁹

110. Ten einde in optimale voorwaarden de vertegenwoordiging van het Koninkrijk België te verzekeren binnen de Ministerraad van de Europese Unie en in het kader van de machtiging gegeven door artikel 81, §6, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, gewijzigd door de bijzondere wet van 5 mei 1993 betreffende de internationale betrekkingen van de gemeenschappen en de gewesten, geeft het samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 nauwkeurig de regels aan inzake coördinatie en vertegenwoordiging.

111. De coördinatie met het oog op het bepalen van het Belgisch standpunt, zowel algemeen als voor elk punt van de dagorde van de Raden van de Europese Unie, wordt verzekerd in het kader van de "Bestuursdirectie Europese Zaken" van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, die het Voorzitterschap en het secretariaat van de vergaderingen waarneemt. Deze coördinatie gebeurt vóór elke zitting van de Raad op systematische en horizontale wijze, welke ook het betrokken bevoegdheidsdomein weze. Daartoe worden tot alle coördinatievergaderingen uitgenodigd, de vertegenwoordigers van de Eerste Minister, van de Vice-Eerste Ministers, van de Minister van Europese Zaken, van de voorzitters van de gemeenschaps- en gewestregeringen,

¹⁴⁹ B.S., 17 november 1994.

van de leden van de gemeenschaps- en gewestregeringen bevoegd op het vlak van de internationale betrekkingen en van de Permanente Vertegenwoordiging bij de Europese Gemeenschappen, evenals de attachés van de gemeenschappen en gewesten. De bevoegde federale, communautaire en regionale departementen evenals vertegenwoordigers van de functioneel bevoegde federale, communautaire en regionale ministers worden uitgenodigd naargelang de dagorde van de vergaderingen. Er wordt een proces-verbaal opgemaakt van elke coördinatievergadering, dat de namen van de deelnemers vermeldt. Dit proces-verbaal zal ambtshalve overgemaakt worden aan elk van de leden van de Interministeriële Conferentie voor het Buitenlands Beleid. De verantwoordelijke van de Belgische zetel in de Ministerraad neemt alleen standpunten in over aangelegenheden waarover een voorgaandelijke coördinatie heeft plaatsgevonden. Voor technische materies kunnen ad hoc coördinaties georganiseerd worden. Deze coördinaties gebeuren onverminderd de bevoegdheden van de coördinatie binnen de "Bestuursdirectie Europese Zaken." Er dient te worden gerapporteerd aan deze Bestuursdirectie en zodra de problemen een politieke dimensie inhouden, moeten zij bij deze Bestuursdirectie aanhangig gemaakt worden.

112. In geval van blijvend gebrek aan overeenstemming binnen de coördinatie georganiseerd door de Bestuursdirectie Europese Zaken, zal deze laatste binnen een termijn van maximum drie dagen het probleem bij het secretariaat van de Interministeriële Conferentie van het Buitenlands Beleid aanhangig maken. In dit geval, zal deze met spoed vergaderen op het initiatief van haar voorzitter.

113. Van zodra het Belgisch standpunt bepaald is binnen de coördinatie georganiseerd door de Bestuursdirectie Europese Zaken of eventueel binnen de Interministeriële Conferentie voor het Buitenlands Beleid, zendt de Minister van Buitenlandse Zaken de instructies naar de Permanente Vertegenwoordiging bij de Europese Gemeenschappen, met kopie aan de betrokken federale, gemeenschaps- of gewestministers.

114. Als, ter zitting van de Raad of van het Comité van Permanente Vertegenwoordigers (COREPER), het Belgisch standpunt, vastgesteld volgens de procedures ingesteld door het samenwerkingsakkoord, dringend aangepast moet worden teneinde zinvol deel te nemen aan de besluitvorming in deze instanties, dan neemt de verantwoordelijke van de Belgische zetel de nodige contacten daartoe. Als bij gebrek aan tijd of ingeval van blijvend gebrek aan overeenstemming deze verantwoordelijke zich moet uitspreken zonder de gelegenheid te hebben gehad om de nodige contacten te nemen, kan hij zich, uitzonderlijk "ad referendum" aansluiten bij het standpunt dat het best aansluit bij het algemeen belang. Het definitieve standpunt van België zal aan het voorzitterschap kenbaar gemaakt worden binnen een termijn van maximaal drie dagen na regeling van het probleem op intern niveau.

115. De Interministeriële Conferentie voor het Buitenlands Beleid beslist eveneens over de verdeling tussen de federale staat, de gemeenschappen en de gewesten van de vertegenwoordiging van het Koninkrijk in de Raad, naargelang de configuratie van deze laatste. Deze beslissing, die naderhand kan aangepast of herzien worden, is opgenomen in bijlage I van het samenwerkingsakkoord. De organisatie van de Belgische vertegenwoordiging in de Raad steunt op twee fundamentele elementen: enerzijds, de materies die behandeld worden binnen de Raad van de Europese Unie; anderzijds, de verdeling van de bevoegdheden tussen de verschillende onderdelen van het Koninkrijk België, zoals bepaald door de staatsvorming. Vier verschillende categorieën kunnen aldus worden bepaald:

- exclusieve federale vertegenwoordiging ("categorie I"),
- federale vertegenwoordiging met assessor van de gefedereerde entiteiten ("categorie II"),
- machtiging van de gefedereerde entiteiten met federale assessor ("categorie III"),
- exclusieve machtiging van de gefedereerde entiteiten ("categorie IV").

De machtiging is ingeschreven in artikel 146 van het Verdrag en wordt beschreven in artikel 1 van het samenwerkingsakkoord.

116. Volgens artikel 10 van het samenwerkingsakkoord en conform artikel 146 van het E.G.-Verdrag, zoals gewijzigd door het Verdrag betreffende de Europese Unie, weet men dat de vertegenwoordiging van België verzekerd wordt gedurende de volledige zitting door één enkele zetelende Minister, die over het stemrecht beschikt en de enige bevoegde woordvoerder is. In de Raden van categorieën II en III, kan een Minister-assessor de zetelende Minister bijstaan. Deze assessor, die de rang van Minister heeft en in het eerste geval tot de gefedereerde entiteiten (categorie II) en in het andere geval tot de federale entiteit (categorie III) behoort, kan actief bijdragen tot de werkzaamheden binnen het kader van de Raad. Zijn rol bestaat er o.a. in :

- de zetelende Minister bij te staan, krachtens artikel 10, § 1 van het samenwerkingsakkoord, voor de materies die onder de bevoegdheid vallen van zijn regeringsniveau;
- het woord te voeren, in overleg met de zetelende Minister, over deze materies;
- in functie van het verloop van de onderhandelingen, wanneer zij een actualisering van het in te nemen Belgische standpunt vereisen, zoals in gevallen voorzien in artikel 6, contact opnemen met zijn betrokken collega's op hetzelfde regeringsniveau.

117. De Raden worden als volgt onderverdeeld in de vier voornoemde categorieën : (1) Algemene Zaken; Ecofin; Budget; Justitie; Telecommunicatie; Consumenten; Ontwikkelingssamenwerking; Burgerbescherming; Visserij; (2) Landbouw; Interne Markt; Volksgezondheid; Energie; Leefmilieu; Transport; Sociale Zaken; (3) Industrie; Onderzoek; (4) Cultuur; Onderwijs; Toerisme; Jeugd; Huisvesting en Ruimtelijke Ordening.

118. Bijlage 3 van het samenwerkingsakkoord bevat de afspraken betreffende de vertegenwoordiging in de "Informele Raden." Aangezien informele "Raden" in het Gemeenschapsrecht geen wettelijke basis vinden en dus in rechte niet bestaan, gaat het in wezen om bijeenkomsten van Ministers die op informele wijze van gedachten wisselen over thema's van algemene aard, die al dan niet het voorwerp kunnen uitmaken van communautaire besluitvorming in een formeel kader. Daarom wordt het Belgisch standpunt voor de informele bijeenkomsten niet voorbereid in een coördinatievergadering van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Dergelijke ministerbijeenkomsten nemen overigens ook wel de vorm aan van seminaries en colloquia. De Raadsconclusies van 20 december 1988 (doc. 10446/88) bevatten terzake enkele grondbeginselen. In principe kunnen informele ministerbijeenkomsten worden gehouden voor alle sectoren waar formele Raadsconfiguraties zijn voorzien. Aangezien zij geen wettelijke basis hebben is deze lijst echter per se niet beperkend. In het verleden werden dergelijke bijeenkomsten ook georganiseerd onder Ministers van de Twaalf die in geen formele raadsconfiguraties zetelen. Aan informele bijeenkomsten neemt slechts de zetelende minister deel tenzij het uitnodigende Voorzitterschap de deelname van meerdere ministers per Lidstaat toelaat. Voor informele bijeenkomsten waar gemeenschappen of gewesten in de formele raadsconfiguratie gemachtigd zijn om de Lidstaat te vertegenwoordigen, zal de rotatie onder deze instanties het patroon volgen van de formele Raden. Aangezien op informele bijeenkomsten de formele zittingen vaak worden voorbereid en rekening houdend met de gewenste continuïteit in de verdediging van de Belgische standpunten is het immers logisch dat tijdens hetzelfde

voorzitterschap dezelfde Minister deelneemt aan de formele en informele Raadsbijeenkomsten in een bepaalde sector. Voor de overige informele zittingen, deze waarvoor geen formele Raadsconfiguratie bestaat (b.v. Handelsbeleid, Regionaal beleid en Ruimtelijke Ordening...) zal de rotatie op een ad hoc basis per Voorzitterschapsperiode moeten gebeuren, aangezien de selectie van de informele bijeenkomsten door en vóór elk Voorzitterschap wordt uitgevoerd.

119. Als de gemeenschappen en/of gewesten voor België moeten zetelen in de Raad van de Europese Unie, wordt een rotatiesysteem vastgesteld, rekening houdend met het werktempo van de Europese Gemeenschappen. Het (voor aanpassing en/of herziening vatbare) rotatiesysteem afgesproken tussen de gemeenschappen of gewesten wordt ter goedkeuring voorgelegd aan de Interministeriële Conferentie voor het Buitenlands Beleid en is opgenomen in bijlage II van het samenwerkingsakkoord. Het rotatiesysteem zoals voorzien in artikel 7 steunt op een aantal basisprincipes waarover overeenstemming werd bereikt in de ICBB van 25 januari 1993. Deze principes zijn de volgende :

- het beurtrolsysteem wordt per semester (d.i. equivalent van periode van Voorzitterschap) georganiseerd;
- het wordt zodanig georganiseerd dat een evenwicht ontstaat tussen de vertegenwoordigers van gemeenschappen en gewesten naargelang zij als Minister-assessor of gemachtigde Minister optreden;
- voor sommige Raden zullen meerdere Raadsbijeenkomsten per semester georganiseerd worden. De per beurtrol aangeduide overheid zal voor de verschillende Raadsbijeenkomsten tijdens dit semester gehabiteerd worden;
- voor andere Raden zullen slechts sporadisch Raadsbijeenkomsten georganiseerd worden. De per beurtrol aangeduide overheid zal, indien geen zitting georganiseerd wordt tijdens het semester, automatisch voor de eerstvolgende zitting gehabiteerd worden.

2.3 JURIDISCHE ASPECTEN VAN DE KEUZE VAN MILIEUBELEIDSINSTRUMENTEN IN BELGIË:

2.3.1 Sociale regulering:

2.3.1.1 Informatieoverdracht:

2.3.1.1.1 Milieureclame, -etikettering en -keuren:

2.3.1.1.1.1 Overzicht:

120. Zoals bekend bestaat er vandaag wel een Europese milieukeur,¹⁵⁰ maar nog geen Belgische milieukeur, hoewel artikel 3 §1 van de Wet van 14 juli 1994 inzake de oprichting van een Comité voor het toekennen van de Europese Milieukeurmerk¹⁵¹ uitdrukkelijk in de mogelijkheid heeft voorzien voor de Koning om bij een in Ministerraad overlegd Koninklijk Besluit dergelijke nationale milieukeur in te voeren. Het gebruik van een nationale milieukeur in afwijking van het Europese kader terzake zou voornamelijk spanningen kunnen teweegbrengen ten aanzien van de Europeesrechtelijke regels inzake het vrij verkeer van

¹⁵⁰ Verordening 880/92/EEG van 23 maart 1992 (*P.B. L* 11 april 1992, afl. 99, 1), zoals met ingang van 24 september 2000 vervangen door Verordening 1980/2000 (*P.B. L* 21 september 2000, afl. 237, 1).

¹⁵¹ Wet van 14 juli 1994 inzake de oprichting van een Comité voor het toekennen van de Europese Milieukeurmerk, *B.S.*, 1 december 1994.

goederen en de interne markt, alsook ten aanzien van de regels van het internationale handelsrecht.

121. De proliferatie van allerhande vormen van milieureclame waarmee producenten trachten het gedrag van de consument ten aanzien van hun product gunstig te beïnvloeden, heeft de bekommernis doen rijzen dat misbruik zou worden gemaakt van het consumentenmilieubewustzijn, door ten onrechte milieukwaliteiten aan het product toe te schrijven.¹⁵² De nefaste gevolgen hiervan kunnen tweërlei zijn. Ten eerste vermindert dergelijk misbruik de efficiëntie van de milieukeur als beleidsinstrument, vermits het koopgedrag van de consument wordt georiënteerd naar producten die inferieur zijn vanuit ecologisch oogpunt. Ten tweede wordt de consument blootgesteld aan misleidende reclame. Om aan deze problematiek tegemoet te komen, werden in de wet van 29 juli 1991 betreffende de handelspraktijken en de voorlichting en de bescherming van de consument (WHPC)¹⁵³ een aantal bepalingen terzake opgenomen. Zo heeft artikel 23, 1° WHPC een verbod van misleidende reclame met betrekking tot de gevolgen van een product voor het leefmilieu ingesteld. Daarnaast geeft artikel 28 §1, 1° WHPC de bevoegdheid aan de Koning om bij een in Ministerraad overlegd besluit de reclame te verbieden of te beperken voor bepaalde (categorieën van) diensten of producten, teneinde een betere bescherming van het leefmilieu te waarborgen. Tenslotte voorzagt artikel 29 WHPC in de oprichting van de Commissie voor Milieu-etikettering en Milieureclame, en de mogelijkheid voor een wettelijke milieureclamecode¹⁵⁴. Artikel 29 werd uitgevoerd door het Koninklijk Besluit van 13 januari 1995 houdende oprichting van de Commissie voor Milieu-etikettering en Milieureclame.¹⁵⁵ Deze Commissie dient te worden geraadpleegd door de Minister van Economische Zaken alvorens een besluit te nemen in verband met etikettering of reclame betreffende de effecten op het leefmilieu, of de opstelling van een milieureclamecode.¹⁵⁶ Op 27 november 1997 werd deze code inzake milieureclame door de Commissie éénparig goedgekeurd. Zij trad in werking per 1 januari 1998. De nieuwe code vervangt de Gedragscode die in 1992 in de schoot van de Jury voor Eerlijke Praktijken in de Reclame (JEP) was opgesteld.¹⁵⁷ Zoals deze voorganger is ook de nieuwe code juridisch niet-bindend: het betreft een autodisciplinair instrument. Evenwel stelt het voorwoord tot de code uitdrukkelijk dat “[i]ndien de Commissie vaststelt dat de Milieureclamecode uiteindelijk niet wordt nageleefd, dan zal de Commissie de mogelijkheden onderzoeken er een meer dwingend karakter aan te geven.” De nieuwe code heeft tevens gemeen met de voorganger van de JEP dat zij in grote mate geïnspireerd is op de reclamecode van de Internationale Kamer van Koophandel terzake.

2.3.1.1.1.2 Bevoegdheidsrechtelijke aspecten:

¹⁵² Zie, algemeen, CARETTE, A., “Consumentenbescherming bij het gebruik van milieukeuren,” *R.W.*, 1995-96, 657-665.

¹⁵³ *B.S.*, 29 augustus 1991.

¹⁵⁴ Over milieureclame, zie VANHEULE, J., “De integratie van het milieurecht in de reclame: artikel 23 van de wet van 14 juli 1991 betreffende de handelspraktijken en de voorlichting en bescherming van de consument”, *M.E.R.*, 1998, 42.

¹⁵⁵ *B.S.*, 10 februari 1995.

¹⁵⁶ Zie VAN CALSTER, G., “Het Koninklijk Besluit houdende oprichting van de Commissie voor Milieu-etikettering en Milieureclame - aandacht voor ecopubliciteit in België en Vlaanderen,” *Mil.Inf.*, 1995, nr. 4, 10-14.

¹⁵⁷ *Répertoire de la réglementation de la publicité en Belgique*, Brussel, Conseil de la Publicité, 1992, 124: Code en matière de publicité faisant référence à l’environnement.

122. In haar advies van 13 juli 1993 bij het voorontwerp van wet inzake de oprichting van een Comité voor het toekennen van het Europees milieukeurmerk¹⁵⁸ heeft de Raad van State, Afdeling Wetgeving de vraag beantwoord welke overheid in België bevoegd is met betrekking tot het regelen van milieukeuren. Hoewel sommigen deze vraag als problematisch beschouwen¹⁵⁹, lijkt de Raad van State weinig problemen te hebben gezien. Volgens haar gaat het bij milieukeuren en milieureclame niet om een reglementering van het leefmilieu, maar om het streven naar een betere informatie van de consument. Maatregelen ter informatie van de consument vallen binnen het toepassingsgebied van de WHPC. Het recht inzake de handelspraktijken, aldus de Raad van State, is met uitzondering van het toekennen van kwaliteitslabels en oorsprongbenamingen van regionale of lokale aard, zaak van de federale overheid (artikel 6 §1, VI, laatste lid, 4° BWHI). De Raad nam evenwel nota van het toen ter tafel liggende ontwerp van bijzondere wet tot vervollediging van de federale staatsstructuur, dat het toekennen van milieukeuren tot het domein van de productnormering rekende. In dat laatste geval gaat het uiteraard ook om een federale bevoegdheid, maar moeten de Gewestregeringen bij het ontwerp betrokken worden. JADOT en DE SADELEER waren reeds voor de laatste staats hervorming tot de conclusie gekomen dat de federale bevoegdheid inzake handelspraktijken een voldoende rechtsgrondslag verschafte voor het regelen van de materie betreffende milieukeuren¹⁶⁰. Zij noteerden evenwel dat niets de Gewesten belet, op basis van hun bevoegdheden inzake kwaliteitslabels en oorsprongbenamingen van regionale of lokale aard, om de toekenning van dergelijke labels mede afhankelijk te stellen van ecologische criteria¹⁶¹. Deze conclusie lijkt onverminderd te blijven gelden wanneer de federale productnormeringsbevoegdheid als rechtsgrondslag van een regeling betreffende de milieukeur wordt verkozen. Problematisch echter is in dat geval de rechtspraak van het Arbitragehof inzake de ecotaksen waarbij enkel dwingende voorschriften als productnormen beschouwt, en bijgevolg milieukeuren hier niet onder kunnen begrepen worden¹⁶².

2.3.1.1.2 Milieueffecten- en veiligheidsrapportering:

2.3.1.1.2.1 Milieueffectenrapportering (MER):

2.3.1.1.2.1.1 Overzicht:

123. Het gebruik van MER als instrument van milieubeleid vindt zijn genese in Europese regelgeving, met name richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten¹⁶³. Richtlijn 85/337/EEG werd in 1997 gewijzigd door Richtlijn 97/11/EG¹⁶⁴. In Vlaanderen werd Richtlijn 85/337/EEG omgezet door artikel 7 van het milieuvergunningdecreet van 28 juni 1985,¹⁶⁵ en zes verschillende besluiten van de Vlaamse regering van 23 maart 1989.¹⁶⁶

¹⁵⁸ *Gedr. St.*, Senaat, 1993-94, 887-1, 8-9.

¹⁵⁹ VAN CALSTER, G., *l.c.*, 14.

¹⁶⁰ JADOT, B. en DE SADELEER, N., "L'organisation d'un régime de label écologique officiel: questions de droit de l'environnement et de droit public," in *Le label écologique et le droit* (B. Jadot en N. de Sadeleer, eds.), Brussel, Story-Scientia, 1992, 51-56.

¹⁶¹ *Ibid.*, 55-56.

¹⁶² Zie *infra*.

¹⁶³ *PB. L* 5 juli 1985, afl. 175, 40.

¹⁶⁴ *PB. L* 14 maart 1997, afl. 73, 1.

¹⁶⁵ *B.S.*, 17 september 1985; herhaaldelijk gewijzigd.

Richtlijn 97/11/EG is in het Vlaamse Gewest nog niet omgezet. In het Waalse Gewest gebeurde de omzetting door het decreet van 11 september 1985 tot organisatie van de milieueffectbeoordeling in het Waals Gewest,¹⁶⁷ zoals gewijzigd door een Decreet van 21 april 1994,¹⁶⁸ en uitgevoerd door het besluit van 31 oktober 1991¹⁶⁹. Met ingang van 10 juli 2001 zijn de bepalingen van het decreet van 11 september 1985 vervangen door deze van artikel 170 van het decreet van 11 maart 1999 betreffende de milieuvergunning¹⁷⁰. Een MER-regime werd in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest oorspronkelijk ingevoerd door de ordonnantie van 30 juli 1992,¹⁷¹ zoals laatst gewijzigd door een Ordonnantie van 23 november 1993,¹⁷³ en uitgevoerd door de Besluiten van 3 juni 1993,¹⁷⁴ 17 juni 1993¹⁷⁵ en 23 november 1993.¹⁷⁶ De MER-Ordonnantie werd evenwel opgeheven bij Ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen,¹⁷⁷ dat de bepalingen inzake effectenbeoordeling overnam. Tenslotte sloten de gewesten op 4 juli 1994 een samenwerkingsakkoord omtrent de uitwisseling van informatie over projecten met gewestgrensoverschrijdende effecten¹⁷⁸. De omzetting van de richtlijn op het federale niveau (bescherming tegen ioniserende stralingen) geschiedde door het Koninklijk Besluit van 23 december 1993 tot wijziging van het Koninklijk Besluit van 28 februari 1963 houdende algemeen reglement op de bescherming van de bevolking en van de werknemers tegen het gevaar van de ioniserende stralingen¹⁷⁹. De Wet van 20 januari 1999 ter bescherming van het mariene milieu in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België¹⁸⁰ heeft een milieueffectenrapporteringsprocedure ingesteld voor projecten in de mariene gebieden.

2.3.1.1.2.1.2 Bevoegdheidsrechtelijke aspecten:

124. De onderscheiden regionale MER-wetgevingen hebben voornamelijk bevoegdheidsrechtelijke problemen doen rijzen wanneer hun bepalingen werden toegepast op projecten die betrekking hebben op de kernbrandstofcyclus en de bescherming tegen

¹⁶⁶ B.S., 17 mei 1989; herhaaldelijk gewijzigd. Over MER in het Vlaamse Gewest, zie, bijvoorbeeld, DE MULDER, J., "Milieueffect- en Veiligheidsrapportage," in *Milieurecht in België - Status Questionis 1997* (K. Deketelaere, ed.), Die Keure, Brugge, 1997, 163-195; "Milieueffectrapportage: recente tendensen, beleidsontwikkelingen en wijzigingen in regelgeving," *T.M.R.*, 1997, 334-344.

¹⁶⁷ B.S., 24 januari 1986. Over MER in het Waals Gewest, zie, bijvoorbeeld, DE SAEDELEER, N., "Le système d'évaluation des incidences sur l'environnement en Région wallonne," in CEDRE, *L'évaluation des incidences sur l'environnement: un progrès juridique?*, FUSL, Brussel, 1991, 25-47; "L'évaluation des incidences sur l'environnement: comparaison entre les réglementations régionales bruxelloises et wallonnes," *Mouv.Comm.*, 1993, 323-332; JADOT, B., "La réglementation de l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, spécialement au regard du décret de la Région wallonne du 11 septembre 1985," in *Milieurecht - Recente Ontwikkelingen II* (L. Lavrysen, ed.), Story-Scientia, Brussel, 1989, 299-355.

¹⁶⁸ B.S., 23 april 1994.

¹⁶⁹ B.S., 22 november 1991.

¹⁷⁰ B.S. 8 juni 1999.

¹⁷¹ B.S., 1 augustus 1992.

¹⁷² Zie, summier, VAN DAMME, A., "Milieurecht in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest," in *Milieurecht in België - Status Questionis anno 1997* (K. Deketelaere, ed.), Die Keure, Brugge, 1997, 768.

¹⁷³ B.S., 26 november 1993.

¹⁷⁴ B.S., 7 juli 1993.

¹⁷⁵ B.S., 18 augustus 1993.

¹⁷⁶ B.S., 30 november 1993.

¹⁷⁷ B.S., 26 juni 1997.

¹⁷⁸ B.S. 11 augustus 1994.

¹⁷⁹ B.S. 2 februari 1994.

¹⁸⁰ B.S. 12 maart 1999.

ioniserende stralingen. Het Arbitragehof heeft terzake uitspraak gedaan in twee belangwekkende arresten van 24 mei 1988¹⁸¹ en 12 juli 1995.¹⁸²¹⁸³

125. Het eerste arrest betrof een beroep door de federale regering tot gedeeltelijke vernietiging van het Decreet van het Waalse Gewest van 11 september 1985 tot organisatie van de milieu-effectbeoordeling in het Waals Gewest.¹⁸⁴ Punt 2 en punt 3 van de bijlage bij dit Decreet bepaalden dat de bepalingen van het Decreet toepasselijk waren op, respectievelijk, “kerncentrales en andere kernreactoren” en “installaties die uitsluitend dienen voor het permanent opslaan of het definitief verwijderen van radioactieve afvalstoffen.” De federale regering voerde aan dat deze bepalingen een schending vormden van de bevoegdheidsverdelende regels vermits artikel 6 §1, VIII, laatste lid BWHI bepaalde dat de Gewesten niet bevoegd waren voor de aangelegenheden die wegens hun technische en economische ondeelbaarheid een gelijke behandeling op federaal vlak behoeven, o.m. de kernbrandstofcyclus.

126. Het Arbitragehof onderschreef deze stellingname. Noch de gewestelijke bevoegdheid inzake de politie van gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke inrichtingen, noch haar bevoegdheid inzake de ophaling en verwerking van afvalstoffen verschafte het Gewest de bevoegdheid om aan de nationale overheid een procedure van milieu-effectbeoordeling op te leggen. Het Hof liet evenwel verstaan dat enige gewestelijke bevoegdheid terzake nog kan uitgeoefend worden op grond van de bevoegdheid inzake stedenbouw en ruimtelijke ordening. “Het Gewest kan derhalve de in punten 2 en 3 van Bijlage I van het decreet beoogde projecten onderwerpen aan een voorafgaandelijke leefmilieu-effectenstudie die ten deze tot de doelstellingen van stedenbouw en ruimtelijke ordening beperkt blijft. Zulk een studie mag niet worden uitgebreid tot het leefmilieu-aspect dat de Staat zelf moet beoordelen om, in voorkomend geval, een dergelijk project toe te staan. In elk geval mag het Gewest stedenbouw en ruimtelijke ordening niet opvatten op een zodanige wijze dat het voor de Staat niet doenbaar zou zijn om een doeltreffend beleid te voeren in de aangelegenheden die tot zijn bevoegdheid behoren.”¹⁸⁵

127. In het tweede arrest, van 12 juli 1995, bevestigde het Arbitragehof deze rechtspraak ten aanzien van regionale milieu-effectbeoordeling. Deze keer ging het om bijlagen A en B van de Ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 23 november 1993 tot wijziging van de Ordonnantie van 30 juli 1992 betreffende de voorafgaande effectenbeoordeling van bepaalde projecten in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.¹⁸⁶ Projecten waarvoor krachtens de Ordonnantie van 29 augustus 1991 houdende de organisatie van de planning en de stedenbouw een vergunning vereist was, werden onderworpen, indien zij vermeld werden in Bijlage A van de Ordonnantie van 23 november 1993, aan een

¹⁸¹ B.S., 11 juni 1988.

¹⁸² B.S., 1 september 1995.

¹⁸³ Zie ook NEURAY, J.-F., en PALLEMAERTS, M., “Les relations entre les politiques de l’énergie et de l’environnement: convergences ou dissonances?,” *Amén...*, 1998, 5-6.

¹⁸⁴ Voor een commentaar op het arrest, zie ORBAN DE XIVRY, “Jurisprudence de la Cour d’Arbitrage et droit de l’environnement,” in *De bevoegdheden inzake milieubeheer* (L. Lavrysen, E. Orban de Xivry, M. Herbiet en J.-P. Hannequart, eds.), Story-Scientia, Brussel, 1990, 241.

¹⁸⁵ Par. 6.B.12.c.

¹⁸⁶ Het beroep tot vernietiging had ook betrekking op de bijlage bij de Ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 23 november 1993 tot wijziging van de Ordonnantie van 30 juli 1992 betreffende de milieuvergunning. Zie hierover, infra.

effectenstudie wanneer zij betrekking hadden onder meer op bepaalde nucleaire installaties of inrichtingen voor opslag of verwijdering van radioactief afval. Indien zij vermeld waren in Bijlage B van dezelfde Ordonnantie, werden zij onderworpen aan een effectenverslag wanneer zij betrekking hadden onder meer op het transport van elektrische energie via bovengrondse leidingen, inrichtingen voor de productie of verrijking van splijtstoffen, de opwerking van bestraalde splijtstoffen of de verzameling en behandeling van radioactief afval, of de aanleg van olie- en gaspijpleidingen. Volgens de federale regering schonden de bestreden bepalingen de bevoegdheidsverdelende regels, met name artikel 6 §1, II, 2de lid, 2° BWHI, dat de bevoegdheid inzake de bescherming tegen ioniserende stralingen, met inbegrip van het radioactief afval, aan de federale overheid voorbehoudt, en artikel 6 §1, VII, 2de lid BWHI, dat het nationaal uitrustingsprogramma in de elektriciteitssector, de kernbrandstofcyclus en de grote infrastructuur voor de stockering, het vervoer en de productie van energie, als aangelegenheden die wegens hun technische en economische ondeelbaarheid een gelijke behandeling op federaal vlak behoeven, onder de bevoegdheid van de federale overheid plaatst.

128. Het Arbitragehof volgde deze stelling niet. Het Hof bevestigt eerst het algemeen principe naar voor geschoven in het arrest van 1988, stellende dat, wanneer bij de uitvoering van het nationaal uitrustingsprogramma, de productie van kernbrandstof of de productie van energie, handelingen of werken worden verricht waarop de gewestvoorschriften inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw van toepassing zijn en die voorschriften ook maatregelen inzake leefmilieu bevatten, deze laatste maatregelen ook voor de bedoelde handelingen en werken gelding hebben, behalve voor zover zij de bescherming tegen ioniserende stralingen beogen.¹⁸⁷ Het Hof pastte dit principe vervolgens toe op de bestreden bepalingen:

“Artikel 15 van de Ordonnantie bepaalt de elementen die in een effectenstudie moeten voorkomen; artikel 23 doet hetzelfde voor het effectenverslag. Geen van die elementen kan worden geïnterpreteerd in die zin dat het betrekking zou hebben op de bescherming tegen ioniserende stralingen. Evenmin kan de machtiging die door die bepalingen wordt gegeven aan de Gewestregeringen om de elementen aan te vullen die een dergelijke studie of een dergelijk verslag moeten bevatten, zo worden opgevat dat zij zou toestaan dat in die beoordelingen een appreciatie wordt opgenomen betreffende de bescherming tegen ioniserende stralingen.

De bestreden Ordonnantie onderwerpt aan een effectenstudie of een effectenverslag, wat de onder 1° van de bijlagen A en B vermelde projecten betreft, enkel die waarvoor krachtens de Ordonnantie van 29 augustus 1991 houdende organisatie van de planning en de stedenbouw een vergunning vereist is, en niet de projecten vermeld onder 2° die onderworpen zijn zowel aan een milieuvergunning als aan een stedenbouwkundige vergunning. Hieruit moet afgeleid worden dat de effectenbeoordeling zich niet uitstrekt tot de gevolgen voor het leefmilieu die de bevoegde federale overheden zelf in acht moeten nemen op het gebied van de bescherming tegen ioniserende stralingen.

Bijgevolg kunnen de bepalingen opgenomen in bijlage A, 1°, a) en b), en in bijlage B, 1°, d), e) en f), niet geïnterpreteerd worden in die zin dat zij van toepassing zouden zijn op de bescherming tegen ioniserende stralingen.”¹⁸⁸

¹⁸⁷ Par. B.7 van het arrest.

¹⁸⁸ Par. B.8 van het arrest.

Volgens een auteur lost deze beslissing evenwel niet het probleem op hoe te bepalen met welke elementen rekening kan worden gehouden bij een effectenbeoordeling voorafgaandelijk aan de aflevering van een bouwvergunning voor een nucleair project. De vraag wordt gesteld of een samenwerkingsakkoord terzake zich niet opdringt.¹⁸⁹¹⁹⁰

2.3.1.1.2.2 Veiligheidsrapportering:

2.3.1.1.2.2.1 Overzicht:

129. Ook veiligheidsrapportering heeft een Europeesrechtelijke grondslag, met name Richtlijn 82/501/EEG van 24 juni 1982 inzake de risico's van zware ongevallen bij bepaalde industriële activiteiten (de "Seveso-Richtlijn"),¹⁹¹ zoals vervangen door Richtlijn 96/82/EG van 9 december 1996.¹⁹² Op het federale niveau en in het Vlaamse en Waalse Gewest werden specifieke regels aangenomen ter voldoening van de Europeesrechtelijke verplichtingen. Op federaal niveau beoogden het KB van 1 februari 1985¹⁹³ en de wet van 21 januari 1987 inzake de risico's van zware ongevallen bij bepaalde industriële activiteiten¹⁹⁴ een gecoördineerde uitvoering van de Seveso-Richtlijn tot stand te brengen. Het KB van 1985 voegde een artikel 723 quinquies in het Algemeen Reglement voor de Arbeidsbescherming (A.R.A.B.) in, en beperkte zich tot de aspecten van arbeidsveiligheid en -hygiëne van de Seveso-Richtlijn. De wet van 1987 strekte er enerzijds toe de overige aspecten van milieubescherming, voorlichting en bescherming van omwonenden en rampenplanning te regelen, en een coördinatie te verwezenlijken tussen de diverse nationale en regionale ministers en administraties die een taak te vervullen hebben bij de toepassing van de Seveso-Richtlijn. In het Vlaams Gewest werd de veiligheidsrapportering ingevoerd door artikel 7 van het milieuvergunningendecreet en hoofdstuk IV van VLAREM I. In het Waals Gewest werd een basis voor uitvoering gelegd met het Besluit van 11 december 1986, zoals laatst gewijzigd bij Besluit van 17 september 1992¹⁹⁵.

¹⁸⁹ ORBAN DE XIVRY, E., "Observations: politique de l'énergie, évaluation des incidences sur l'environnement, permis d'environnement: une étape supplémentaire," *Amén.*, 1995, 245-247.

¹⁹⁰ Zie ook R.v.St., 5 oktober 1994, *la ville de Huy c/ la Région wallonne*, *Amén.*, 1995, 180, met noot PAQUES, M., betreffende de aflevering van een bouwvergunning voor een opslagruimte voor bestraalde splijtstof: "Considérant que l'acte attaqué concerne uniquement le permis de bâtir; que l'activité à laquelle le bâtiment litigieux est destiné échappe à la compétence de la Région; que, partant, il n'y a pas lieu d'avoir égard au préjudice lié à l'exploitation, laquelle est du ressort des autorités fédérales, et est du reste soumise, sous ce rapport, à un système d'évaluation des incidences sur l'environnement; que, dans un cas pareil, les dispositions de l'arrêté de l'Exécutif du 31 octobre 1991 qui permettent de procéder à une seule étude quand plusieurs autorisations sont requises, ne peuvent être appliquées, vu qu'aucune autorité régionale n'est compétente pour prescrire des mesures relatives à un élément lié à une exploitation nucléaire; qu'il s'ensuit que le préjudice que risque de causer l'exécution immédiate de l'acte attaqué doit être apprécié exclusivement en fonction de la législation en application de laquelle cet acte est pris, soit, en l'espèce, de la législation sur l'aménagement du territoire et l'urbanisme." Met afwijkend advies van auditeur P. Gilliaux. Vgl. R.v.St., 4 april 1986, *J.T.*, 1987, 265, met noot LEJEUNE, Y.

¹⁹¹ *Pb.*, 1982, L 230.

¹⁹² *Pb.*, 14 januari 1997, L 10/13.

¹⁹³ *B.S.*, 20 juli 1993.

¹⁹⁴ *B.S.*, 10 maart 1987, laatst gewijzigd bij wet van 6 augustus 1993 (*B.S.*, 9 augustus 1993), en uitgevoerd bij de KB's van 6 november 1987 (*B.S.*, 24 november 1987), 22 april 1988 (*B.S.*, 3 mei 1988), 19 juni 1990 (*B.S.*, 11 juli 1990), 13 juni 1991 (*B.S.*, 6 juli 1991), 19 juli 1991 (*B.S.*, 14 september 1991) en 28 juli 1992 (*B.S.*, 19 september 1992).

¹⁹⁵ *B.S.*, 17 september 1992.

2.3.1.1.2.2 Bevoegdheidsrechtelijke aspecten:

130. De omzetting van Richtlijn 82/501/EEG in Belgisch recht werd beschouwd als “een zeer delikate aangelegenheid (...) omwille van enerzijds de problemen van bevoegdheidsverdeling tussen de federale en gewestelijke overheden die ontstaan zijn als gevolg van de staatsvorming en anderzijds door een gebrekkige coördinatie binnen één en hetzelfde bevoegdheidsniveau, in casu het federale niveau”¹⁹⁶. Vermits de Richtlijn aspecten van arbeidsbescherming, milieubescherming en civiele bescherming omvatte, was de bevoegdheid inzake de omzetting ervan inderdaad versnipperd over de federale en gewestelijke overheden.¹⁹⁷ Naar aanleiding van de wet van 1987 werd daarom reeds een “Protocolakkoord” gesloten tussen de Staatssecretaris voor Leefmilieu en de bevoegde ministers van het Vlaams en Waals Gewest. Dit akkoord wordt verweten duister en contradictorisch te zijn, niet gepubliceerd te zijn geweest en een onduidelijke rechtskracht te hebben.¹⁹⁸

Artikel 61 van de Bijzondere Wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur¹⁹⁹ heeft in de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen een artikel 92, § 3, b) ingevoegd dat de federale overheid en de Gewesten verplicht een samenwerkingsakkoord te sluiten “voor de toepassing op federaal en gewestelijk vlak van de door de Europese Gemeenschap vastgestelde regelen inzake de risico’s van zware ongevallen bij bepaalde industriële activiteiten”. Het zogenaamde Seveso-samenwerkingsakkoord is één van de verplicht te sluiten akkoorden²⁰⁰. Ter omzetting van de Seveso II richtlijn werd op 21 juni 1999 een samenwerkingsakkoord gesloten tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken²⁰¹. Het neemt vrij getrouw de bepalingen van de Seveso II richtlijn over²⁰². Het Samenwerkingsakkoord werd door alle betrokken overheden goedgekeurd²⁰³ en

¹⁹⁶ Interuniversitaire Commissie tot Herziening van het Milieurecht in het Vlaamse Gewest, *Voorontwerp Decreet Milieubeleid*, Die Keure, Brugge, 1995, 356.

¹⁹⁷ Ook de Gemeenschapsbevoegdheid inzake preventieve gezondheidszorg wordt geraakt. Zie de bijzonder nuttige bijdrage van VAGMAN, A., “La nouvelle directive “Seveso.” Sa transposition en droit belge au regard de la répartition des compétences entre Etat, Regions et Communautés,” *Amén.*, 1997, 247-263.

¹⁹⁸ *Ibid.*, 359.

¹⁹⁹ B.S. 20 juli 1993 (2^o uitgave).

²⁰⁰ R. MOERENHOUT, “De samenwerking tussen de federale staat en de gewesten en tussen de gewesten onderling inzake leefmilieu en ruimtelijke ordening”, *T.M.R.* 1998, 83.

²⁰¹ B.S. 16 juni 2001.

²⁰² Zie J. VERBRUGGEN, “Preventie van zware ongevallen: de nieuwe Seveso-richtlijn in België”, *T.M.R.* 2000, 203-221 voor een bespreking van zowel de richtlijn als het samenwerkingsakkoord.

²⁰³ Wet 22 mei 2001 houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 21 juni 1999 tussen de Federale Staat, het Vlaams, het Waals en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de beheersing van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen betrokken zijn, B.S. 16 juni 2001; Decreet Waals Parlement 16 december 1999 houdende goedkeuring van het samenwerkingsakkoord betreffende het opvangen van de risico’s inherent aan zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen betrokken zijn, B.S. 7 september 2000; Decreet Vlaams parlement 17 juli 2000 houdende goedkeuring van het samenwerkingsakkoord van 21 juni 1999 tussen de federale Staat, het Vlaams Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen betrokken zijn, B.S. 11 augustus 2000; Ordonnantie Brussels Hoofdstedelijke Raad 20 juli 2000 houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, het Vlaamse, Waals en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen betrokken zijn, B.S. 7 september 2000.

is op 26 juni 2001 in werking getreden. Problematisch is het feit dat in het Samenwerkingsakkoord geen overgangsregeling is opgenomen die de verhouding regelt van het Samenwerkingsakkoord t.o.v. de reeds bestaande Seveso-wetgeving. Het Samenwerkingsakkoord zou in ieder geval niet raken aan de bepalingen in de Wet van 21 januari 1987 die de zogenaamde Seveso-heffing regelen²⁰⁴. Intussen hebben de Federale Overheid en de Gewesten reeds de bevoegde autoriteiten (coördinerende diensten, beoordelingsdiensten en inspectiediensten) aangewezen²⁰⁵. De Gewesten hebben daarnaast de nodige wijzigingen aangebracht in de milieuvergunningswetgeving²⁰⁶.

2.3.1.2 Zelfregulering: milieubeleidsvereenkomsten

2.3.1.2.1 Overzicht:

131. Voornamelijk in navolging van het Nederlandse voorbeeld wordt er in België sinds 1988 door de overheid - zowel de federale als de gewestelijke - in toenemende mate gebruik gemaakt van milieubeleidsvereenkomsten als alternatief voor het klassieke instrument van directe regulering.²⁰⁷ Milieubeleidsvereenkomsten tussen de federale overheid en de industrie hadden betrekking op het gebruik van CFK's, het primair gebruik van kwik in batterijen, SO₂- en Nox-emissies van elektriciteitscentrales, fosfaten in wasmiddelen, verpakkingsafval of recyclage van aluminiumafval.²⁰⁸ Afspraken tussen de gewestelijke

²⁰⁴ J. VERBRUGGEN, "Een gecoördineerde handhaving van de Seveso-reglementering", *M.E.R.* 2001, 172.

²⁰⁵ Ministerieel Besluit van 16 januari 2001 tot uitvoering van het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken, *B.S.* 9 februari 2001; Besluit van de Vlaamse Regering van 22 juni 2001 tot aanwijzing van de bevoegde diensten in het Vlaams Gewest ter uitvoering van het samenwerkingsakkoord van 21 juni 1999 gesloten tussen de Federale Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken, *B.S.* 19 juli 2001 en het Besluit van de Waalse Regering van 3 mei 2001 tot uitvoering van het samenwerkingsakkoord van 21 juni 1999 gesloten tussen de Federale Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken en tot wijziging van het besluit van de Regent van 11 februari 1946 houdende goedkeuring van de Titels I en II van het Algemeen Reglement voor de Arbeidsbescherming, *B.S.* 6 juni 2001.

²⁰⁶ Besluit van de Vlaamse regering van 12 januari 1999 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning en van het besluit van de Vlaamse regering van 27 maart 1985 houdende reglementering en vergunning voor het gebruik van grondwater en de afbakening van waterwingebieden en beschermingszones, *B.S.* 11 maart 1999; Besluit van de Vlaamse regering van 19 januari 1999 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne, *B.S.* 31 maart 1999; Besluit van de Vlaamse regering van 15 juni 1999 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning en van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne, *B.S.* 4 september 1999; Besluit van de Waalse Regering van 3 mei 2001 tot uitvoering van het samenwerkingsakkoord van 21 juni 1999 gesloten tussen de Federale Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken en tot wijziging van het besluit van de Regent van 11 februari 1946 houdende goedkeuring van de Titels I en II van het Algemeen Reglement voor de Arbeidsbescherming, *B.S.* 6 juni 2001.

²⁰⁷ Zie ANDERSEN, A., "Les conventions sectorielles et droit de l'environnement," *Amén.*, 1997, 32-39; ROEF, A., "Milieubeleidsvereenkomsten en de betekenis van zelfregulering van de industrie in Vlaanderen," *T.M.R.*, 1997, 78-86.

²⁰⁸ Zie, algemeen, MARTENS, B., "Milieubeleidsvereenkomsten," in *Milieurecht in België - Status Questionis anno 1997* (K. Deketelaere, ed.), LeuVeM nr. 10, Die Keure, Brugge, 560-595; BOCKEN, H. en TRAEEST, I. (eds.), *Milieubeleidsvereenkomsten*, Story-Scientia, Brussel, 1991.

overheden en de industrie betroffen afvalverpakking en autobanden. Het gebrek aan juridische homogeniteit tussen de verscheidene overeenkomsten en parlementaire controle hebben in het Vlaams Gewest tot de overtuiging bijgedragen dat de creatie van een adequaat wettelijk kader zich opdrong. Dit kader kwam tot stand door de aanneming van het Vlaamse Decreet van 15 juni 1994 betreffende de milieubeleidsovereenkomsten,²⁰⁹ dat op 18 juli 1994 in werking trad.²¹⁰ Bijgevolg dient een onderscheid gemaakt tussen milieubeleidsovereenkomsten die onder het toepassingsgebied van het Vlaamse Decreet vallen en zij die dat niet doen. In de marge wordt tevens melding gemaakt van het juridische regime inzake sectorale overeenkomsten, zoals dit is uitgewerkt in de wet van 21 december 1998 betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid²¹¹. Daarnaast zijn er een aantal regels waarmee elke overheid bij het sluiten van een overeenkomst moet rekening houden. Zo blijven de algemene bevoegdheidsverdelende regels onverminderd van toepassing op materies geregeld in een milieubeleidsovereenkomst en kan het gebruik van milieubeleidsovereenkomsten op gespannen voet staan met het Europese economisch en mededingingsrecht.

2.3.1.2.2 Juridische aspecten van milieubeleidsovereenkomsten waarop het Vlaams Decreet van toepassing is:

2.3.1.2.2.1 Toepassingsgebied:

132. Artikel 2 van het Decreet omschrijft een milieubeleidsovereenkomst als “iedere overeenkomst tussen het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering, [...] en een of meer overkoepelende, representatieve organisaties van ondernemingen, [...] met het doel milieuverontreiniging te voorkomen, de gevolgen ervan te beperken of weg te nemen of een doelmatig milieubeheer te bevorderen.” Deze definitie sluit overeenkomsten tussen het Vlaams Gewest en andere overheden, individuele bedrijven of niet-representatieve ondernemingsorganisaties uit het toepassingsgebied van het Decreet uit. Bovendien moet het om overeenkomsten gaan die werden gesloten na 18 juli 1994. Wanneer evenwel een overeenkomst gesloten voor 18 juli 1994 wordt verlengd of gewijzigd na 18 juli 1994, kan zulks enkel gebeuren overeenkomstig de bepalingen van het Decreet.

2.3.1.2.2.2 Algemene juridische beperking op de mogelijkheid voor de Vlaamse regering om een milieubeleidsovereenkomst af te sluiten:

133. Artikel 3 van het Decreet bepaalt dat een milieubeleidsovereenkomst de geldende wetgeving niet kan vervangen noch er in minder strengere zin van afwijken.

2.3.1.2.2.3 Verplichtingen in hoofde van de Vlaamse overheid tijdens de procedure van totstandkoming:

134. Artikel 6 legt een aantal procedurele verplichtingen op aan de Vlaamse regering wanneer deze een overeenkomst in de zin van het Decreet wenst te sluiten. Vermits alle

²⁰⁹ B.S., 8 juli 1994.

²¹⁰ Zie, bijvoorbeeld, VAN HOORICK, G. en LAMBERT, C., “Het Decreet betreffende de milieubeleidsovereenkomsten,” *T.M.R.*, 1995, 2-10;

²¹¹ B.S. 11 februari 1999, 3986, *err. B.S.* 24 april 1999.

bepalingen van het Decreet overeenkomstig artikel 13 van openbare orde zijn, zal niet-naleving van deze verplichtingen door de Vlaamse regering tot de absolute nietigheid van de overeenkomst leiden. Zo moet de Vlaamse regering volgende stappen zetten:

- bekendmaken van een samenvatting van de ontwerpovereenkomst in het Belgisch Staatsblad en in andere media hiertoe aangewezen bij besluit van de Vlaamse regering;
- ter inzage leggen van de ontwerpovereenkomst gedurende dertig dagen op de plaats in de bekendmaking bepaald;
- ontvangen van bezwaren en opmerkingen inzake het ontwerp van eenieder en deze aan de organisatie sturen;
- de ontwerpovereenkomst gelijktijdig met de publicatie van de samenvatting toezenden aan de SERV en de MINA-Raad;
- als een van de voornoemde adviesorganen een negatief advies uitbrengt over het ontwerp, verantwoord van de beslissing om de overeenkomst toch te sluiten;
- medelen van de ontwerpovereenkomst en de adviezen, binnen de veertien dagen na ontvangst van de adviezen aan de Voorzitter van de Vlaamse Raad;
- niet sluiten van de overeenkomst indien Vlaamse Raad zich binnen een termijn van 45 dagen na ontvangst van het ontwerp hiertegen verzet;
- bekendmaking van de overeenkomst in het Belgisch Staatsblad na ondertekening.

2.3.1.2.2.4 Verplichtingen van de Vlaamse overheid na sluiting van een rechtsgeldige overeenkomst:

135. Overeenkomstig artikel 4 van het Decreet mag de Vlaamse regering gedurende de geldingstermijn van de milieubeleidsovereenkomst geen reglementering uitvaardigen door middel van een uitvoeringsbesluit die, met betrekking tot de door de milieubeleidsovereenkomst behandelde punten, strengere eisen stelt dan deze laatste. Op deze regel wordt uitzondering gemaakt voor gevallen van dringende noodzaak, en wanneer zulks noodzakelijk is om te voldoen aan dwingende verplichtingen van internationaal- of Europeesrechtelijke aard. In dergelijke gevallen kan de Vlaamse regering nog wel verordenend optreden, maar dient zij wel overleg te plegen met de andere partijen bij de overeenkomst. Bovendien kan de Vlaamse regering ten allen tijde - inclusief gedurende de looptijd van de overeenkomst - sommige of alle bepalingen van de overeenkomst in reglementering omzetten. Deze omzetting in reglementering stelt evenwel geen einde aan de overeenkomst (artikel 11).

136. Indien de Vlaamse regering de overeenkomst wenst te wijzigen, dient zij de procedurele verplichtingen van artikel 6 opnieuw uit te voeren. Wenst zij de overeenkomst ongewijzigd te verlengen, dan moet de procedure van artikel 8 §2 gevolgd worden.

137. Indien een der partijen bij de overeenkomst - inclusief het Vlaamse Gewest - haar verplichtingen van de overeenkomst niet uitvoert, kan van haar, overeenkomstig artikel 10 §2 dwanguitvoering in natura of bij equivalent gevorderd worden.

2.3.1.2.3 Juridische aspecten van milieubeleidsovereenkomsten waarop het Vlaams Decreet niet van toepassing is:

138. Wanneer een milieubeleidsovereenkomst niet onder het toepassingsgebied van het Vlaamse Decreet valt, zijn de partijen bij de overeenkomst aan geen enkele voorwaarde

onderworpen wat hun hoedanigheid betreft. Een overeenkomst kan gesloten worden tussen overheden van verschillende niveaus (“bestuursconvenanten”), overeenkomsten tussen de overheid en een bepaald bedrijf (“bedrijfsconvenanten”), en overeenkomsten tussen de overheid en een bedrijfsorganisatie (“sector- of productmilieubeleidsovereenkomsten”).²¹² Deze milieubeleidsovereenkomsten worden gesloten buiten enig formeel wettelijk kader, zonder enige waarborg van inspraak.

139. Wanneer evenwel geen specifiek wettelijk kader voor handen is, kan met VAN OEVELEN gesteld worden dat dergelijke overeenkomsten maar als geldig beschouwd worden “indien de door de overheid aangegane contractuele binding van publiekrechtelijke bevoegdheden in tijd en omvang beperkt wordt gehouden, als de overheid daarbij niet handelt in strijd met dwingende positiefrechtelijke regelingen, noch met algemene rechtsbeginselen en de beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder vooral het gelijkheidsbeginsel, en voor zover de overheid haar bevoegdheden niet overdraagt en haar discretionaire bevoegdheid ongemoeid laat.”²¹³

2.3.1.2.4 Het sluiten van sectorale overeenkomsten:

140. Artikel 6 van de wet van 21 december 1998 betreffende de productnormen betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid voorziet in de mogelijkheid voor de federale regering om “sectorale overeenkomsten betreffende het op de markt brengen van een product of productgroep met ondernemingen die betrokken zijn bij het op de markt brengen van eenzelfde product of productgroep, of organisaties van dergelijke ondernemingen” te sluiten. Dergelijke organisaties moeten rechtspersoonlijkheid bezitten, representatief zijn voor ondernemingen die tot eenzelfde sector behoren en betrokken zijn bij het op de markt brengen van eenzelfde product of productgroep, en statutair de bevoegdheid hebben om een dergelijke overeenkomst te sluiten of door minstens drie vierden van hun leden gemandateerd zijn om met de Belgische Staat een sectorale overeenkomst te sluiten en hen hierdoor te verbinden. Dergelijke onderneming of organisatie kan ook nadien tot de overeenkomst toetreden mits toestemming van de Belgische Staat.

141. Een sectorale overeenkomst kan de geldende wetgeving of reglementering niet vervangen, noch er in minder strenge zin van afwijken. Gedurende de geldingstermijn van een sectorale overeenkomst vaardigt de Koning krachtens deze wet geen reglementering uit die, met betrekking tot de in de sectorale overeenkomst bedoelde producten en behandelde aangelegenheden, strengere eisen stelt dan in deze overeenkomst bepaald, behalve in geval van dringende noodzaak of indien dit nodig zou zijn om te voldoen aan internationale verplichtingen.

142. Een sectorale overeenkomst is juridisch bindend voor de partijen vanaf de ondertekening ervan door alle partijen. De ondernemingen die na het sluiten van de sectorale overeenkomst tot de organisatie toetreden, worden van rechtswege verbonden. De leden van

²¹² MARTENS, B., *loc. cit.*, 571-572.

²¹³ VAN OEVELEN, A., “Privaatrechtelijke aspecten van milieubeleidsovereenkomsten,” in *Milieubeleidsovereenkomsten* (H. Bocken en I. Traest, eds.), Story-Scientia, Brussel, 1991, 19.

de organisatie kunnen zich niet aan hun verplichtingen voortvloeiend uit de sectorale overeenkomst onttrekken door uit de organisatie te treden.

143. Een sectorale overeenkomst wordt gesloten voor een bepaalde termijn die in geen geval langer mag zijn dan tien jaar. Elke langere termijn wordt van rechtswege herleid tot tien jaar. De overeenkomst kan niet stilzwijgend verlengd worden. Zij kan mits wederzijdse overeenstemming verlengd worden, en kan beëindigd worden door het verstrijken van de termijn, door opzegging ervan (opzeggingstermijn 6 maanden), en mits wederzijdse overeenstemming.

144. Een samenvatting van het ontwerp van overeenkomst, evenals van elke wijziging, verlenging, opzegging of voortijdige beëindiging ervan, moet op initiatief van de Minister bekendgemaakt worden in het Belgisch Staatsblad en andere media hiertoe door de Koning aangewezen. Het volledige ontwerp moet gedurende dertig dagen ter inzage liggen op de plaats in de bekendmaking bepaald. Het wordt tevens ter kennis gebracht van de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling (NRDO) en/of van de Hoge Gezondheidsraad (HGR), van de Raad voor het Verbruik (RVV), van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven (CRB) en van de Gewestregeringen. Binnen dertig dagen na publicatie van de samenvatting in het Belgisch Staatsblad, kan iedereen zijn bezwaren en opmerkingen ter kennis brengen aan de bevoegde federale overheden, die daartoe zijn aangewezen in de bekendmaking. Binnen dezelfde termijn kunnen de Gewestregeringen en de genoemde raden een advies uitbrengen aan de Minister. Deze zal de adviezen, bezwaren en opmerkingen onderzoeken en ter informatie aan de betrokken organisaties of ondernemingen toesturen. Alle bepalingen van artikel 6 zijn van openbare orde.

145. Het federale regime inzake sectorale overeenkomsten is duidelijk in grote mate geënt op het Vlaamse juridische kader. Niettemin zijn er een aantal opmerkelijke verschillen²¹⁴. Meest frappant is wellicht dat de ontwerpovereenkomst niet dient meegedeeld aan het federale Parlement, dat er zich bijgevolg niet tegen kan verzetten. Ten tweede werd er niet uitdrukkelijk gestipuleerd dat de federale regering ten allen tijde de bepalingen van de overeenkomst in reglementering mag omzetten, of dat dwanguitvoering in natura of bij equivalent mogelijk is wanneer een der partijen haar verplichtingen niet nakomt. Tenslotte dient de federale regering geen overleg te plegen met de andere partijen wanneer zij een beroep wenst te doen op uitzonderingen van dringende noodzaak en hogere rechtsregels om toch strengere reglementering door te voeren.

2.3.1.2.5 Bevoegdheidsrechtelijke aspecten van milieubeleidsovereenkomsten in het algemeen:

146. Algemeen kan gesteld worden dat een overheid slechts deze materies in een milieubeleidsovereenkomst kan regelen waarvoor zij *ratione materiae* en *ratione loci* krachtens de Grondwet of de bijzondere wetten bevoegd is. Dit werd bevestigd door de Raad van State in haar advies bij het voorontwerp van het Vlaams Decreet.²¹⁵ de Vlaamse regering

²¹⁴ Zie DE COCK, K., "De wet van 21 december 1998 betreffende de productnormen betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid", in DEKETELAERE, K. en DEKETELAERE, M. (eds.), *Jaarboek Milieurecht 1999. Milieurechtstandpunten 14*, Brugge, Die Keure, 2000, 282-288.

²¹⁵ *Gedr.St.*, VI. R., 1992-93, nr. 401/1, 51.

kan maar milieubeleidsvereenkomsten afsluiten met betrekking tot aangelegenheden waarvoor zij krachtens de vigerende bevoegdheidsregels bevoegd is om eenzijdig, bij decreet of besluit, normen vast te stellen. Aldus kunnen de Gewestregeringen bijvoorbeeld geen productnormen vaststellen in een milieubeleidsvereenkomst.

2.3.1.3 Bedrijfsinterne milieuzorg en milieuaudit:

2.3.1.3.1 Overzicht²¹⁶:

147. Bedrijfsinterne milieuzorg in België heeft een Europeesrechtelijke grondslag, met name verordening 1836/93/EEG van 29 juni 1993 inzake de vrijwillige deelneming van bedrijven uit de industriële sector aan een communautair milieubeheer en milieuauditsysteem (de “EMAS I-verordening”)²¹⁷. Met ingang van 27 april 2001 is EMAS I vervangen door Verordening 761/2001/EG inzake de vrijwillige deelneming van organisaties aan een communautair milieubeheer- en milieuauditsysteem (EMAS II)²¹⁸. De EMAS II-verordening strekt ertoe, dankzij de vrijwillige invoering van het systeem in organisaties (een maatschappij, vennootschap, firma, onderneming, autoriteit of instelling, dan wel een deel of combinatie daarvan, al dan niet met rechtspersoonlijkheid, privaat- of publiekrechtelijk, met een eigen structuur en administratie) het gebruik van de beste middelen inzake milieubeheer evenals de beste technologie voor productieprocedures aan te moedigen en de milieuprestaties van de activiteiten voortdurend te verbeteren. Om deze doelstelling te verwezenlijken moeten eerst beleidsvormen, -programma's en -systemen voor milieubeheer bepaald, ingevoerd en gerealiseerd worden. Dan volgt de verwezenlijking van een systematische, objectieve en periodieke evaluatie van deze verschillende elementen en tenslotte de bekendmaking bij het publiek van een gecontroleerde informatie over de bereikte milieuprestaties.

148. Bedrijfsinterne milieuzorg werd in Vlaanderen ingevoerd door het decreet van 19 april 1995 tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel betreffende bedrijfsinterne milieuzorg.²¹⁹ Dit decreet werd op haar beurt uitgevoerd door het besluit van de Vlaamse regering van 26 juni 1996 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning alsook van het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne.²²⁰ Titel III van het decreet bedrijfsinterne milieuzorg is geheel gewijd aan de milieuaudit. Een essentieel verschil met de verordening bestaat erin dat het decreet een onderscheid maakt tussen enerzijds een vrijwillig milieubeheer- en milieuauditsysteem (in uitvoering van de Europese verordening) en anderzijds een verplichte Vlaams-decreetale milieuaudit. Artikel 3.3.1 handelt over het eerste, artikel 3.3.2 over het laatste. Artikel 3.3.3 bevat een aantal gemeenschappelijke bepalingen.

2.3.1.3.2 Bevoegdheidsrechtelijke problemen:

²¹⁶ Zie, algemeen, GILLE, B., “Milieuaudit in het decreet bedrijfsinterne milieuzorg,” in *Algemene bepalingen Vlaams milieubeleid en bedrijfsinterne milieuzorg* (K. Deketelaere, ed.), LeuVeM nr. 9, Die Keure, Brugge, 1996, 168-191; ROEF, A., *Bedrijfsinterne milieuzorg in Vlaanderen: een analyse van het decreet van 19 april 1995*, Story-Scientia, Brussel, 1996.

²¹⁷ *Pb.*, 1993, L 168.

²¹⁸ *PB*. L 24 april 2001, afl. 114, 1.

²¹⁹ *B.S.*, 4 juli 1991.

²²⁰ *B.S.*, 3 juli 1996.

149. Hoewel een verordening onmiddellijk en rechtstreeks toepasselijk is in nationaal of regionaal recht, neemt dit niet weg dat zij kan voorzien in nadere regelen te treffen door de bevoegde overheden van de Lidstaten, en dat de Lidstaten deze overheden moeten aanwijzen.²²¹ Zo vereiste artikel 18 van de EMAS I-verordening dat de Lidstaten de bevoegde instanties moeten aanwijzen voor de uitvoering van de taken voorzien in de verordening. De Lidstaten moesten onder meer een systeem voor de erkenning van onafhankelijke milieuverificateurs en voor de controle op hun activiteiten instellen, en deze taak toevertrouwen aan bestaande erkenningsinstellingen of aan specifiek daartoe op te richten instanties (artikel 6 EMAS I). Deze verificateurs moeten onder meer nagaan of de wettelijke en administratiefrechtelijke voorschriften inzake de bescherming van het leefmilieu worden nageleefd. Deze voorschriften zijn overwegend van gewestelijke oorsprong. De tenuitvoerlegging van de verordening kadert dan ook in beginsel in de gewestelijke bevoegdheid inzake de politie van gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke inrichtingen. Bepaalde aspecten, zoals productnormering en milieutaksen, blijven evenwel tot de federale bevoegdheid behoren.²²² Vermits de tenuitvoerlegging van de EMAS-verordening in die zin een gedeelde bevoegdheid betrof, was het aangewezen terzake een samenwerkingsakkoord te sluiten.

150. Op 30 maart 1995 werd inderdaad een “samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de uitvoering van de verordening 1836/93/EEG van de Raad van 29 juni 1993 inzake de vrijwillige deelneming van bedrijven uit de industriële sector aan een communautair milieubeheer- en milieuauditsysteem” gesloten²²³. Artikel 6 van het akkoord voorziet dat de erkenning en de controle van milieuverificateurs zal gebeuren volgens de bepalingen van het KB van 6 september 1993 tot oprichting van een accreditatiesysteem van certificatie-instellingen en tot vaststelling van de accreditatieprocedures overeenkomstig de criteria van de normen van de reeks NBN-EN-45000.²²⁴ Dit KB richtte “BELCERT” op. BELCERT bestaat uit drie accreditatiebureaus. De erkenning van en het toezicht op de milieuverificateurs wordt verzekerd door het bureau “kwaliteitssysteem.” Dit bureau heeft een sectorcomité “milieuverificateurs” opgericht (BELCERT SC1). Het is dit comité dat in artikel 6 wordt bedoeld.

151. Artikel 2 van het akkoord regelt de aanwijzing van de bevoegde instanties voor de registratie van deelnemende locaties, mededeling van de opname in het register aan de betrokken locatie, de schrapping, weigering, intrekking of schorsing van de locaties²²⁵:

- voor de federale staat: het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle;
- voor het Vlaams Gewest: AMINAL;
- voor het Waals Gewest: het Ministère de la Région wallonne, direction générale des ressources naturelles et de l’environnement;
- voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest: het BIM.

²²¹ BOCKEN, H. (ed.), *o.c.*, 662.

²²² *Ibid.*, 663.

²²³ *B.S.*, 3 oktober 1995. Zie VAN CALSTER, G., “EMAS: het samenwerkingsakkoord tussen de staat en de gewesten,” *Mil.Inf.*, 1995, nrs. 11-12, 25-27.

²²⁴ *B.S.*, 5 februari 1993.

²²⁵ Artikel 18 juncto artikelen 8 en 9 EMAS I, zoals vervangen door artikel 17 juncto artikelen 5, 6 en 7 EMAS II.

Overeenkomstig artikel 3 van het akkoord wordt iedere aanvraag tot registratie gericht aan de bevoegde instantie van het Gewest waar de locatie gelegen is. In de gevallen waar de locatie op het grondgebied van meer dan een bevoegde instantie gelegen is, wordt de registratie aangevraagd bij de bevoegde instantie naar keuze. In dit laatste geval, alsook wanneer de locatie betrekking heeft op een federale bevoegdheid, wordt over de registratie beslist door de verschillende bevoegde instanties tezamen. Daartoe dient de bevoegde instantie die de aanvraag ontvangt, deze door te spelen aan de andere bevoegde instanties.

152. Artikel 19 van de verordening voorziet in de oprichting van een Comité van deskundigen, bestaande uit vertegenwoordigers van de Lidstaten en een vertegenwoordiger van de Commissie. Artikel 7 van het akkoord bepaalt dat de vertegenwoordiging van België in het Comité wordt samengesteld door een deskundige van het federaal Ministerie van Economische Zaken en een gewestelijke deskundige die ieder jaar wordt aangewezen op de eerste Ministeriële Conferentie voor Leefmilieu.

Artikel 17 van EMAS II bevat regelen van overgangsrecht: hoewel EMAS I met ingang van 27 april 2001 wordt ingetrokken ten voordele van EMAS II, blijven de nationale erkenningssystemen en bevoegde instanties die op grond van EMAS I zijn opgericht bestaan. De lidstaten moeten voor 27 april 2002 de procedures die door deze systemen en instanties worden gebruikt aanpassen aan EMAS II. De milieuverificateurs die op grond van EMAS I zijn erkend, mogen hun werkzaamheden blijven uitvoeren overeenkomstig de voorschriften van EMAS II. Locaties die op grond van EMAS I zijn geregistreerd, blijven opgenomen in het EMAS-register en moeten pas bij een volgende audit voldoen aan de bepalingen van EMAS II.

2.3.2 Planning:

153. Milieuplanning is essentieel een structurerend beleidsinstrument.²²⁶ Een onderscheid wordt gemaakt tussen micro- en macro-planning. Micro-planning geschiedt voornamelijk in het kader van de bedrijfsinterne milieuzorg. Er wordt dienaangaande verwezen naar de bespreking terzake. Wat macro-planning betreft, stelt men vast dat gedurende de laatste jaren er in elk van de drie Gewesten een specifiek wetgevend kader werd ontwikkeld. In het Vlaams Gewest hebben de artikelen 2.1.1. tot en met 2.1.26. van het Decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid²²⁷ betrekking op milieuplanning. Bovendien voorzien het Decreet van 24 juli 1996 houdende de ruimtelijke planning²²⁸ en het Decreet van 18 mei 1999 betreffende de organisatie van de ruimtelijke ordening²²⁹ in de aanneming van structuurplannen en uitvoeringsplannen op Gewestelijk, provinciaal en gemeentelijk niveau. In het Waals Gewest is het Decreet van 21 april 1994 van het Waals Gewest betreffende de milieuplanning in het kader van de duurzame ontwikkeling²³⁰²³¹

²²⁶ MERCKX, R., "Milieu, beleid en milieubeleidsplanning in Vlaanderen," in *Milieurecht in België - Satus questionis anno 1997* (K. Deketelaere, ed.), Die Keure, Brugge, 1997, 84-119. Zie ook MERCKX, R., "Planning van het Vlaamse milieubeleid," in *Algemene bepalingen Vlaams milieubeleid en bedrijfsinterne milieuzorg* (K. Deketelaere, ed.), Die Keure, Brugge, 1996, 64-89. VAN HOORICK, G., "De hoofdstukken Inleidende Bepalingen, Doelstellingen en Beginselen en Milieuplanning van het Decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid," *T.M.R.*, 1995, 358-372.

²²⁷ B.S., 3 juni 1995.

²²⁸ B.S., 27 juli 1997.

²²⁹ B.S. 8 juni 1999, zoals gewijzigd.

²³⁰ B.S., 23 april 1994.

toepasselijk en in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest de Ordonnantie van 4 juni 1992 betreffende de opstelling van een rapport inzake de staat van het Brussels leefmilieu.²³² Milieuplanning lijkt niet tot bevoegdheidsrechtelijke problemen aanleiding te geven.

2.3.3 Financiële Steunverlening:

154. Financiële steunverlening kan de vorm aannemen van subsidies, een (verhoogde) investeringsaftrek of een versneld afschrijvingsritme, belastingdifferentiatie of belastingvrijstelling en fiscale voordelen voor ecologische beleggingsfondsen. Fiscale differentiatie of vrijstelling ten gunste van milieuvriendelijke producten is in feite de spiegelzijde van de belasting van milieuschadelijke producten of productiemethodes. Zij zullen bijgevolg onder de rubriek van fiscale instrumenten ter sprake komen. Een brede waaier van rechtstreekse en onrechtstreekse subsidies zijn in België verkrijgbaar voor maatregelen gericht op milieubescherming en energiebehoud.²³³ De belangrijkste voor Vlaanderen zijn ongetwijfeld de expansiesteun voor milieu-investeringen, de programma's inzake preventie door stimulering schone technologieën (PRESTI), allerlei steun gericht op KMO's, en het Vlaams Impulsprogramma Natuurontwikkeling. In Wallonië en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zijn dit vooral de verhoogde expansiesteun.²³⁴ Op voorwaarde dat de onderscheiden overheden het territorialiteits- en gelijkheidsbeginsel eerbiedigen bij het toekennen van milieusubsidies,²³⁵ lijken deze weinig bevoegdheidsproblemen op te leveren. Ook zal er uiteraard rekening moeten gehouden worden met het Europees- en internationaalrechtelijke kader terzake, met name de mededelingen van de Commissie inzake milieusubsidies, en de bepalingen van de *WTO Agreement on Countervailing Measures and Subsidies*. Hiervoor wordt verwezen naar Delen II en IV. De basis voor de federale investeringsaftrek is te vinden in de artikelen 68 en 69 van het W.I.B. 1992, zoals uitgevoerd bij K.B. van 27 augustus 1993.²³⁶ De algemene fiscaliteit is een federale bevoegdheid, maar vermits leefmilieu en rationeel energiegebruik gewestelijke bevoegdheden zijn, zijn het de Gewestregeringen die het attest moeten afleveren dat bevestigt dat de betreffende vaste activa behoren tot één van de categorieën waarvoor een verhoogde investeringsaftrek wordt toegekend. Hoewel verscheidene instellingen tegenwoordig dergelijke producten aanbieden in België, bestaat er tot op heden geen specifiek wetgevend kader betreffende ecologische beleggingen.

2.3.4 Directe Regulering:

2.3.4.1 Vergunningen:

2.3.4.1.1 Overzicht:

²³¹ Zie DEKETELAERE, K., "Waalse milieuplanning in het kader van de duurzame ontwikkeling," *Mil.Inf.*, 1994/6, 2; DELTOUR, B., "La planification environnementale dans le cadre du développement durable de la Région wallonne," *Amén.*, 1994, 56-68.

²³² B.S., 18 juli 1992.

²³³ Zie, zeer uitvoerig, *Milieu- en Energiesubsidies - Financiële tegemoetkomingen voor particulieren, bedrijven en lokale overheden inzake milieubescherming en energiebesparing* (K. Deketelaere, ed.), referatenbundel van de gelijknamige studiedag georganiseerd door het IMER te Leuven, Die Keure, Brugge, 1998.

²³⁴ Zie SENNEN, J., "Les incitants économiques en Région wallonne," *Rev.Rég.Dr.*, 1997, 123-136.

²³⁵ Vergelijk, wat "extraterritoriale" Gemeenschapssubsidies betreft, Arbitragehof, nrs. 54/96 en 22/98 ("Carrefour-arresten").

²³⁶ B.S., 13 september 1993.

155. Zoals algemeen bekend, heeft het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning (“het milieuvergunningsdecreet”)²³⁷ in Vlaanderen een doorgedreven integratie van zes voorheen separate vergunningsstelsels (exploitatievergunning, lozingsvergunning, vergunning voor de verwijdering van giftig afval, vergunning voor de verwijdering van decretale afvalstoffen, vergunning voor bepaalde handelingen ter bescherming van het grondwater tegen verontreiniging, vergunning voor het inrichten van wedstrijden, test- en oefenritten met voertuigen, vergunning voor groeven en graverijen en de grondwaterwinningsvergunning) in één milieuvergunning doorgevoerd. Het decreet werd uitgevoerd door het besluit van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning (“VLAREM I”),²³⁸ en het besluit van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne (“VLAREM II”).²³⁹ Niet alle milieugerelateerde vergunningen werden evenwel in deze milieuvergunning geïntegreerd. Zo blijven er afzonderlijke stelsels bestaan voor o.m. het capteren van oppervlaktewater en diverse activiteiten in de sfeer van de ruimtelijke ordening, het natuurbehoud en de landschapsbescherming.

156. In het Waalse Gewest werden een aantal vergunningen geïntegreerd in één milieuvergunning door het Decreet van 11 maart 1999 betreffende de milieuvergunning²⁴⁰. Het gaat om de exploitatievergunning, de lozingsvergunning, de vergunning voor bepaalde handelingen ter bescherming van het grondwater tegen verontreiniging en de vergunning voor de verwijdering van afvalstoffen.

157. Een gedeeltelijke integratie van vergunningsprocedures werd doorgevoerd in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest met de aanneming van de Ordonnantie van 30 juli 1992 betreffende de milieuvergunning.²⁴¹ De oude afzonderlijke vergunningen vereist in het kader van het A.R.A.B., en de wetten van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging en betreffende de bescherming van het grondwater werden in één enkele vergunning samengebracht. Daarenboven werd er, net zoals in het Vlaams Gewest, een “koppeling” met de bouwvergunning ingevoerd.²⁴² Met ingang van 15 augustus 1999 werd de Ordonnantie van 30 juli 1992 vervangen door de Ordonnantie van 5 juni 1997²⁴³. Ook hier werden de exploitatievergunning, de lozingsvergunning, de vergunning voor bepaalde handelingen ter bescherming van het grondwater tegen verontreiniging en de vergunning voor de verwijdering van afvalstoffen geïntegreerd in één enkele vergunning. De milieuvergunning werd tevens afgestemd op de stedenbouwkundige vergunning.

158. Op het federale niveau werden er vergunningsprocedures georganiseerd betreffende inrichtingen waar ioniserende stralingen worden gebruikt door het K.B. van 28 februari 1963 houdende het Algemeen Reglement op de bescherming van de bevolking en van de werknemers tegen het gevaar van ioniserende stralingen²⁴⁴ Het Federaal Agentschap voor

²³⁷ B.S., 17 september 1985, zoals meermaals gewijzigd.

²³⁸ B.S., 26 juni 1991; herhaaldelijk gewijzigd.

²³⁹ B.S., 31 juli 1995; herhaaldelijk gewijzigd.

²⁴⁰ B.S. 8 juni 1999.

²⁴¹ B.S., 29.8.1992; gewijzigd bij Ordonnantie van 23 november 1993, B.S., 26 november 1993.

²⁴² Ordonnantie van 29 augustus 1991 houdende de organisatie van planning en stedebouw (B.S., 7 oktober 1991).

²⁴³ B.S. 26 juni 1997, zoals gewijzigd.

²⁴⁴ Zoals gewijzigd door het K.B. van 23 december 1993, B.S. 2 februari 1994.

Nucleaire Controle, opgericht bij wet van 15 april 1994,²⁴⁵ is belast met allerlei taken inzake controle, toezicht en begeleiding inzake ioniserende stralingen.

2.3.4.1.2 Bevoegdheidsrechtelijke aspecten:

159. De bevoegdheid van een regionale overheid om ten aanzien van een bepaalde activiteitscategorie een milieuvergunning af te leveren is in het verleden een enkele keer voor het Arbitragehof betwist geweest. Daarnaast heeft de invoering van een specifieke machtigingsprocedure door het Waals Gewest voor een bepaalde eigendomsoverdracht aanleiding gegeven tot litigatie.

160. Naar aanleiding van de bespreking betreffende de bevoegdheidsrechtelijke problemen inzake milieu-effectbeoordeling, maakten we reeds melding van het arrest 57/95 van het Arbitragehof.²⁴⁶ In deze zaak werd niet alleen de bevoegdheid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betwist om bepaalde activiteiten behorende tot de kernbrandstofcyclus aan een regionale MER te onderwerpen, maar werd tevens de regionale bevoegdheid betwist om dergelijke activiteiten of inrichtingen aan een regionale milieuvergunning te onderwerpen. Zoals reeds aangeduid, besliste het Arbitragehof dat de bevoegdheidsverdelende regels niet geschonden waren in het eerste geval. Het zou echter tot een verschillend besluit komen met betrekking tot de Brusselse bepalingen betreffende de milieuvergunning.

161. De bestreden bepalingen betreffen deze van de bijlage van de Ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 23 november 1993 tot wijziging van de Ordonnantie van 30 juli 1992 betreffende de milieuvergunning. Deze onderwierp aan een milieuvergunning, onder andere: inrichtingen voor de generatie van elektriciteit van niet-nucleaire oorsprong met een nominaal vermogen van meer dan 100 kW; boringen voor het opslaan van nucleair afval; industriële inrichtingen voor het scheiden, het bewerken langs fysische weg van gassen; inrichtingen voor de aardgaswinning; pijpleidingen en gasleidingen; inrichtingen voor de petroleumwinning. Volgens de Ministerraad schonden die bepalingen artikel 6, §1, II, 2de lid, 2° en 3°, en VII (energiebeleid) BWHI. Het Hof volgde die stellingname slechts gedeeltelijk, met name met betrekking tot het onderwerpen aan een regionale vergunningsverplichting van boringen voor het opslaan van nucleair afval. Volgens het Hof schond deze bepaling artikel 6, §1, II, 2de lid, 2° BWHI dat de bescherming tegen ioniserende stralingen aan de federale overheid heeft voorbehouden. De andere bepalingen werden door het Hof evenwel volkomen grondwettelijk bevonden.

162. De feiten die aanleiding hebben gegeven tot arrest nr. 17/96²⁴⁷ van het Arbitragehof hebben niet betrekking op de milieuvergunningsproblematiek, doch wel op het onderwerpen door de Waalse gewestelijke overheid van elke vervreemding van de bossen die aan de gemeenten en openbare instellingen toebehoren, aan een specifieke machtiging. Met name had het decreet van 16 september 1985 een artikel 1 bis in het Boswetboek ingevoegd dat elke vervreemding of elke wijziging in het genot van de bossen die aan de gemeenten en de openbare instellingen toebehoren en die in het Waalse Gewest gelegen zijn, van een machtiging door de Waalse regering afhankelijk maakte. Met deze bepaling wenste de Waalse

²⁴⁵ B.S., 29 juli 1994.

²⁴⁶ Arbitragehof, 12 juli 1995, nr. 57/95, B.S., 1 september 1995.

²⁴⁷ Arbitragehof, 5 maart 1996, nr. 17/96, B.S., 19 april 1996; zie ook T.M.R., 1996, 254, met noot VAN HOORICK, G.

overheid haar bospatrimonium te beschermen en te vrijwaren door elke ongepaste vervreemding van de bossen die aan de gemeenten en openbare instellingen toebehoren, te vermijden. Deze bepaling is van toepassing op alle bossen die in het Waals Gewest gelegen zijn en aan de gemeenten en openbare instellingen toebehoren, *ongeacht de gewestelijke lokalisering van deze laatste*. Toen de Brusselse gemeente Etterbeek tot de verkoop aan een particuliere onderneming wou overgaan van een bebost domein in het Waals Gewest dat zij in eigendom had, eiste de Waalse regering de vernietiging van deze eigendomsoverdracht. De Rechtbank van Eerste Aanleg te Namen stelde daarop de volgende prejudiciële vraag aan het Arbitragehof: “houdt het decreet [...] van 16 september 1985 [...], doordat het een gemeente beoogt die buiten de geografische grenzen van het Waalse Gewest ligt, geen schending in van de [bevoegdheidsverdelende regels], in de zin van artikel 26, §1, 1^o van de wet van 6 januari 1989?”

163. Het Hof zag geen problemen. De betrokken bepaling zou geen maatregel van bestuurlijk toezicht op de gemeenten of de openbare instellingen organiseren, doch een controle instellen op de bestemming van de bossen die tot het Waalse bospatrimonium behoren. Zij heeft betrekking op het natuurbehoud en valt bijgevolg onder de exclusieve bevoegdheid die bij artikel 6, §1, III, 4^o BWHI aan de Gewesten is toegewezen.

2.3.4.2 *Verboden en beperkingen:*

2.3.4.2.1 **Overzicht:**

164. Verboden en beperkingen vormen historisch ongetwijfeld een der oudste instrumenten van milieubeleid. Kwantitatief nemen zij nog steeds de belangrijkste plaats in het milieubeleid in België in. Zij zijn opgenomen in een verscheidenheid aan sectorale wetgevingen, zowel federale als gewestelijke. Het opzet van deze studie laat niet toe een uitvoerige encyclopedische beschrijving van alle mogelijke positiefrechtelijke verboden en beperkingen in België te verschaffen. De lezer weze hiertoe verwezen naar bestaande werken die dergelijk overzicht bieden.²⁴⁸

2.3.4.2.2 **Bevoegdheidsrechtelijke aspecten:**

165. Heel wat grondwettelijke geschillen zijn gerezen naar aanleiding van verboden en beperkingen opgelegd in regionale milieuwetgeving, op grond van het feit dat zij hetzij de vrijheid van handel en nijverheid of de Economische en Monetaire Unie van België in het gedrang zouden brengen, hetzij bepaalde aan de federale overheid voorbehouden bevoegdheden met de voeten zouden treden, bijvoorbeeld het landbouwbeleid.

2.3.4.2.2.1 *Algemene bevoegdheidsbeperking van artikel 6, §1, VI, 3de lid BWHI:*

2.3.4.2.2.1.1 Economische en Monetaire Unie:

166. Het concept van de Economische en Monetaire unie (EMU) werd door het Arbitragehof geïntroduceerd in het arrest van 25 februari 1988²⁴⁹. De EMU is het institutionele kader van een uit deelgebieden opgebouwde economie, dat gekenmerkt wordt

²⁴⁸ Zie, bijvoorbeeld, de sectoriële delen van de *Codex Milieurecht*, Brugge, Die Keure, losbladig.

²⁴⁹ Arbitragehof nr. 47, 25 februari 1988, *B.S.* 17 maart 1988.

door een geïntegreerde markt (economische unie) en door de eenheid van de munt (monetaire unie). Het bestaan van een economische unie impliceert in de eerste plaats het vrije verkeer van goederen en productiefactoren tussen de deelgebieden van de Staat. Reeds in het arrest nr. 89/12 van 31 mei 1989²⁵⁰ stelde het Arbitragehof dat een verbod om milieuredenen, *in casu* een Waals besluit dat de storting op Waals grondgebied van afval afkomstig van andere gewesten verbod - niet op absolute en algemene wijze het storten van dergelijk afval in Wallonië mag verbieden, vermits dergelijk verbod strijdig zou zijn met de EMU.

167. De strijdigheid met de EMU van een verbod of beperking voortvloeiend uit regionale milieuwetgeving kwam opnieuw ter sprak in het arrest nr. 35/95 van 25 april 1995.²⁵¹ Het betrof een beroep tot vernietiging ingesteld tegen een aantal bepalingen van het Vlaamse decreet van 14 juli 1993 tot oprichting van het Grindfonds en tot regeling van de grindwinning.²⁵² De aangevochten bepalingen organiseerden onder meer de geleidelijke afbouw van grindwinning in Limburg. De eisers voerden, inter alia, aan dat dergelijke maatregel onverenigbaar was met het beginsel van de EMU. Het Hof besloot evenwel dat de EMU niet in het gedrang wordt gebracht door bepalingen die, met het oog op de bescherming van het leefmilieu, tot doel hebben bepaalde delfstoffen uit de economische kringloop uit te sluiten door de ontginning ervan te verbieden en er aldus de hoedanigheid van exploitatiegoederen aan te ontnemen.

2.3.4.2.2.1.2 Vrijheid van handel en nijverheid²⁵³:

168. In het genoemde arrest nr. 35/95 werd tevens door de verzoekers gesteld dat het grinddecreet geen rekening had gehouden met de algemene bevoegdheidsbeperking voortvloeiend uit het beginsel van vrijheid van handel en nijverheid. Het Hof repliceerde hierop met zijn geijkte formule dat de vrijheid van handel en nijverheid niet als een absolute vrijheid kan worden opgevat, en dat de Gewesten deze vrijheid slechts zouden schenden indien ze die vrijheid zouden beperken zonder dat daartoe enige noodzaak bestaat of indien die beperkingen totaal onevenredig zouden zijn met het nagestreefde doel of aan dat beginsel op zodanige wijze afbreuk zou doen dat de economische unie erdoor in het gedrang komt. *In casu* meende het Hof dat het Vlaams Gewest deze vrijheid niet op een onevenredige manier had beperkt.

169. Het Hof kwam een jaar later tot een verschillende conclusie in het arrest nr. 29/96 van 25 mei 1996,²⁵⁴ dat op prejudiciële verwijzing werd uitgesproken. De vraag werd door de feitenrechter gesteld of artikel 6 van de Ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 16 mei 1991 betreffende de strijd tegen geluidshinder in de rust- en woonruimten in Brussel de bevoegdheidsverdelende regels schond, in het bijzonder de inachtneming door de Gewesten van de vrijheid van handel en nijverheid, in zoverre het als overtreding bestempelde, de geluidshinder die door gelijk welke geluidsbron in de rust- en woonruimten wordt teweeg gebracht, dermate dat het de uitoefening van het beroep van aannemer op het Brusselse grondgebied onmogelijk maakte. Artikel 6 van de Ordonnantie stelde grenswaarden voor

²⁵⁰ *Amén.*, 1989, 107, met noot JADOT, B. en ORBAN DE XIVRY, E.

²⁵¹ Arbitragehof, 25 april 1995, nr. 35/95, *B.S.*, 24 mei 1995; *T.M.R.*, 1995, 477, met noot LAMBERT, C.

²⁵² *B.S.*, 14 oktober 1993.

²⁵³ Zie NEURAY, J.-F., "Le droit à l'environnement et la liberté du commerce et de l'industrie. Réflexions sur un nouveau conflit de normes," *R.U.L.B.*, 1995, 65; "Les libertés économiques et l'environnement," *Amén.*, 1996, 215-228.

²⁵⁴ Arbitragehof, 25 mei 1996, nr. 29/96, *A.A.*, 1996, 349-365; *Amén.*, 1996, 224, met noot WITMEUR, R.

geluidshinder vast, met name 3 dB(A) in de rustruimten en de ontspanningsruimten die een bijzondere geluidsdemping vergen, en 6 dB(A) in de woonruimten. Het Hof herhaalde dat de gewestgever beperkingen kan aanbrengen aan de vrijheid van handel en nijverheid, maar dat wel moet nagegaan worden of deze beperkingen niet onevenredig zijn. De analyse door het Hof van het evenredigheidsbeginsel is interessant te noemen.

170. Het Hof merkte op dat de Ministerraad van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest had betoogd dat het aanbrengen van een geluidsisolatie op het materieel van de bouwplaats en het gebruik van minder luidruchtig materieel het mogelijk zou maken de bij artikel 6 van de Ordonnantie toegestane overschrijdingsniveaus in acht te nemen. Het verzocht daarop bij beschikking de partijen aanvullende memories in te dienen omtrent:

- de gegrondheid, op het technische vlak, van de bewering (van verzoekster) dat bouwwerken waarbij gebruik wordt gemaakt van normale werktuigen onvermijdelijk geluidshinder met zich meebrengen die de bij Ordonnantie toegestane grenswaarden overschrijdt;
- de technische uitvoerbaarheid en de kosten van het aanbrengen van akoestische systemen op werktuigen van bouwplaatsen of het gebruik van vervangingswerktuigen en de weerslag van die oplossingen op het naleven van artikel 6.

Uit de deskundigenverslagen voor deze memories bleek dat de werktuigen en methoden die bij de uitvoering van sommige fasen worden gebruikt overschrijdingen veroorzaken die onvermijdelijk hoger zijn dan de toegestane, en dat er geen technisch middel bestaat om het door die werktuigen veroorzaakte geluid te verhinderen. De Ordonnantie plaatste de aannemers van bouwwerken aldus voor de keuze: ofwel afzien van de uitvoering van die werken, ofwel zich onvermijdelijk in een situatie van overschrijding plaatsen en zich blootstellen aan strafrechtelijke sancties. Het Hof besloot hieruit dat artikel 6, door de geluidsbronnen die technisch gezien niet aan de maxima kunnen voldoen, niet uit te sluiten, de vrijheid van handel en nijverheid op onevenredige wijze raakte, en de bevoegdheidsverdelende regels schond.

171. In het arrest nr. 81/97 van 17 december 1997 werd het Hof gevraagd uitspraak te doen omtrent een verzoek tot vernietiging van artikel 20 van het decreet van het Waalse Gewest van 27 juni 1996 betreffende de afvalstoffen,²⁵⁵ inter alia, wegens schending van de bevoegdheidsverdelende regels. Verzoekster argumenteerde dat artikel 20, in zoverre het aan de overheid het monopolie voorbehoudt om centra voor technische ingraving van huishoudelijke en inerte afvalstoffen te vestigen en te exploiteren, artikel 6, §1, VI BWHI schendt, vermits zij tot gevolg heeft dat de uitoefening van de exploitatieactiviteit van de centra voor technische ingraving materieel onmogelijk wordt, tenzij in het kader van een overeenkomst van onderaanneming.

172. Het Hof antwoordde genuanceerd. Volgens het Hof is de aangebrachte beperking op de vrijheid van handel en nijverheid niet klaarblijkelijk onevenredig, vermits de Waalse wetgever oordeelde dat enkel openbare overheden op lange termijn konden garanderen dat acties worden ondernomen om te vermijden dat terreinen die voor ingraving hebben gediend het leefmilieu schaden, en dat alle gebruikers gelijke toegang hebben tot de centra. Het Hof toonde niettemin enige sympathie voor de argumenten van verzoekster wanneer het stelde dat “[d]e decreetgever [...] wellicht [had] kunnen opteren voor een verstrenging van de bestaande politie- of bewakingsmaatregelen, wat had toegelaten de activiteiten van privé-

²⁵⁵ B.S., 2 augustus 1996.

ondernemingen beter te controleren, zonder de beginselen en vrijheden waarvan de inachtneming wordt gewaarborgd bij artikel 6, §1, VI, derde lid, van de bijzondere wet op een dergelijke wijze aan te tasten.” Het Hof benadrukte evenwel het marginaal karakter van de redelijkheidstoets en besloot dat het niet aan het Hof staat de keuze van de decreetgever af te keuren wanneer die is verantwoord door overwegingen die niet kennelijk onredelijk zijn.

2.3.4.2.2.2 *Aantasting van federale bevoegdheden:*

2.3.4.2.2.2.1 Landbouwbeleid:

173. In de arresten 19/97 en 42/97 werd het Arbitragehof gevraagd of de uitoefening door het Vlaams Gewest van haar bevoegdheden inzake leefmilieu een schending vormden van de bevoegdheidsverdelende regels, in het bijzonder deze betreffende het landbouwbeleid.

174. Het eerste arrest, nr. 19/97,²⁵⁶ werd op prejudiciële verwijzing door de Raad van State op 15 april 1997 uitgesproken. De vraag rees naar aanleiding van een bodemgeschil tussen de federale en Vlaamse regering betreffende het besluit van deze laatste van 24 mei 1995 betreffende de ophaling en de verwerking van dierlijk afval.²⁵⁷ Dit besluit beoogde de omzetting, wat het Vlaams Gewest betreft, van de richtlijn 90/667/EEG van 27 november 1990 tot vaststelling van gezondheidsvoorschriften voor de verwijdering en verwerking van dierlijke afval, voor het in de handel brengen van dierlijke afval en ter voorkoming van ziekteverwekkers in diervoeders van dierlijke oorsprong. De federale overheid had een beroep tot vernietiging van dit besluit bij de Raad van State ingediend. Deze formuleerde de volgende vraag: “[s]chendt het decreet van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen, inzonderheid hoofdstuk IV, afdeling 5, in uitvoering waarvan de Vlaamse regering bij besluit van 24 mei 1995 [...] de richtlijn 90/667/EEG omzet in het Vlaams Gewest op grond van de bevoegdheid van het Gewest inzake afvalstoffenbeleid, artikel 6, §1, II, 2°, [BWHI]?” De federale regering meende dat het hier geen afvalstoffenbeleidsrichtlijn betrof, doch wel een landbouwbeleidsrichtlijn. Volgens de federale regering bleek dit onder meer uit de rechtsgrondslag van de richtlijn, met name artikel 43 (gemeenschappelijk landbouwbeleid).

175. Het Hof zag dit anders. Ten eerste bracht het zijn arrest nr. 1/89 van 31 januari 1981²⁵⁸ in herinnering, waar het had gesteld dat het begrip ‘afvalstoffen’ - in overeenstemming met de definitie vervat in richtlijn 75/442/EEG - naar elke stof verwees waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen. Het wees erop dat niet uit de bevoegdheidsverdelende regels kon worden afgeleid dat dierlijk afval uitgesloten zou zijn.²⁵⁹ Ten tweede, het feit dat het afvalstoffenbeleid een rechtstreekse of onrechtstreekse weerslag kan hebben op het landbouwbeleid, volstond niet om te besluiten dat de Gewesten hun bevoegdheid zouden verliezen. Ten derde, de verwijzing in de aanhef van de richtlijn naar artikel 43 was op zich zonder weerslag op de krachtens artikel 39 G.W. vastgestelde verdeling van bevoegdheden. Het Hof besloot dan ook dat de bepalingen, onderwerp van de prejudiciële verwijzing, de bevoegdheidsverdelende regels niet schonden.

²⁵⁶ Arbitragehof, 15 april 1997, nr. 19/97, A.A., 1997, 241-255.

²⁵⁷ B.S., 9 oktober 1995.

²⁵⁸ B.S., 31 januari 1989.

²⁵⁹ Cf. Advies van de Raad van State, afdeling wetgeving, van 17 maart 1993,

176. Het decreet van het Vlaams Gewest van 20 december 1995 tot wijziging van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen²⁶⁰ - kortweg, het nieuwe mestdecreet - heeft, zoals bekend, nogal wat kwaad bloed gezet bij sommigen. Het decreet neemt een geheel van maatregelen die ertoe strekken de milieuverontreiniging ten gevolge van de overmatige uitspreiding van meststoffen te voorkomen of te verminderen door de productie en het gebruik van meststoffen, vooral van dierlijke oorsprong, onder controle te brengen en de mestoverschotten weg te werken. Meer in het bijzonder voert het een gunstregeling in voor gezinsveeteeltbedrijven omdat dit type bedrijven meer milieuvriendelijk is gebleken.²⁶¹ Het arrest 42/97 van 14 juli 1997²⁶² had betrekking op een verzoek tot vernietiging van dit decreet door een aantal “niet-gezinsveeteeltbedrijven” (sic). Verzoeksters riepen onder meer²⁶³ in dat het aangevochten decreet artikel 6, §1, V BWHI schond, doordat het onder het mom van een milieureglementering de bestaande landbouwstructuur hervormde en op onevenredige wijze de federale bevoegdheid inzake het landbouwbeleid doorkruiste.

177. Het Hof wees er allereerst opnieuw op dat de omstandigheid dat de door het decreet opgelegde verplichtingen een rechtstreekse of onrechtstreekse weerslag kunnen hebben op de landbouwsector, niet betekende dat de decreetgever zijn bevoegdheid had overschreden. De decreetgever zou zijn bevoegdheid slechts overschrijden indien de opgelegde beperkingen van die aard zouden zijn dat de federale wetgever in de onmogelijkheid zou verkeren om zijn bevoegdheden inzake het landbouwbeleid uit te oefenen. Het Hof meende dat dit in casu niet het geval was, vermits het beleid van de decreetgever ten gunste van gezinsveeteeltbedrijven ook door de federale wetgever werd nagestreefd, zoals bleek uit de wet van 4 februari 1987 betreffende de vestiging van industriële veeteeltbedrijven. Met ingang van 1 januari 2002 wordt het landbouwbeleid en de zeevisserij nagenoeg integraal overgedragen aan de gewesten²⁶⁴, hetgeen het aantal bevoegdheidsconflicten waarschijnlijk zal verminderen.

2.3.4.2.2.2 Politie over het wegverkeer:

178. Het arrest nr. 68/96 van 28 november 1996²⁶⁵ betrof een verzoek tot vernietiging van het decreet van het Waalse Gewest van 16 februari 1995 houdende wijziging van het Boswetboek met aan het Waals Gewest eigen bepalingen in verband met het openbaar verkeer in bossen en wouden.²⁶⁶ Dit decreet streefde een doelstelling van natuurbehoud na door de uitsluiting van motorvoertuigen van de wegen in artikel 194 van het decreet en door de bescherming van het boscossysteem in artikel 189 van het decreet. Verzoeksters baseerden drie van hun middelen op de bevoegdheidsverdelende regels. Het eerste middel daarvan biedt een interessante toepassing van de doctrine der impliciete bevoegdheden (artikel 10 BWHI). Verzoeksters stelden dat het decreet een verkeersreglementering invoerde voor voetgangers,

²⁶⁰ B.S., 30 december 1995.

²⁶¹ Voor een algemene bespreking van het nieuwe mestdecreet, zie DE BECKER, S., “De mestwetgeving in het Vlaams Gewest,” in *Milieurecht in België - Status Questionis 1997*, Deketelaere, K. (ed.), Brugge, Die Keure, 1997, 417-447.

²⁶² Arbitragehof, 14 juli 1997, nr. 42/97, B.S., 3 september 1997.

²⁶³ Er werd ook aangevoerd dat het decreet een onevenredige ingreep op de federale bevoegdheden inzake het prijs- en inkomensbeleid en handels-, vennootschaps-, of burgerlijk recht was, en bovendien niet de vrijheid van handel en nijverheid in acht nam. Het Hof veegde elk van deze argumenten van tafel.

²⁶⁴ Artikel 2 Bijzondere Wet van 13 juli 2001 houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen, B.S. 3 augustus 2001.

²⁶⁵ Arbitragehof, 28 november 1996, nr. 68/96, B.S., 18 december 1996.

²⁶⁶ B.S., 11 mei 1995.

fietsers, skiërs en hoeders van trek-, last- of rijdieren, alsmede bestuurders van motorvoertuigen op de openbare wegen in de bossen van het Waals Gewest, terwijl, enerzijds, de politie over het wegverkeer een federale bevoegdheid was gebleven en, anderzijds, de aanneming van het decreet niet noodzakelijk was in de zin van artikel 10 BWHI.

179. Het Hof was het ermee eens dat de gewestelijke bevoegdheid inzake natuurbehoud niet de bevoegdheid inhoudt om de regels van de algemene politie of de reglementering op het verkeer en het vervoer aan te nemen. De politie over het wegverkeer blijft een federale bevoegdheid, ook al moeten de gewestregeringen bij de totstandkoming ervan worden betrokken. Bijgevolg deed het aangevochten decreet afbreuk aan een federale bevoegdheid, met name in zoverre het de begrippen pad, weg en baan definieerde, de vervoerswijzen preciseerde die er toegang tot hebben en er de desbetreffende bebakening reglementeerde. Maar het Hof meende dat wel degelijk aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 10 BWHI was voldaan, en het Waals gewest terzake haar bevoegdheid kon putten uit deze bepaling. Enerzijds kon de Waalse regering het noodzakelijk achten het verkeer te regelen teneinde haar bevoegdheid inzake bossenbescherming uit te oefenen, en, anderzijds, leende de aldus geregelde aangelegenheid zich tot een gedifferentieerde behandeling en kon de bevoegdheidsoverschrijding als marginaal beschouwd worden.²⁶⁷ Het Hof vernietigde niettemin het decreet in zoverre het toepasselijk was op delen van bossen die op het grondgebied van meerdere Gewesten gelegen zijn, vermits de Waalse regering niet het vereiste voorafgaandelijke overleg met de andere Gewesten had gepleegd.

2.3.4.3 Hoedanigheidseisen:

2.3.4.3.1 Overzicht:

180. De categorie van hoedanigheidseisen overlapt gedeeltelijk met deze van verboden en beperkingen, in de mate dat product-, productie- en emissie-eisen precies onder de vorm van verboden en beperkingen kunnen worden opgelegd. Dezelfde opmerking die daar werd gemaakt, geldt nu dus onverminderd: voor een overzicht van de talloze technische hoedanigheidseisen in het Belgische, federale en regionale, positief recht, wordt verwezen naar de daartoe bestemde encyclopedische publicaties.²⁶⁸

2.3.4.3.2 Bevoegdheidsrechtelijke aspecten:

181. Milieukwaliteitseisen (“quality standards”), productie-eisen (“process standards”), en emissie-eisen (“emission standards”) vallen normaliter onder de gewestelijke bevoegdheid inzake leefmilieu. Dit geldt tevens voor blootstellingseisen, tenzij in zoverre zij betrekking hebben op de arbeidsbescherming of ioniserende stralingen. Deze categorieën van hoedanigheidseisen zijn steeds plaatsgebonden en zullen doorgaans weinig aflijningsproblemen inzake bevoegdheidsverdeling opleveren. De afbakening van de federale

²⁶⁷ Het Hof steunt deze laatste conclusie op het feit dat de gecoördineerde wetten betreffende de politie over het wegverkeer reeds in de mogelijkheid voorzagen voor de Minister van Landbouw om aanvullende reglementen vast te stellen voor de voor het openbaar verkeer openstaande wegen in staatsbossen, natuur- en bosreservaten, zodat reeds voor de aanneming van het Waalse decreet in een specifieke reglementering van het verkeer op de openbare wegen in de bossen was voorzien.

²⁶⁸ Bijvoorbeeld DE PUE, E, LAVRYSEN, L, STRYCKERS, P., *Milieuzakboekje*, Deurne, Kluwer, 1998, 804 p.; *Juridisch Milieucompodium*, Kluwer Editorial, Deurne, losbladig.

productnormeringsbevoegdheid is niet eenvoudig gebleken. In de volgende paragrafen gaan we daarom enkel op deze laatste categorie dieper in.

182. De Europese ervaring heeft geleerd dat een verscheidenheid aan productnormen een belemmering voor de intra-communautaire handel kan vormen en tot concurrentievervalsingen aanleiding kan geven binnen de Gemeenschap. In het Belgisch staatsbestel bestaat op nationaal niveau een gelijkaardig risico wat betreft het intergewestelijke handelsverkeer: indien de Gewesten elk verschillende productnormen aannemen, komt het vrij verkeer van productiefactoren mogelijk in het gedrang. Vandaar dat het exclusief toekennen van de productnormeringsbevoegdheid aan de federale overheid noodzakelijk wordt geacht om de Economische en Monetaire Unie van België te vrijwaren. Het is echter bijzonder moeilijk gebleken om het begrip productnormering adequaat te definiëren, en, daarmee samenhangend, de federale productnormeringsbevoegdheid af te bakenen, derwijze dat de overheveling van de bevoegdheden inzake leefmilieu naar de Gewesten niet minstens gedeeltelijk wordt teniet gedaan. Drie momenten zijn determinerend geweest in dit opzicht: de arresten nr. 47 van 25 februari en nr. 55 van 26 mei 1988 van het Arbitragehof,²⁶⁹ de Bijzondere Wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur, en de arresten nrs. 3-4-5-6-7-8-9-10/95 van het Arbitragehof (de zogenaamde “milieutaksarresten”).

183. In de eerste twee genoemde arresten werd het Hof door de federale regering verzocht om uitspraak te doen over bepalingen van respectievelijk het Decreet van het Waalse Gewest van 7 oktober 1985 inzake de bescherming van het oppervlaktewater tegen vervuiling²⁷⁰ en het Decreet van het Vlaamse Gewest van 2 juli 1981 betreffende het beheer van afvalstoffen.²⁷¹ Vooral het tweede arrest gaat nader in op de definitie van productnormen. Het betrof hier artikel 65 van het Vlaamse afvalstoffendecreet, dat artikel 3, §2 van de wet van 26 maart 1971 ophief. Deze bepaling vormt de wettelijke basis voor de Koning om productnormen uit te vaardigen ter voorkoming van de verontreiniging van de oppervlaktewateren. De federale regering stelde dat de opheffing van deze bepaling door en voor het Vlaamse Gewest de invoering van nieuwe algemene en sectoriële normen door de federale overheid verhinderde en bijgevolg de bevoegdheidsverdelende bepalingen schond. Op grond van het toenmalige artikel 6, §1, II, 1° BWHI kon de decreetgever immers productnormen uitvaardigen, doch slechts met inachtneming van de algemene en sectoriële normen die door de nationale overheid werden opgelegd. Het Hof volgde deze stelling, en ging daartoe nader in op de definitie van productnormen. Het Hof stelde dat het begrip “normen” van het toenmalige artikel 6, §1, II, 1° BWHI geen synoniem was van “alle materiële rechtsregels,” maar moest begrepen worden in de zin van “technische normen” met juridische draagwijdte. Productnormen vormden een subcategorie van deze technische normen. Het Hof omschreef productnormen als “normen die bepalen welk niveau van verontreiniging of hinder niet mag worden overschreden in de samenstelling of bij de emissie van een product, of die specificaties bevatten over de eigenschappen, de wijze van gebruik, de beproevingsmethoden, het verpakken, het merken, het etiketteren van producten.”

²⁶⁹ Arbitragehof, 25 februari 1988, nr. 47, *B.S.*, 17 maart 1988; Arbitragehof, 26 mei 1988, nr. 55, *B.S.*, 18 juni 1988. Zie VANDERVEEREN, C., “Over leefmilieu en fiscaliteit in het raam van de Economische en Monetaire Unie,” *R.W.*, 1988-89, 345.

²⁷⁰ *B.S.*, 10 januari 1986.

²⁷¹ *B.S.*, 25 juli 1981.

184. Zoals reeds vermeld, heeft de bijzondere wet van 16 juli 1993 van productnormering een exclusief federale bevoegdheid gemaakt. Uit de voorbereidende werken bleek evenwel de vrees van de bijzondere wetgever dat de gewestelijke bevoegdheden inzake afvalstoffenbeleid en hinderlijk inrichtingen via een extensieve interpretatie van de definitie van “productnormen” van het Arbitragehof zouden worden uitgehold. Vermits dit niet de bedoeling was van de wetgever, voerde zij, ter verduidelijking, hetvolgende onderscheid in, dat echter niet in de tekst van de bijzondere wet zelf werd overgenomen:²⁷² milieunormen waaraan een product moet voldoen *bij het op de markt brengen ervan* zijn productnormen, en dus federale bevoegdheid; milieunormen die inwerken op een product *nadat het reeds op de markt werd gebracht* zijn geen productnormen, en dus, in beginsel, gewestelijke bevoegdheid. Hieruit volgde dan volgens de bijzondere wetgever dat volgende maatregelen géén productnormen uitmaakten:

- alle maatregelen ter bevordering van preventie van verpakkingsafval, hergebruik van verpakkingen en recyclage van verpakkingsafval, die ingrijpen nadat de verpakking samen met het verpakte product op de markt is gebracht; deze behoren tot de exclusieve gewestelijk bevoegdheid inzake afvalstoffenbeleid; de bijzondere wetgever noemde als voorbeelden het opleggen van een terugnameplicht aan bepaalde producenten van verpakkingsafval en het invoeren van een statiegeldregeling
- het vaststellen van normen waaraan afvalstoffen moeten voldoen om als secundaire grondstoffen te kunnen worden aangewend in productieprocessen of bij andere nuttige toepassingen; deze behoren eveneens tot de gewestelijke bevoegdheid inzake afvalstoffenbeleid;
- alle maatregelen met betrekking tot het gebruik van bepaalde stoffen en producten in vaste inrichtingen en de emissie van stoffen door dergelijke inrichtingen; deze blijven tot de gewestelijke bevoegdheid inzake hinderlijke inrichtingen behoren;

Op grond van dit onderscheid moest volgens de bijzondere wetgever wél tot de federale bevoegdheid inzake productnormering worden gerekend:

- milieukeuren zoals geregeld door Verordening 880/92/EEG; de bijzondere wetgever merkte op dat het weliswaar niet evident is dat het hier om een productnorm in de zin van het arrest nr. 55 van het Arbitragehof zou gaan, vermits een milieukeur geen “norm *sensu stricto*” is; het was echter volgens hem vanuit het oogpunt van de EMU noodzakelijk om één enkele, federale instantie te belasten met de toekenning van de milieukeur.
- productheffingen die bedoeld zijn om de consumptie van bepaalde milieu-onvriendelijke producten tegen te gaan, zoals de milieutaksen; de bijzondere wetgever noteerde opnieuw dat productheffingen strikt genomen niet onder de geciteerde definitie van het Arbitragehof vielen, maar dat zij in de visie van de bijzondere wetgever toch tot het domein van de productnormering moesten gerekend worden; deze heffingen hebben immers niet betrekking op effluënten of afvalstoffen, zoals het geval is voor de gewestelijke milieuheffingen, maar op producten, en bovendien is het belastbaar feit het op de markt brengen van deze producten, en niet de emissie of verwijdering ervan in het leefmilieu.

Bijgevolg was de definitie van productnormering die de bijzondere wetgever in 1993 voor ogen had, zowel enger als ruimer dan die van het arrest nr. 55.²⁷³

185. Het Arbitragehof, in zijn uitvoerig becommentarieerde arresten van 2 februari 1995,²⁷⁴ nam dit niet-geschreven - tenzij dan in de voorbereidende werken - onderscheid evenwel niet

²⁷² *Gedr. St.*, Kamer, 1992-93, 1063/7, p. 36-37.

²⁷³ *Ibid.*, 38.

over. De arresten betroffen telkens verzoeken tot vernietiging van de ecotakswetgeving, zoals vervat in de bepalingen van de gewone wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur. De verzoeksters argumenteerden dat de ecotakswetgeving, door doelstellingen van milieubescherming en preventief afvalbeleid na te streven, de gewestelijke bevoegdheden inzake leefmilieu en afvalstoffenbeleid had geschonden. Volgens hen kon de aangevochten wetgeving niet gegrond worden op de federale belastingbevoegdheid van artikel 170, §2 G.W., noch op de federale productnormeringsbevoegdheid van artikel 6, §1, II, 2de lid, 1° BWHI. De federale regering betoogde, conform met de geest van de bijzondere wetgever, dat de ecotaksen wel konden ingevoerd worden op grond van de productnormeringsbevoegdheid.

186. Volgens het Arbitragehof bestaat er tussen milieutaksen en productnormen een wezenlijk verschil, ook al streven zij een soortgelijke doelstelling na. Productnormen zijn luidens de nieuwe definitie van het Hof “regels die *op dwingende wijze* bepalen aan welke eisen een product moet voldoen, bij het op de markt brengen, onder meer ter bescherming van het milieu. Zij bepalen met name welk niveau van verontreiniging of hinder niet mag worden overschreden in de samenstelling of bij de emissies van een product, en kunnen specificaties bevatten over de eigenschappen, de beproevingsmethoden, het verpakken, het merken en het etiketteren van producten.” Het is dit dwingend karakter van productnormen dat hen zou onderscheiden van milieutaksen: beide streven een gedragswijziging na, doch op een verschillende manier. Productnormen zijn dwingende voorschriften waaraan producten moeten beantwoorden, terwijl milieutaksen op de prijs van producten inwerken, bij wege van een specifieke belasting, zodat producenten en verbruikers gestimuleerd worden om over te schakelen naar voor het milieu minder schadelijke alternatieven. De milieutaks is een belasting die de federale staat kon heffen op grond van artikel 170 §2 G.W.. Daar de federale wetgever hiermee evenwel gewestelijke bevoegdheden betreft - leefmilieu en afvalstoffenbeleid - moet hij erover waken dat hij de uitoefening door de gewesten van hun bevoegdheden “niet onmogelijk of overdreven moeilijk” maakt.

187. Het blijkt dus dat het Arbitragehof expliciet wenst in te gaan, alleszins ten dele, tegen de bedoelingen van de bijzondere wetgever. Op basis van de definitie van het Hof moeten productheffingen en milieukeuren, en elke andere productregeling die op niet-dwingende wijze ingrijpt voor het product wordt op de markt gebracht, een andere rechtsgrondslag vinden dan deze van de productnormering. Het Hof paste zijn definitie wel aan aan het door die wetgever ingevoerde criterium van het op de markt brengen van een product, maar liet na dit criterium nader te specificeren²⁷⁵. De definiëring van het begrip productnorm is een heikele kwestie. Ook in de wet van 21 december 1998 betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid²⁷⁶ is geen definitie opgenomen. De reden daartoe was dat de gewone wetgever zich terzake onbevoegd achtte. Dergelijke bevoegdheid komt volgens de opstellers van de wet enkel de bijzondere wetgever toe.

²⁷⁴ Zie, bijvoorbeeld, DEKETELAERE, K., “Naar een nieuw federaal fiscaal milieubeleid via de rechtspraak van het Arbitragehof inzake milieutaksen,” *Mil.Inf.*, 1995, nr. 3, 1-8; HEYMAN, J., “Milieufiscaal optreden van de federale overheid versus gewestelijk milieubeleid - Kanttekeningen rond een aantal “ecotaks-arresten,” *T.M.R.*, 1995, 239; MISONNE, D., “La jurisprudence de la Cour d’Arbitrage en matière d’écotaxes,” *Amén.*, 1995, 151-165; VANNIEUWENHOVE, J., “De milieutaksen voor het Arbitragehof,” *A.J.T.*, 1994-95, 558-563.

²⁷⁵ Zie hierover uitgebreid de bespreking in deze studie van de milieutaksen.

²⁷⁶ B.S. 11 februari 1999.

2.3.5 Marktconforme regulering:

2.3.5.1 Handhavingsprikkel:

2.3.5.1.1 Sancties:

2.3.5.1.1.1 Overzicht:

188. Twee soorten sancties moeten worden onderscheiden: administratieve sancties en strafsancties. Een administratieve sanctie is een maatregel die door een administratieve overheid getroffen wordt om de niet-naleving van een publiekrechtelijk voorschrift te bestraffen.²⁷⁷ De belangrijkste administratieve sancties zijn: intrekking of schorsing van de vergunning, wijziging van de vergunningsvoorwaarden, voorlopige sluiting van de onderneming, stillegging van de werken, verzegeling van de toestellen, ambtshalve verwijdering van afvalstoffen, ambtshalve sanering en administratieve geldboetes. Strafsancties daarentegen nemen de vorm aan van een gevangenisstraf, een geldboete, verbeurdverklaring, verplichte verwijdering of tijdelijke en definitieve sluiting van de onderneming. Administratieve sancties onderscheiden zich van de strafrechtelijke in meerdere opzichten: administratieve sancties kunnen worden opgelegd onafhankelijk van elke strafsanctie; zij worden niet opgenomen in het strafregister; de rechtshandeling waarbij een administratieve sanctie wordt opgelegd, kan, in beginsel - tenzij de wetgever aan de hoven en rechtbanken bevoegdheid geeft om over de bezwaren van de betrokkenen uitspraak te doen - op grond van artikel 14 van de Gecoördineerde wetten op de Raad van State bestreden worden.²⁷⁸ Zowel administratieve als strafrechtelijke sancties vindt men terug in tal van federale en gewestelijke wetgeving strekkende tot de bescherming van het leefmilieu.

2.3.5.1.1.2 Bevoegdheidsrechtelijke aspecten:

189. Heel wat inkt is reeds gevloeid omtrent het kwalificatieprobleem ten aanzien van administratieve geldboeten: deze vertonen duidelijke kenmerken van een strafsanctie, namelijk een strafrechtelijke geldboete, doch genereren verschillende rechtsgevolgen in vergelijking met deze laatste. De vraag of een boete als een administratieve dan wel een strafrechtelijke sanctie moet begrepen worden is onder meer van belang voor de bepaling van de bevoegde overheid en de rechtsgrondslag waarop deze de betrokken sanctie kan opleggen. Zoals reeds hoger besproken beschikken de Gewesten sinds 1980 over de bevoegdheid om de niet-naleving van hun decreten strafbaar te stellen, en sinds 1993 kunnen zij dit doen met andere dan de in Boek I van het Strafwetboek opgenomen strafbepalingen. Indien een administratieve boete moest gekwalificeerd worden als een strafsanctie, waren de gewesten tot 1993 onbevoegd om deze vast te stellen.²⁷⁹ Immers, vermits de administratieve boete niet als één van de strafbepalingen is opgenomen in Boek I van het Strafwetboek, kon ze voor 1993 in de lezing van het Arbitragehof niet ingepast worden in artikel 11 BWHI 8 augustus 1980.²⁸⁰ Zoals besproken kunnen zij dit nu wel mits voorafgaand eensluidend advies van de ministerraad.

²⁷⁷ MAST, M. en DUJARDIN, J., *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Deurne, Kluwer, 1996, 15 v.

²⁷⁸ BOES, M. en DEKETELAERE, K., "Administratieve sancties," in ICHM, *o.c.*, 716 v.

²⁷⁹ HEYMAN, J., "Een omstreden probleem in het milieurecht: de kwalificatie van de administratieve geldboete," *T.M.R.*, 1995, 319.

²⁸⁰ ALEN, A., *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Deurne, Kluwer, 1995, nr. 379, noot 68.

190. Aldus zal de kwalificatievraag betreffende administratieve geldboeten ten aanzien van de bevoegdheidsvraag nog op tweeërlei wijze relevant zijn. Enerzijds, wat betreft administratieve sancties vervat in decreten aangenomen voor de inwerkingtreding van de bijzondere wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur, zal de kwalificatie van een administratieve boete als strafsanctie tot de onbevoegdheid van de gewestwetgever leiden. Anderzijds, indien administratieve sancties opgenomen in gewestelijke wetgeving daterend van na die datum dienen gekwalificeerd te worden als strafsancties, zullen zij nietig zijn omdat ze normaliter niet aan het voorafgaandelijk advies van de ministerraad zijn voorgelegd geweest, wat de schending van een op nietigheid voorgeschreven vormvoorschrift uitmaakt.

191. Een belangwekkend arrest terzake werd door het Arbitragehof gewezen op 2 maart 1995.²⁸¹ Een prejudiciële vraag werd gesteld naar de verenigbaarheid van artikel 47 bis, §1 van het Vlaamse decreet betreffende het beheer van afvalstoffen - in de versie voor het wijzigend decreet van 20 december 1989 - met de bevoegdheidsverdelende regels. Deze bepaling luidde dat voor iedere overtreding van de verplichting om aan de afvalstoffenheffing te voldoen, een administratieve geldboete gelijk aan het dubbel van de ontdoken of niet tijdig betaalde heffing wordt opgelegd. Volgens de belastingplichtige verweerder in het bodemgeschil ging het hier niet om een administratieve, maar wel een strafrechtelijke sanctie, waartoe de Gewesten bij de aanneming van het decreet - voor 1993 - niet bevoegd waren. Het Hof volgde deze stelling evenwel niet, maar stelde dat de bevoegdheid om belastingverhogingen te bepalen inherent is aan de grondwettelijke belastingbevoegdheid van de Gewesten zodat deze laatste geen strafsancties zijn en niet onder artikel 11 BWHI vallen.²⁸² Het besloot dat uit artikel 11 BWHI niet kan worden afgeleid dat de bijzondere wetgever, door aan de Gewesten de bevoegdheid toe te wijzen om strafbepalingen aan te nemen, hun impliciet de bevoegdheid zou hebben ontnomen om in belastingverhogingen te voorzien. Bovendien heeft volgens het Hof de kwalificatie van een administratieve geldboete als strafrechtelijk in de zin van artikel 6 van het Europees verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) niet tot gevolg dat die boete in de Belgische wetgeving van strafrechtelijke aard zou zijn.

192. Deze beslissing van het Arbitragehof betekent evenwel geenszins dat in de toekomst geen enkele administratieve sanctie als een strafsanctie zou gekwalificeerd worden. Ten eerste lijken een groot deel van de rechtsleer en de afdeling wetgeving van de Raad van State meer en meer geneigd te zijn administratieve sancties met strafsancties gelijk te stellen.²⁸³ Ten tweede dient met HEYMAN erop gewezen dat “[w]at op milieuheffingen toepasbaar is, evident niet automatisch [geldt] voor andere vormen van administratieve boeten. Het zou best kunnen dat een administratieve boete in een ander kader en opgelegd krachtens een andere wetgeving - terecht - zal beoordeeld worden als een strafmaatregel.”²⁸⁴

2.3.5.1.2 Financiële zekerheden:

²⁸¹ Arbitragehof, 22 maart 1995, nr. 18/95, *B.S.*, 11 mei 1995.

²⁸² Zie ook de arresten nrs. 2 en 3/94 van 13 januari 1994.

²⁸³ Zie, bijvoorbeeld, ALEN, A., “Administratieve geldboeten: hun internationaal- en internrechtelijke kwalificatie,” in *Liber Amicorum G. Baeteman*, Kluwer, Deurne, 1996, 369-421; “De afdeling wetgeving van de Raad van State. Enkele kanttekeningen bij haar adviespraktijk,” in *Publiek recht, ruim bekeken. Opstellen aangeboden aan Prof. J. Gijssels*, Antwerpen, Maklu, 1994, 24 v.

²⁸⁴ HEYMAN, J., *l.c.*, 326.

2.3.5.1.2.1 Overzicht:

193. Om de kans te verkleinen dat milieuschade niet kan worden vergoed ingevolge een gebrek aan financiële middelen bij de vervuiler, voorziet bepaalde wetgeving in de verplichting tot het stellen van financiële zekerheden. Dit is bijvoorbeeld het geval voor artikel 5 van het Vlaams besluit van 27 april 1994 houdende nadere regelen betreffende de invoer en uitvoer van afvalstoffen²⁸⁵, artikel 8 van het Besluit van de Waalse Regering van 9 juni 1994 tot toepassing van Verordening (EEG) nr. 259/93 van de Raad van 1 februari 1993 betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Gemeenschap²⁸⁶, en artikel 5 van het besluit van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de invoer en uitvoer van afvalstoffen²⁸⁷. Alle besluiten werden genomen ter uitvoering van verordening 259/93/EG betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Gemeenschap²⁸⁸. Deze bepalingen leggen aan de kennisgever, in geval van uitvoer, en aan de ontvanger, in geval van invoer, de verplichting op om een bankgarantie te stellen of een verzekering te sluiten ter dekking van de kosten van het vervoer en van de verwijdering of nuttige toepassing. In het Vlaams Gewest bepaalt het Bodemsaneringsdecreet in een aantal gevallen een verplichting tot het stellen van financiële zekerheden om potentiële insolventheidsrisico's van de saneringsplichtige te vermijden.²⁸⁹ Volgens artikelen 29 en 33 van het decreet - respectievelijk voor actuele/gemengde en historische verontreiniging - is de persoon die overgaat tot sanering gehouden tot het stellen van financiële zekerheden op verzoek van de OVAM tot waarborg van zijn verbintenis tot bodemsanering en zijn potentiële aansprakelijkheid. Ook zal de overdrager van een risico-grond die deze grond wil overdragen zonder deze vooraf te saneren, krachtens artikel 38-39 van het decreet gehouden zijn tot het stellen van financiële zekerheden. De artikelen 38-43 van het VLAREBO vullen deze verplichting nader in. Het Waalse afvalstoffendecreet van 27 juni 1996²⁹⁰ bepaalt dat het stellen van financiële zekerheden in vijf hypothesen kan vereist zijn: in het kader van een toelating, een vervoer van afvalstoffen, veiligheidsmaatregelen, administratieve sancties en straf- of burgerrechtelijke vervolgingen.²⁹¹ Het interregionale samenwerkingsakkoord tussen het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval van 30 mei 1996²⁹² bevat tevens verplichtingen tot het stellen van financiële zekerheden. Overeenkomstig artikel 11 van het akkoord moet een financiële zekerheid worden gesteld door de erkende organismen voor wat betreft huishoudelijk verpakkingsafval bij de Interregionale Verpakkingscommissie, ten voordele van de rechtspersonen van publiek recht die voor hun respectievelijke grondgebied verantwoordelijk zijn voor de inzameling van huishoudelijke afvalstoffen. De Interregionale Verpakkingscommissie bepaalt de hoogte van de te stellen zekerheden in haar

²⁸⁵ B.S., 6 mei 1994.

²⁸⁶ B.S., 29 juli 1994.

²⁸⁷ B.S., 10 november 1994.

²⁸⁸ Pb., 6.2.1993, L 30/1.

²⁸⁹ Zie hierover PAELINCK, T., "De verplichting tot het stellen van financiële zekerheden bij de uitvoering van bodemsaneringswerken," in *Het decreet betreffende de bodemsanering*. LeuVeM nr. 7, DEKETELAERE, K. (ed.), Brugge, Die Keure, 1995, 145-157; RYCKBOST, D. en DELODDERE, S., *Bodemsanering in Vlaanderen*, Deurne, Kluwer, 1997, 167-181.

²⁹⁰ B.S., 2 augustus 1996.

²⁹¹ Hierover uitgebreid: MOERYNCK, P., "Les régimes des sûretés financières et les règles particulières d'indemnisation des dommages," in *De nouvelles règles en matière de déchets*, CEDRE (ed.), Brugge, Die Keure, 1997, 167-190.

²⁹² B.S., 5 maart 1997.

erkenningsbeslissing. Zij kunnen gesteld worden bij de Deposito- en Consignatiekas of door middel van een bankgarantie. Het weze tenslotte genoteerd dat het ontwerp decreet milieubeleid van de ICHM in een algemene regeling inzake financiële zekerheden en de oprichting van een Waarborgkas Milieuschade voorziet.²⁹³

2.3.5.1.2.2 *Bevoegdheidsrechtelijke aspecten:*

194. De verplichting om een financiële zekerheid te stellen lijkt tot weinig bevoegdheidsrechtelijke problemen aanleiding te kunnen geven.

2.3.5.2 *Aansprakelijkheidsregels:*

2.3.5.2.1 **Overzicht**²⁹⁴:

195. Civielrechtelijke aansprakelijkheid voor milieuschade kan twee vormen aannemen: fout-aansprakelijkheid en risico-aansprakelijkheid. Het gemeenrechtelijke stelsel van de fout-aansprakelijkheid wordt gegrond op artikel 1382 B.W. en wordt gevestigd door drie elementen: fout, schade en causaal verband. Een aantal wetten en decreten voorzien evenwel in een stelsel van objectieve aansprakelijkheid, d.w.z. aansprakelijkheid die wordt gevestigd ook al beging de aansprakelijke geen enkele fout. Dit kan de vorm aannemen van aansprakelijkheid voor rechtmatige daad, enerzijds, en risico-aansprakelijkheid, anderzijds. In het geval van aansprakelijkheid voor rechtmatige daad, volstaat het voor het slachtoffer te bewijzen dat de schade het gevolg is van verweerders gedraging - ook al was deze niet foutief - en dat de schade en haar oorzaak binnen het toepassingsgebied van de bijzondere regeling vallen. Zo verplicht artikel 544 B.W. volgens het Hof van Cassatie de eigenaar van een onroerend goed die door een niet-foutief feit het evenwicht verbreekt dat tot stand is gekomen tussen naburige eigendommen door aan een naburige eigenaar een stoornis op te leggen die de maat van de gewone buurschapsnadelen overschrijdt tot een rechtmatige en passende compensatie waardoor het verbroken evenwicht hersteld wordt (zogenaamde evenwichtsleer).²⁹⁵ Zo ook hebben een aantal bijzondere wetten aansprakelijkheden voor rechtmatige daad ingevoerd. Kunnen vermeld worden, de aansprakelijkheid van de mijnconcessiehouder voor mijnschade,²⁹⁶ de aansprakelijkheid van de exploitant van grondwaterwinningen en van de bouwheer van openbare of private werken die de daling van een grondwaterlaag veroorzaken voor de bovengrondse schade,²⁹⁷ de aansprakelijkheid van de exploitant van pijpleidingen voor vervoer van gasachtige producten, en van de exploitant van ondergrondse bergruimten in situ bestemd voor het opslaan van gas.²⁹⁸ In het geval van risico-aansprakelijkheid moet het slachtoffer zelfs niet meer bewijzen dat de schade veroorzaakt werd door een al dan niet foutieve gedraging van verweerder. Zo is de bewaker van een gebrekkige zaak op grond van artikel 1384 B.W. aansprakelijk voor de schade die door het gebrek van de zaak veroorzaakt wordt. Zo ook voerden bijzondere wetten risico-aansprakelijkheidsregelingen in. Kunnen genoemd worden: de aansprakelijkheid van de

²⁹³ ICHM, *o.c.*, 917 v.

²⁹⁴ Zie BOCKEN, H., RYCKBOST, D. en DELODDERE, S., *Herstel van schade door milieuverontreiniging*, in ICHM, *op.cit.*, 847 v.

²⁹⁵ H.v.C., 6 april 1960, *Pas.*, 1960, I, 920.

²⁹⁶ Art. 58 van de bij K.B. van 13 september 1919 gecoördineerde wetten op de mijnen, graverijen en groeven;

²⁹⁷ Wet van 10 januari 1977; decreet Vlaams Gewest van 24 januari 1984 (*B.S.*, 5 juni 84); decreet Waals Gewest van 11 oktober 1985.

²⁹⁸ Wet van 12 april 1965 (*B.S.*, 7 mei 1965).

producent van giftig afval voor alle schade veroorzaakt door dit afval,²⁹⁹ de aansprakelijkheid van de eigenaar van verontreinigende producten voor de kosten van opruimingswerken uitgevoerd door civiele bescherming en brandweer,³⁰⁰ de aansprakelijkheid van de eigenaar van een olietanker voor schade door verontreiniging van de zee door olie,³⁰¹ de aansprakelijkheid van de exploitant van kerncentrales en kernschepen voor schade veroorzaakt door een kernongeval,³⁰² de aansprakelijkheid van de exploitant of de eigenaar voor de verontreinigde grond waarop zijn inrichting gevestigd is of waarvan hij eigenaar is.³⁰³

2.3.5.2.2 Bevoegdheidsrechtelijke aspecten:

196. Het gemeen recht inzake contractuele en delictuele aansprakelijkheid behoort tot de residuaire bevoegdheid van de federale overheid. De vraag is aldus gerezen of de Gewesten een van het gemeen recht afwijkende aansprakelijkheidsregeling voor milieuschade kunnen invoeren zonder de bevoegdheidsverdelende regels te schenden. De Raad van State heeft terzake reeds een aantal malen voor de laatste hervorming van 1993 een negatief advies uitgebracht.³⁰⁴ De problematiek kwam een enkele keer aan bod in het arrest nr. 58/94 van het Arbitragehof, precies op prejudiciële verwijzing door de Raad van State. Deze had een prejudiciële vraag aan het Hof gericht betreffende artikel 21, §2 (c) van het afvalstoffendecreet van 2 juli 1981. Dit artikel bepaalde³⁰⁵ dat de OVAM ambtshalve de afvalstoffen van een onderneming kan verwijderen die een risico inhouden voor het leefmilieu en de volksgezondheid en de verontreinigde bodems kan saneren ingeval na ingebrekestelling de ingebrekegestelde heeft nagelaten de opgelegde maatregelen te treffen binnen de opgelegde termijn. De ambtshalve verwijdering of sanering vond dan plaats op kosten van de ingebrekeblijvende. De bodemrechter stelde de vraag of deze bepaling, in de mate dat het een objectieve aansprakelijkheid invoerde en aldus fundamenteel afweek van de aansprakelijkheidsregeling van het B.W., de bevoegdheidsverdelende regels schond.

197. Het arrest van het Arbitragehof biedt hierop echter geen antwoord. Volgens het Arbitragehof moet de betwiste bepaling immers niet als een aansprakelijkheidsregeling, doch wel als een politie maatregel worden beschouwd om te voorkomen dat schade zou ontstaan of verder zou worden aangericht, en was het Gewest in het kader van haar bevoegdheden inzake leefmilieu, bevoegd om dergelijke bepaling aan te nemen. Het Hof besloot dat, “[g]ezien de draagwijdte van artikel 21, §2 (c) [...], er niet is afgeweken van de regels van gemeen recht inzake burgerlijke aansprakelijkheid.” In een kritische annotatie bij het arrest schrijft BOCKEN³⁰⁶ dat het Hof in zijn analyse een belangrijk onderscheid uit het oog is verloren, met name tussen de uitvoering van de politie maatregel zelf en de terugvordering door OVAM van de saneringskosten. Dit laatste geschiedt volgens hem wel degelijk langs het aansprakelijkheidsrecht.

²⁹⁹ Art. 7 van de wet van 22 juli 1974 .

³⁰⁰ Art. 85 van de wet van 24 december 1976.

³⁰¹ Wet van 20 juli 1967.

³⁰² Wet van 22 juli 1985.

³⁰³ Decreet van 22 februari 1995 betreffende de bodemsanering.

³⁰⁴ Zie, bijvoorbeeld, R.v.St., 28 november 1983, *Doc. Parl.*, Cons. Rég. W., 1983-84, nr. 170/1.

³⁰⁵ De bepaling werd opgeheven door het decreet van 20 april 1994 (*B.S.*, 29 april 1994), uitgezonderd wat betreft de ambtshalve saneringen waarvan de uitvoering is aangevangen voor 7 mei 1994.

³⁰⁶ BOCKEN, H., “Het arrest nr. 58 van 14 juli 1994 van het Arbitragehof en de bevoegdheid van de Gewesten om aansprakelijkheidsregelen uit te vaardigen,” *T.M.R.*, 1995, 312.

198. De vraag of de Gewesten een eigen, afwijkende aansprakelijkheidsregeling kunnen invoeren voor milieuschade blijft dus na het arrest van 1994 open. BOCKEN is ervan overtuigd dat dit, althans wat de aangevochten bepaling in het arrest nr. 58 betreft, kan binnen het huidige grondwettelijk bestel, hetzij rechtstreeks op grond van de toegewezen bevoegdheden inzake leefmilieu, hetzij op grond van de leer der impliciete bevoegdheden.³⁰⁷ Hij grondt dit onder meer op het feit dat de betrokken bepaling, zoals geïnterpreteerd door het Arbitragehof, nauw aanleunt bij artikel 1384 B.W. Anderen zien evenwel een substantieel verschil tussen beide aansprakelijkheidsregimes.³⁰⁸ Bovendien blijft de vraag of deze redenering ook nog zou opgaan voor de hypothese van een meer algemene aansprakelijkheidsregeling dan degene voorwerp van het besproken arrest. De vraag is uiteraard niet zonder relevantie, gezien het stelsel van objectieve aansprakelijkheid dat de hoeksteen vormt van het Vlaamse bodemsaneringsdecreet. In haar advies³⁰⁹ bij het ontwerpdecreet had de Raad van State gesteld dat de invoering van dit aansprakelijkheidsregime enkel via de leer van impliciete bevoegdheden kon gegrond worden. Het verwees echter naar de prejudiciële vraag die voorwerp was van arrest nr. 58 en op dat moment hangende was, en het onderliggende bodemgeschil dat tevens toen hangende was voor de afdeling administratie. Deze omstandigheid stond er aan in de weg dat de afdeling wetgeving zich uitsprak over het al dan niet vervuld zijn van de voorwaarden voor de toepassing van artikel 10 BWHI met betrekking tot het bodemsaneringsdecreet: “Het uiteindelijke oordeel over die vraag is zaak van het Arbitragehof.”

2.3.5.3 Statiegeldsystemen:

2.3.5.3.1 Overzicht:

199. De aanwending van statiegeldsystemen werd voorzien door de federale milieutakwetgeving, zoals vervat in de Gewone Wet van 16 juli 1993.³¹⁰ Deze wetgeving bepaalt een aantal productcategorieën die onderworpen worden aan een productheffing. De belastingplichtige kan evenwel aan de betaling van deze heffing ontsnappen wanneer hij een statiegeldsysteem invoert dat aan een aantal wettelijke voorwaarden voldoet. Zo bepalen de artikelen 372, 378 en 380 van de Gewone Wet dat respectievelijk drankverpakkingen, wegwerpartikelen en verpakkingen die sommige nijverheidsproducten bevatten, van milieutaks worden vrijgesteld indien dergelijk statiegeldsysteem wordt ingevoerd. Artikel 369, 2° van de Gewone Wet definieert een stelsel van statiegeld als “een stelsel waarbij de koper van een product aan diegene die het product op de markt heeft gebracht en die er eigenaar van blijft een vastgestelde som stort [, welke] wordt terugbetaald aan de koper wanneer hij het product terugbezorgt aan diegene die het op de markt heeft gebracht of aan een aangestelde derde.” Tot op heden werden er nog geen statiegeldsystemen bij gewestelijk Decreet ingevoerd.

2.3.5.3.2 Bevoegdheidsrechtelijke aspecten:

³⁰⁷ *Ibid.*, 316-318.

³⁰⁸ THUNIS, X., “L’assainissement des sols pollués et le droit de la responsabilité civile: une rencontre qui n’a pas eu lieu,” *Amén.*, 1994, 269.

³⁰⁹ *Gedr.St.*, Vl. Parl., 1993-94, 587/1, 110-111.

³¹⁰ *B.S.*, 20 juli 1993.

200. Hoger noteerden we reeds dat de bijzondere wetgever van 1993 van mening was dat statiegeldsystemen, als maatregelen die ingrijpen op het product nadat het op de markt is gebracht, geen productnormen waren, en bijgevolg niet tot de federale productnormeringsbevoegdheid behoorden. Men ziet niet op welke andere rechtsgrondslag de federale overheid een statiegeldsysteem als alternatief voor de betaling van een ecotaks kan regelen. Weliswaar heeft het Arbitragehof de visie die de bijzondere wetgever in de voorbereidende wetgever heeft uitgedrukt, niet gedeeld. Maar vastgesteld moet worden dat ook in de definitie van het Hof de statiegeldregelingen voorzien in de ecotakswetgeving geen productnormen zijn. Volgens het Hof gaat het dan immers om dwingende maatregelen. *In casu* zijn de genoemde statiegeldsystemen niet op dwingende wijze opgelegd, maar kunnen zij vermeden worden door de betaling van de ecotaks. De verzoekster in zaak 10/95 voerde dan ook aan dat deze bepalingen van de gewone wet aangetast waren door bevoegdheidsoverschrijding, in de mate dat statiegeldsystemen tot de exclusief gewestelijke afvalstoffenbevoegdheid behoren.³¹¹ Het Arbitragehof is evenwel eenvoudigweg op dit middel niet ingegaan. De contradictie tussen de stellingname van de bijzondere wetgever van 16 juli 1993 en die van de gewone wetgever van dezelfde datum, en de weigering van het grondwettelijk hof om klaarheid te scheppen, zijn verbluffend te noemen. En de bevoegdheidsoverschrijding evident.

2.3.5.4 Fiscale instrumenten³¹²:

201. Bij de bespreking van de fiscale milieubeleidsinstrumenten is de vaststelling dat de federale overheid, de gemeenschappen en gewesten en ook de lokale besturen een belastingheffende bevoegdheid hebben fundamenteel. Deze bevoegdheid is, al naar gelang het geval, aan verschillende beperkingen onderworpen. Teneinde het kluwen van federale, regionale en lokale milieuheffingen te ontwarren, is het noodzakelijk in een eerste deel de belastingbevoegdheid van de verschillende overheden te analyseren, om in een tweede deel dan de verschillende milieuheffingen op een gestructureerde manier en vanuit het in het eerste deel geschetste kader te onderzoeken.

2.3.5.4.1 Overzicht:

202. Binnen de categorie van de marktconforme reguleringen neemt de milieuheffing sinds een aantal jaren een belangrijke rol in. De ontwikkeling is zodanig dat er sprake is van een nieuwe vorm van fiscaliteit: de milieufiscaliteit. Vooral in het Vlaamse gewest heeft de decreetgever zich niet onbetuigd gelaten op het punt van de milieuheffingen.³¹³ Tot voor kort

³¹¹ Par. A.2.1.6. van het arrest.

³¹² Zie A. PAULUS, *The feasibility of the Ecological Taxation*, Antwerpen, Maklu, 1995, 313 p.; J. SCHUURMAN, K. DEKETELAERE, P. VAN ORSHOVEN en C. BONGAERTS, *Ecotax en andere financiële instrumenten in het milieurecht*, Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink, 1995, 161 p.; K. DEKETELAERE, *Milieu en fiscaliteit - Het gebruik van economische instrumenten in het milieubeleid van het Vlaamse Gewest*, Brugge, Die Keure, 1991, 170 p.; K. DEKETELAERE en B. MARTENS, *Regionale Milieufiscaliteit. Het gebruik van milieuheffingen in het milieubeleid van het Vlaamse, Waalse en Brusselse Hoofdstedelijk Gewest*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen België, 1994, 254p.; K. DEKETELAERE, P. VAN ORSHOVEN, J. HEYMAN, G. HAEMELS en S. DE BECKER, *Recente ontwikkelingen inzake milieuheffingen*, Brugge, Die Keure, 1992, 124 p.; K. DEKETELAERE, "Milieuheffingen en andere fiscale aspecten in het milieubeleid van het Vlaamse Gewest", *A.F.T.* 1991, 253-267.

³¹³ Het Vlaamse Gewest kent als belangrijkste milieuheffingen : de heffing inzake het storten en verbranden van afvalstoffen; de heffing inzake de verontreiniging van de oppervlaktewateren; de heffing inzake de milieuvergunningen; de heffing inzake de mestoverschotten; de heffing inzake de afgifte van een

was de koerswijziging in het Waalse Gewest inzake milieubeleidsinstrumenten minder duidelijk: enerzijds waren er nog geen echte pogingen ondernomen om het bestaande instrumentarium van directe regulering te rationaliseren maar ook hier werden reeds milieuheffingen ingesteld.³¹⁴ Vrij recent is echter ook in het Waalse Gewest de rationalisering op gang gekomen. Zo voorziet het Decreet van 11 maart 1999 betreffende de milieuvergunning³¹⁵ in een stelsel van de “*Permis Unique*”. Voor de gemengde projecten – projecten waarvoor op het ogenblik van de vergunningsaanvraag zowel een milieuvergunning als een stedenbouwvergunning vereist is, moet dan maar één vergunning aangevraagd worden.³¹⁶ Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is pas sinds 1989 operationeel. Desalniettemin is ook hier reeds sprake van een rationalisering en wordt er ook reeds gebruik gemaakt van milieuheffingen.³¹⁷ Op federaal niveau is de belasting op milieuschadelijke producten - ook ‘ecotaks’ genoemd - de belangrijkste milieuheffing.³¹⁸

203. Binnen de snelle evolutie die de milieufiscaliteit ondergaat kunnen twee tendensen onderscheiden worden. Enerzijds is er sprake van de minder ontwikkelde ‘ecologisering van de fiscale wetgeving’ waarbij de bestaande wetgeving (zoals deze inzake de B.T.W. en de accijnzen) wordt aangewend om milieudoelstellingen te realiseren. De federale milieutaks is hiervan een exponent.³¹⁹ Anderzijds is er de zogenaamde ‘fiscalisering van de milieuwetgeving’: het inlassen van allerlei milieuheffingen in sectorale milieuwetten of milieudecreten ten einde via deze fiscale prikkels de milieudoelstellingen sneller te realiseren. Regionale milieuheffingen behoren tot deze reeds sterk ontwikkelde tendens.³²⁰

204. In het kader van het in de algemene beschouwingen gemaakte onderscheid tussen regulerende en financierende milieuheffingen moet er hier op gewezen worden dat de

watervangvergunning; de heffing inzake de afgifte van een vergunning voor het privaat gebruik van het domein van de wegen, de waterwegen en hun aanhorigheden, zeekering en de dijken; de grindheffing; de heffing inzake de afgifte van een visverlof; de heffing inzake de afgifte van een jachtverlof en een jachtvergunning; de heffing inzake genetisch gemodificeerde (micro-) organismen; de heffing op de winning van grondwater en de heffing inzake de afgifte van een bodemattest.

³¹⁴ In het Waalse Gewest bestaan de volgende heffingen: de heffing op het lozen van industrieel en huishoudelijk afvalwater; de heffing op de afvalstoffen; de heffing op winplaatsen van water dat tot drinkbaar water kan worden verwerkt; de heffing inzake de afgifte van jachtverloven en jachtvergunningen en de heffing inzake de afgifte van een visverlof.

³¹⁵ B.S. 8 juni 1999.

³¹⁶ Zie art. 1, 12° van het Waalse Milieuvergunningsdecreet: permis unique: la décision de l'autorité compétente relative à un projet mixte, délivrée à l'issue de la procédure visée au chapitre XI, qui tient lieu de permis d'environnement au sens de l'article 1er, 1°, du présent décret et de permis d'urbanisme au sens des articles 84 et 127 du CWATUP.

³¹⁷ De weinige Brusselse milieuheffingen hebben betrekking op afval: de heffing voor de rechtstreekse stortingen van afvalstoffen in de inrichtingen van de Agglomeratie; de heffing voor het ophalen van nijverheids-, handels- of daarmee gelijkgestelde afval, en de speciale ophalingen; de heffing voor de diensten verleend door het Gewestelijk Agentschap voor nethheid; de heffing voor de verwijdering van afval door middel van ophalingen; de overgenomen provinciale milieuheffingen, de heffing inzake milieuvergunningen en de heffing inzake het lozen van afvalwater.

³¹⁸ Naast de ecotaks bestaan volgende federale milieuheffingen: de heffing voor bepaalde industriële activiteiten; de heffing inzake bepaalde gevaarlijke stoffen; de heffing inzake de uit ioniserende stralingen voortspruitende gevaren en de energietaks.

³¹⁹ Zie K. DEKETELAERE, “De milieutaks, een nieuw instrument voor een duurzame ontwikkeling?”, in *Fiscalité de l'environnement*, Brussel, Bruylant, 1994, 67-150; J. HEYMAN, “De belasting op milieubelastende producten, ook genoemd “ecotaks”: een gemiste kans?”, *T.M.R.* 1994, 150-163.

³²⁰ K. DEKETELAERE, “Milieutaks. Start van de ecologisering van de Belgische Fiscaliteit”, *A.F.T.* 1994, 11.

milieuheffingen (vooral nog ?) voornamelijk van financierende aard zijn. De achterliggende reden hiervan houdt ongetwijfeld verband met het feit dat een efficiënt milieubeleid een toenemende vraag naar financiële middelen doet ontstaan. De financiering van het milieubeleid kan evenwel niet volledig ten laste gelegd worden van de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap. Teneinde over voldoende financiële middelen te beschikken, voeren de bevoegde overheden milieuheffingen in, die dan uiteraard hoofdzakelijk een financierend karakter hebben.

205. In het kader van de financiering van het milieubeleid dient melding gemaakt van het MINA-Fonds.³²¹ Dit fonds vervult de rol van ‘bank’ van het leefmilieubeleid. De ontvangsten kunnen globaal onderverdeeld worden in drie categorieën : de milieuheffingen en aanverwante bijdragen, een dotatie lastens de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap en de ‘andere ontvangsten’ als daar zijn: patrimoniale ontvangsten, de bijstand van de Europese Gemeenschappen, diverse en toevallige ontvangsten.³²² Krachtens art. 4 van voornoemd decreet financiert het MINA-fonds de uitgaven, ongeacht de aard, tot al wat dienen kan met betrekking tot het beleid van het Vlaamse Gewest inzake de preventie, de bescherming, de administratie en het beheer en de sanering van het leefmilieu, met inbegrip van de watervoorziening, het natuurbehoud en de bos- en groenvoorziening, in de ruime zin.

206. Zonder een uitspraak te willen doen over de wenselijkheid van milieuheffingen als financieringsbron van het milieubeleid, mag niet uit het oog verloren worden dat financiering steeds ten koste gaat van regulering: het is onmogelijk beide doelstellingen op evenwaardige wijze te incorporeren in een heffing.³²³ Milieubeleid dient in de eerste plaats gericht te zijn op de beïnvloeding van productie- en consumptiepatronen: gedragsbeïnvloeding of regulering. Bovendien is het in deze context relevant op te merken dat regulering preventief werkt terwijl bij financierende heffingen (algemene en specifieke) uiteindelijk ‘slechts’ wordt voorzien in middelen teneinde verontreiniging en kwaliteitsvermindering achteraf te kunnen bestrijden. Uitgaande van de slechte toestand van het milieu lijkt het wenselijk op z'n minst ook regulerende heffingen³²⁴ in te voeren, al dan niet naast compenserende heffingen. Tenslotte is het zo dat het principe “de vervuiler betaalt” het best gerealiseerd wordt door de reguleringsheffingen: van zodra de vervuiler stopt met zijn milieuverontreinigende of -belastende activiteiten, dooft de heffing uit. Een efficiënte regulerende heffing wordt aldus gekenmerkt door een zelfuitdovend effect.

2.3.5.4.2 Belasting versus retributie:

207. Juridisch gezien is de term ‘milieuheffing’ een neutrale term die als volgt gedefinieerd kan worden: “een door een overheid krachtens algemene regels afgedwongen bedrag dat direct of indirect verband houdt met de door de heffingsplichtige, rechtstreeks of

³²¹ Het letterwoord MINA-Fonds staat voor: Fonds voor Preventie en Sanering inzake Leefmilieu en Natuur. Het MINA-Fonds werd opgericht als begrotingsfonds in 1989 (Decreet van 5 juli 1989 houdende de begroting van de Vlaamse Gemeenschap). In 1991 werd het omgevormd tot een gewestdienst met afzonderlijk beheer (Decreet van 23 januari 1991 tot oprichting van het Fonds voor Preventie en Sanering inzake leefmilieu en Natuur als gewestdienst met afzonderlijk beheer, *B.S.* 2 februari 1991).

³²² Art. 3 Decreet van 23 januari 1991 tot oprichting van het Fonds voor preventie en sanering inzake Leefmilieu en Natuur als Gewestdienst met Afzonderlijk beheer, *B.S.* 2 februari 1991.

³²³ K. DEKETELAERE en P. VAN HUMBEECK, “Milieufiscaliteit: suggesties voor de ontwikkeling van een algemene beleidsvisie”, *T.M.R.* 1994, 89-97.

³²⁴ Ondermeer de Vlaamse heffing in hoofde van de producenten van mestoverschotten.

onrechtstreeks, veroorzaakte aantasting van het milieu”.³²⁵ In het kader van een bevoegdheidsrechtelijke analyse is het evenwel noodzakelijk een juridisch begrippenapparaat te hanteren en de milieuheffingen te kwalificeren, hetzij als een milieubelasting, hetzij als een milieuretributie. Dat het onderscheid niet louter academisch is maar ook in de praktijk zijn belang heeft, vloeit voort uit het feit dat het invoeren van belastingen en retributies onderworpen is aan specifieke grondwettelijke bepalingen die niet steeds in beide gevallen identiek zijn.

208. Een belasting wordt omschreven als “een verplichte geldelijke bijdrage die de uitgaven van de overheid moet dekken”.³²⁶ Twee elementen moeten aanwezig zijn om een heffing als een belasting te kunnen kwalificeren. Enerzijds betreft het het feit dat een belasting eenzijdig van overheidswege wordt opgelegd en anderzijds het feit dat de bedoeling van die eenzijdig opgelegde verplichting er in bestaat middelen te verkrijgen om de openbare dienstverlening in haar geheel genomen te financieren: dit betekent dat een belasting een fiscaal of budgettair doel dient te hebben.³²⁷ Retributies onderscheiden zich van belastingen doordat zij steeds een individuele tegenprestatie vanwege de overheid veronderstellen: het eenzijdig karakter van een belasting impliceert de afwezigheid van een individuele tegenprestatie.³²⁸

209. Voor vergoeding-retributies of kortweg retributies³²⁹ worden door de rechtspraak doorgaans de volgende elementen in aanmerking genomen³³⁰: (i) de geldelijke bijdrage is opgelegd als onmiddellijke tegenprestatie voor een aanwijsbare overheidsdienst ten voordele van de heffingsplichtige individueel beschouwd en niet ten voordele van de gehele gemeenschap; (ii) de heffing heeft een louter vergoedend karakter (er bestaat een redelijke verhouding tussen, enerzijds, de kostprijs van de verstrekte dienst en, anderzijds, de gevorderde retributie); (iii) het gebruik van de verstrekte dienst geschiedt vrijwillig. Met betrekking tot het vrijwillig gebruik is het relevant melding te maken van het arrest Staes van de Raad van State waarin gesteld wordt dat “*de verplichting om zich voor bepaalde diensten tot een openbare dienst te wenden die voor die diensten het monopolie heeft niet meebrengt dat een vergoeding voor geleverde diensten die als retributie bedoeld en berekend is, een belasting wordt alleen maar omdat men verplicht is zich tot de openbare dienst te wenden.*”³³¹.

2.3.5.4.3. De grondwettelijke fiscale bevoegdheden van de federale staat, gemeenschappen en gewesten en lokale besturen:

³²⁵ K. DEKETELAERE en I. PITTEVILS, *Federale Milieufiscaliteit*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen België, 1995, 2.

³²⁶ Cass., 30 november 1950, *Arr.Cass.* 1951, 149.

³²⁷ M. DE JONCKHEERE, “Fiscale bevoegdheden van gemeenten en provincies”, in *Lokale en regionale belastingen*, K. DEKETELAERE en M. DE JONCKHEERE, (eds.), Brugge, Die Keure, 1998, 9.

³²⁸ Het moet opgemerkt worden dat de zogenaamde ‘verhaalbelasting’ zich van andere belastingen onderscheidt door dat bij deze sprake is van een rechtstreeks aanwijsbare tegenprestatie. Desalniettemin zijn het belastingen omdat de belastingplichtigen niet de vrijheid hebben om gebruik te maken van de tegenprestatie en de genietter niet een specifiek individu betreft maar wel een groep belastingplichtigen.

³²⁹ Zie voor een uitvoerige bespreking van het begrip: B. PEETERS, “De begrippen belasting, last en retributie in de artikelen 110 en 113 van de Grondwet”, *R.W.* 1987-88, 241-250.

³³⁰ A. ALEN, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen België, 1995, 779 met verwijzing naar volgende rechtspraak: Cass., 12 maart 1877, *Pas.* 1877, I, 143, concl. MESDACH DE TER KIELE; Cass., 20 februari 1986, *Pas.* 1986, I, 789, concl. VELU, J.

³³¹ R.v.St., Staes, nr. 21.061, 24 maart 1981.

2.3.5.4.3.1 De grondwettelijke fiscale bevoegdheid:

210. De bevoegdheid in fiscalibus van zowel de federale overheid als van de gemeenschappen en de gewesten is vastgelegd in art. 170 G.W. Dat ook de provincies, de agglomeraties³³², de federaties van gemeenten en de gemeenten fiscale autonomie hebben, wordt niet betwist. Het is echter niet duidelijk op grond van welke bepalingen van de G.W. deze bevoegdheid is gesteund (cfr. infra). In de G.W. wordt op verschillende plaatsen gesteld dat de gemeente- en provincieraad de bevoegdheid heeft alles te regelen wat van gemeentelijk respectievelijk van provinciaal belang is (art. 41 en 162 G.W.). Ook art. 170 G.W. bevat aanduidingen voor de fiscale bevoegdheid van de territoriaal gedecentraliseerde besturen.³³³

Art. 170 G.W. luidt als volgt:

“§1. Geen belasting ten behoeve van **de Staat** kan worden ingevoerd dan door een wet.

§2. 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.

§3. Geen last of belasting kan door **de provincie** worden ingevoerd dan door een beslissing van haar raad.

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

De wet kan de in het eerste lid bedoelde belastingen geheel of gedeeltelijk afschaffen.

§4. Geen last of belasting kan door **de agglomeratie, de federatie van gemeenten en de gemeente** worden ingevoerd dan door een beslissing van hun raad.

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

2.3.5.4.3.2. Het formeel legaliteitsbeginsel³³⁴:

2.3.5.4.3.2.1 De federale overheid:

211. Dat een belasting ten behoeve van de staat niet kan ingevoerd worden dan door een wet, is een verwoording van het formeel legaliteitsbeginsel³³⁵ in fiscale aangelegenheden: de bevoegdheid om belastingen ten behoeve van de Staat in te voeren, is voorbehouden aan de federale wetgevende macht. Het woord ‘wet’ in art. 170, §1 G.W. wordt gebruikt in de formele betekenis van het woord, d.w.z. een beslissing van de wetgevende macht. Het legaliteitsbeginsel in fiscale zaken is dan ook een bevestiging van het eeuwenoude adagium

³³² De enige agglomeratie in België is de Brusselse agglomeratie.

³³³ M. DE JONCKHEERE, *o.c.*, 3.

³³⁴ A. ALEN, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen België, 1995, 780.

³³⁵ Het materieel legaliteitsbeginsel houdt in dat de regelgever zijn taak conform het recht moet uitvoeren. De term ‘rechtmatigheidsbeginsel’ lijkt adequater te zijn omdat niet enkel de wet niet mag geschonden worden, maar ook de algemene rechtsbeginselen en het gewoonterecht moeten nageleefd worden.

‘no taxation without representation’, dat behoort tot het wezen van de democratie. Belastingen kunnen slechts gevestigd worden als zij goedgekeurd worden door de vertegenwoordigers van het volk.

212. De woorden ‘door een wet’ - duidelijk te onderscheiden van krachtens een wet’ - wijzen erop dat de wetgever voor ‘het invoeren van een belasting’ niet over de mogelijkheid beschikt om de bevoegdheid om belastingen in te voeren, te delegeren aan de uitvoerende macht.³³⁶ Het invoeren van belastingen is dus een door de Grondwet aan de wetgever voorbehouden bevoegdheid. De draagwijdte van het verbod van delegatie met betrekking tot belasting heeft echter een beperkte draagwijdte. Het invoeren van een belasting heeft betrekking op de wezenlijke bestanddelen van de belasting: de grondslag van de belasting, de aanslagvoet en de eventuele vrijstellingen. Ondanks het delegatieverbod kunnen de bepalingen met betrekking tot de aanslag, de controle of de inning door een Koninklijk Besluit geregeld worden.³³⁷

2.3.5.4.3.2 De gemeenschappen en gewesten:

213. Sinds de grondwetsherziening van 1980 beschikken, door de toevoeging van een nieuwe paragraaf aan art. 170 G.W., ook de gemeenschappen en gewesten over een belastingbevoegdheid. Het legaliteitsbeginsel geldt mutatis mutandis ook voor de gemeenschappen en de gewesten. Evenwel zij er op gewezen dat voor de gemeenschappen en de gewesten, in tegenstelling tot de federale overheid, het invoeren van een belasting steeds in samenspraak met hun regeringen moet gebeuren. Immers, zowel voor de decreterende als voor de ordonnantiegevende macht geldt dat zij gezamenlijk uitgeoefend worden door de Raad en de regering.³³⁸

2.3.5.4.3.2.3 De lokale besturen:

214. In principe kunnen enkel de gemeente - en provincieraad belastingen invoeren en zij beschikken hierbij niet over een delegatiebevoegdheid als het de essentiële elementen van de belasting betreft. Ook de agglomeraties en federaties van gemeenten werden opgenomen in art. 170, §4 G.W. zodat ook voor deze het formeel legaliteitsbeginsel geldt.

2.3.5.4.4. De grondwettelijke bevoegdheidsbeperkingen:

2.3.5.4.4.1 De uitzonderingsbevoegdheid van de federale wetgever ten aanzien van de gemeenschappen - en gewestbelastingen:

³³⁶ Desondanks heeft de federale wetgever bij bijzondere machtenwetten de Koning de bevoegdheid verleend om wezenlijke elementen van een belasting vast te stellen. Evenwel wordt in de bijzondere machtenwet de bekrachtiging van de Koninklijke besluiten door het Parlement opgelegd. Voor de door de Raad van State geformuleerde voorwaarden met betrekking tot de geldigheid van de bijzondere machtenwetten, zie A. ALEN, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen België, 1995, 197-199.

³³⁷ A. ALEN, *Handboek van het Belgisch staatsrecht*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen België, 1995, 780.

³³⁸ Art. 17 B.W.H.I. (decreterende macht) en art. 6 Bijz. W. 12 januari 1989 (ordonnantiegevende macht).

215. Een eerste grondwettelijke beperking van de fiscale bevoegdheid van de gemeenschappen en gewesten ligt vervat in art. 170, §2 G.W.:

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

Omtrent de draagwijdte van deze uitzonderingsbepaling bestaat geen eensgezindheid. Wellicht wilde de grondwetgever de federale wetgever, ten aanzien van de fiscaliteit van de deelentiteiten, een zo ruim mogelijke bevoegdheid toebedelen. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt immers dat de uitzonderingsbepaling werd ingevoegd als een soort verdedigingsmechanisme teneinde de federale wetgever toe te laten een ‘eigen fiscale materie’ te behouden.³³⁹ Overeenkomstig deze motivering zou het voor de federale wetgever mogelijk zijn te bepalen welke belastingen door de gemeenschappen en de gewesten niet mogen geheven worden en zou deze eveneens een door de gemeenschap of gewest ingestelde belasting kunnen afschaffen of inperken, indien daartoe de noodzakelijkheid blijkt.³⁴⁰ Die ruime bevoegdheid wordt kernachtig samengevat door de uitdrukking: ‘de suprematie van de fiscale wet op het fiscale decreet’. Het Arbitragehof bevestigt dit standpunt: “de nationale wetgever vermag (...) te bepalen welke belastingen door de Gemeenschappen en Gewesten niet mogen worden geheven; hij kan ook een door een Gemeenschap of een Gewest ingestelde belasting afschaffen of beperken, indien daartoe ‘de noodzakelijkheid blijkt’”.³⁴¹

216. Ongetwijfeld kan de federale wetgever bepalen welke belastingen door de gemeenschappen en gewesten niet geheven mogen worden³⁴². Of hij op grond van diezelfde bepaling ook reeds bestaande gemeenschaps- en gewestbelastingen kan afschaffen is evenwel niet volledig duidelijk. Ten aanzien van provinciale belastingen beschikt de federale wetgever onmiskenbaar over deze bevoegdheid omdat de grondwetgever deze uitdrukkelijk verwoord heeft in art.170, §3, 3° G.W.: de wet kan de in het eerste lid bedoelde belastingen geheel of gedeeltelijk afschaffen. Bij afwezigheid van dergelijke bepaling ten aanzien van de deelstaten, kan men a contrario oordelen dat de federale wetgever niet over deze bevoegdheid beschikt voor de gemeenschaps- en gewestbelastingen. Er anders over oordelen zou betekenen dat art. 170, §3, 3° in fine G.W. volkomen overbodig is. Het omgekeerde blijkt echter uit de voorbereidende werken waaruit duidelijk blijkt dat de toegevoegde bepaling noodzakelijk was, wilde men de provinciebelastingen kunnen afschaffen.³⁴³

2.3.5.4.4.2 *Non bis in idem:*

217. De federale wetgever heeft reeds beperkingen aangebracht aan de fiscale bevoegdheid van de gemeenschappen en gewesten.

³³⁹ *Gedr. St. Kamer* 1979, nr. 8/4, 4.

³⁴⁰ A. ALEN en B. SEUTIN, “De fiscale bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten”, *T.B.P.* 1989, 273; C. VANDERVEEREN, “Over leefmilieu en fiscaliteit in het raam van de economische en monetaire unie. Commentaar bij het arrest van het Arbitragehof van 25 februari 1988”, *R.W.* 1988-89, 356.

³⁴¹ Arbitragehof, 25 februari 1988, nr. 47, rolnr. 45, *B.S.* 17 maart 1988; 2 juni 1988, nr. 57, rolnr. 58, *B.S.* 22 juni 1988.

³⁴² P. VAN ORSHOVEN, “Fiscale bevoegdheden van gemeenschappen en gewesten”, in *Lokale en regionale belastingen*, K. DEKETELAERE en M. DE JONCKHEERE (eds.), Brugge, Die Keure, 1998, 58-59.

³⁴³ *Gedr. St. Senaat* 1979, nr. 52, verslag van de senaatscommissie voor de herziening van de grondwet, 3, met verwijzing naar de adviezen van de Raad van State daaromtrent.

2.3.5.4.4.2.1. Vóór de Bijzondere wet van 13 juli 2001:

218. Vooreerst is er de beperking die vervat was in art. 11 van de Bijzondere Wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten (Bijzondere Financieringswet)³⁴⁴, zoals gewijzigd door de Bijzondere Wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur. Recent werd art. 11 fundamenteel gewijzigd door de Bijzondere wet van 13 juli 2001 tot herfinanciering van de gemeenschappen en uitbreiding van de fiscale bevoegdheden van de gewesten.³⁴⁵ In de volgende paragrafen wordt aandacht besteed aan de wettelijke bepaling en haar draagwijdte vóór de wijziging door de Bijzondere wet van 13 juli 2001, die inwerking treedt op 1 januari 2002. Overeenkomstig art. 11 van de Bijzondere Financieringswet (vóór de recente wijziging) is het de gemeenschappen en gewesten verboden opcentiemen te heffen op de in die wet bedoelde belastingen³⁴⁶, behoudens in die gevallen die door de wet uitdrukkelijk zijn toegestaan.³⁴⁷ Bovendien is het de decreetgever ook verboden belastingen te heffen op de materies waarop een bij deze wet bedoelde, d.i. de Bijzondere Financieringswet, belasting wordt geheven.

219. Deze beperking moet luidens art. 170, §2 ingegeven zijn door de ‘noodzakelijkheid’. Noodzakelijkheid lijkt te bestaan wanneer de gemeenschappen en gewesten in de uitoefening van hun fiscale bevoegdheid afbreuk zouden doen aan de begrenzing die inherent is aan de globale staatsopvatting.³⁴⁸ Deze staatsopvatting gaat volgens het Arbitragehof uit van het behoud van de economische en monetaire unie (cfr. infra).³⁴⁹ Het beginsel van de economische en monetaire unie werd bovendien wettelijk verwoord in art. 6, §1, VI, 3de lid, van de Bijzondere Wet Hervorming Instellingen, zoals gewijzigd bij art. 4, §8 van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1988.

220. Een tweede beperking werd ingevoerd door de Wet van 23 januari 1989 betreffende de in artikel 110, §§ 1 en 2, van de Grondwet bedoelde belastingbevoegdheid.³⁵⁰ Krachtens art. 1 is het de gemeenschappen en gewesten niet toegestaan belastingen te heffen op de materies

³⁴⁴ B.S. 17 januari 1989.

³⁴⁵ B.S. 3 augustus 2001.

³⁴⁶ Zolang de Bijzondere wet van 13 juli 2001 niet in werking is getreden betreft dit: de belasting op de spelen en weddenschappen, de belasting op de automatische ontspanningstoestellen, de openingsbelasting op de slijterijen van gegiste dranken, het successierecht en het recht van overgang, de onroerende voorheffing, het registratierecht op de overdrachten ten bezwarende titel van onroerende goederen; de verkeersbelasting op de autovoertuigen, de milieutaksen, het kijk- en luistergeld, de B.T.W. en de personenbelasting. Deze belastingen, uitgezonderd de B.T.W. en de personenbelasting, worden in de wet aangeduid als gewestelijke belastingen. Het is juist te spreken van ‘aan de gemeenschappen en de gewesten toebedeelde belastingen’ of van ‘oneigenlijke gewest- of gemeenschapsbelastingen’ omdat de federale wetgever ten aanzien van deze belastingen een ruime bevoegdheid behoudt. Deze belastingen moeten duidelijk onderscheiden worden van de ‘eigenlijke’ gemeenschaps- en gewestbelastingen, dit zijn de belastingen die de gemeenschappen en de gewesten autonoom kunnen heffen op grond van artikel 170, §2 G.W. De B.T.W. is een gedeelde belasting, terwijl de personenbelasting zowel een gedeelde als een samengevoegde belasting is.

³⁴⁷ Art. 11 Bijzondere Financieringswet. De gemeenschappen en gewesten kunnen toch opcentiemen heffen op het registratierecht op de overdrachten ten bezwarende titel van onroerende goederen, het kijk- en luistergeld en de personenbelasting.

³⁴⁸ A. ALEN, en B. SEUTIN, “De fiscale bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten”, *T.B.P.* 1989, 273. Het gaat om de staatsopvatting zoals die tot uiting komt in de grondwetsherzieningen van 1970 en 1980 en in de Bijzondere Wet Hervorming Instellingen en in de Gewone Wet Hervorming Instellingen.

³⁴⁹ C. VANDERVEEREN, “Over leefmilieu en fiscaliteit in het raam van de economische en monetaire unie . Commentaar bij het arrest van het Arbitragehof van 25 februari 1988”, *R.W.* 1988-89, 354.

³⁵⁰ B.S. 24 januari 1989.

die het voorwerp uitmaken van een belasting door de Staat. Evenmin kunnen zij opcentiemen heffen op de belastingen en heffingen ten voordele van de staat.

Volgens een bepaalde strekking in de rechtsleer is deze beperking overbodig daar het niets anders zou zijn dan een toepassing van het beginsel 'non bis in idem'. Overeenkomstig dit beginsel zouden de gemeenschappen en gewesten geen belasting mogen heffen op materies die reeds door de federale wetgever belast zijn³⁵¹.

221. Omtrent het beginsel 'non bis in idem' in fiscale aangelegenheden bestaat nogal wat verwarring. Daarom lijkt het aangewezen de draagwijdte van het beginsel duidelijk af te bakenen. In fiscale aangelegenheden houdt het beginsel in dat "dezelfde belastbare grondslag in hoofde van dezelfde persoon voor éénzelfde jaar door dezelfde overheid, geen tweemaal mag worden belast uit hoofde van een zelfde belasting of belastingen met hetzelfde doel".³⁵² Van zodra twee verschillende overheden een belasting heffen op dezelfde grondslag, kan het beginsel in deze betekenis dus geen toepassing vinden.

222. Volgens eminente rechtsgeleerden staat het vast dat 'non bis in idem' in fiscale zaken geen algemeen rechtsbeginsel is, en *dus* "niet meer dan een rechtsspreuk, met het gemak en gevaar dat daaraan verbonden is".³⁵³ Het is veeleer een richtsnoer en een billijkheidsbeginsel dat de wetgever in se naast zich neer kan leggen.³⁵⁴ Deze opvatting wordt ondersteund door een arrest van het Hof van Cassatie.³⁵⁵ Dit arrest stelt uitdrukkelijk dat het verbod van dubbele belasting van eenzelfde inkomen ten laste van eenzelfde belastingplichtige geen rechtsbeginsel is dat in het belastingrecht wordt aangenomen. Ook de afdeling wetgeving van de Raad van State is deze mening toegedaan.³⁵⁶

223. De aanhangers van de opvatting volgens dewelke de gemeenschappen en de gewesten op grond van het beginsel 'non bis in idem' geen belasting zouden mogen heffen op materies die reeds door de federale overheid belast werden, steunt op een andere interpretatie. Het zou dan betekenen dat *verschillende* overheden niet ieder een eigen belasting zouden mogen heffen op dezelfde grondslagen.³⁵⁷ Het is meteen duidelijk dat deze opvatting sterk verschilt van eerst vermelde. Zij houdt namelijk het verbod in van een parallelle of samenlopende fiscaliteit. Het verdient aanbeveling niet de uitdrukking 'non bis in idem' te hanteren daar dit duidelijk een andere draagwijdte heeft.³⁵⁸ Het verbod opgenomen in de Bijzondere Financieringswet zou dus veeleer een toepassing zijn van het beginsel in deze betekenis.

224. Volgens sommigen is het verbod van een samenlopende fiscaliteit een algemeen aanvaard beginsel. Ter ondersteuning daarvan wordt verwezen naar rechtspraak van het

³⁵¹ C. VANDERVEEREN, "Over leefmilieu en fiscaliteit in het raam van de economische en monetaire unie", *R.W.* 1988-89, 353; zie ook F. AMERIJKX, "Eigen fiscaliteit van de gemeenschappen en gewesten", in *Réflexions offertes à Paul Sibille*, Brussel, Bruylant, 1981, 11-36.

³⁵² M. DE JONCKHEERE, *o.c.*, 237. Zie ook C. KETELAER, 'Gemeentebelastingen', *Gem. en Prov.* 1955, 376.

³⁵³ A. TIBERGHEN, A., *Inleiding tot het Belgisch fiscaal recht*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1986, 79-82; J. VAN HOUTTE, *Beginselen van het Belgisch belastingrecht*, Gent, Story-Scientia, 1979, 137.

³⁵⁴ Auteurs die het 'non bis in idem'-beginsel als een algemeen rechtsbeginsel beschouwen, hebben vooral de vestiging van de belasting voor ogen.

³⁵⁵ Cass., 30 november 1950, *Pas.* 1950, I, p. 38.

³⁵⁶ *Gedr. St. Kamer* 1988-89, nr. 635/1, 63-64.

³⁵⁷ P. VAN ORSHOVEN, "Fiscale bevoegdheden van gemeenschappen en gewesten", in *Lokale en regionale belastingen*, K. DEKETELAERE en M. DE JONCKHEERE (eds.), Brugge, Die Keure, 1998, 60.

³⁵⁸ DE JONCKHEERE hanteert de term 'hiërarchisch non bis in idem-beginsel'.

Arbitragehof en adviezen van de Raad van State.³⁵⁹ Artikel 1 van de gewone wet van 23 januari 1989 zou dan slechts een toepassing zijn van het beginsel.

De afdeling wetgeving van de Raad van State merkte in zijn advies met betrekking tot de Bijzondere Financieringswet evenwel op dat er geen enkele grondwettelijke bepaling is die verbiedt dat twee of meer zelfstandige overheden een belasting kunnen invoeren met betrekking tot hetzelfde object. Verder merkt de Raad van State op dat het ontwerp van wet waarover advies wordt uitgebracht, zelf het beginsel van een samenlopende fiscaliteit tussen de gemeenten en gewesten huldigt. VAN ORSHOVEN stelt dat de Wet van 23 januari 1989 aantoont dat het verbod om 'rijksfiscale' materies te belasten tevoren niet bestond, en evenmin voortvloeit uit artikel 170 §2 G.W.³⁶⁰ Het verbod geldt dan enkel in de gevallen die door de wet uitdrukkelijk zijn voorzien.

225. Ten aanzien van de provincies en de gemeenten bestaat geen algemene wettelijke bepaling die het de lokale besturen verbiedt materies te belasten die reeds het voorwerp zijn van een Rijksbelasting. DE JONCKHEERE merkt op dat de afwezigheid van een verbod van samenlopende fiscaliteit op het niveau van de rijksbelasting- lokale belasting enigszins vreemd is. Dit zou immers betekenen dat de economische en monetaire unie hierdoor niet in gevaar gebracht wordt.³⁶¹ De afwezigheid van een algemeen verbod betekent echter niet dat de federale wetgever de fiscale bevoegdheid van de lokale besturen niet heeft beperkt. Als de federale wetgever een bepaalde materie belast, betekent dit voor de provincies en de gemeenten dat deze materie niet meer als van provinciaal of gemeentelijk belang kan beschouwd worden, in de mate dat de wetgever aan de lokale besturen niet de uitdrukkelijke bevoegdheid toekent om deze materie toch te belasten (cfr. infra). Tenslotte moet men zich afvragen in welke mate een provinciale belasting een belasting van een gemeente met dezelfde materie als voorwerp uitsluit. Uitgangspunt hierbij is dat de provincie niet over de bevoegdheid beschikt om te bepalen wat van gemeentelijk belang is. Deze bevoegdheid komt luidens art. 162 G.W. uitsluitend aan de federale wetgever toe. Een provinciale belasting sluit een gemeentelijke belasting op dezelfde materie dus niet uit.

226. Tenslotte wordt door de Wet van 23 januari 1989 een derde beperking ingevoerd. Krachtens art. 2 is het de federale wetgever en de gemeenschappen verboden belastingen te heffen op de materies van afval en water. Evenmin zijn zij bevoegd opcentiemen te heffen op belastingen en heffingen op deze materies.

2.3.5.4.4.2.2. De Bijzonder wet van 13 juli 2001:

227. Vanaf 1 januari 2002 worden een belangrijk deel van het voorgaande echter rechtsgeschiedenis. Op dat ogenblik treedt immers de Bijzondere Wet van 13 juli 2001³⁶² "*tot herfinanciering van de gemeenschappen en uitbreiding van de fiscale bevoegdheden van de gewesten*"³⁶³ in werking³⁶⁴. Wat de doelstellingen van de Bijzondere Wet van 13 juli 2001 betreft, kan verwezen worden naar de Memorie van Toelichting bij het "*ontwerp van*

³⁵⁹ *Ibid.*

³⁶⁰ P. VAN ORSHOVEN, "Fiscale bevoegdheden van gemeenschappen en gewesten", in *Lokale en regionale belastingen*, K. DEKETELAERE en M. DE JONCKHEERE (eds.), Brugge, Die Keure, 1998, 60.

³⁶¹ Voor kritische bedenkingen hieromtrent, zie M. DE JONCKHEERE, *o.c.*, 250-251.

³⁶² Het zgn. financiële luik van de Lambermont-akkoorden.

³⁶³ *B.S.*, 3 augustus 2001.

³⁶⁴ Artikel 58 Wet 13 juli 2001.

bijzondere wet tot herfinanciering van de gemeenschappen en uitbreiding van de fiscale bevoegdheden van de gewesten"³⁶⁵. Volgens deze Memorie hebben de wijzigingen van de Bijzondere Wet van 16 januari 1989 hoofdzakelijk betrekking op: (1) de herfinanciering van de gemeenschappen; (2) de verruiming van de fiscale verantwoordelijkheden van de gewesten; (3) de afvlakking van de middelentoe wijzing.

228. Wat "*de herfinanciering van de gemeenschappen*" betreft, stelt de Memorie van Toelichting³⁶⁶ :

« In het definitief stelsel van de huidige bijzondere financieringswet nemen de middelen van de gemeenschappen structureel af in het totaal van de overheidsfinanciering. De middelen die aan de gemeenschappen worden toegekend onder de vorm van een gedeelte van de BTW-opbrengst, worden immers enkel gekoppeld aan de inflatie, terwijl eveneens een denataliteitscorrectie wordt toegepast.

Met dit wetsontwerp wil de regering een aanpassing van de gemeenschapsfinanciering doorvoeren teneinde de dynamiek van de middelen van de gemeenschappen te verbeteren. De ontvangsten van de gemeenschappen zullen aangepast worden aan de reële evolutie van de economische welvaart. Deze aanpassing gebeurt geleidelijk om de regeringsdoelstellingen inzake de verdere afbouw van de rijksschuld niet in het gedrang te brengen.

De herfinanciering van de gemeenschappen zal gebeuren ten bedrage van 8 miljard Belgische frank (198 314 819,82 EUR) in 2002, 6 miljard Belgische frank (148 736 114,86 EUR) in 2003, 6 miljard Belgische frank (148 736 114,86 EUR) in 2004, 15 miljard Belgische frank (371 840 287,16 EUR) in 2005 en 5 miljard Belgische frank (123 946 762,39 EUR) in 2006, gecumuleerd en telkens opgeteld boven de reeds bestaande indexering van de aan de gemeenschappen toebedeelde opbrengst van de belasting op de toegevoegde waarde. Vanaf 2007 tot en met 2011 zal boven de indexering één miljard Belgische frank (24 789 352,48 EUR) worden toegevoegd en een aanpassing aan de groei worden doorgevoerd. Deze aanpassing aan de groei houdt rekening met de economische groei, maar ook met de reële ontvangsten en de extra bijdragen voor de Europese Unie die door de federale overheid betaald worden. Op die manier wordt een parallellisme nagestreefd tussen de beschikbare middelen voor de federale overheid en de gemeenschappen. Vanaf 2012 wordt de dotatie geïndexeerd en, op de hierboven gestelde manier, aangepast aan de groei.

De verdeling van het bestaande toegewezen gedeelte van de opbrengst van de belasting op de toegevoegde waarde, inclusief de indexering, blijft toegewezen op basis van het leerlingencriterium zoals voorzien in de wet van 23 mei 2000 tot bepaling van de criteria bedoeld in artikel 39, §2 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten.

Alle extra middelen bovenop de geïndexeerde financiering via de BTW-opbrengsten worden verdeeld op de volgende manier. In 2002 : 35% op basis van de verdeelsleutel die voor de aan de gemeenschappen toegewezen personenbelasting wordt toegepast en 65% volgens de verdeelsleutel die voor de toegewezen BTW-opbrengst geldt. Het percentage dat volgens de verhouding van de personenbelasting wordt verdeeld stijgt jaarlijks met 5 procentpunten voor de begrotingsjaren 2003 tot en met 2009. Voor de begrotingsjaren 2010 en 2011 wordt de

³⁶⁵ Gedr.St. Kamer, Doc 50 1183/001, 7-11.

³⁶⁶ Gedr.St. Kamer, Doc 50 1183/001, 7-8.

jaarlijkse toename verhoogd tot 10 procentpunten zodat de bijkomende middelen vanaf het begrotingsjaar 2012 over de Vlaamse en de Franse Gemeenschap volledig worden verdeeld in verhouding tot de in elke gemeenschap gelokaliseerde ontvangsten inzake de personenbelasting. (...)

Voor de Duitstalige Gemeenschap zal, naar analogie met het regime dat door onderhavige bijzondere wet wordt ingesteld voor de twee grote gemeenschappen, een specifiek financieringsregime bij gewone wet worden ingevoerd. Deze herfinanciering zal rekening houden met het aantal leerlingen.»

229. Wat « *de verruiming van de fiscale verantwoordelijkheden van de gewesten* » betreft, stelt de Memorie van Toelichting³⁶⁷ :

« Krachtens de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en de bijzondere financieringswet zijn de gewesten volledig bevoegd voor hun eigen uitgaven. Daartegenover staat een eigen financieringsautonomie die te beperkt is. De gewesten dienen dan ook ruimere bevoegdheden te verkrijgen in de gewestelijke belastingen en enkele belastingen die hiermee verwant zijn. Deze bevoegdheidsuitbreiding wordt gerealiseerd door dit wetsontwerp. Het is een logische keuze aangezien deze belastingen nauw aansluiten bij de bevoegdheidsdomeinen waarover de gewesten in het federale staatsbestel beschikken.

Daarnaast is het aangewezen de gewesten meer beleidsmogelijkheden te verlenen ten opzichte van de personenbelasting. Deze doelstelling past in het vigerende financieringsstelsel daar het overgrote deel van de middelen van de gewesten reeds wordt gevormd door de toewijzing van een gedeelte van de opbrengst van de personenbelasting. Via deze belasting legde de bijzondere wetgever reeds in 1989 een duidelijke band tussen het niveau van het inkomen van de inwoners in ieder deelgebied en de omvang van de toegewezen middelen. De bevoegdheidsuitbreiding van de gewesten ten aanzien van de personenbelasting zoals voorzien in het onderhavige wetsontwerp ligt dan ook voor de hand.

De verruiming van de fiscale autonomie van de regio's wordt in dit wetsontwerp omkaderd door enkele noodzakelijke en duidelijk geformuleerde randvoorwaarden die wenselijk zijn in een federale staatsordening.

(...) Gewestelijke belastingen

De bevoegdheden³⁶⁸ met betrekking tot de in artikel 3 van de financieringswet bedoelde gewestelijke belastingen en enkele belastingen die hiervan in het verlengde liggen (zoals de belasting op de inverkeerstelling, het eurovignet, het registratierecht op de vestiging van hypotheek en het recht van schenking)³⁶⁹ worden in het voorliggend wetsontwerp geregionaliseerd³⁷⁰.

Ook het kijk- en luistergeld wordt omgevormd tot een volwaardige gewestelijke belasting³⁷¹. Het kijk- en luistergeld was sinds de invoeging van artikel 5bis in de bijzondere financieringswet door de bijzondere wet tot vervollediging van de federale staatsstructuur van

³⁶⁷ Gedr. St. Kamer, Doc 50 1183/001, 8-11.

³⁶⁸ Nicole Plets merkt terecht op : "De gewesten zijn vanaf 1 januari 2002 in principe exclusief bevoegd om zowel de heffingsgrondslag, het tarief als de vrijstellingen van deze twaalf gewestelijke belastingen te wijzigen en verkrijgen ook de volledige opbrengst (...). De gewesten zijn echter niet volledig of niet volledig autonoom bevoegd. **De belastbare materie blijft federale bevoegdheid.** De belastbare materie is datgene wat aanleiding geeft tot de belasting, daar waar de belastbare grondslag het bedrag betreft waarop de belasting wordt berekend." (N. PLETS, "Wijziging fiscale bevoegdheid van gemeenschappen en gewesten", *Fiscoloog* 809 2001, 3-4).

³⁶⁹ Cf. artikel 5 Bijzondere Wet 13 juli 2001 (nieuw artikel 3 Bijzondere Wet 16 januari 1989).

³⁷⁰ Cf. artikel 6 Bijzondere Wet 13 juli 2001 (nieuw artikel 4 Bijzondere Wet 16 januari 1989).

³⁷¹ Cf. artikel 5 Bijzondere Wet 13 juli 2001 (nieuw artikel 3 Bijzondere Wet 16 januari 1989).

16 juli 1993 een gemeenschapsbelasting³⁷². Bij dit begrip « gemeenschapsbelasting » konden evenwel belangrijke bedenkingen worden geplaatst. De bevoegdheden van de gemeenschappen ten aanzien van het kijk- en luistergeld waren immers bijna onbestaande. De federale wetgever was bevoegd voor het vaststellen van de aanslagvoet, de heffingsgrondslag en de vrijstellingen. Het onderhavige ontwerp van bijzondere wet draagt de bevoegdheden met betrekking tot het kijk- en luistergeld integraal over naar de gewesten³⁷³. Inzake de zogenaamde milieutaksen, zoals bedoeld in de huidige financieringswet, wordt een omgekeerde beweging gemaakt. Het voorliggend ontwerp van bijzondere wet vertrouwt alle bevoegdheden met betrekking tot deze belastingen exclusief toe aan de federale overheid. Hiermee wordt vermeden dat voormelde indirecte belastingen worden geregionaliseerd. De overheveling van de in dit ontwerp van bijzondere wet geïmplementeerde gewestelijke belastingen naar de gewesten houdt rekening met de volgende in dit ontwerp vastgelegde randvoorwaarden :

bij de integrale overheveling van de nieuwe gewestelijke belastingen moet de federale overheid voor haar inkomstenverlies worden gecompenseerd. Vanuit dit oogpunt van de budgettaire neutraliteit dienen de bijkomende fiscale ontvangsten van elk van de gewesten dan ook in mindering te worden gebracht van het deel personenbelasting dat nu wordt toegewezen aan de gewesten ;

bij de toewijzing van regionale belastingbevoegdheden dient het risico op fiscale migratie, delokalisatie³⁷⁴, en ongezonde belastingconcurrentie tussen de diverse overheden te worden vermeden³⁷⁵. Indien nodig worden hiertoe begeleidende maatregelen uitgewerkt ;

de overheveling van de gewestelijke belastingen, de belastingen die hiervan in het verlengde liggen en het kijk- en luistergeld verloopt zodanig dat elk van de gewesten en gemeenschappen onderling geen middelen verliezen ten aanzien van de huidige financieringsregeling.

(...) Personenbelasting

De fiscale bevoegdheden van de gewesten ten aanzien van de personenbelasting zijn in de huidige bijzondere financieringswet te voorwaardelijk en onduidelijk geformuleerd. De gewesten kunnen slechts na voorafgaandelijk overleg tussen de federale en gewestregeringen op basis van de lokalisatie van de personenbelasting opcentiemen heffen of kortingen toekennen. Daarenboven kan de federale overheid ter vrijwaring van de economische unie en de monetaire eenheid bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit, genomen na overleg met de betrokken gewestregeringen, een maximumpercentage opleggen ten aanzien van deze opcentiemen of kortingen.

De fiscale bevoegdheden worden door dit wetsontwerp duidelijker afgebakend. De uitoefening van de fiscale autonomie van de gewesten mag niet afhankelijk zijn van procedureproblemen en inhoudelijke discussies terzake tussen de verschillende regeringen. De beperkingen op de fiscale bevoegdheden van de gewesten ten aanzien van de personenbelasting worden dan ook ondubbelzinnig in de bijzondere financieringswet vastgelegd. Deze beperkingen gelden als volgt³⁷⁶ :

³⁷² Cf. artikel 8 Bijzondere Wet 13 juli 2001 : artikel 5bis, zijnde titel IIIbis, van de Bijzondere Wet van 16 januari 1989 wordt opgeheven.

³⁷³ Cf. artikel 2 Bijzondere Wet 13 juli 2001 (gewijzigd artikel 1, §1 Bijzondere Wet 16 januari 1989) : de Vlaamse en de Franse Gemeenschap krijgen een dotatie ter compensatie van het kijk- en luistergeld.

³⁷⁴ Cf. artikel 7, 1° Bijzondere Wet 13 juli 2001 (gewijzigd artikel 5, §1 Bijzondere Wet 16 januari 1989) : de gewestelijke belastingen worden aan de gewesten toegewezen in functie van hun lokalisatie.

³⁷⁵ Cf. artikel 11 Bijzondere Wet 13 juli 2001 (gewijzigd artikel 9, §1 Bijzondere Wet 16 januari 1989).

³⁷⁶ Cf. artikel 11 Bijzondere Wet 13 juli 2001 (gewijzigd artikel 9, §1 Bijzondere Wet 16 januari 1989).

In artikel 9 van de financieringswet wordt via artikel 11 van dit ontwerp een marge vastgelegd, waarbinnen de gewesten algemene forfaitaire dan wel procentuele opcentiemen en afcentiemen al dan niet gedifferentieerd per belastingschijf kunnen toestaan of algemene belastingaftrekken invoeren, gebonden aan hun bevoegdheden. Deze marge wordt uitgedrukt in verhouding tot de in elk gewest gelokaliseerde opbrengst van de personenbelasting en bedraagt 3,25% vanaf 1 januari 2001 en 6,75% vanaf 1 januari 2004.

Artikel 11 van het onderhavig ontwerp bepaalt dat de uitoefening van deze fiscale bevoegdheden van de gewesten gebeurt zonder vermindering van de progressiviteit van de personenbelasting en met uitsluiting van deloyale fiscale concurrentie. »

230. Wat « *de afvlakking van de middelentoewijzing* » betreft, stelt de Memorie van Toelichting³⁷⁷ :

« Met de huidige financieringswet is het mogelijk dat de middelen van de gewesten en de gemeenschappen op een te schoksgewijze manier worden doorgestort. In afwachting van de definitieve parameters van het betrokken begrotingsjaar worden bij de toewijzing van de middelen parameters gehanteerd van het voorgaande begrotingsjaar. Een wijziging van deze parameters (inzake de procentuele verandering van het gemiddelde indexcijfer van de consumptieprijzen en de reële groei van het bruto nationaal inkomen) resulteert dan te vaak in te omvangrijke verrekeningen in de middelentoewijzing. Dergelijk mechanisme is storend voor alle entiteiten van de federatie.

Het voorliggend wetsontwerp voert daarom een nieuw mechanisme in waarbij de middelen aan de gewesten en de gemeenschappen worden toegewezen op basis van meer recente parameters zoals opgenomen in de economische begroting die als basis dient voor de federale begrotingsopmaak- en controle. In afwachting van de definitieve vaststelling van het gemiddelde indexcijfer van de consumptieprijzen en van de reële groei van het bruto nationaal inkomen worden de bedragen bijgevolg aangepast aan de geraamde procentuele verandering van het gemiddelde indexcijfer van de consumptieprijzen en aan de geraamde reële groei van het bruto nationaal inkomen van het betrokken begrotingsjaar, zoals voorzien in de economische begroting. »

231. Los van de enorme techniciteit van de Bijzondere Wet van 13 juli 2001³⁷⁸, springen de volgende bepalingen in het oog^{379 380} :

- artikel 2 (gewijzigd artikel 1 Bijzondere Wet van 16 januari 1989) inzake de toekenning van een dotatie aan de Vlaamse en Franse Gemeenschap ter compensatie van het kijk- en luistergeld ;
- artikel 3 (nieuw artikel 1bis Bijzondere Wet van 16 januari 1989) inzake de uitwisseling van informatie in het kader van de uitoefening van de fiscale bevoegdheden van de gewesten en van de federale overheid ;

³⁷⁷ *Gedr.St. Kamer, Doc 50 1183/001, 11.*

³⁷⁸ 58 artikelen die artikelen wijzigen en/of invoegen in de Bijzondere Wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, de Bijzondere Wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof en de Bijzondere Wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen.

³⁷⁹ Voor een eerste overzicht, zie : N. PLETS, "Wijziging fiscale bevoegdheid van gemeenschappen en gewesten", *Fiscoloog* 809 2001, 3-6.

³⁸⁰ Voor de exacte tekst van de artikelen, zie de gecoördineerde versie van de Bijzondere Wet van 16 januari 1989 in bijlage 1 van deze tekst.

- artikel 4 (nieuw artikel 1ter Bijzondere Wet van 16 januari 1989) inzake de uitoefening van de fiscale bevoegdheden van de gewesten met inachtnaam van het principe van vermijding van dubbele belasting ;
- artikel 5 (nieuw artikel 3 Bijzondere Wet van 16 januari 1989) inzake de nieuwe lijst van gewestelijke belastingen ;
- artikel 6 (nieuw artikel 4 Bijzondere Wet van 16 januari 1989) inzake de bevoegdheden van de gewesten inzake de gewestelijke belastingen ;
- artikel 7 (gewijzigd artikel 5 Bijzondere Wet van 16 januari 1989) inzake de lokalisatie en de dienst van de gewestelijke belastingen, alsook de administratieve procedureregels terzake ;
- artikel 8 inzake de opheffing van het kijk- en luistergeld als gemeenschapsbelasting ;
- artikel 9 (gewijzigd artikel 6 Bijzondere Wet van 16 januari 1989) inzake de gewijzigde definitie van « samengevoegde belasting » ;
- artikel 10 (gewijzigd artikel 7 Bijzondere Wet van 16 januari 1989) inzake de gewijzigde definitie van « ontvangsten inzake personenbelasting » ;
- artikel 11 (gewijzigd artikel 9 Bijzondere Wet van 16 januari 1989) inzake de invoering van algemene belastingverminderingen of –vermeerderingen, opcentiemen of kortingen ;
- artikel 12 (nieuw artikel 9bis Bijzondere Wet van 16 januari 1989) inzake de advisering door het Rekenhof i.v.m. de invoering van algemene belastingverminderingen of –vermeerderingen, opcentiemen of kortingen ;
- artikel 25 (nieuw artikel 36 Bijzondere Wet van 16 januari 1989) inzake de samenstelling van de middelen per gemeenschap ;
- artikel 34 (nieuw artikel 47bis Bijzondere Wet van 16 januari 1989) inzake de dotatie ter compensatie van het kijk- en luistergeld ;
- artikel 53 (nieuw artikel 3bis in de Bijzondere Wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof) inzake de start van de termijn van zes maanden voor beroepen tot nietigverklaring ³⁸¹.

232. De Bijzondere Wet van 13 juli 2001 kondigt ook nog de opmaak van samenwerkingsakkoorden aan, in het bijzonder in :

- artikel 3 (nieuw artikel 1bis Bijzondere Wet van 16 januari 1989) inzake de uitwisseling van informatie in het kader van de uitoefening van de fiscale bevoegdheden van de gewesten, zoals bedoeld in de Bijzondere Wet van 16 januari 1989, en van de federale overheid ; in dit samenwerkingsakkoord zal tevens de overlegprocedure m.b.t. de technische uitvoerbaarheid van de invoering van algemene belastingverminderingen of –vermeerderingen worden bepaald (artikel 11 Bijzondere Wet van 13 juli 2001 en gewijzigd artikel 9, §1 Bijzondere Wet van 16 januari 1989) ;
- artikel 6 (nieuw artikel 4 Bijzondere Wet van 16 januari 1989) inzake de uitoefening van de bevoegdheden i.v.m. de onroerende voorheffing, de verkeersbelasting op de autovoertuigen, de belasting op de inverkeerstelling en het eurovignet .

Deze samenwerkingsakkoorden waren eind augustus 2001, ogenblik van het afsluiten van deze bijdrage, nog niet in het Belgisch Staatsblad gepubliceerd.

233. De voorbije maanden is over dit financieel luik van de Lambermont-akkoorden bijzonder veel inkt gevloeid. Nu de Bijzondere Wet van 13 juli 2001 in het Belgisch Staatsblad van 3 augustus 2001 werd gepubliceerd, kunnen we ons nog aan diepgaande juridische, fiscale,

³⁸¹ Voor de beroepen tot nietigverklaring van een decreet of een regel bedoeld in artikel 134 van de Grondwet, die gegrond zijn op de schending van de artikelen 6, §2 en 9, §1 van de Bijzondere Wet van 16 januari 1989, begint de termijn van zes maanden pas te lopen zodra de inkohieringstermijn (cf. artikel 359 WIB1992) verstreken is.

economische en financiële ³⁸² studies verwachten. Over de door deze Bijzondere Wet voor Vlaanderen gegeneerde bijkomende financiële middelen werden in de Vlaamse Regering ondertussen reeds akkoorden (inclusief bestedingswijzen) gesloten en heeft de Vlaamse Minister-President ondertussen ook al wat ballonnetjes opgelaten over hoe de bijkomende fiscale bevoegdheden zullen worden uitgeoefend, het zgn. Fiscaal Plan Dewael ³⁸³ :

- nultarief voor het kijk- en luistergeld
 - verlaging en verwerving van de registratierechten ;
 - verlaging van de onroerende voorheffing gelijkschakeling van de tarieven van de schenkingsrechten met deze van de successierechten ;
 - nultarief voor de openingsbelasting ;
 - afschaffing van de gewestelijke leegstandbelasting
- Hoe snel dit alles zal gaan en welke (onvoorziene) juridische problemen hierbij zullen opduiken (cf. kijk- en luistergeld ³⁸⁴), is verre van duidelijk ...

234. Het oorspronkelijke art. 11 van de Bijzondere Financieringwet wordt door de volgende bepaling vervangen: De gewesten kunnen geen opcentiemen of vermeerderingen heffen of kortingen of verminderingen toestaan op de in deze wet bedoelde belastingen, behalve op welke bedoeld in art. 6, §2. Voorts wordt ook een nieuw art. 1ter geïntroduceerd dat bepaalt dat de gewesten bij de uitoefening van hun fiscale bevoegdheden het principe van de vermijding van de dubbele belasting in acht moeten nemen. Bij een door het gewest gegrond geacht verzoek houdende vermijding van dubbele belasting treedt dit gewest in overleg met de andere betrokken overheden teneinde de belastingheffing die strijdig is met het principe van vermijding van dubbele belasting ongedaan te maken. In art. 9, §1 kan gelezen worden dat “De uitoefening van de bevoegdheden van de gewesten met betrekking tot de algemene belastingverminderingen of –vermeerderingen, de opcentiemen of kortingen gebeurt zonder vermindering van de progressiviteit van de personenbelasting en met uitsluiting van deloyale fiscale concurrentie.

2.3.5.4.4.3 De uitzonderingsbevoegdheid van de federale wetgever ten aanzien van de belastingen van de lokale besturen:

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

235. Ook ten aanzien van gemeente - en provinciebelastingen bepaalt de federale wetgever de uitzonderingen waarvan de noodzakelijkheid blijkt. Omtrent de draagwijdte van deze bepaling bestaat evenmin eensgezindheid, temeer daar ook de rechtspraak van de Raad van State en het Arbitragehof niet eenduidig in een bepaalde richting wijzen. De twee mogelijke interpretaties berusten op een verschillende opvatting omtrent de grondwettelijke grondslag van de fiscale autonomie van de lokale besturen. Volgens beide opvattingen beschikken de gemeenten en provincies over een autonome fiscale bevoegdheid. Het fundamentele onderscheid is gelegen op het punt van de mogelijkheid voor de federale wetgever om beperkingen in te voeren op die fiscale bevoegdheid.

³⁸² Zie reeds : X, *Begrotingsadvies*, SERV, 10 juli 2001, 104 p.; algemeen : J. VAN WATERSCHOOT, “De verzwegen aderlating van Lambermont”, *De Standaard*, 8 augustus 2001.

³⁸³ Cf. X, “Fiscaal Plan Dewael voorziet verlaging registratierechten”, *De Standaard*, 8 juni 2001.

³⁸⁴ L. COPPENS, “Wet en kabinet-Dewael zeggen niet hetzelfde over kijk- en luistergeld”, *De Standaard*, 3 augustus 2001.

236. Volgens de eerste opvatting zouden art. 170 §§3 en 4 G.W. enkel een aanduiding zijn van het orgaan dat bevoegd is om belastingen in te voeren. De fiscale autonomie zelf zou haar grondslag vinden in de artikelen 41 en 162 G.W. :

“De uitsluitend gemeentelijke en provinciale belangen worden door de gemeenteraden of de provincieraden geregeld volgens de beginselen bij de Grondwet vastgesteld” (art. 41 G.W.)

“De provinciale en gemeentelijke instellingen worden bij wet geregeld. De wet verzekert de toepassing van de volgende beginselen :

2° de bevoegdheid van de provincieraden en van de gemeenteraden voor alles wat van provinciaal en van gemeentelijk belang is, behoudens goedkeuring van hun handelingen in de gevallen en op de wijze door de wet bepaald” (art. 162 G.W.)

237. Achter het provinciaal of gemeentelijk belang gaat dan de fiscale bevoegdheid van de gemeenten en provincies schuil.

Concreet betekent dit dat de ‘uitzonderingen waarvan de noodzakelijkheid blijkt’ dan enkel slaan op de mogelijkheid voor de federale wetgever om op grond van art. 170, §§3 en 4 G.W. een ander orgaan dan de gemeente- of provincieraad aan te duiden dat bevoegd is om een belasting in te voeren. Op grond van deze bepaling zou het de federale wetgever dus onmogelijk zijn om de lokale besturen het verbod op te leggen bepaalde belastingen te vestigen en zeker niet een door hen ingevoerde belasting af te schaffen.³⁸⁵

Dit is evenwel niet de enige mogelijkheid voor de federale wetgever om op te treden op het punt van de lokale belastingen. Immers, als de lokale fiscaliteit een toepassing is van de gemeentelijke en provinciale autonomie, dan dient terdege rekening gehouden te worden met art. 162 G.W. Overeenkomstig deze bepaling is de federale wetgever bevoegd het gemeentelijk en provinciaal belang nader te kwalificeren. Er is geen reden om aan te nemen waarom deze bepaling geen gelding zou vinden in fiscale aangelegenheden. Dit kan dan niet alleen expliciet door de gemeente of de provincie een bepaalde aangelegenheid op te dragen of te onttrekken. Ook op impliciete wijze kan de federale wetgever de belastingbevoegdheid inperken door de aangelegenheid volledig zelf te regelen. Of onrechtstreeks door de materie toe te vertrouwen aan een andere overheid.³⁸⁶ Omdat de wetgever niet steeds de verhouding regelt tussen een nieuwe rijksbelasting en een lokale belasting, is het belangrijk te weten of de aanwezigheid van een rijksbelasting op zich de belastingbevoegdheid van de lokale besturen beperkt. Als dit zo zou zijn, betekent dit dat een wet die aan de gemeenten slechts welbepaalde bevoegdheden overlaat met betrekking tot een materie die reeds het voorwerp uitmaakt van een rijksbelasting, eerder een bevoegdheidtoekenning is dan een bevoegdheidsbeperking.

³⁸⁵ A. ALEN, en B. SEUTIN, “De fiscale bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten”, *T.B.P.* 1989, 274.

³⁸⁶ M. DE JONCKHEERE, “Fiscale bevoegdheden van gemeenten en provincies”, in *Lokale en regionale belastingen*, K. DEKETELAERE en M. DE JONCKHEERE, (eds.), Brugge, Die Keure, 1998, 6.

238. De aanhangers van de tweede opvatting zijn de mening toegedaan dat de fiscale autonomie haar grondwettelijke basis vindt in art. 170 G.W. Dit artikel zou dus niet enkel het bevoegde orgaan aanduiden maar ook de toekenning van de eigenlijke fiscale bevoegdheid in zich houden. De mogelijkheid om uitzonderingen te bepalen heeft dan niet enkel betrekking op het orgaan maar ook op de omvang van de lokale fiscale bevoegdheid.

239. De tweede opvatting heeft dan de volgende consequenties ten aanzien van ‘de uitzonderingen waarvan de noodzakelijkheid blijkt’. De wetgever kan enkel de omvang van de fiscale bevoegdheid van de lokale besturen beperken door een uitzondering waarvan de noodzakelijkheid blijkt en niet via de kwalificatiebevoegdheid die vervat ligt in art. 162 G.W. Dit betekent dan meteen dat een specifieke ‘uitzondering waarvan de noodzakelijkheid blijkt’ nodig is en dat impliciete en onrechtstreekse beperkingen hierdoor uitgesloten worden.

Overeenkomstig deze denkpiste is het noodzakelijk de bevoegdheid van de lokale besturen via een uitdrukkelijke wetsbepaling te beperken, wil men vermijden dat deze een belasting invoeren op een materie die reeds het voorwerp uitmaakt van een rijksbelasting.

240. De rechtspraak van het Arbitragehof lijkt in de richting van de tweede opvatting te gaan. In een arrest werd immers het volgende gesteld met betrekking tot - ondermeer -, art. 170, §§ 3 en 4 G.W. : “die bepalingen bevatten twee basisgedachten : enerzijds **verheffen** zij de fiscale zelfstandigheid van de Gemeenschappen, de Gewesten, de provincies, de agglomeraties, de federaties van gemeenten en de gemeenten **tot een grondwettelijk beginsel (...)**”.³⁸⁷ Het verheffen tot een grondwettelijk beginsel zou kunnen betekenen dat zonder art. 170 G.W. de fiscale autonomie geen grondwettelijke basis had en dus niet kan gebaseerd worden op andere artikelen van de Grondwet.

241. Evenwel lijkt volgens DE JONCKHEERE, op basis van de werkzaamheden van zowel de oorspronkelijke als de latere grondwetgever, de eerste opvatting de juiste te zijn. Volgens hem lijkt het immers ondenkbaar dat de oorspronkelijke grondwetgever op een bepaald ogenblik een wet zou hebben goedgekeurd waarbij aan de gemeenten en provincies een onbeperkte fiscale autonomie werd toegekend.³⁸⁸ De beperking van de gemeentelijke en provinciale belastingbevoegdheid gebeurt volgens hem dan ook door op expliciete, impliciete of onrechtstreekse wijze de begrippen ‘gemeentelijk belang’ en ‘provinciaal belang’ nader te omschrijven.

242. De Brusselse agglomeratie beschikt ‘enkel’ over een door de wet toegekende belastingbevoegdheid.³⁸⁹ Daar zij dus niet beschikt over een grondwettelijke fiscale autonomie en toch opgenomen werd in art. 170, §4 G.W., lijkt het zo dat deze bepaling dan enkel betrekking heeft op het orgaan dat bevoegd is om de belasting in te voeren.

2.3.5.4.4.4 *De bevoegdheid van de federale wetgever om belastingen af te schaffen:*

³⁸⁷ Arbitragehof, 2 juni 1988, nr. 57, B.S. 22 juni 1988.

³⁸⁸ Het is immers zo dat de oorspronkelijke tekst niet voorzag in de bepaling krachtens dewelke de wetgever de provinciale belastingen geheel of gedeeltelijk kon afschaffen. Pas met de herziening van de Grondwet in 1980 werd dergelijke bepaling opgenomen. Zie ook Advies R.v.St., afdeling wetgeving, verenigde kamers, van 9 juli 1980, *Gedr. St. Kamer* 1979, nr. 619/1, 1.

³⁸⁹ Wet van 26 juli 1971 houdende organisatie van de agglomeraties en federaties van gemeenten, B.S. 24 augustus 1971; Wet van 7 juli 1972 tot vaststelling van de grenzen van de belastingbevoegdheid van de agglomeraties en federaties van gemeenten, B.S. 26 juli 1972.

243. Ten aanzien van de provincie wordt in art. 170, §3, 3^o lid G.W. ook nog bepaald dat de federale overheid de provinciale belastingen geheel of gedeeltelijk kan afschaffen. Ten aanzien van de gemeentelijke belastingreglementen heeft de grondwetgever niet voorzien in die bevoegdheid. Of dit betekent dat de federale wetgever in geen enkel geval een gemeentelijk belastingreglement zou kunnen afschaffen, hangt evenwel ook af van de artikelen die men als grondwettelijke basis van de fiscale autonomie aanvaardt. Volgt men de eerste opvatting dan kan de wetgever, op grond van zijn bevoegdheid om het gemeentelijk belang te kwalificeren, bepalen welke belastingen door de gemeenten niet mogen geheven worden en lijkt hij ook bevoegd om gemeentelijke belastingen af te schaffen en te beperken.

2.3.5.4.4.5. De uitzonderingsbevoegdheid van de gemeenschappen en gewesten ten aanzien van belastingen van de lokale besturen:

244. Tot aan het Sint-Michielsakkoord was de bevoegdheid om, ten aanzien van provinciale en gemeentelijke belastingen de uitzonderingen te bepalen waarvan de noodzakelijkheid blijkt, een door de Grondwet aan de federale wetgever voorbehouden bevoegdheid. Daarvan getuige de rechtspraak van het Arbitragehof : “Noch in de Grondwet, noch in de bijzondere wet van 8 augustus 1980, noch in de gewone wet van 9 augustus 1980 wordt aan de Gewesten of de Gemeenschappen enige normatieve bevoegdheid toegekend terzake van de fiscaliteit van de provincies, de gemeenten, de agglomeraties of federaties van gemeenten”.³⁹⁰

245. Dit betekent echter niet dat de gemeenschappen en gewesten op geen enkele wijze de fiscale bevoegdheid van de lokale besturen kunnen beïnvloeden. Het administratief toezicht biedt de gewesten enige speelruimte. Luidens art. 7 B.W.H.I. omvat het gewoon administratief toezicht elke vorm van toezicht ingesteld door de Gemeentewet, de of de wet van 26 juli 1971. Inzonderheid betreft het de begrotingen, de jaarrekeningen, de personeelsformaties. De organisatie van het gewoon administratief toezicht behoort tot de bevoegdheden van de Gewesten. De mogelijkheden die dit administratief toezicht aan de gewesten biedt, worden door het Arbitragehof als volgt samengevat : “in artikel 7 “de organisatie van de procedures alsook de uitoefening van het administratief toezicht op de provincies, de gemeenten en de agglomeraties en federaties van gemeenten” aan de Gewesten opgedragen, zodat deze ten aanzien van ondergeschikte met betrekking tot fiscale aangelegenheden kunnen optreden, meer bepaald door het al dan niet goedkeuren van hun verordeningen op het stuk van de belastingen. De Gewesten kunnen aan deze bepaling van de bijzondere wet echter niet de bevoegdheid ontnemen om rechtsbepalingen vast te stellen die ertoe zouden strekken belastingen, die door een ondergeschikt bestuur werden ingesteld, - geheel of ten dele - af te schaffen ; die bevoegdheid is immers aan de wet voorbehouden.”³⁹¹ Uit bovenstaand citaat is meteen duidelijk dat het de gewesten in het kader van het administratief toezicht, enkel mogelijk is preventief op te treden ten aanzien van de lokale belastingen. Eenmaal de belasting is goedgekeurd kan zij enkel door provincie- of gemeenteraad zelf worden afgeschaft of door de federale overheid op grond van zijn voorbehouden bevoegdheid.³⁹²

³⁹⁰ Arbitragehof, 25 februari 1988, nr. 47, B.S. 17 maart 1988.

³⁹¹ Arbitragehof, 25 februari 1988, nr. 47, B.S. 17 maart 1988.

³⁹² Arbitragehof, 25 februari 1988, nr. 47, B.S. 17 maart 1988; Arbitragehof, 2 juni 1988, nr. 57, B.S. 22 juni 1988.

246. Met de Wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur is de situatie enigszins gewijzigd. De techniek van de impliciete bevoegdheden (art. 10 B.W.H.I.) maakt het voor de gemeenschappen en gewesten mogelijk om aangelegenheden te regelen die niet tot hun bevoegdheden behoren, op voorwaarde dat dit noodzakelijk is voor de uitoefening van hun bevoegdheden. Luidens art. 19 B.W.H.I. regelen de gemeenschappen en gewesten, behoudens art. 10, enkel de aangelegenheden die hen door de B.W.H.I. zijn toegekend. Art. 19 B.W.H.I. eindigt met 'onverminderd de bevoegdheden die door de Grondwet aan de wet zijn voorbehouden'. SEUTIN en VAN HAEGENDOREN stellen dat, ondanks deze bepalingen, de gemeenschappen en gewesten ook kunnen optreden in aangelegenheden die door de Grondwet aan de federale wetgever zijn voorbehouden. Concreet betekent dit dat de gemeenschappen en gewesten dus normatief kunnen optreden op het punt van de fiscale bevoegdheid van de lokale besturen, voor zover dit noodzakelijk is voor de uitoefening van hun eigen bevoegdheden. Uiteraard moet ook rekening gehouden worden met de door het Arbitragehof ontwikkelde criteria. De betrokken aangelegenheid moet zich lenen tot een gedifferentieerde regeling, de weerslag op de aangelegenheid mag slechts marginaal zijn en de bevoegdheid van het lokale bestuur mag daardoor niet uitgehold worden.

247. Wellicht zal de decreetgever ondanks deze verruiming van bevoegdheid toch niet bevoegd zijn om een lokale belasting door een ander orgaan dan de respectievelijke raden te laten invoeren. Elke noodzakelijkheid daatoe lijkt immers te ontbreken. Voor het geval de lokale overheid weigert een belasting in te voeren om aan haar financiële verplichtingen te voldoen, bestaat reeds een afwijking.³⁹³

Het lijkt evenmin te verantwoorden dat de gemeenschappen en gewesten bestaande beperkingen en verboden zouden opheffen. Men kan wel stellen dat door de overdracht van bepaalde belastingen en bepaalde bevoegdheden ten aanzien van die belastingen³⁹⁴, ook de bevoegdheid op de fiscale politiek in deze belastingen aan de decreetgever werd overgedragen. Op grond hiervan lijkt het aanvaardbaar te stellen dat de gewesten bevoegd zijn te bepalen of en in hoeverre een optreden van de lokale besturen in dezelfde fiscale materie mogelijk is. Evenwel vormt het vereiste van noodzakelijkheid ook hier een probleem. Het afschaffen van een verbodsbepaling houdt enkel de mogelijkheid in en niet de verplichting om van de ontstane mogelijkheid gebruik te maken, wat moeilijk verzoenbaar lijkt met de noodzakelijkheid.

Niets lijkt echter in de weg te staan dat de gemeenschappen en gewesten de lokale besturen zullen verbieden belastingen te heffen op materies die reeds het voorwerp uitmaken van een eigen belasting. Een algemeen normatief optreden lijkt evenwel niet verzoenbaar met het feit dat de weerslag op de betrokken aangelegenheid slechts marginaal mag zijn.

2.3.5.4.4.6 *Het fiscaal doel en het niet-fiscaal nevenresultaat:*

248. De federale overheid, de gemeenschappen en gewesten en de lokale besturen maken van hun fiscale bevoegdheid gebruik om milieubelastingen in te voeren. Dat de gewestelijke

³⁹³ Voor een grondige analyse van de mogelijke impact van de theoretische bevoegdheid van de deelentiteiten om normatief op te treden t.a.v. de fiscale bevoegdheid van de lokale besturen, zie M. DE JONCKHEERE, *o.c.*, 472-474.

³⁹⁴ De belasting op de automatische ontspanningstoestellen, de belasting op de spelen en weddenschappen, de belasting op de opening van slijterijen van gegiste dranken, etc.

decreetgever dit doet, lijkt logisch gezien zijn principiële bevoegdheid voor aangelegenheden inzake leefmilieu.³⁹⁵ Dat de federale wetgever en ook de lokale besturen zich niet onbetuigd laten op het punt van de milieubelastingen³⁹⁶ lijkt heel wat minder vanzelfsprekend. De door sommigen in vraag gestelde wettelijkheid van de federale en lokale milieubelastingen houdt verband met de vraag in welke mate de fiscale bevoegdheid begrensd wordt door de niet-fiscale materiële bevoegdheidsverdeling.

249. De fiscale bevoegdheid betreft een bevoegdheid om belastingen in te voeren ‘zonder meer’, d.w.z. dat de aan de belasting onderworpen materie niet noodzakelijk tot de materiële bevoegdheid moet behoren van de wetgever die de belasting heeft ingevoerd. Het is dus niet per se onwettig belastingen in te voeren die als ‘nevenresultaat’ hebben dat het uitoefenen van milieuhinderlijke activiteiten ontmoedigd worden, alhoewel de betrokken wetgever niet bevoegd is inzake leefmilieu. Op grond van dit inzicht is het dan ook mogelijk dat door de federale wetgever en de lokale besturen langs fiscale weg opgetreden wordt op het domein van het milieu. In de lijn van deze redenering is het niet louter denkbeeldig dat hierdoor het gewestelijk milieubeleid wordt doorkruist.

250. In de vorige paragraaf werd reeds gesteld dat de fiscale bevoegdheid niet verbonden is aan de materiële bevoegdheidsverdeling. In principe dienen dus de milieubelastingen van de federale wetgever en de lokale besturen verantwoord te worden op grond van hun fiscale bevoegdheid. Dit principe geldt enkel voor de belastingen en niet voor retributies. Deze laatste dienen steeds te kaderen binnen de materiële bevoegdheidsverdeling. Ook de ‘taksen’ van de Brusselse Agglomeratie moeten binnen de perken van de bevoegdheden van de agglomeratie worden opgelegd.³⁹⁷

251. De stelling dat door de federale wetgever of door de lokale besturen via belastingen milieuhinderlijke activiteiten kunnen ontraden worden, is voornamelijk gesteund op het ‘bingo-automatenarrest’ van het Arbitragehof.³⁹⁸ Het betreft hier een beroep tot vernietiging ingesteld tegen art. 62 van het decreet van het Vlaamse Parlement van 21 december 1990 houdende begrotingstechnische bepalingen alsmede bepalingen tot begeleiding van de begroting 1991. Luidens art. 79, §1 van het Wetboek van de met de inkomsten gelijkgestelde belastingen worden de automatische ontspanningstoestellen, voor het bepalen van het bedrag, ingedeeld in vijf categorieën. In het oorspronkelijke ontwerp van decreet werd voorzien in een verdubbeling van de belastingbedragen voor alle categorieën van automatische ontspanningstoestellen. In het amendement Weyts werd voorgesteld de in het ontwerp bepaalde belastingbedragen nogmaals te verdubbelen voor de eerste categorie (A), waartoe ook de zogenaamde bingo-automaten behoren. De motivering van de enorme verhoging luidt als volgt : “omdat de bingo’s werkelijk als een maatschappelijk gevaar moeten aangezien worden, die een spoor van verwoesting nalaat waarvan de gevolgen slechts minimaal aan het licht komen. Het ligt volledig in de lijn van de politieke meerderheid van de parlementairen om de bingo’s in ons land drastisch te verminderen om op termijn te komen tot de volledige afschaffing ervan.”³⁹⁹

³⁹⁵ Art. 6 Bijzondere Wet Hervorming Instellingen.

³⁹⁶ Men denke hier vooral aan de ecotaks voor de federale wetgever.

³⁹⁷ Art. 51, §1 Bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen.

³⁹⁸ Arbitragehof, 23 april 1992, nr. 31/92, B.S. 11 juni 1992.

³⁹⁹ *Gedr. St.* VI. Parl. 1990-1991, nr. 424/3, 3.

252. Als tweede middel voeren de de verzoekende partijen een schending van de bevoegdheidsverdelende regels aan. Zij roepen in dat de gewestelijke fiscaliteit aangewend wordt om bepaalde automatische ontspanningstoestellen te verminderen, maar dat de reglementering over het gebruik van automatische ontspanningstoestellen behoort tot de bevoegdheid van de federale wetgever. Het Hof beantwoordt het middel als volgt : “Wat moet worden onderzocht is de vraag of de decreetgever bij het uitoefenen van zijn fiscale bevoegdheid, geen bevoegdheid van de nationale overheid heeft betreden. Dat de verhoging van gewestelijke belastingen tot gevolg kan hebben dat zich een wijziging zal voordoen in het gedragspatroon van een belastingplichtige, is een mogelijk neveneffect van elke belasting of belastingverhoging. Noch uit de bekritiseerde verhoging noch uit de parlementaire werkzaamheden blijkt dat de decreetgever, door het aannemen van de bestreden bepalingen, hoofdzakelijk een effect zou hebben beoogd, dat hij binnen de perken van de hem toegewezen bevoegdheden niet zou vermogen na te streven, omdat hij aldus een niet toegewezen materie zou regelen eerder dan een zuiver fiscale maatregel te nemen.” Teneinde duidelijk te kunnen aanduiden wat met dit citaat gezegd wordt, kan gebruik gemaakt worden van een aantal begrippen die door DE JONCKHEERE gedefinieerd worden.⁴⁰⁰

253. Een belasting heeft als hoofddoel het voorzien van middelen teneinde de overheidsuitgaven te financieren. Hij hanteert hierbij de term “fiscaal doel”, die duidelijk onderscheiden moet worden van het ‘fiscaal resultaat’. Indien men de aanwezigheid van een fiscaal hoofddoel zou willen beoordelen op grond van het ‘fiscaal resultaat’ van een belasting, dan moet men besluiten dat elke belasting wel middelen opbrengt ter financiering van de overheidsuitgaven. Zodoende zou een belasting dan kunnen ingevoerd worden op grond van om het even welke overweging. De aanwezigheid van een fiscaal doel kan afgeleid worden uit het bestaan van een bijdrageplicht. Deze kan algemeen zijn waarmee bedoeld wordt dat iedereen een bijdrage dient te betalen. Het is echter ook mogelijk dat de bijdrage varieert in functie van bepaalde categorieën. Categorieën die dan onderscheiden worden op grond van hun draagkracht, op grond van het voordeel dat zij van de dienstverlening genieten of op grond van de kosten die zij genereren. Van zodra er evenwel geen redelijk verband meer bestaat tussen de bijdrageplicht en de veroorzaakte kosten of het genoten voordeel kan nog moeilijk gesproken worden van een fiscaal doel. Het weze opgemerkt dat de bijdrageplicht ook kan variëren op grond van berekeningscriteria die de omvang van de activiteit weergeven. Voor het geval van tankstations is het bijvoorbeeld aangewezen om de bijdrageplicht te bepalen in functie van het aantal pompen of van het aantal brandstofpistolen.

254. Het tweede begrip dat duidelijk moet afgeijnd worden is ‘nevenresultaat’. De aanwezigheid van een fiscaal doel belet niet dat de bijdrageplicht bijkomend verantwoord wordt op grond van niet-fiscale overwegingen. In het kader van milieubelastingen zal het niet zelden de bedoeling zijn bepaalde milieuhinderlijke activiteiten te ontraden of omgekeerd, bepaalde milieuvriendelijke activiteiten aan te moedigen. In voorkomend geval spreekt men niet van een (niet-fiscaal) nevendoel maar van een niet-fiscaal nevenresultaat. Indien de bijdrageplicht echter enkel op grond van dergelijke niet-fiscale overwegingen kan verantwoord worden, is er geen fiscaal doel aanwezig.

255. Wanneer nu aan de hand van bovenstaande begrippen uitspraak wordt gedaan over de belastingbevoegdheid, kan men tot de volgende conclusies komen. Ten eerste : de

⁴⁰⁰ M. DE JONCKHEERE, *De gemeentelijke belastingbevoegdheid. Fiscaaljuridische aspecten*, Brugge, Die Keure, 1996, 62-73.

verschillende overheden kunnen belastingen heffen die bijkomende verantwoord worden door niet-fiscale overwegingen die niet noodzakelijk tot hun materiële bevoegdheden moeten behoren, op voorwaarde evenwel dat de belasting gekenmerkt wordt door een fiscaal doel. Ook de federale overheid en de lokale besturen kunnen dus via hun belastingen een zekere vorm van milieubeleid ontwikkelen. Ten tweede moeten 'belastingen' die louter op grond van niet-fiscale overwegingen ingevoerd werden en dus geen fiscaal doel hebben, wel getoetst worden op hun conformiteit met de materiële bevoegdheidsverdeling. Belastingen waarbij milieuoverwegingen de enige verklaring zijn voor de bijdrageplicht kunnen dus in principe enkel door de gewesten ingevoerd worden, daar de bevoegdheid inzake leefmilieu hen quasi exclusief is toebedeeld. Het is dan nog de vraag of hier nog van een belasting kan worden gesproken.

256. Uiteraard betreft de uitspraak van het Arbitragehof enkel de bevoegdheidsverdeling tussen de federale wetgever enerzijds en de deelstaten anderzijds. De hoger uiteengezette redenering is evenwel sinds geruime tijd ook toepasselijk voor de lokale besturen.

257. De rechtspraak van de Raad van State is op dit punt niet steeds even duidelijk geweest⁴⁰¹, maar toch lijken de volgende overwegingen in dezelfde lijn als deze van het 'bingo-automatenarrest' te liggen : "dat geen wets- of verordeningsbepaling een gemeente overigens verbiedt de belastingen die verantwoord zijn wegens de toestand van haar financiën, te doen slaan op activiteiten welke haar méér dan andere afkeuring lijken te verdienen.". ⁴⁰² Het betreft hier een beroep tot vernietiging van een belastingreglement van de gemeenteraad van Wolkrange krachtens het welk een belasting wordt geheven op de bardienst. Als bardienst worden beschouwd "iedere vrouw, al dan niet in loondienst, die tijdelijk of doorlopend de zaak van de dranklijter rechtstreeks of zijdelings bevordert door samen met de klanten te consumeren of deze anders dan alleen door zang en dans tot consumptie aan te zetten". Boven op de schending van het gelijkheidsbeginsel voert de verzoekende partij aan, dat het niet tot de bevoegdheid van de gemeenteraad behoort "om zaken te regelen die de openbare zedelijkheid betreffen". Volgens de verzoekende partij is de belasting gericht tegen de aangelegenheden van twijfelachtig allooi. De Raad antwoordt hierop door te stellen dat dit motief "niet beschouwd kan worden als een motief van de bestreden verordening (...) en dat, aangenomen dat ze wel een motief oplevert, dit motief niet bepalend zou blijken te zijn en de verordening dus niet onwettig zou kunnen maken."

258. Ook DE JONCKHEERE plaatst de gemeentelijke belastingbevoegdheid in het geschetste kader en verwoordt treffend : " (...) de fiscale bevoegdheid van de gemeente niet zodanig ruim [is] dat zij met haar belastingen doelstellingen kan nastreven die zij niet rechtstreeks kan reglementeren, maar eveneens niet zodanig eng dat zij geen toestanden kan belasten die voor de lokale gemeenschap een kost veroorzaken, maar waarvan de beleidsbevoegdheid aan een andere overheid werd toevertrouwd.". ⁴⁰³ Verder wordt ook opgemerkt dat bevoegdheid van de gemeente om belastingen met een niet-fiscaal doel in te voeren moet gesitueerd worden binnen 'het gemeentelijk belang'. Dit betreft immers de bevoegheidsaanduiding van de gemeenten (mutatis mutandis voor de provincies).

⁴⁰¹ Zie voor een uitgebreide en kritische bespreking van deze rechtspraak M. DE JONCKHEERE, *De gemeentelijke belastingbevoegdheid. Fiscaaljuridische aspecten*, Brugge, Die Keure, 1996, 62-77.

⁴⁰² R.v.St., P.V.B.A. Pierre Debeffe, nr. 18368, 30 juni 1977. Zie ook R.v.St., Union Belge Hippique, nr.16580, 16 juli 1974.

⁴⁰³ M. DE JONCKHEERE, *De gemeentelijke belastingbevoegdheid. Fiscaaljuridische aspecten*, Brugge, Die Keure, 1996, 69.

2.3.5.4.4.7 *Het evenredigheidsbeginsel*⁴⁰⁴:

259. Op grond van het voorgaande is het dus niet onmogelijk dat de milieufiscaliteit van de verschillende overheden het algemeen milieubeleid van de gewesten doorkruist. In dergelijke situatie blijven de verschillende overheden in feite binnen de grenzen van hun bevoegdheden zodat de materiële bevoegdheidsverdeling hier geen oplossing kan bieden. Evenwel is het zo dat in een federaal staatsbestel als het onze steeds gestreefd moet worden naar evenwicht tussen enerzijds de autonomie van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten en anderzijds de cohesie en de samenwerking tussen de verschillende actoren. Een algemeen federaal getrouwheids- of loyauteitsbeginsel is echter niet opgenomen in de Grondwet.⁴⁰⁵

260. Het weze opgemerkt dat art.143, §1 G.W. wel gewag maakt van ‘federale loyauteit’ : “Met het oog op het vermijden van de belangenconflicten nemen de federale Staat, de gemeenschappen, de gewesten en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, in de uitoefening van hun respectieve bevoegdheden, de federale loyauteit in acht”. De federale loyauteit geldt hier evenwel niet als een beginsel waarmee rekening gehouden moet worden bij de uitoefening van de bevoegdheden. Het in acht nemen van de federale loyauteit is hier enkel gericht op het voorkomen van belangenconflicten en wordt doelbewust buiten de bevoegdheidsverdeling gehouden.⁴⁰⁶

261. Uit de rechtspraak van het Arbitragehof en de Raad van State is duidelijk gebleken dat er aan de bevoegdheidsuitoefening van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten wel degelijk beperkingen worden gesteld, die hun fundamentele ongetwijfeld vinden in de federale loyauteit maar niet alsdusdanig voorgesteld worden. Inzonderheid betreft het het evenredigheidsbeginsel krachtens het welk “geen enkele overheid bij het uitvoeren van het beleid dat haar is toevertrouwd, zonder dat daartoe een minimum van redelijke gronden voorhanden is, zo verregaande maatregelen treffen dat een ander overheid het buitenmate moeilijk krijgt om het beleid dat haar is toevertrouwd doelmatig te voeren”.⁴⁰⁷

Het Arbitragehof formuleert het evenredigheidsbeginsel als volgt : “Evenwel, uit het feit dat verschillende wetgevers bevoegd zijn (...) volgt dat elke wetgevers (...) het belang dat hij (...) beoogt te beschermen, dient af te wegen ten aanzien van de andere belangen die (...) door

⁴⁰⁴ Zie P. VAN ORSHOVEN, “Bevoegdheidsrechtelijke aspecten van de milieubelastingen”, *T.F.R.* 1992, 195-198; P. VAN ORSHOVEN, “Het groene randje van de vierde staatshervorming : “de taksen op milieubelastende producten, genaamd milieutaksen””, in *Recente ontwikkelingen inzake milieueffingen*, K. DEKETELAERE (ed.), LeuVem, Milieurechtstandpunten nummer 1, Brugge, Die Keure, 1992, 23-42; M. DE JONCKHEERE, *De gemeentelijke belastingbevoegdheid. Fiscaaljuridische aspecten*, Brugge, Die Keure, 1996, 62-77; P. VAN ORSHOVEN, “Fiscale bevoegdheden van gemeenschappen en gewesten”, in *Lokale en regionale belastingen*, K. DEKETELAERE en I. PITTEVILS (eds.), Brugge, Die Keure, 1998, 70-72.

⁴⁰⁵ Zie voor deze problematiek : P. PEETERS, “Le principe de la loyauté fédérale : une métamorphose radicale”, *A.P.T.* 1994, 239-242; Y. LEJEUNE, “Le principe de la loyauté fédérale : une règle de comportement au contenu mal défini”, *A.P.T.* 1994, 233-238, A. ALEN en P. PEETERS, “Bundestreue in het Belgische grondwettelijk recht”, *R.W.* 1989-90, 1152-1153.

⁴⁰⁶ “La loyauté fédérale ne constitue pas un critère de répartition de compétences. Elle ne ressortit pas au contrôle de la Cour d’arbitrage, du Conseil d’Etat ou de toute autre juridiction. *Gedr. St. Senaat* 1991-92, nr. 100-27/7.

⁴⁰⁷ Advies van de Raad van State, afdeling wetgeving, van 22 maart 1984, inzake een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering “houdende maatregelen inzake natuurbehoud op de bermen beheerd door publiekrechtelijke rechtspersonen”, *B.S.*, 2 oktober 1984; advies van de Raad van State, afdeling wetgeving, 23 juni 1983, inzake een ontwerp van dierengezondheidswet, *Gedr. St. Senaat* 1985-86, nr. 194/1, 19 e.v.

andere wetgevers worden beschermd. Die evenredigheid is in dit bijzonder geval een element van de bevoegdheid van de handelende wetgever.”⁴⁰⁸

262. Specifiek voor de milieubelastingen betekent dit dat het de federale overheid niet toegestaan is om langs fiscale weg dergelijke invloed uit te oefenen binnen het domein van het leefmilieu, dat het de gewesten heel moeilijk of nagenoeg onmogelijk wordt een eigen beleid te ontwikkelen. Verder in deze bespreking zal het evenredigheidsbeginsel uitvoerig aan bod komen bij de behandeling van de ecotaks.⁴⁰⁹

2.3.5.4.4.8 *Het fiscaal gelijkheidsbeginsel:*

263. Blijkens art. 172, eerste lid, G.W. kunnen inzake belastingen geenvoorrechten worden ingevoerd. Algemeen wordt aangenomen dat deze bepaling in de eerste plaats een toepassing is van het gelijkheidsbeginsel zoals opgenomen in de art. 10 en 11 G.W.⁴¹⁰ Traditioneel werd aanvaard dat er geen sprake was van een schending van het gelijkheidsbeginsel van zodra alle personen die zich in dezelfde toestand bevonden, op dezelfde manier belast werden.⁴¹¹ Het was met andere woorden voldoende dat de verschillende categorieën, waarop de belasting van toepassing was, op algemene en objectieve wijze werden geformuleerd. Het was dan ook volkomen grondwettelijk dat een belasting die slechts één, zelfs vooraf bekende persoon trof, als het toepassingsgebied maar zo geformuleerd was dat ook anderen die zich in dezelfde toestand bevonden ook belast zouden worden. Deze interpretatie van het gelijkheidsbeginsel werd in de rechtsleer sterk bekritiseerd : het belasten van een willekeurige categorie van personen was helemaal niet in strijd met het gelijkheidsbeginsel zolang er binnen de categorie maar geen ongelijkheid was.⁴¹²

264. In de rechtspraak van de Raad van State⁴¹³ en van het Hof van Cassatie⁴¹⁴ is echter een duidelijke wijziging merkbaar. Nog steeds wordt de nadruk gelegd op de omschrijving van de categorieën van belastingplichtigen maar het is nu ook noodzakelijk dat het onderscheid tussen de verschillende categorieën kan verantwoord worden vanuit het doel en de aard van de belasting. In de rechtsleer wordt het gelijkheidsbeginsel dan als volgt omschreven : “Het gelijkheidsbeginsel verzet er zich niet tegen dat zekere belastingen een welbepaalde categorie van belastingplichtigen zouden treffen, en verbiedt evenmin het verlenen van belastingverminderingen of -vrijstellingen. Maar gelijkheid wil dat alle burgers die zich onder gelijkaardige omstandigheden zouden bevinden op dezelfde wijze zouden behandeld worden

⁴⁰⁸ Arbitragehof, 22 oktober 1986, nr. 27, rolno. 22, *B.S.* 13 november 1986; in dezelfde zin, Arbitragehof, 13 januari 1994, nr. 2/94, *B.S.* 16 februari 1994, 3868; Arbitragehof, 13 januari 1994, nr. 3/94, *B.S.* 15 februari 1994.

⁴⁰⁹ P. VAN ORSHOVEN, “Het groene randje van de vierde staatshervorming : “de taken op milieubelastende producten, genaamd milieutaksen”, in *Recente ontwikkelingen inzake milieueffingen*, DEKETELAERE, K. (ed.), LeuVem, Milieurechtstandpunten nummer 1, Brugge, Die Keure, 1992, 23-42.

⁴¹⁰ A. ALEN, en B. SEUTIN, “De fiscale bevoegdheden van de gemeenschappen en gewesten”, *l.c.*, 277; J. VANHOUTTE, *o.c.*, 144. S. VAN CROMBRUGGHE, “De gelijkheid in het fiscaal recht”, *R.W.* 1991-92, 1203; Arbitragehof, 4 juli 1991, nr. 20/91, *B.S.* 22 augustus 1991, 18091.

⁴¹¹ Cass., 13 oktober 1913, *Pas.* 1913, I, 463; Cass., 30 oktober 1922, *Pas.* 1923, I, 34; Cass., 4 januari, 1931, *Pas.* 1931, I, 26; Cass., 14 maart 1946, *Pas.* 1946, I, 105; Cass., 29 oktober 1968, *A.C.* 1969, 235.

⁴¹² S. VAN CROMBRUGGHE, “De gelijkheid in het fiscaal recht”, *R.W.* 1991-92, 1204; zie ook F. VANISTENDAEL, “De rechtsbescherming van de belastingplichtige onder de Belgische Grondwet : het gelijkheidsbeginsel”, in *Liber Amicorum Albert Tiberghien*, Brussel, Ced Samson, 1984, 386.

⁴¹³ *R.v.St.*, 9 juni 1964, *Arr. R.v.St.* 1964, 571.

⁴¹⁴ Cass., 20 november 1975, *Pas.* 1976, I, 347.

en de modalisering van de belastingen (vrijstellingen, tariefverminderingen, enz.) enkel met haar doel en aard zouden verband houden.”⁴¹⁵

2.3.5.4.4.8.1 Objectieve en redelijke verantwoording:

265. Naast de oorspronkelijke voorwaarde van een objectieve omschrijving van de categorieën van belastingplichtigen, is nu dus ook vereist dat het onderscheid tussen de verschillende categorieën redelijk is verantwoord. Niet om het even welke verantwoording kan volstaan : het onderscheid moet relevant zijn in het licht van het doel en de aard van de belasting. Deze relevantie moet redelijkerwijze kunnen aangenomen worden. Dit betekent enerzijds dat er geen absolute overeenstemming moet zijn tussen het doel en het gehanteerde onderscheid maar anderzijds volstaat het niet eenvoudig te stellen dat het onderscheid in overeenstemming is met het doel van de belasting.⁴¹⁶ Er mag ook niet voorbijgegaan worden aan de betekenis van het feit dat de verantwoording ‘kennelijk’ moet aanwezig zijn. Dit betekent dat de redelijke verantwoording moet blijken uit de belasting zelf en de bijhorende documenten. Dat de belasting verantwoordbaar is, is niet voldoende : de rechter kan enkel nagaan of de belasting verantwoord is.

2.3.5.4.4.8.2 Het doel en de aard van de belasting:

266. Het werd reeds gezegd dat het onderscheid moet verantwoord worden op grond van het doel en de aard van de belasting.⁴¹⁷ Op de betekenis van het begrip ‘doel’ van de belasting werd reeds ingegaan bij de behandeling van het evenredigheidsbeginsel. Het is evenwel nuttig er op te wijzen dat niet alleen het hoofddoel maar ook eventuele niet-fiscale nevenresultaten als verantwoording van een onderscheid tussen belastingplichtigen kan dienen. Hierbij kan verwezen worden naar een arrest van het Hof van Beroep te Luik.⁴¹⁸ Het Hof oordeelde dat de belasting op parkeerruimten de toetsing aan het gelijkheidsbeginsel doorstond. Het belastingreglement voerde immers een onderscheid in tussen de betalende openluchtparkeerruimten die geen deel uitmaakten van een geheel dat meerdere verdiepingen telde, en andere. Dit onderscheid was ingegeven door milieu-overwegingen (niet-fiscaal nevenresultaat). Uit bovenstaand geval blijkt duidelijk dat de het de eerbiediging van het gelijkheidsbeginsel en de beoordeling van het doel van de belasting onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn.⁴¹⁹ De aard van de belasting is nauw verbonden met het doel van de belasting zodat er in de rechtspraak en de rechtsleer dan ook weinig aandacht aan besteed wordt.⁴²⁰

2.3.5.4.4.8.3 Het evenredigheidsbeginsel en het vergelijkbaarheidsbeginsel:

267. Niet enkel in het geval dat een belasting verschillende categorieën op verschillende wijze belast, kan er sprake zijn van een schending van het gelijkheidsbeginsel. Ook als de belasting slechts één categorie aan de belasting onderwerpt kan dit het geval zijn. Er kan

⁴¹⁵ J. VAN HOUTTE, *Beginselen van het Belgisch Belastingrecht*, Gent, Story-Scientia, 1979, 143.

⁴¹⁶ M. DE JONCKHEERE, “Fiscale bevoegdheden van gemeenten en provincies”, in *Lokale en regionale belastingen*, K. DEKETELAERE en M. DE JONCKHEERE, (eds.), Brugge, Die Keure, 1998, 21.

⁴¹⁷ Contra F. VANISTENDAEL, “De rechtsbescherming van de belastingplichtige onder de Belgische Grondwet : het gelijkheidsbeginsel, in *Liber Amicorum Albert Tiberghien*, Brussel, Ced Samson, 1984, 388 en 391 met verwijzing naar rechtspraak.

⁴¹⁸ Luik, 2 mei 1990, *F.J.F.* 1990, nr. 90/140.

⁴¹⁹ M. DE JONCKHEERE, *o.c.*, 62-63.

⁴²⁰ S. VAN CROMBRUGGE, “De gelijkheid in het fiscaal recht”, *R. W.* 1991-92, 1206-1207.

immers een onverantwoorde ongelijke behandeling zijn ten opzichte van personen die, hetzij niet belast worden, hetzij aan een andere belasting worden onderworpen.⁴²¹ De ongelijkheid vloeit dan voort uit het invoeren van de belasting zelf. In voorkomend geval wordt nagegaan of de verschillende categorieën wel vergelijkbaar zijn.⁴²² De vraag rijst of daarbij aansluitend kan nagegaan worden of er geen onevenredige last wordt opgelegd aan bepaalde categorieën van personen. DE JONCKHEERE wijst dergelijke toetsing af, onder meer op grond van het feit dat het gevaar bestaat dat de rechter daarmee de opportuniteit van de belasting beoordeelt.⁴²³

Het evenredigheidsbeginsel wordt ook nog in een andere, meer beperkte betekenis gebruikt. Het Arbitragehof stelt immers dat het gelijkheidsbeginsel geschonden is wanneer vaststaat dat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel geen redelijk verband bestaat.⁴²⁴ In de rechtspraak wordt van dit nieuw criterium niet veel teruggevonden wat er op wijst dat het evenredigheidsbeginsel hier eerder als een verfijning van het gelijkheidsbeginsel kan beschouwd worden. Deze terughoudendheid lijkt gepast omdat het evenredigheidsbeginsel voornamelijk op Europees vlak werd ontwikkeld en eerder wordt aangewend om het eigenlijke doel van de belasting te achterhalen.

2.3.5.4.4.9 *De economische en monetaire unie*⁴²⁵:

268. Reeds bij de bespreking van het ‘non bis in idem-beginsel’ is het begrip ‘economische en monetaire unie’ (E.M.U.) ter sprake gekomen. Sommigen verantwoordden het verbod van art. 11 Bijzondere Financieringswet op grond van de vaststelling dat, bij afwezigheid van dergelijk verbod, de E.M.U. in het gedrang zou komen. Uit de rechtspraak van het Arbitragehof blijkt dat het beginsel van de E.M.U. van groot belang is bij de interpretatie van de bevoegdheidsverdeling tussen de federale wetgever en de deelentiteiten, in de mate dat het beginsel van de E.M.U. een (zoveelste) beperking vormt op de bevoegdheden van de deelentiteiten. Het woordgebruik zou aanleiding kunnen geven tot de gedachte dat het beginsel enkel zijn betekenis heeft voor strikt economische en monetaire aangelegenheden. Dergelijke gedachte kan gevoed worden door de vaststelling dat precies met betrekking tot de gewestelijke bevoegdheden inzake economie gesteld wordt dat de gewesten hun bevoegdheden moeten uitoefenen met in achtneming van de beginselen van het vrije verkeer van personen, goederen, diensten en kapitalen en van de vrijheid van handelen en nijverheid, als ook met inachtneming van het algemeen normatief kader van de economische en monetaire unie.⁴²⁶ Het zou echter verkeerd zijn de toepassing van het beginsel tot economische en monetaire aangelegenheden te beperken. Het beginsel werd door het Arbitragehof immers voor het eerst

⁴²¹ Hierbij kan verwezen worden naar de vermeende discriminatie die aangevoerd werd met betrekking tot de belastingplichtigen die onderworpen zijn aan de belasting op de automatische spelen en weddenschappen en deze die onderworpen zijn aan de belasting op de spelen en weddenschappen.

⁴²² Arbitragehof, 14 november 1991, nr. 32/91, B.S. 28 november 1991, 26674.

⁴²³ M. DE JONCKHEERE, *o.c.*, 137.

⁴²⁴ Arbitragehof, 13 juli 1989, nr. 21/89 en 23/89, B.S. 21 juli 1989 en B.S. 8 november 1989; Arbitragehof, 21 december 1990, nr. 42/90, B.S. 31 januari 1991; Arbitragehof, 7 maart 1991, nr. 3/91, B.S. niet bekendgemaakt (F.J.F. 91/52); Arbitragehof, 14 oktober 1991, nr. 33/91, B.S. 4 december 1991.

⁴²⁵ Zie C. VANDERVEEREN, P. VAN ROMPUY, D. HEREMANS, en E. HEYLEN, *De economische en monetaire unie in de Belgische Staatshervorming*, Antwerpen, Maklu, 1987, 250p.; C. VANDERVEEREN, “Over leefmilieu en fiscaliteit in het raam van de economische en monetaire unie. Commentaar bij het arrest van het Arbitragehof van 25 februari 1988”, *R.W.* 1988-89, 259-263; P. VAN ORSHOVEN, “Bevoegdheidsrechtelijke aspecten van de milieubelastingen”, *T.F.R.* 1992, 201-202.

⁴²⁶ Art. 6, §1, VI, B.W.H.I.

uitvoerig verwoord naar aanleiding van een niet strikt economische aangelegenheid. In bijzonder betrof het de toepassing van het beginsel op het Waalse decreet op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging.⁴²⁷ Dit decreet werd niet conform bevonden met de E.M.U. en werd door het Arbitragehof vernietigd.⁴²⁸ Ook op het specifieke terrein van de milieubelastingen moet dus rekening gehouden worden met de E.M.U.

269. Overeenkomstig de rechtspraak van het Arbitragehof vormt het beginsel van de E.M.U. een beperking die inherent is aan de globale staatsopvatting, zoals die tot uiting komt in de Grondwetsherziening van 1970 en 1980 en in de bijzondere en gewone wetten van 8 en 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Verder wordt de draagwijdte van de E.M.U. als volgt bepaald : “Uit het geheel van die teksten, en inzonderheid uit de bepalingen van artikel 6, §1, VI, 3° en 4° - “in het kader van de nationale munt- en kredietpolitiek”; “onverminderd het normatief kader waarbinnen de economische bedrijvigheid en de concurrentie worden uitgeoefend” – blijkt dat het nieuwe Belgische staatsbestel berust op een economische en monetaire unie, d.i. het institutioneel kader van een uit deelgebieden opgebouwde economie, dat gekenmerkt wordt door een geïntegreerde markt (de zgn. economische unie) en door de eenheid van munt (de zgn. monetaire unie). Het bestaan van een economische unie impliceert in de eerste plaats het vrij verkeer van goederen en productiefactoren tussen de deelgebieden van de Staat. Wat het goederenverkeer betreft zijn niet bestaanbaar met een economische unie de maatregelen die autonoom door de deelgebieden van de unie – in casu de gewesten - worden vastgesteld en het vrij verkeer belemmeren; dit geldt noodzakelijkerwijs voor alle interne douanerechten en alle heffingen met gelijke werking.”.⁴²⁹

270. Het beginsel van de E.M.U. beperkt, zoals gezegd, de bevoegdheden van de deelentiteiten. Het heeft echter niet een dergelijke draagwijdte dat de bevoegdheden van de deelentiteiten uitgehold zouden worden. Specifiek voor milieubelastingen kan gesteld worden dat het beginsel niet vereist dat in elk gewest dezelfde belastingen moeten geheven worden en dat ook het tarief van de verschillende belastingen steeds identiek zou moeten zijn. Ook intergewestelijke activiteiten kunnen het voorwerp uitmaken van een gewestelijke belasting, op voorwaarde dat het intergewestelijk verkeer niet belemmerd wordt.⁴³⁰ Ter illustratie kan verwezen worden naar de Vlaamse milieuheffing voor het ophalen van afvalstoffen in het Vlaamse Gewest om gestort of verbrand te worden buiten het Vlaamse Gewest.⁴³¹ Volgens de opvatting van het Arbitragehof doet deze belasting geen afbreuk aan de E.M.U.⁴³²

2.3.5.4.4.10 *Het territorialiteitsbeginsel en de lokalisatieproblematiek:*

2.3.5.4.4.10.1 Het territorialiteitsbeginsel in fiscalibus⁴³³:

⁴²⁷ Decreet 7 oktober 1985 sur la protection des eaux de surface contre la pollution, *B.S.* 10 januari 1986.

⁴²⁸ Arbitragehof, 25 februari 1988, nr. 47, *B.S.* 17 maart 1988.

⁴²⁹ Arbitragehof, 25 februari 1988, nr 47, *B.S.* 17 maart 1988.

⁴³⁰ P. VAN ORSHOVEN, “Bevoegdheidsrechtelijke aspecten van milieubelastingen”, *T.F.R.* 1992, 201-202.

⁴³¹ Art. 47, §2, 4° Decr. 2 juli 1981 betreffende het beheer van afvalstoffen.

⁴³² Arbitragehof, 14 november 1991, nr. 32/91, *B.S.* 28 november 1991.

⁴³³ De notie van territorialiteit in fiscalibus kan verder opgesplitst worden in een formele en een materiële betekenis. De formele territorialiteit heeft betrekking op de omschrijving van de bevoegdheid van de administratieve en gerechtelijke overheden die met de uitvoering en de toepassing belast zijn. Met materiële territorialiteit wordt bedoeld op de het materieel bereik van de belastingwetten tegenover de belastingplichtige.

271. Niet enkel voor de federale wetgever, maar ook voor de gemeenschappen en gewesten, als ook voor de lokale besturen geldt dat de uitoefening van hun materiële bevoegdheden territoriaal begrensd is. Omdat door de opeenvolgende staatshervormingen de soevereiniteit in België verdeeld werd tussen de federale staat enerzijds en de gemeenschappen en gewesten anderzijds, moeten ook de bevoegdheden van de gemeenschappen en gewesten territoriaal begrensd zijn. Ook voor de provincies en gemeenten geldt dat zij hun grondwettelijke en wettelijke bevoegdheden slechts kunnen uitoefenen binnen de grenzen van hun grondgebied. Het beginsel van de territorialiteit van de bevoegdheden vertaalt zich door de territoriale werkingssfeer van de wetten, decreten en ordonanties.⁴³⁴ Reeds hier doen zich een aantal problemen voor (cfr. infra). Dergelijke territoriale bevoegdheidsverdeling brengt met zich mee dat elke materie die het voorwerp uitmaakt van een reglementering, gelocaliseerd moet kunnen worden in het gebied waarvoor de regelgever bevoegd is. Dit laatste is een aanduiding van het tweede aspect van de territorialiteitsproblematiek : de lokalisatie. Hiermee in verband stelde het Arbitragehof het volgende : “Een zodanig stelsel veronderstelt dat het onderwerp van iedere regeling welke een gemeenschapswetgever uitvaardigt, moet kunnen worden gelocaliseerd binnen het gebied waarvoor hij bevoegd is, zodat iedere concrete verhouding en situatie slechts door één enkele wetgever wordt geregeld. Met inachtneming van de grondwettelijke bepalingen kunnen de Gemeenschapsraden het criterium of de criteria bepalen met toepassing waarvan het onderwerp van de door hen uitgevaardigde regeling, naar hun inzicht, gelocaliseerd is binnen hun bevoegdheidsgebied. De gekozen criteria zijn evenwel onderworpen aan de controle van het Hof, dat tot opdracht heeft erover te waken dat de Gemeenschapsraden noch hun materiële, noch hun territoriale bevoegdheid overschrijden.”.⁴³⁵

272. Voor wat betreft het invoeren van belastingen is er geen sprake van een exclusieve bevoegdheidsverdeling. Dit belet echter niet dat het belastbare feit moet kunnen gelocaliseerd worden binnen het bevoegdheidsgebied van de regelgever. Op basis van welke aanknopingspunten kunnen bepaalde gebeurtenissen, feiten, activiteiten, personen, ... gesitueerd worden binnen een welbepaald territorium? Op deze vraag wordt nergens in de Grondwet geantwoord. Er bestaat ook geen enkele fiscale wet met algemene gelding die het territorialiteitsbeginsel in fiscale zaken vastlegt. De territorialiteit wordt meestal bepaald in de wetgeving die op de belasting toepasselijk is.

2.3.5.4.4.10.2 De Vlaamse en Franse Gemeenschap⁴³⁶:

273. Er kan niet ontkend worden dat er een probleem opduikt met betrekking tot de uitvoerbaarheid van de fiscale bevoegdheid van de Vlaamse en Franse Gemeenschap. Zoals reeds eerder gezegd is de fiscale bevoegdheid geen exclusieve bevoegdheid van de gemeenschappen, doch dit belet niet dat de aan de belasting onderworpen personen niet moeten gelocaliseerd kunnen worden in het bevoegdheidsgebied van de gemeenschappen. De artikelen 127-130 G.W. bevatten een territoriale afbakening van de materiële bevoegdheden van de gemeenschappen. De decreten die de culturele en persoonsgebonden aangelegenheden

⁴³⁴ P. VAN ORSHOVEN, “Bevoegdheidsrechtelijke aspecten van de milieubelastingen”, *T.F.R.* 1992, 202.

⁴³⁵ Arbitragehof, 30 januari 1986, nr. 9, *B.S.*, 12 februari 1986.

⁴³⁶ Zie B. PEETERS, “De fiscale bevoegdheidsverdeling na de vierde staatshervorming”, *A.F.T.* 1994, 197-199; P. VAN ORSHOVEN, “Fiscale bevoegdheden van Gemeenschappen en Gewesten”, in *Lokale en Regionale Belastingen*, K. DEKETELAERE en M. DE JONCKHEERE (eds.), Brugge, Die Keure, 1998, 60-62.

regelen alsook de decreten die betrekking hebben op het onderwijs, hebben kracht van wet in het Nederlandse en in het Franse taalgebied alsmede ten aanzien van de instellingen gevestigd in het tweetalige gebied Brussel Hoofdstad die, wegens hun activiteiten moeten worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de ene of de andere gemeenschap. De decreten die het gebruik van de talen regelen, hebben luidens art. 129 G.W. kracht van wet, respectievelijk in het Nederlandse taalgebied en in het Franse taalgebied met uitzondering van de faciliteitengemeenten en bepaalde intercommunautaire instellingen.

274. De grondwetgever heeft met andere woorden voorzien in een verschillende regeling naar gelang de bevoegdheid *ratione materiae*. Voor de fiscale bevoegdheid ontbreekt dergelijke regeling evenwel. Voor de Vlaamse en de Franse Gemeenschap heeft dit aanleiding tot problemen in het tweetalig gebied Brussel Hoofdstad. De Duitstalige Gemeenschap kan zijn fiscale bevoegdheid rechtstreeks op grond van art. 170 G.W. uitoefenen daar deze geen bevoegdheid heeft in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad : het ontbreken van een territoriale afbakening voor de fiscale bevoegdheid vormt hier dan ook geen enkel probleem. De bijzondere wetgever is dus de mening toegedaan dat een uitvoeringswet noodzakelijk is, willen de Franse en Vlaamse Gemeenschap belastingen heffen.

275. De stellingname die door de bijzondere wetgever wordt ingenomen sluit aan bij een door de afdeling wetgeving van de Raad van State geformuleerd advies⁴³⁷ waarin deze het standpunt van de niet-uitvoerbaarheid voor de fiscale bevoegdheid inneemt. In het advies wordt gesteld dat als de gemeenschappen zouden bevoegd zijn, dit enkel zou zijn in hun eigen taalgebied en te Brussel, doch enkel ten opzichte van de unicomunautaire instellingen en niet ten aanzien van de personen. Dit zou volgens de Raad van State resulteren in een schending van het gelijkheidsbeginsel : er is immers geen enkele reden op grond waarvan kan verantwoord worden dat de Brusselaars geen en de andere inwoners van de gemeenschappen wel gemeenschapsbelastingen zouden moeten betalen. Dit advies is voor kritiek vatbaar in die zin dat er hier geen sprake is van een schending van het gelijkheidsbeginsel. Immers een schending van het gelijkheidsbeginsel impliceert steeds dat de ongelijke behandeling van gelijke situaties of de gelijke behandeling van verschillende situaties , die niet stoelt op een objectief en pertinent criterium of die aanleiding heeft tot disproportionaliteit, voortvloeit uit het optreden van dezelfde wetgever. Vanuit deze invalshoek dient opgemerkt te worden dat de verschillende behandeling van de Brusselse personen enerzijds en de andere inwoners van de Vlaamse en Franse Gemeenschappen anderzijds zou voortvloeien uit het al dan niet optreden van verschillende wetgevers. Er mag immers niet uit het oog verloren worden dat de federale wetgever, op grond van zijn residuaire bevoegdheid, bevoegd is op die punten waarvoor de Vlaamse en Franse Gemeenschap te Brussel onbevoegd zijn, zodat de onmogelijkheid van een gemeenschapsbelasting wordt gecompenseerd door de mogelijkheid van een federale belasting. Een eventuele ongelijke behandeling zou dan voortvloeien uit het niet-optreden van de federale wetgever en het wel optreden van de decreetgever en niet enkel uit het optreden van de gemeenschappen als dusdanig⁴³⁸.

⁴³⁷ Dit advies betreft een ontwerp van bijzonder wet tot wijziging van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en Gewesten, *Gedr.St.* Kamer 1990-1991, nr. 1767/1, (9) 11.

⁴³⁸ P. VAN ORSHOVEN, "Fiscale bevoegdheden van Gemeenschappen en Gewesten", in *Lokale en Regionale belastingen*, K. DEKETELAERE en M. DE JONCKHEERE (eds.), Brugge, Die Keure, 1998, 61. Dezelfde kritiek is ook terug te vinden bij B. PEETERS "De fiscale bevoegdheidsverdeling na de vierde staatsvorming", *A.F.T.* 1994, 198.

276. Interessant is het om er op te wijzen dat de afdeling wetgeving van de Raad van State niet steeds hetzelfde standpunt heeft ingenomen. Dezelfde vakantiekamer stelde immers in zijn advies naar aanleiding van de zogenaamde “Anselme -belasting”, d.i. een door de Franse Gemeenschap ontworpen belasting op de discotheken, mobilifoons en ontvangst van televisieprogramma’s, dat een Franse Gemeenschapsbelasting het volledige Belgische grondgebied als toepassingsgebied kan hebben. Ter verantwoording van deze stelling beroept de Raad zich op de afwezigheid van een aanduiding m.b.t. de territoriale bevoegdheid van de gemeenschappen. In tegenstelling tot het reeds besproken advies wordt hier helemaal niet uitgegaan van de niet-uitvoerbaarheid van de fiscale bevoegdheid van de Vlaamse en Franse Gemeenschap. Teneinde evenwel een schending van het gelijkheidsbeginsel te vermijden, zou de Franse Gemeenschap er goed aan doen het Nederlandse en het Duitse taalgebied van de belastingheffing uit te sluiten omdat de Franse gemeenschap buiten het Franse taalgebied en Brussel geen diensten verstrekt.⁴³⁹ Ook dit advies doorstaat een kritische analyse niet. Er wordt immers vanuit gegaan dat de gemeenschappen geen grondgebied hebben. Dit strookt evenwel niet met de reeds aangehaalde bepalingen van de Grondwet waaruit duidelijk blijkt dat de gemeenschappen wel degelijk een grondgebied hebben. Ook de rechtspraak van het Arbitragehof spreekt het uitgangspunt van het advies tegen.⁴⁴⁰

277. In de rechtsleer wordt de stelling dat de fiscale bevoegdheid van de twee grote gemeenschappen niet uitvoerbaar is, niet zonder meer aangenomen. Het lijkt niet uitgesloten dat in het kader van een samenwerkingsakkoord de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap en de federale wetgever besluiten om een identieke heffing op te leggen in hun respectievelijke taalgebieden en in het tweetalig gebied Brussel Hoofdstad en de opbrengst laten toekomen aan de Gemeenschappen en de federale overheid. Met betrekking tot de federale belasting zou het feit dat de belasting beperkt zou blijven tot de personen woonachtig in het gebied Brussel-Hoofdstad voldoende verantwoord kunnen worden door het feit dat de personen buiten dit gebied onderworpen worden aan een identieke belasting in de andere taalgebieden.⁴⁴¹

2.3.5.4.4.10.3 De Duitstalige gemeenschap en de drie gewesten:

278. In tegenstelling tot de gemeenschappen waarvoor in functie van de aangelegenheden de territoriale bevoegdheid werd bepaald, wordt voor de gewesten voorzien in een geografische aflijning. Luidens art. 2 B.W.H.I. der instellingen omvat het Vlaamse Gewest het grondgebied van de provincies Antwerpen, Limburg, Oost- en West-Vlaanderen, alsook het grondgebied van de administratieve arrondissementen Halle- Vilvoorde en Leuven. Het Waalse Gewest omvat het grondgebied van de provincies Henegouwen, Luik, Luxemburg en Namen, alsook het administratief arrondissement Nijvel. De Bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen bepaalt dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest gevormd wordt door “het grondgebied van het administratief arrondissement “Brussel-Hoofdstad” zoals het bestaat op het ogenblik van de inwerkingtreding van deze wet.”⁴⁴²

⁴³⁹ Zie A. ALEN, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen België, 1995, 798-799.

⁴⁴⁰ Zie oa. Arbitragehof, 30 januari 1986, nr. 9, *B.S.* 12 februari 1986; Arbitragehof, 26 maart 1986, nr. 17, *B.S.* 17 april 1986, Arbitragehof, 18 november 1986, nr. 29, *B.S.* 10 december 1986.

⁴⁴¹ B. PEETERS, “De fiscale bevoegdheidsverdeling na de vierde staatshervorming”, *A.F.T.* 1994, 199.

⁴⁴² Art. Bijzondere Wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen.

2.3.5.4.4.10.4 De lokalisatie :

279. Zoals gezegd is de kous daarmee nog niet af. Vraag is nu op grond van welk criterium de belastingplichtigen dienen gelocaliseerd te worden binnen de territoria van de gemeenschappen en de gewesten. Het beste localisatiecriterium lijkt dan dat van het belastbaar feit te zijn : het goed dat belast wordt, de activiteit die belast wordt, de plaats waar de dienst verstrekt wordt, ... Het is dus de plaats van het belastbaar feit dat de band veroorzaakt tussen de belastingplichtige en het territorium. Ook de localisatie op grond van het belastbaar feit is evenwel niet zonder problemen. Het is immers niet uitgesloten dat het belastbaar feit zich op meer dan één territorium voor doet wat tot gevolg heeft dat er eventueel sprake kan zijn van een dubbele belasting, indien beide territoriaal bevoegde overheden een belasting invoeren. Daar het hier gaat om twee verschillende overheden, is het meteen uitgesloten dat dergelijke dubbele belastingen onder het toepassingsgebied van het ‘non bis in idem-beginsel’ zouden vallen.

280. Een andere zaak is dat dergelijke dubbele belastingen niet wenselijk zijn. Ter vermijding van dubbele belastingen kan eventueel terug gegrepen worden naar de mechanismen die bestaan ter vermijding van internationale dubbele belasting als daar zijn : “foreign tax credit”, de techniek van het definitief belaste inkomen, de gehele of gedeeltelijke belastingvrijstelling.

2.3.5.4.4.11 *Het annaliteitsbeginsel:*

281. Luidens art. 171 G.W. moeten de belastingen ten behoeve van de Staat, de gemeenschap en het gewest jaarlijks gestemd worden. Belastingwetten blijven van kracht zolang zij niet worden opgeheven, maar elk jaar moet de wetgever de bevoegdheid van de federale regering bevestigen om de belasting in te vorderen. Deze bevoegdheid wordt doorgaans verleend in de rijksmiddelenbegroting. Het weze duidelijk dat het éénjarigheidsbeginsel een onderdeel van het fiscaal legaliteitsbeginsel is : door het éénjarigheidsbeginsel behoudt het Parlement in zekere zin de controle.⁴⁴³ Het valt op te merken dat art. 171 G.W. niets bepaald met betrekking tot de belastingwetten van de lokale besturen. Voor de gemeenten kan echter verwezen worden naar art. 259 van de Nieuwe Gemeentewet naar luid waarvan de gemeenteraad verplicht is om jaarlijks alle ontvangsten van de gemeente op de begroting te brengen. Art. 238 van de Nieuwe Gemeentewet bepaalt dat deze begroting betrekking heeft op een periode gaande van 1 januari tot 31 december. Voor de provincies geldt eenzelfde regeling.⁴⁴⁴ Op grond van vermelde bepalingen besluit de meerderheid van de rechtsgeleerden dat voor de lokale belastingen een annaliteitsbeginsel bestaat, dat dezelfde kenmerken van het grondwettelijk annaliteitsbeginsel heeft.⁴⁴⁵ Tenslotte moet er op gewezen worden dat het éénjarigheidsbeginsel niet geldt voor de retributies.

2.3.5.4.5 De wettelijke fiscale bevoegdheidsbepalingen van de gemeenschappen en gewesten:

⁴⁴³ A. ALEN, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen België, 1995, 782.

⁴⁴⁴ Art. 66 van de Provinciewet.

⁴⁴⁵ A. SPRUYT, “Beschouwingen over het ontstaan van de belastingschuld”, in *Liber Amicorum Krings*, Brussel, Story-Scientia, 1991, 1072; A. ALEN en B. SEUTIN, “De fiscale bevoegdheden van de gemeenschappen en gewesten”, in A. ALEN en L.P. SUETENS, *De hervorming van de instellingen tweede fase*, Brugge, Die Keure, 1989, 96; J. VAN HOUTE, *Beginselen van het Belgisch Belastingrecht*, Gent, Story-Scientia, 1979, 133.

2.3.5.4.5.1 De gemeenschappen en gewesten:

282. Naast de grondwettelijke bevoegdheidsbepalingen, zijn er voor de gemeenschappen en gewesten ook wettelijke bepalingen die hun fiscale bevoegdheden regelen. In het bijzonder betreft het de bepalingen van de Bijzondere Financieringswet. Omdat deze bepalingen voor de milieubelastingen in het algemeen van minder belang zijn, wordt hier dan ook weinig aandacht aan besteed. Voor één belasting in het bijzonder – de ecotaks – moet echter uitzondering gemaakt worden. Deze belasting wordt verder uitvoerig behandeld maar niettemin verdient zij, in het licht van de titel van deze afdeling, ook hier enige aandacht. Het ware logisch geweest dat de milieu- of ecotaks een gewestelijke belasting was geworden, gelet op de quasi-algemene bevoegdheid van de gewesten inzake leefmilieu. Toch kan de ecotaks niet als een gewestelijke belasting in de eigenlijke zin van het woord gekwalificeerd worden. Ondanks het feit dat de opbrengst van de ecotaks grotendeels naar de gewesten vloeit, is de ecotaks een federale belasting, meer bepaald een accijns : de federale overheid heft deze belasting op grond van art. 170, §1 G.W. De ecotaks is, net zoals de belasting op de spelen en weddenschappen, de belasting op de automatische ontspanningstoestellen, de openingsbelasting op de slijterijen van gegiste dranken, het successierecht en het recht van overgang bij overlijden, de onroerende voorheffing, het registratierecht op de overdrachten ten bezwarende titel van onroerende goederen, de verkeersbelasting op de autovoertuigen, een oneigenlijke gewestbelasting. Overeenkomstig art. 5, §2bis van de Bijzondere Financieringswet wordt de netto-opbrengst van de ecotaks tussen de gewesten verdeeld volgens het aantal inwoners van respectievelijk het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Door de Bijzondere wet van 13 juli 2001 worden “de taken gelijkgesteld met accijnzen en geheven op een in het verbruik gebracht product, wegens de schade die het aan het milieu geacht wordt te berokkenen, genaamd milieutaksen”, uit de lijst van art. 3 van de Bijzondere Financieringswet (gewestelijke belastingen).

2.3.5.4.5.2 De provincies en gemeenten:

283. Uitgangspunt voor de benadering van de wettelijke fiscale bevoegdheidsbepalingen⁴⁴⁶ ten aanzien van de gemeenten en de provincies is de opvatting volgens de welke de fiscale autonomie van de lokale besturen gesteund is op de art. 41 en 162 G.W. Er werd reeds gesteld dat dit als gevolg heeft dat het bestaan zelf van een rijksbelasting voor de lokale besturen resulteert in de onmogelijkheid om een belasting in te voeren op dezelfde grondslag. De wettelijke bepalingen op grond waarvan de lokale besturen toch over bepaalde bevoegdheden beschikken met betrekking tot reeds door het Rijk belaste materies dienen dan als een bevoegdheidstoekenning beschouwd te worden, eerder dan als een bevoegdheidsbeperking.

⁴⁴⁶ Artt. 464, 1°, 465, 464, 2° WIB; artt. 42, 74, 93, 107 W.I.G.B. Naast deze verbodsbepalingen zijn er nog een reeks specifieke bevoegdheidsbeperkingen met betrekking tot bepaalde belastingen. Bijvoorbeeld : de Wet van 18 juli 1860 die alle gemeentelijke octrooien heeft afgeschaft en heeft verboden om dergelijke belastingen opnieuw in te voeren (Wet van 18 juli 1860 betreffende de afschaffing van de gemeentelijke octrooien, *B.S.* 18 juli 1860); art. 48 Koninklijk Besluit van 3 april 1953 tot coördinatie van de wetsbepalingen inzake de slijterijen van gegiste dranken, dat gemeenten en provincies verbiedt om belastingen gelijkaardig aan de door het Rijk gegeven openingsbelasting op de slijterijen van gegiste dranken te heffen (Koninklijk Besluit van 3 april 1953 tot coördinatie van de wetsbepalingen inzake de slijterijen van gegiste dranken, *B.S.* 4 april 1953); artikel 36 van de Wet van 24 december 1948 betreffende de gemeentelijke en provinciale financiën, waarin wordt gesteld dat de gemeentelijke en provinciale belastingen op vertoningen en vermakelijkheden geen toepassing mogen vinden op o.m. treurspelen, opera's, vaudevilles, eindeseizoensrevues e.d. (Wet van 24 december 1948 betreffende de gemeentelijke en provinciale financiën, *B.S.* 6 januari 1949).

Dit betekent ook dat indien de federale wetgever een belasting invoert die als voorwerp een materie heeft die reeds door de gemeente belast wordt, het lokale bestuur dan haar belastingbevoegdheid verliest. Omwille van dezelfde reden als voor de gemeenschaps- en gewestbelastingen wordt hier niet ingegaan op elk van deze wettelijke bepalingen.

2.3.5.4.6. De bevoegdheid inzake het formeel fiscaal recht :

2.3.5.4.6.1. De gemeenschappen en gewesten:

284. Met de bevoegdheid inzake formeel fiscaal recht bedoelen wij de bevoegdheid om de belastingen te vestigen en in te vorderen. Bij een bespreking van deze bevoegdheid ten aanzien van de gemeenschappen en gewesten onderscheiden wij de eigenlijke gemeenschaps- en gewestbelastingen en de andere gemeenschaps- en gewestbelastingen, met name de samengevoegde en gedeelde belastingen en de aan de gewesten en gemeenschappen toebedeelde rijksbelastingen. Deze laatste categorie belastingen wordt ingesteld door de federale overheid, zodat het vanzelfsprekend is dat de vestiging en invordering van deze belastingen tot de bevoegdheid van de federale wetgever behoort. Voor de eigenlijke gemeenschaps- en gewestbelastingen ontbreekt een regeling van de federale wetgever. Op grond van art. 20 BWHI, naar luid waarvan de regeringen de besluiten nemen die voor de uitvoering van de decreten nodig zijn, zijn de deelentiteiten principieel bevoegd inzake de vestiging en de invordering van de belastingen. Bij een verdere behandeling van de bevoegdheid inzake het formeel fiscaal recht is het belangrijk een onderscheid te maken tussen de werkelijke geschillenbeslechting enerzijds, die kan gebeuren door zowel een administratief als door een ‘gewoon’ rechtscollège en de administratieve geschillenprocedures anderzijds, d.i. de vorm van intern-administratieve rechtsbescherming. Het is vooral met betrekking tot de juridische geschillenbeslechting dat zich problemen voordoen.

285. In zijn advies met betrekking tot het Decreet van 20 december 1989 bevestigt de Raad van State de bevoegdheid van het gewest om belastingen in te voeren inzake de bescherming van het leefmilieu. Deze bevoegdheid vindt zijn grondslag in de artikelen 170 en 173 G.W. en niet in de bepalingen die de bevoegdheid inzake leefmilieu regelen. Op de vraag of deze belastingbevoegdheid van het gewest ook de bevoegdheid om regelingen inzake de inning en de invordering van de belastingen vast te stellen omvat, antwoordt de Raad van State bevestigend : “Sedert de opheffing van artikel 14 van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen door artikel 69, §1, 1^o, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en Gewesten, kan niet langer worden betwist dat die door de Grondwet aan de Gewesten toegekende fiscale bevoegdheid ook de bevoegdheid omvat van regelingen inzake de inning en de invordering van de belasting”.⁴⁴⁷ De door de Raad van State gehanteerde terminologie is niet onbelangrijk in de mate dat de Raad met de aangehaalde passage niet wil gezegd hebben dat de gewesten zonder meer bevoegd zouden zijn om procedures in te voeren betreffende de beslechting van geschillen.⁴⁴⁸ Wanneer de Raad de term ‘dienst van de belastingen’ hanteert, wordt daarmee niet alleen de vestiging en de invordering maar ook de regeling van de geschillen die ter zake kunnen rijzen

⁴⁴⁷ Advies Raad van State, afdeling wetgeving, van 5 oktober 1989, *Gedr. St. Vl. Parl.* 1989-90, nr.1, 27.

⁴⁴⁸ *Ibid.*

en de administratieve procedures en gerechtelijke procedures bedoeld.⁴⁴⁹ Wellicht heeft de Raad deze term hier opzettelijk niet gebruikt.

286. Het nu reeds opgeheven art. 14 van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bepaalde dat “*het Ministerie van Financiën (in) staat ... voor de dienst van de belastingen voor rekening van en in overleg met de Gemeenschap of het Gewest*”. Omtrent het toepassingsgebied van deze bepaling bestond lange tijd onduidelijkheid. Sommigen argumenteerden dat de bepaling enkel toepasselijk was op de belastingen die het voorwerp uitmaken van opcentiemen ten behoeve van de gemeenschappen en de gewesten of waarvoor deze de aanslagvoet bepalen.⁴⁵⁰ Anderen daarentegen oordeelden dat het artikel betekenis had voor alle belastingen van de gemeenschappen en gewesten.⁴⁵¹ Volgens een advies van de Raad van State had art. 14 betrekking op alle belastingen en dus ook op die belastingen die ingevoerd worden op grond van art. 170 G.W.⁴⁵² Het lag dan ook volledig in de lijn van het voorgaande te stellen dat “de bepalingen die betrekking hebben, niet op het eigenlijk opleggen van belastingen, maar op de inning ervan en op de middelen om die inning effectief te verzekeren en de onwil van de belastingplichtige te breken, niet tot de bevoegdheid van het Gewest behoren”.⁴⁵³

287. Voornoemd artikel 14 is door art. 69, §1,1^o, van de Bijzondere Financieringswet echter opgeheven. Enkel art. 5 van de Bijzondere Financieringswet bevat aanduidingen omtrent de ‘dienst van de belastingen’. Art. 5 van de Bijzondere Financieringswet bepaalt dat de Staat kosteloos instaat voor de ‘dienst’ van de zeven oneigenlijke gewestelijke belastingen, voor rekening van en in overleg met de gewesten, tenzij deze er anders over beslissen, wat echter slechts kan voor belastingen waarvan de opbrengst volledig is toegewezen. Indien de gewesten zelf voor de bedoelde dienst willen instaan, dan moet dit gebeuren “overeenkomstig de bij wet bepaalde procedureregels”. Op het punt van de ‘autonome’ belastingen is dus in geen regeling voorzien. Omdat de Regeringen van de deelentiteiten belast zijn met de uitvoering van de decreten en ordonnanties, moet de ‘dienst’ dan ook door deze overheden geregeld worden, volgens zelf te bepalen procedureregels.⁴⁵⁴ Daarbij kunnen de gewesten in administratieve procedures voorzien. De werkelijke (gerechtelijke) geschillenbeslechting, d.i. de beslechting voor instanties die optreden als administratief of jurisdictioneel rechtcollege, behoorde - althans tot aan de Staatshervorming van 1993 - niet tot de bevoegdheid van de gewesten. Hiervoor moest men terugvallen op de regels van het Gerechtelijk wetboek.

288. Art. 145 G.W. bepaalt dat de geschillen over politieke rechten behoren tot de bevoegdheid van de rechtbanken, behoudens de bij de wet gestelde uitzonderingen. Het ‘*ius tributi*’, d.i. het recht om belastingen te betalen, behoort tot de politieke rechten, zodat de geschillenbeslechting moet gebeuren door de rechtbanken. Luidens art. 146 G.W. kan een

⁴⁴⁹ Advies van de Raad van State, afdeling wetgeving, van 21 juni 1984, *Gedr. St.* VI. Parl. 1984-85, nr. 338/1, 15-16.

⁴⁵⁰ *Gedr. St.* Kamer 1979-80, nr. 619/13, 47 en Senaat, 1979-80, nr. 504/2, 48.

⁴⁵¹ *Ibid.*

⁴⁵² Advies van de Raad van State, afdeling wetgeving, van 21 juni 1984, *Gedr. St.* VI. Parl. 1984-85, nr. 338/1, 15-16. Zie echter in tegengestelde zin het advies van de Raad van State van 15 mei 1987 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering “houdende nadere regelen betreffende de milieueffingen op afvalstoffen”, niet gepubliceerd.

⁴⁵³ Advies van de Raad van State, afdeling wetgeving, van , *Gedr. St.* VI. Parl. 1984-85, nr. 1, 15-16.

⁴⁵⁴ P. VAN ORSHOVEN, “Bevoegdheidsrechtelijke aspecten van de milieubelastingen”, *T.F.R.* 1992, 204.

rechtbank of een met eigenlijke rechtspraak belast orgaan enkel ingesteld worden krachtens een wet. Art. 161 G.W. bepaalt hetzelfde voor de administratieve rechtscolleges. Het is niet onbelangrijk op te merken dat deze bevoegdheid dus een door de Grondwet aan de federale wetgever voorbehouden bevoegdheid betreft. Niet enkel het in het leven roepen van nieuwe jurisdictionele organen, maar ook de organisatie van jurisdictionele procedures met de daarmee gepaard gaande bevoegdheidsbepalingen behoren tot deze bevoegdheid. Tot vóór de derde Staatshervorming was het voor de deelentiteiten niet mogelijk om, op grond van hun impliciete bevoegdheden, te raken aan de bevoegdheden van de federale wetgever zonder uitdrukkelijke machtiging van deze laatste, zodat de deelentiteiten op geen enkele wijze bevoegd waren in het domein van de geschillenbeslechting.

289. Tengevolge van de Bijzondere Wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur is deze situatie gewijzigd. Naar aanleiding van art. 161 G.W. werd door de Kamer in een verklarende nota het volgende gesteld : “Wat dit laatste aangaat, wordt aldus de bevoegdheid van de federale wetgever bevestigd om de bevoegdheid, de samenstelling en de werking van de Raad van State en van de administratieve rechtscolleges te regelen. Indien het Parlement zijn goedkeuring verleent aan de voorstellen tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, meer bepaald de uitbreiding van de mogelijkheid van het toepassen van artikel 10 van deze wet met betrekking tot de impliciete bevoegdheden van de Gemeenschappen en Gewesten in de aangelegenheden die door de G.W. aan de wet zijn voorbehouden, zal het niet meer onmogelijk zijn dat de Gemeenschappen en Gewesten bepaalde aspecten die hun bevoegdheden betreffen regelen, binnen het kader van de door het Arbitragehof aan de impliciete bevoegdheden gegeven interpretatie”.⁴⁵⁵ Een eventueel optreden van de deelentiteiten in het domein van de beslechting van geschillen zal dus sowieso beperkt blijven : de voorwaarden die het Arbitragehof aan de impliciete bevoegdheden verbindt, resulteren ongetwijfeld in de onmogelijkheid voor de deelentiteiten om een eigen systeem van rechtscolleges uit te bouwen. Uiteindelijk zal het Arbitragehof terzake steeds nagaan of de gemeenschappen en gewesten binnen hun bevoegdheidsdomein blijven, wanneer zij intitutieven nemen op het punt van de geschillenbeslechting.

290. Hierbij moet verwezen worden naar het arrest van het Arbitragehof⁴⁵⁶ waarin geantwoord wordt op een prejudiciële vraag van de gemeente Voeren met betrekking tot art. 47decies, §2, van het Decreet van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen.⁴⁵⁷ Dit artikel luidt als volgt : “Binnen een termijn van dertig dagen na betekening van het dwangbevel kan de heffingsplichtige bij gerechtsdeurwaardersexploot een met redenen omkleed verzet doen, houdende dagvaarding van het Vlaams Gewest, bij de rechtbank van eerste aanleg van het arrondissement, waar de standplaats van de ambtenaar die het dwangbevel heeft uitgevaardigd gevestigd is. Hiertoe kiest het Vlaamse Gewest woonplaats bij OVAM.” Deze bepaling wordt getoetst op haar conformiteit met de bevoegdheidsverdelende regels die op het ogenblik van uitvaardiging van dit decreet van kracht waren. Het Arbitragehof besliste dat de bestreden bepaling ongrondwettig is op grond van de volgende overweging : “de omschrijving van de bevoegdheden van de rechtbanken behoorde - op grond van artikel 19, §1, eerste lid, van voormelde bijzondere Wet van 8 augustus 1980, zoals dat artikel was gesteld op het tijdstip waarop de in het geding zijnde

⁴⁵⁵ *Gedr. St. Kamer* 1992-93, nr. 831/1 (voorstel en verklarende nota).

⁴⁵⁶ Arbitragehof, 14 juli 1997, nr. 46/97, *B.S.* 26 augustus 1997.

⁴⁵⁷ *B.S.* 25 juli 1981.

bepaling was aangenomen, gelezen in samenhang met toenmalig artikel 94 van de Grondwet - tot de uitsluitende bevoegdheid van de federale wetgever. De decreetgever kon derhalve te dien aanzien geen bepalingen uitvaardigen, zelfs niet wanneer die bepalingen slechts de bevestiging van bestaande bevoegdheden van een bepaalde rechtbank zouden inhouden of wanneer de federale wetgever soortgelijke bevoegdheden aan die rechtbank zou hebben toegewezen”.⁴⁵⁸

2.3.5.4.6.2. De lokale besturen⁴⁵⁹:

291. De heffing en invordering van de provinciale en gemeentelijke belastingen vormen sinds geruime tijd het voorwerp van een federale wettelijke regeling. Door de Wet van 23 december 1986 betreffende de invordering en de geschillen ter zake van provinciale en plaatselijke heffingen⁴⁶⁰ werden een aantal belangrijke hervormingen doorgevoerd. Bij de Wet van 24 december 1996⁴⁶¹ zijn opnieuw een aantal wijzigingen aangebracht met betrekking tot de vestiging en invordering van de lokale belastingen. Deze wet werd echter voor een groot deel vernietigd door het Arbitragehof⁴⁶² zodat de Wet van 23 december 1986 op een aantal punten opnieuw van kracht is geworden.

2.3.5.4.7 Bevoegdheidsanalyse van de gewestelijke milieuheffingen:

2.3.5.4.7.1 De Vlaamse oppervlaktewaterheffing⁴⁶³:

⁴⁵⁸ Arbitragehof, 14 juli 1997, nr.46/97, B.S. 26 augustus 1997.

⁴⁵⁹ Zie P. VAN ORSHOVEN, “De lokale belastingen opnieuw in een nieuw kleedje. Over de wet van 24 december 1996 betreffende de vestiging en de invordering van de provincie- en gemeentebelastingen, vóór en na het arrest van het Arbitragehof van 18 maart 1998”, *R.W.* 1997-98, 1449-1469; P. VAN ORSHOVEN, “De lokale belastingen in een nieuw kleedje”, *R.W.* 1987-88, 417-432; P. VAN ORSHOVEN, “De nieuwe procedure voor de heffing en de betwisting van gemeente- en provinciebelastingen”, *T.B.P.* 1989, 675-691; N. PLETS, “De procedure van het fiscaal contentieux inzake lokale belastingen”, *T.B.P.* 1996, 390-410.

⁴⁶⁰ B.S. 12 februari 1987.

⁴⁶¹ B.S. 31 december 1996.

⁴⁶² Arbitragehof, 18 maart 1996, nr. 30/98, B.S. 1 april 1998.

⁴⁶³ M. BRUYNEEL, “De heffing op de waterverontreiniging - Grondslag en berekening”, in *De juridische en economische aspecten van de heffingen op de waterverontreiniging in Vlaanderen*, Belgische Vereniging voor Milieurecht, Brussel, E. Story-Scientia, 1991; A. CLAES, “De milieuheffingen op de waterverontreiniging in het Vlaamse Gewest”, *T.F.R.* 1992, 229-245; L. DE JAGER, “Discriminatie in de Vlaamse afvalwaterheffingen”, *T.M.R.* 1993, 37-40; M. DE JONCKHEERE, “De heffing ter bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging en het betrekken van een andere woonruimte”, *Notarieel Fiscaal Maandblad* 1992, 117-134; K. DEKETELAERE, *Milieu en Fiscaliteit - Het gebruik van economische instrumenten in het milieubeleid van het Vlaamse Gewest*, Brugge, Die Keure, 1991, 64 -103; K. DEKETELAERE, “Milieufiscaliteit in België”, in *Fiscale Wenken*, Diegem, Ced.Samson, losbladig; M. DEKETELAERE, en J. HEYMAN, “De heffingen op de waterverontreiniging in het Vlaamse Gewest”, *R.W.* 1992-1993, 1313-1331; R. DRUYTS, “De financiering van de zuivering van oppervlaktewateren in Vlaanderen : Een brug over troebel water?”, *R.W.* 1989-1990, 729-743; J. HEYMAN, “Juridische benadering van de heffingen op de waterverontreiniging, grondslag en berekening”, *T.B.P.* 1991, 714-723; J. HEYMAN, “De heffingen op de waterverontreiniging 1992 - Een beknopte situering”, *Milieurecht-Info* 1992, 1-3; J. HEYMAN, “Vestiging, inning en invordering van de heffingen op de waterverontreiniging in 1992”, *Milieurecht-Info* 1992, extra-editie, 19 blz.; J. HEYMAN, “Raakvlakken tussen fiscaal recht en milieurecht : de heffingen op de waterverontreiniging”, in *Recente ontwikkelingen inzake milieuheffingen*, Leuven, Milieurechtstandpunten nummer 1, K. DEKETELAERE, (ed.), Brugge, Die Keure, 1992, 44-85; J. HEYMAN, “Een bijzondere procedure bij de heffingen op de waterverontreiniging : de heffing van ambtswege”, *T.Gem.* 1992, 331-345; J. HEYMAN, “De Vlaamse Milieumaatschappij, haar organisatie en bevoegdheden, en de heffingen op de waterverontreiniging”, *T.B.P.* 1993, 67-79; J. HEYMAN, “De milieuheffingen getoetst aan de grondwettelijke gelijkheidsbeginselen: bedenkingen bij het arrest van het Arbitragehof van 8 oktober 1992”, *T.B.P.* 1993, 575-580; J. HEYMAN, “De afvalwaterheffing gesitueerd in het

2.3.5.4.7.1.1 Algemeen:

292. De Wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging (hierna: Oppervlaktewaterenwet) bevat een hoofdstuk IIIbis met de bepalingen voor het Vlaamse Gewest inzake heffingen op de waterverontreiniging.⁴⁶⁴ In 1989 nam de Vlaamse regering de beslissing de bijdragen inzake waterverontreiniging te hervormen. De hervorming was voornamelijk ingegeven door een gebrek aan voldoende middelen om het investeringsprogramma waterzuivering 1991-1995 te financieren. In 1991 werd een nieuw en definitief stelsel van heffingen ingevoerd.⁴⁶⁵ De Vlaamse reglementering verschilt conceptueel van de vroegere bijdrageregeling in de mate dat, naast het financieringsdoel, de belasting nu ook moet leiden tot een vermindering van de vervuiling van het water. Meteen is hiermee gezegd dat de bedoelde belasting zowel een specifiek financierend karakter als een regulerend karakter heeft.⁴⁶⁶ Met het regulerend karakter verwijzen we naar het principe "de vervuiler betaalt": de decreetgever stelt uitdrukkelijk dat de milieuheffingen voornamelijk een beleidsinstrument zijn om de vervuilers ertoe aan te zetten de door hen veroorzaakte verontreiniging aan de bron te beperken⁴⁶⁷.

programmadecreet 1994", *Milieurecht-Info* contra-editie, 2-4; J. HEYMAN, "Verdere verduidelijkingen omtrent de waterverontreinigingsheffing: bemonstering en procedure", *Milieurecht-Info* 1994, nr. 7/8, 21-23; J. HEYMAN, "De arresten Primeur en de milieuheffingen, of de eindeloze geschiedenis van een aardappelverwerker voor het Arbitragehof", *Milieurecht-Info* 1994, nr. 9, 5-7; J. HEYMAN, "Diverse maatregelen op het vlak van bescherming van de oppervlaktewateren", *Milieurecht-Info* 1997, nr. 1, 4 -11; I. LIETAER, Enkele knelpunten bij de invordering van de waterheffing in het Vlaamse Gewest", *Milieurecht-Info* 1994, nr. 6, 13-18; I. LIETAER, "Wijzigingen in de geschillenprocedure inzake waterheffingen in het Vlaamse Gewest", *Milieurecht-Info* nr. 12, 14-16; I. LIETAER, "Nogmaals over de geschillenprocedure inzake waterheffingen in het Vlaamse Gewest", *Milieurecht-Info* 1995, nr. 10, 8-10; I. LIETAER, "De waterverontreinigingsheffing in het Vlaamse Gewest en de administratieve geldboetes", *Milieurecht-Info* 1997, nr. 3, 3-5; G. SEPELIE, "Arbitragehof: gedeeltelijke vernietiging van de Vlaamse regeling inzake heffingen op afvalwaters", *Milieurecht-Info* 1992, nr.3, 14-15; G. SEPELIE, "Discriminatie tussen oppervlaktewaterlozers: een eindeloos verhaal?", *Milieurecht-Info* 1993, nr. 6/7, 12; M. VAN CAUTER, "Heffingen op afvalstoffenheffingen op oppervlaktewater", in *Fiscalité de l'environnement*, Brussel, Bruylant, 1994, 347-392; S. VAN CROMBRUGGE, "De vestigings-, invorderings- en geschillenprocedure van de heffingen op de waterverontreiniging", in *De juridische en economische aspecten van de heffingen op de waterverontreiniging in Vlaanderen*, Belgische Vereniging voor Milieurecht, Brussel, E. Story-Scientia, 1991; X., Milieuheffingen voor 1991, *Milieu en Bedrijf* 1991, 2/92/24.

⁴⁶⁴ Art. 35bis - art. 35octiesdecies van de Wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging, *B.S.*, 1 mei 1971; inzake heffingen gewijzigd en/of aangevuld onder meer door de Decreten van 20 december 1989 (*B.S.*, 30 december 1989), 12 december 1990 (*B.S.*, 21 december 1990), 21 december 1990 (*B.S.*, 29 december 1990), 25 juni 1992 (*B.S.*, 11 juli 1992), 18 december 1992 (*B.S.*, 29 december 1992), 22 december 1993 (*B.S.*, 29 december 1993), 6 juli 1994 (*B.S.*, 23 december 1994), 21 december 1994 (*B.S.*, 31 december 1994), 22 december 1995 (*B.S.*, 30 december 1995), 20 december 1996 (*B.S.*, 31 december 1996), 19 december 1997 (*B.S.*, 30 december 1997), 19 december 1998 (*B.S.*, 31 december 1998) en 18 mei 1999 (*B.S.* 30 september 1999). De bepalingen die verband houden met de heffing worden uitgevoerd door het Besluit van de Vlaamse Regering van 16 januari 1993 tot uitvoering van Hoofdstuk IIIbis van de Oppervlaktewaterenwet (*B.S.* 6 mei 1993), gewijzigd bij de besluiten van de Vlaamse Regering van 16 maart 1994 (*B.S.* 29 april 1994) en 5 april 1995 (*B.S.* 3 mei 1995).

⁴⁶⁵ Decreet van 21 december 1990 houdende begrotingstechnische bepalingen en bepalingen tot begeleiding van de begroting 1991, *B.S.* 29 december 1990.

⁴⁶⁶ Zie P. VAN HUMBEECK, "De financiering van de openbare afvalwaterzuivering in Vlaanderen : een beoordeling op basis van het principe "de vervuiler betaalt", *T.B.P.* 1997, 131-141 en M. DEKETELAERE en J. HEYMAN, "De heffingen op de waterverontreiniging in het Vlaamse Gewest", *R.W.* 1992-1993, 1313.

⁴⁶⁷ *Gedr. St.* VI. Parl. 1989-1990, nr. 265/1, 464 - 465.

293. Art. 35bis van de Oppervlaktewaterenwet omschrijft het toepassingsgebied van de heffing vrij ruim: elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die 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, moet als heffingsplichtige gekwalificeerd worden.⁴⁶⁸ Het bedrag van de heffing wordt berekend in functie van de vuilvracht die uitgedrukt wordt in vervuilingseenheden, veroorzaakt in het jaar dat voorafgaat aan het heffingsjaar. De vuilvracht wordt vermenigvuldigd met het bedrag van het eenheidstarief dat momenteel vastgesteld is op 900 BF. De vuilvracht wordt niet steeds op dezelfde wijze berekend. Voor ‘kleine verbruikers’ wordt de vuilvracht berekend in functie van het waterverbruik.⁴⁶⁹ Voor grotere vervuilers wordt de vuilvracht berekend op basis van meet- en bemonsteringsresultaten.⁴⁷⁰ Indien de gegevens daartoe niet voor handen zijn, wordt de vuilvracht berekend op basis van omzettingscoëfficiënten. Voor de heffingsplichtige die komt tot de totale niet-lozing van afvalwater wordt het bedrag van de heffing gelijkgesteld aan het minimumbedrag van 300 BF.⁴⁷¹

2.3.5.3.7.1.2 Schending van het “non bis in idem”-beginsel ?

294. Luidens art. 11 van de Bijzondere Financieringswet is het de decreetgever verboden een belasting te heffen op de materies waarop in deze wet, d.i. de Bijzondere Financieringswet, belasting wordt geheven. Overeenkomstig art. 1 van de Wet van 23 januari 1989 betreffende de in artikel 170, §§ 1 en 2, van de Grondwet bedoelde belastingbevoegdheid, mogen de gemeenschappen en de gewesten geen belasting heffen op materies die reeds het voorwerp uitmaken van een belasting ten voordele van de staat. De vraag of een belasting op het lozen van koelwater niet in strijd was met deze bevoegdheidsverdeling werd voorgelegd aan het Arbitragehof. De verzoekende partij riep in dat de betwiste belasting in werkelijkheid geen belasting was wegens de aangebrachte vervuiling, maar een heffing was op het lozen van water dat als koelwater diende. Ter ondersteuning van haar standpunt riep de verzoekende partij in dat bij de berekening van de belasting geen rekening werd gehouden met de bestaande vervuiling en dat de vervuiling werd geacht afkomstig te zijn van de niet eens gemeten thermische last. Thermische last van het geloosde koelwater kon geen verontreiniging door vuilvracht veroorzaken. De bestreden belasting zou dan geen financierende, noch een regulerende belasting geweest zijn, maar wel een belasting op de inkomsten van de heffingsplichtige vennootschappen. De decreetgever zou zijn bevoegdheid overschreden hebben. In zijn arrest oordeelde het Arbitragehof dat het Vlaamse Gewest zijn bevoegdheid niet had geschonden door ook het lozen van koelwater te belasten. Het Hof was heel duidelijk: “het lozen van koelwater is geen materie die het voorwerp uitmaakt van een federale belasting. Meer in het bijzonder stelde het Hof dat de belasting niet beschouwd kan worden als een belasting op een activiteit, dus op de inkomsten van de heffingsplichtigen”. Afsluitend kan verwezen worden naar de opmerking van de Vlaamse Regering. Zij wees erop dat, als het standpunt van de verzoekende partij gevolgd

⁴⁶⁸ Art. 35bis, §3 van de Oppervlaktewaterenwet.

⁴⁶⁹ Art. 35quater van de Oppervlaktewaterenwet.

⁴⁷⁰ Art. 35quinquies van de Oppervlaktewaterenwet. De regels inzake het nemen van monsters van het afvalwater op basis waarvan de heffing berekend wordt, zijn vastgelegd in het Besluit van de Vlaamse Regering van 16 februari 1993 tot uitvoering van hoofdstuk IIIbis van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging, *B.S.* 6 mei 1993. Dit besluit werd gewijzigd bij de besluiten van de Vlaamse Regering van 16 maart 1994 (*B.S.* 29 maart 1994) en 5 april 1995 (*B.S.* 3 mei 1995).

⁴⁷¹ Art. 35ter, §4 van de Oppervlaktewaterenwet.

werd, dit zou betekend hebben dat alle belastingen “op activiteiten” van ondernemingen inkomstenbelastingen geweest zouden zijn, waarvoor de federale wetgever principieel bevoegd was. Desgevallend zou de fiscale bevoegdheid van de deelstaten in de praktijk nagenoeg onbestaand zijn.

2.3.5.4.7.1.3 De vestiging, invordering en de geschillenprocedure vanuit bevoegdheidsrechtelijk standpunt:

295. De vestiging en de invordering van de heffing wordt geregeld door de bepalingen van afdeling VII van de Oppervlaktewaterenwet (art. 35octies -art.35septiesdecies). Art. 5, §4 van de Bijzondere Financieringswet laat toe dat de gewesten de dienst van de belastingen waarvan de opbrengst volledig aan de gewesten is toegewezen, regelen. Indien het gewest opteert voor een ‘eigen’ dienst, dan moet dit wel gebeuren overeenkomstig de bij wet bepaalde procedureregels. Deze bepaling is echter enkel toepasselijk op de in de Bijzondere Financieringswet opgenomen ‘gewestbelastingen’. Daarmee worden die belastingen bedoeld die strikt gezien federaal zijn, maar waarvan de opbrengst geheel of gedeeltelijk aan de gewesten wordt overgedragen en ten aanzien waarvan de gewesten een beperkte bevoegdheid hebben.⁴⁷² De heffing op de waterverontreiniging behoort echter tot de eigenlijke fiscaliteit van de gewesten. Het betreft immers een heffing die ingevoerd werd op grond van artikel 170, §2 G.W. Daar ten aanzien van deze belastingen nergens wordt bepaald wie bevoegd is om de dienst te regelen, kunnen de gewesten daartoe in een regeling voorzien. De gewesten zijn er immers toe gehouden met hun diensten in te staan voor de uitvoering van de decreten of de ordonnanties.

296. Luidens artikel 32sexiesdecies van de Oppervlaktewaterenwet⁴⁷³ kon de heffingsplichtige bezwaar indienen tegen de aanslag bij het lid van de Vlaamse regering dat daartoe door de Vlaamse regering werd aangeduid, in casu de Minister voor Leefmilieu. Door het Decreet van 21 december 1990 houdende begrotingstechnische bepalingen alsmede bepalingen tot begeleiding van de begroting 1991⁴⁷⁴ werden een aantal bepalingen aan de Oppervlaktewaterenwet toegevoegd. Art. 35terdecies bepaalde dat de met de invordering belaste ambtenaar een dwangbevel kon uitvaardigen. Tegen een eventueel dwangbevel kon de heffingsplichtige verzet doen bij de Rechtbank van Eerste Aanleg van het arrondissement waar de standplaats van de ambtenaar die het dwangbevel heeft uitgevaardigd, gevestigd was. Dergelijk verzet schorste de tenuitvoerlegging van het dwangbevel. In hetzelfde artikel werd de met de invordering belaste ambtenaar de mogelijkheid geboden om, vóór de definitieve beslechting van het geschil, een procedure in kortgeding in te leiden bij de voorzitter van de rechtbank waar dit geschil in eerste aanleg aanhangig gemaakt was, teneinde de heffingsplichtige te doen veroordelen tot betaling van een provisie op het bij dwangbevel gevorderde bedrag. In zijn advies⁴⁷⁵ verwees de Raad van State naar een eerder geformuleerd advies.⁴⁷⁶ In dat advies vroeg de Raad, met betrekking tot nagenoeg dezelfde bepalingen van het Decreet van 2 juli 1981 betreffende het beheer van afvalstoffen, zich af of het Vlaamse

⁴⁷² Cfr. supra.

⁴⁷³ Art. 32sexiesdecies van het Decreet van 20 december 1989 houdende bepalingen tot uitvoering van de begroting van de Vlaamse Gemeenschap, *B.S.* 30 december 1989. Overeenkomstig het huidige art. 35quinquiesdecies kan de persoon op wiens naam de heffing is ingekohierd een bezwaarschrift indienen bij de adjunct-leidend ambtenaar van de Maatschappij.

⁴⁷⁴ *B.S.* 29 december 1990.

⁴⁷⁵ *Gedr. St.* VI. Parl. 1990-1991, nr. 424/1, 124.

⁴⁷⁶ *Gedr. St.* VI. Parl. 1989-90, nr. 265/1, 27-28.

Gewest door dergelijke bepalingen in te voeren zijn bevoegdheid niet overschreden heeft. De Raad verwees hierbij naar een arrest van het Arbitragehof waarin het Hof heeft overwogen dat het op grond van toenmalig art. 94 G.W. enkel aan de federale wetgever toekwam de bevoegdheid van de rechtbanken te bepalen⁴⁷⁷. Op dat ogenblik kon de decreetgever enkel via een uitdrukkelijke en bijzondere machtiging in de Gewone Wet of de Bijzondere Wet tot hervorming der instellingen de bevoegdheid van de federale wetgever betreden. Ondanks dit eerder negatief advies en de eventuele ongrondwettelijkheid van deze bepalingen, werd het desbetreffend artikel door de decreetgever gestemd. De regeling gaf in de praktijk aanleiding tot nogal wat problemen : betwistingen ten gronde werden zowel ingeleid voor de Raad van State als voor de Rechtbank van Eerste Aanleg.

297. Door het Decreet van 25 juni 1992 houdende diverse bepalingen tot begeleiding van de begroting 1992 werd de regeling nogmaals vervangen.⁴⁷⁸ Art. 35quinquiesdecies bepaalde dat de heffingsplichtige tegen de heffing en een eventuele administratieve geldboete een bezwaarschrift kon indienen bij de ambtenaar van de Vlaamse Milieumaatschappij aangewezen door de regering. De mogelijkheid voor de belastingplichtige om een bezwaarschrift in te dienen bij de ambtenaar van de Vlaamse Milieumaatschappij was geen jurisdictioneel beroep, d.i. een beroep bij een administratieve rechter. De procedure inzake bezwaarschriften was een vorm van georganiseerd administratief beroep en de beslissing van de adjunct-leidend ambtenaar was geen jurisdictionele maar een administratieve rechtshandeling. Dit was een rechtstreeks gevolg van de onbevoegdheid van de gewesten om regelgevend op te treden op het vlak van de gerechtelijke fase. Verder was het opvallend dat de decreetgever niet voorzag in een specifieke beroepsmogelijkheid tegen de beslissing van de ambtenaar van de Vlaamse Milieumaatschappij. Art. 35septiesdecies, §1 van de Oppervlaktewaterenwet bepaalde echter dat de regels betreffende de invordering, de verwijlen en moratoire interessen, de vervolgingen, de voorrechten, de wettelijke hypotheek, de verjaring alsmede de vestiging inzake rijksinkomstenbelastingen mutatis mutandis van toepassing waren op de oppervlaktewaterheffing.⁴⁷⁹ De bedoeling van voornoemd artikel was onder meer dat titel VII van het WIB (Vestiging en invordering van de belasting) van toepassing zou zijn op de oppervlaktewaterheffing. In het bijzonder betekende dit dat tegen de beslissing van de ambtenaar van de Vlaamse Milieumaatschappij een voorziening bij het Hof van Beroep kon ingesteld worden, met uitsluiting van de betwisting voor de Raad van State. De Raad van State adviseerde dat art. 35septiesdecies te onnauwkeurig geformuleerd was en dat deze bepaling moest aangevuld worden met de vereiste nauwkeurigheid⁴⁸⁰. Dit advies ten spijt werd de bepaling ongewijzigd in de definitieve tekst van het decreet opgenomen. VAN ORSHOVEN merkte op dat uit art. 35septiesdecies niet kon worden afgeleid dat de heffingsplichtige tegen de beslissing van de ambtenaar van de Vlaamse Milieumaatschappij een voorziening kon instellen bij het Hof van Beroep. Dit zou er immers toe geleid hebben dat opnieuw een rechterlijke procedure werd geregeld door de decreetgever die daartoe niet bevoegd was. Een belastingplichtige die wilde opkomen tegen de beslissing van de ambtenaar, moest zijn toevlucht nemen tot het gemeen procesrecht.⁴⁸¹ Het gebrek aan een

⁴⁷⁷ Arbitragehof, 30 juni 1988, nr.66, B.S. 21 juli 1988.

⁴⁷⁸ B.S. 11 juli 1992.

⁴⁷⁹ Behoudens andersluidende bepalingen in de Oppervlaktewaterenwet.

⁴⁸⁰ *Gedr.St.* VI.Parl. 1992, nr. 186/1, 172.

⁴⁸¹ Dit betekent dat de belastingplichtige eerst het administratief beroep bij de Vlaamse Milieumaatschappij moest uitputten. Pas daarna kon hij, zowel de belasting zelf als de beslissing van de ambtenaar van de Vlaamse Milieumaatschappij, aanvechten bij de Raad van State. Verder kon de belastingplichtige zich verzetten tegen de al dan niet gedwongen invordering van de belastingplichtige. Zie P. VAN ORSHOVEN, "Vlaamse

duidelijke wettekst resulteerde opnieuw in onduidelijkheid. Allerlei rechtscolleges (de Raad van State, de Rechtbank van Eerste Aanleg, het Hof van Beroep, ...) werden gevat.

298. Noch het Decreet van 18 december 1992⁴⁸², noch het Decreet van 22 december 1993⁴⁸³ brachten op dit punt wijzigingen met zich mee. Slechts met het Decreet van 6 juli 1994 houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 1994⁴⁸⁴ werden opnieuw fundamentele wijzigingen aan de procedure aangebracht. De toen aangebrachte wijzigingen gelden nog steeds. Luidens art. 35quinquiesdecies kan de heffingsplichtige tegen de beslissing van de ambtenaar van de Vlaamse Milieumaatschappij een voorziening indienen bij het Hof van Beroep van het gebied waar het kantoor gelegen is, waar de belasting is of moet geïnd worden. Tegen het arrest van het Hof van Beroep staat een voorziening in cassatie open. Onmiskienbaar komt de decreetgever hier op het terrein van de federale wetgever. In de Memorie van Toelichting⁴⁸⁵ wijst de decreetgever echter op de gewijzigde situatie sinds de staats hervorming van 1993. In het bijzonder verwijst deze naar het gewijzigde art. 19 BWHI. Zoals gezegd laat dit artikel toe dat de decreetgever ook kan optreden op het domein van de bevoegdheden die door de Grondwet aan de wet zijn voorbehouden. Met toepassing van artikel 10 BWHI⁴⁸⁶ kan de decreetgever dus ook regels vaststellen die de bevoegdheid en de werking van de rechter regelen. De Raad van State sluit zich bij dit standpunt aan⁴⁸⁷. De decreetgever stelt dat door het toevertrouwen van de geschillen inzake belastingen aan het Hof van Beroep, afbreuk werd gedaan aan de bevoegdheid van de Raad van State (de bevoegdheid van het Hof sloot de bevoegdheid van de Raad uit) en van de Rechtbank van Eerste Aanleg omdat deze in principe bevoegd was om kennis te nemen van alle vorderingen (art. 586 GER. W.). De weerslag op de onderscheiden bevoegdheden zou slechts marginaal zijn en de voor de Staat voorbehouden bevoegdheid zou zich tot een gedifferentieerde regeling lenen.

299. Ter verantwoording van de keuze voor het Hof van Beroep roept de decreetgever verschillende argumenten in die moeten aantonen dat aan het noodzakelijkheidsvereiste voldaan is. Het Hof van Beroep beschikt over de vereiste know-how omdat ook op federaal niveau het Hof met de beslechting van dergelijke geschillen belast is. Daarenboven word gezegd dat de voorgestelde bepalingen zouden resulteren in een concentratie van de geschillen inzake belastingen bij het Hof van Beroep, terwijl anders de geschillen verspreid zouden raken over de Raad van State en de Rechtbank van Eerste Aanleg. Evenzeer belangrijk is het vergroten van de rechtszekerheid door een zo groot mogelijke parallel door te voeren met de bestaande procedures inzake directe belastingen. Op het punt van de

milieuheffingen op de waterverontreiniging - procedure - bezwaar - beroep - Wetgeving", *Fiskale Koerier* 1993, 319-321.

⁴⁸² B.S. 29 december 1992.

⁴⁸³ B.S. 29 december 1993.

⁴⁸⁴ B.S. 23 september 1994.

⁴⁸⁵ *Gedr. St. VI. Parl.* 1993-94, nr. 549/1, 4-10.

⁴⁸⁶ Art. 10 bepaalt dat de decreten rechtsbepalingen kunnen bevatten in aangelegenheden waarvoor de Raden niet bevoegd zijn, voor zover die bepalingen noodzakelijk zijn voor de uitoefening van hun bevoegdheid. Het Arbitragehof heeft daar twee criteria aan toegevoegd. In de eerste plaats moet de voorbehouden bevoegdheid zich tot een gedifferentieerde regeling lenen. Daarenboven mag de weerslag op de betrokken aangelegenheid slechts marginaal zijn. (Arbitragehof, 30 juni 1988, nr. 66, B.S. 21 juli 1988 en Arbitragehof, 20 december 1985, nr. 7/85; Arbitragehof, 9 november 1988, nr. 67/88).

⁴⁸⁷ *Gedr. St. VI. Parl.* 1993-94, nr. 549/1, 48.

bezwaarprocedure is die parallel er reeds⁴⁸⁸. Het eerder ter sprake gekomen art. 35septiesdecies trok deze lijn door in de mate dat de regels van de rijksinkomstenbelasting inzake de invordering, interest, vervolgingen, voorrechten en hypotheken en verjaring mutatis mutandis van toepassing waren voor de heffing op de oppervlaktewateren. De decreetgever merkt op dat de Raad van State weliswaar enkele aanpassingen met betrekking tot dit artikel adviseerde, maar dat deze enkel de formulering betroffen en niet het principe zelf. Het consequent toepassen van dit principe brengt noodzakelijkerwijze ook een parallel in de gerechtelijke fase met zich mee, aldus de decreetgever.

300. In zijn advies oordeelde de Raad van State dat “onder voorbehoud van een andersluidende beoordeling van het Arbitragehof, dat de decreetgever gerechtigd is te oordelen dat het noodzakelijk is, voor een behoorlijke uitoefening van het beleid van het Gewest op het betrokken domein, om de verjaringstermijn te bepalen en de materieel bevoegde rechter aan te wijzen”⁴⁸⁹. De Raad sloot zich hiermee aan bij de opvatting van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, volgens welke een toestand van rechtsonzekerheid, onder meer in verband met de berekening van de termijn voor het instellen van een beroep, de effectiviteit van het recht van toegang tot de rechter kan aantasten⁴⁹⁰. De Raad merkt echter op dat de meeste procedurele bepalingen in het voorontwerp afwijken van de procedure van gemeen recht. Zo was in het voorontwerp te lezen dat een voorziening moest ingediend worden bij het Hof van Beroep van het gebied *waarin de zetel van de Maatschappij gevestigd is*. De Raad van State verwijst naar art. 632 GER. W. naar luid waarvan ieder geschil betreffende de toepassing van een belastingwet uitsluitend ter kennisneming van de rechter staat van *de plaats waar het kantoor gelegen is waar de belasting is of moet geïnd worden*. De Raad stelt terecht dat het niet duidelijk is waarom van deze bepaling moet afgeweken worden. In de definitieve tekst werd de bepaling dan ook in die zin aangepast. Ook de bepalingen in verband met de gedinginleidende akte, het mandaat “ad litem”, de neerlegging van het administratief dossier, de termijn voor de neerlegging van nieuwe stukken, de indiening van een wederantwoord, ... wijken af van de gemeenrechtelijke procedure. Nu is deze regeling analoog aan de regeling voorzien in het WIB. De Raad vindt dit echter een onvoldoende verantwoording voor de afwijking van de gemeenrechtelijke procedureregels. De regeling bepaald bij de art. 377-391 WIB is bovendien niet gemeen voor alle procedures inzake federaal belastingrecht. De Raad vat samen “als niet aangetoond kan worden dat het voor de uitoefening van het beleid inzake de heffingen ‘noodzakelijk’ is dat de Vlaamse Raad [Parlement] op dit punt eigen regels aanneemt, dient tot de onbevoegdheid van de decreetgever besloten te worden”. Daarmee heeft de Raad zijn stelling weliswaar heel voorzichtig maar toch duidelijk geponeerd. Volgens de Raad is de noodzakelijkheid onvoldoende aangetoond. Ten overvloede blijkt dit uit de woorden “indien, overeenkomstig de vorenstaande opmerkingen, in artikel 4 nog *enkel (eigen cursivering)* de termijn voor het

⁴⁸⁸ De nieuwe regeling van de bezwaarprocedure is ontleend aan de rijksinkomstenbelasting (art. 366-375 WIB)(*Gedr. St. VI. Parl. 1992, nr. 186/1, 27*). VAN ORSHOVEN merkte op dat de vergelijking inzake bezwaar met de regeling in het WIB slechts schijn is. Om te beginnen kan het bezwaar bij de Vlaamse Milieumaatschappij, in tegenstelling tot het bezwaar bij de Directeur der Directe belastingen, geen juridictioneel beroep zijn. Dit vloeit onder meer voort uit de omstandigheid dat het bezwaarschrift, bij gebrek aan kennisgeving van een beslissing binnen één (eventueel anderhalf) jaar na de indiensttreding ervan, als ingewilligd wordt beschouwd. Impliciet inwilligende beslissingen zijn administratiefrechtelijk niet ondenkbaar, doch rechters, die geschillen over subjectieve rechten beslechten, nemen hun beslissingen noodzakelijk expliciet, aldus Van Orshoven (P. VAN ORSHOVEN, “Vlaamse Milieuheffingen op de waterverontreiniging - procedure - bezwaar - beroep - Wetgeving”, *Fiskale Koerier* 1993, 319-320).

⁴⁸⁹ *Gedr. St. VI. Parl. 1993-94, nr. 549/1, 50*.

⁴⁹⁰ E.H.R.M., 16 december 1992, *Publ. Cour* reeks A, vol., 253 -B, 42-43, §§ 33-35.

instellen van het beroep en de bevoegdheid ‘ratione materiae’ van de rechterlijke instantie geregeld zou worden”⁴⁹¹. Het advies van de Raad werd slechts op enkele punten gevolgd zodat het niet uitgesloten is dat de desbetreffende bepalingen vernietigd worden door het Arbitragehof.

2.3.5.4.7.1.4 De administratieve geldboete⁴⁹²:

301. Het huidige art. 35quaterdecies bepaalt dat de ambtenaren aangewezen door de Regering een administratieve geldboete kunnen opleggen voor elke overtreding van de bepalingen van Hoofdstuk IIIbis (bijzondere bepalingen voor het Vlaamse Gewest inzake heffingen op de waterverontreiniging). Het maximumbedrag van de geldboete bedraagt 50 000 BF, behoudens voor de gevallen van een niet-aangifte of -melding of onjuiste of onvolledige aangifte of melding. Voor de laatste gevallen is het maximum van de administratieve geldboete bepaald op 200% van de heffing die verschuldigd is op het niet-aangegeven of niet-gemelde gedeelte. Lange tijd werd nergens bepaald welk bedrag van geldboete moest worden opgelegd voor de verschillende overtredingen. Eind 1996 is daar met een omzendbrief van de Vlaamse minister van Leefmilieu en Tewerkstelling verandering in gekomen⁴⁹³. Deze omzendbrief bevat een aantal richtlijnen met betrekking tot het opleggen van een administratieve geldboete⁴⁹⁴.

302. De administratieve geldboete werd reeds in verschillende rechtstakken geïntroduceerd: het fiscaal recht, het economische, het financiële en het sociale recht⁴⁹⁵, het leefmilieurecht⁴⁹⁶....⁴⁹⁷ Niet zelden kan de administratieve geldboete opgelegd worden voor feiten die evenzeer strafrechtelijk vervolgd kunnen worden. Zo ook is het krachtens art. 41, §1

⁴⁹¹ *Gedr. St.* VI. Parl. 1993-1994, nr. 549/1, 52.

⁴⁹² Voor een uitvoerige studie van de administratieve geldboete, zie A. ALEN, “Administratieve geldboeten: hun internationaal - en internrechtelijke kwalificatie”, in *Liber Amicorum Prof. dr. G. Baeteman*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen Antwerpen, 1996, 369-421 en in *Publiekrecht. De doorwerking van het publiekrecht in het privaatrecht*, POSTUNIVERSITAIRE CYCLUS WILLY DELVA 1996/97, Gent, Misch & Breesch, 1997, 265 – 314.

⁴⁹³ Omzendbrief van 3 december 1996, *B.S.* 11 januari 1997.

⁴⁹⁴ I. LIETAER, “De waterverontreinigingsheffing in het Vlaams Gewest en de administratieve geldboetes”, *Milieurecht-Info* 1997, nr. 3, 3-5.

⁴⁹⁵ C. DENEVE, “Nogmaals de administratieve geldboeten. Opmerkingen bij twee arresten van het Arbitragehof van 14 juli 1997”, *T.S.R.* 1997, 483-487; P. BRAEKMANS, “Een kwarteeuw administratieve geldboeten in het arbeidsrecht”, *Ors.* 1996, 169-184; F. LAGASSE, “Droit pénal social, amendes administratives et répression du travail clandestin ou illégal”, *Ors.* 1996, 202-216; C. DENEVE, “De administratieve geldboeten en de rechten van de verdediging”, *T.S.R.* 1997, 283-212; F. LAGASSE, “Amendes administratives, droits de l’homme et cour d’arbitrage”, *J.T.T.* 1993, 181-189 en A. ALEN, “Administratieve geldboeten: hun internationaal- en internrechtelijke kwalificatie”, in *Liber Amicorum Prof. Dr. G. Baeteman*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen Antwerpen, 1996, 369-421.

⁴⁹⁶ I. LIETAER, “De waterverontreinigingsheffing in het Vlaamse Gewest en de administratieve geldboetes”, *Milieurecht-Info* 1997, nr. 3, 3-5; I. LIETAER, “Enkele knelpunten bij de invordering van de waterheffing in het Vlaamse Gewest”, *Milieurecht-Info* 1994, nr. 6, 13-18; J.J. VAN BUUREN, “De bestuurlijke boete in het bestuursrecht”, *Milieu & Recht* 1998, nr. 3, 60-62; G. KNIGGE, “De bestuurlijke boete als teken aan de wand”, *Milieu & Recht* 1998, nr. 3, 63-68; A. MICHIELS, “De bestuurlijke boete in het milieurecht”, *Milieu & Recht* 1998, nr. 3; A. DE LANGE, “De bestuurlijke boete in het juiste spoor”, *Milieu & Recht* 1998, nr. 3, 74-78 en C. BILLIET, “De bestuurlijke geldboete in het milieurecht. Bedenkingen het voorontwerp van decreet inzake handhaving en veiligheid”, *T.M.R.* 1998, 310-333.

⁴⁹⁷ Zie A. DE NAUW, “L’évolution législative vers un système punitif administratif”, *R.D.P.* 1989, 348-362 en van dezelfde auteur, *Les métamorphoses administratives du droit pénal de l’entreprise*, Gent, Misch & Breesch, 1994, 75-163.

van de Oppervlaktewaterenwet mogelijk een gevangenisstraf en/of een geldboete op te leggen voor de overtreding van de bepalingen van de Oppervlaktewaterenwet en zijn uitvoeringsbesluiten.⁴⁹⁸ Ook de niet-naleving van de verplichtingen inzake de belasting kunnen dus strafrechtelijk beteugeld worden. In het sociaal recht heeft de wetgever willen vermijden dat feiten tegelijkertijd én strafrechtelijk én administratiefrechtelijk beteugeld zouden worden. Het opleggen van een administratieve geldboete moet in voorkomend geval beschouwd worden als een afhandeling buiten proces: bij de kennisgeving van de oplegging van een administratieve geldboete vervalt de mogelijkheid om voor diezelfde feiten nog een strafvordering in te stellen. In andere wetgeving bestaan de administratieve en strafrechtelijke handhavingsmiddelen naast elkaar zonder dat in een anticumulatieregeling voorzien is, zoals dat voor de Oppervlaktewaterenwet het geval is. Hoe dan ook hoeft het niet te verwonderen dat, gelet op de hoogte van de bedragen, de administratieve geldboete door de betrokkene in vele gevallen als een ware straf wordt gevoeld. Deze vaststelling roept vragen op rond de juiste kwalificatie van de administratieve geldboete: is deze een straf of een administratieve sanctie?

303. De rechtspraak van onze hoogste rechtscolleges is op het punt van de kwalificatie niet steeds eenduidig. De Raad van State formuleerde reeds meerdere malen een voorbehoud inzake de bevoegdheid van de gewesten om administratieve geldboetes in te voeren. De Raad sluit immers niet uit dat de administratieve geldboete omwille van de hoogte van het bedrag met een straf moet worden gelijkgesteld.⁴⁹⁹ Dit heeft als gevolg dat art. 11 van de BWHI van toepassing is, dat de strafrechtelijke bevoegdheid van de gewesten vastlegt.⁵⁰⁰ In hetzelfde advies stelde de Raad van State dat zelfs indien de Belgische wet op geen enkele wijze de cumulatie van administratieve en strafrechtelijke sancties verbiedt, dit niet toegestaan is ongeacht de kwalificatie van de opgelegde maatregel. Luidens art. 14 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten – dat rechtstreekse werking heeft -is immers elke cumulatie van straffen, ongeacht de kwalificatie ervan, verboden.

304. In zijn advies n.a.v van het voorontwerp van Decreet houdende bepalingen tot uitvoering van de begroting van de Vlaamse Gemeenschap formuleerde de Raad van State eveneens een voorbehoud.⁵⁰¹ De Raad verwees hierbij naar de restrictieve interpretatie van het Arbitragehof met betrekking tot de bevoegdheden van de gewesten in strafzaken.⁵⁰² Meer in het bijzonder moest volgens de Raad onder ogen gezien worden dat het bedrag van de administratieve sancties zo hoog was dat het onderscheid met een straf, de geldboete in het bijzonder, niet duidelijk was⁵⁰³. Het kon niet de bedoeling zijn de bevoegdheidsverdelende

⁴⁹⁸ Art. 41, §1 luidt als volgt : Onverminderd de toepassing van de straffen gesteld in het Strafwetboek, wordt met gevangenisstraf van acht dagen tot zes maanden en met een geldboete van zesentwintig tot vijftiend frank of met een van deze straffen alleen, gestraft, hij die de bepalingen van deze Wet of de Uitvoeringsbesluiten en – reglementen ervan overtreedt.

⁴⁹⁹ *Gedr. St.* VI. Parl. 1993-94, nr. 415/1, 135-137.

⁵⁰⁰ Overeenkomstig het tweede lid van art. 11 is het eensluidend advies van de Ministerraad vereist voor elke beraadslaging in de Gemeenschaps- of Gewestregering over een voorontwerp van decreet waarin een straf of een strafbaarstelling is opgenomen waarin Boek I van het Strafwetboek niet voorziet.

⁵⁰¹ *Gedr. St.* VI. Parl. 1989-90, nr. 265/1, 28.

⁵⁰² J. DELVA en J. SMETS, “De staatsvorming en het strafrecht”, in *Liber Amicorum Marc Châtel*,

⁵⁰³ LIETAER merkt op dat naast de administratieve geldboete geen (correctionele) strafsancities zijn voorzien in de Oppervlaktewaterenwet bij overtreding van de regels omtrent de waterverontreinigingsheffing. Volgens hem heeft de administratieve geldboete daarom duidelijk een ontradend en repressief karakter (I. LIETAER, “De waterverontreinigingsheffing in het Vlaams Gewest en de administratieve geldboetes”, *Milieurecht-Info* 1997,

regels (art. 11 BWHI) te omzeilen door onder het mom van een administratieve geldboete een strafsancie in te voeren. De Raad stelde dan ook onverkort dat het Vlaamse Gewest niet bevoegd kon worden geacht om administratieve geldboeten op te leggen die in de plaats kwamen van straffen, zonder dat hierbij de grenzen werden in acht genomen vastgesteld in art.11 BWHI. Omdat het Strafwetboek niet voorziet in de administratieve geldboeten, zou het eensluidend advies van de federale ministerraad dus vereist zijn. Luidens art. 11 BWHI is dit namelijk vereist voor iedere beraadslaging in de Gemeenschaps- of Gewestregering voor ieder voorontwerp van decreet waarin een straf of een strafbaarstelling is opgenomen waarin Boek I van het Strafwetboek voorziet.⁵⁰⁴

305. Het Hof van Cassatie treedt de stelling dat administratieve sancties strafsancies zouden zijn niet bij.⁵⁰⁵ In zijn arrest van 27 september 1991⁵⁰⁶ motiveerde het Hof zijn beslissing als volgt: *“Overwegende dat de administratieve geldboeten bepaald bij art. 70 van het B.T.W.-wetboek, die neerkomen op een verhoging van de verschuldigde belasting, krachtens de uitdrukkelijke wil van de wetgever geen strafsancies zijn; dat de strafrechtelijke sancties die op de overtreding van de B.T.W.-voorschriften zijn gesteld, bepaald zijn in de artikelen 73 en volgende van het wetboek, dat de bedoelde administratieve geldboeten in hoofdzaak er toe strekken, dank zij een gepaste vergoeding, de rechten van de schatkist te vrijwaren; Overwegende dat bovendien in de wetgevingen van de meeste verdragsstaten administratieve sancties en verhogingen als vorenbedoeld op de niet-nakoming van fiscale verplichtingen zijn gesteld; Overwegende dat uit het vorenstaande volgt dat de bedoelde administratieve geldboeten geen straffen zijn en dat bij het opleggen ervan geen strafvervolgning in de zin van het verdrag wordt ingesteld; Dat het middel, dat geheel berust op de stelling dat die administratieve sancties strafsancies zijn, niet kan worden aangenomen”*.

306. De door het Hof van Cassatie gehuldigde opvatting werd echter afgewezen in het arrest *Bendenoun* van het EHRM.⁵⁰⁷ Bovendien is het standpunt van het Hof van Cassatie reeds bijzonder moeilijk verenigbaar met de vroegere rechtspraak van het EHRM in deze materie.⁵⁰⁸ VAN ORSHOVEN is de mening toegedaan dat alle fiscale administratieve sancties als straffen in de zin van art. 6 EVRM moeten worden beschouwd omdat ook deze sancties een repressief en preventief doel hebben.⁵⁰⁹ Enerzijds wil men vermijden dat nieuwe inbreuken worden gepleegd, anderzijds wordt door de sanctie leed toegevoegd wegens niet-conform gedrag. De fiscale administratieve geldboeten zijn in wezen dus straffen. Ter

nr. 3, 3-5.). Luidens art. 41 is een strafrechtelijke betuiging nu wel mogelijk, maar deze mogelijkheid hoeft niet per se de stelling van LIETAER te ontkrachten.

⁵⁰⁴ Contra B. SEUTIN en G. VAN HAEGENDOREN, *De nieuwe bevoegdheden van gemeenschappen en gewesten*, Brugge, Die Keure, 1994, 173. In dit werk wordt verwezen naar de Memorie van Toelichting van de BWHI: *“Krachtens hetwelk de gewesten wel bevoegd zijn om administratieve geldboeten in te voeren en krachtens hetwelk deze niet vallen onder de beperkingen van het artikel 11 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980”*.

⁵⁰⁵ Sommigen zien in een later arrest van het Hof van Cassatie (20 februari 1992, *R.W.*, 1991-92, 1439) een kentering in de rechtspraak van het Hof. Zie B. COOPMAN, “E.V.R.M. en B.U.P.O.-Verdrag: charters van de belastingplichtige?”, *T.F.R.* 1995, 277.

⁵⁰⁶ Cass., 27 september 1991, *R.W.* 1991-92, 708 concl. Adv. Gen. GOEMINNE, Ph.

⁵⁰⁷ E.H.R.M., 24 februari 1994, *Bendenoun*, *Série A* Vol. 283B, §47.

⁵⁰⁸ Cf. infra.

⁵⁰⁹ P. VAN ORSHOVEN, *Behoorlijke rechtsbedeling bij geschillen over directe rijksbelastingen*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1987, nrs. 106 en 235.

ondersteuning hiervan kan ook verwezen worden naar een advies van de Raad van State.⁵¹⁰ In dit advies stelt de Raad wel dat de minnelijke schikking en de administratieve geldboete geen strafrechtelijke sancties zijn in de technisch-juridische betekenis. Zij worden immers niet opgelegd door de (straf-)rechters van de rechterlijke macht. Toch zijn zij allebei sancties volgens de Raad omdat zij tot doel hebben onwettig gedrag te beteugelen en te vermijden dat in de toekomst soortgelijke delicten gepleegd zullen worden. Het argument als zouden de fiscale geldboetes enkel opgelegd worden om de gedeerde inkomsten van de Schatkist te compenseren kan evenmin bijgetreden worden. Het bedrag van de geldboetes wijkt te sterk af van de inkomsten die de Schatkist moet derven. ALEN vermeldt in zijn zeer lezenswaardig artikel aan dat een aantal auteurs de mening zijn toegedaan dat administratieve sancties in het algemeen een strafrechtelijk karakter hebben.⁵¹¹ Hierbij wordt er uiteraard van uit gegaan dat het organieke criterium niet voldoet. Het is weliswaar zo dat het orgaan dat de geldboete oplegt verschilt: voor administratieve geldboeten is dit de administratieve overheid terwijl strafsancities worden opgelegd door de strafrechter. Als dit organieke criterium aangewend wordt om het onderscheid tussen strafrechtelijke en administratieve sancties te verantwoorden, komt men echter in een cirkelredenering terecht: administratieve geldboetes worden niet door de strafrechter opgelegd omdat het geen strafsancities zijn en het zijn geen strafsancities omdat ze niet door de rechter worden opgelegd.⁵¹² Ons inziens kan moeilijk volgehouden worden dat strafsancities hun strafrechtelijk karakter verliezen omdat ze door een andere instantie dan de strafrechter worden opgelegd. Om deze redenen moet de kwalificatie gesteund worden op een materieel of inhoudelijk criterium. Zoals uit het bovenstaande blijkt, menen wij dat niet het sanctionerende orgaan maar wel de aard en vooral de finaliteit doorslaggevend zijn voor de bepaling van de aard van de sanctie. Hierbij verwijzen wij naar de rechtspraak van het Arbitragehof.

307. In zijn arrest van 18 november 1992⁵¹³ stelde het Arbitragehof met betrekking tot de administratieve geldboeten toepasselijk in geval van inbreuken op sommige sociale wetten, dat de toepassing op de geldboete van de waarborgen die voortvloeien uit de algemene beginselen van het strafrecht, niet kan afhangen van de kwalificatie (strafrechtelijk of administratiefrechtelijk) die de wetgever aan de geldboete geeft. Het is niet omdat de wetgever een geldboete als administratief bestempeld heeft dat dit ook zo is. Het Hof oordeelde in dit arrest dat de rechten van de verdediging niet op onevenredige wijze geschonden waren doordat het dezelfde ambtenaar is die de geldboete opgelegd en die moet oordelen over de verweermiddelen van de werkgever en dat slechts *a posteriori* door een onpartijdige rechter (de arbeidsrechtbank) over de oplegging van een geldboete wordt geoordeeld. Een strafrechtelijke veroordeling daarentegen kan slechts worden uitgesproken door een onpartijdige rechter nadat de beklaagde werd opgeroepen en volgens een mondelinge procedure op tegenspraak zijn verweermiddelen naar voren heeft gebracht. Het

⁵¹⁰ *Gedr. St.* Senaat 1990-91, nr. 1417/1, 40.

⁵¹¹ A. ALEN, *o.c.*, 393-394. COREMANS spreekt m.b.t. de administratieve sancties van een 'pseudo-penaal recht omdat de administratieve sancties zich door hun penaal aspect onderscheiden van de andere administratieve rechtshandelingen. (H. COREMANS, "De administratieve sanctie. Naar een omlijning van het begrip", *R.W.* 1964-65, 753) VERDUSSEN stelt in zijn proefschrift dat administratieve sancties 'une finalité punitive' hebben en het fundamenteel verschil met strafsancities hierin ligt dat zij 'des atteintes légères à l'ordre social' sanctioneren. (M. VERDUSSEN, *Contours et enjeux du droit constitutionnel pénal*, Brussel, Bruylant, 1995, 80).

⁵¹² P. VAN ORSHOVEN, *o.c.*, nr. 82.

⁵¹³ Arbitragehof, 18 november 1992, nr. 72/92, *B.S.* 16 januari 1993. Zie de commentaren van F. LAGASSE, "Amendes administratives, droits de l'homme et cour d'arbitrage", *J.T.T.* 1993, 181-189 en A. DE NAUW, *Les métamorphoses administratives du droit pénal de l'entreprise*, Gent, Mys & Breesch, 1994, 115-117.

belang van dit arrest is ons inziens hier in gelegen dat het Hof de algemene beginselen inzake strafrecht in beginsel toepasselijk acht op de administratieve geldboete ter beteugeling van feiten die voor strafrechtelijke vervolging vatbaar zijn. Niets belet echter een afwijking van deze beginselen op voorwaarde dat daartoe een redelijke en objectieve verantwoording voor handen is.⁵¹⁴

308. Het Arbitragehof moest zich ook uitspreken over de bevoegdheid van de decreetgever om belastingverhogingen in te voeren voor het geval dat de belastingplichtige onvoldoende of verkeerde inlichtingen aan de fiscale administratie verschaft of de belasting laattijdig betaalde of de belasting probeerde te ontwijken.⁵¹⁵ Het middel van de verzoekende partijen was gesteund op art. 11 BWHI dat de strafrechtelijke bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten bepaalde. Dat artikel zou de gemeenschappen en de gewesten toestaan strafsancities in te voeren maar geen administratieve geldboetes. De verzoekende partijen zijn er dus vanuit gegaan dat de belastingverhogingen moesten gelijkgesteld worden met strafrechtelijke geldboetes. Het Hof beslechtte het geschil echter niet via een uitspraak over de kwalificatie – hetzij als een strafrechtelijke sanctie, hetzij als een administratiefrechtelijke sanctie- van de belastingverhoging. Het Hof oordeelde namelijk dat het bepalen van een belastingverhoging deel uitmaakte van de fiscale bevoegdheid waarover de gemeenschappen en de gewesten beschikten (art. 170 G.W.). Bovendien stelde het Hof dat de bevoegdheid om strafbepalingen aan te nemen niet impliciet uitsloot dat de gewesten bevoegd waren om belastingverhogingen aan te nemen, precies omdat dit inherent was aan de belastingbevoegdheid. Dit is duidelijk een volledig andere aanpak in vergelijking met het arrest van 18 november 1992.

309. In een arrest van 2 maart 1995 moest het Hof zich opnieuw uitspreken over de bevoegdheid van de gewesten om in een stelsel van administratieve geldboete te voorzien.⁵¹⁶ Dit arrest is zeker het meest relevante arrest in het kader van de milieubelastingen die door de gewesten worden ingevoerd. De in het geding zijnde bepaling was art. 47bis, §1 van het Afvalstoffendecreet. Deze bepaling voorzag in de mogelijkheid om voor iedere overtreding van de verplichting om aan de afvalstoffenbelasting te voldoen, een administratieve geldboete op te leggen. Het bedrag van de boete was het dubbel van de niet betaalde of niet tijdig betaalde heffing met een minimum van 1000 BF. Zoals gezegd achtte het Hof het Vlaamse Gewest bevoegd op grond van art. 170 G.W. Dit arrest heeft wellicht gelding voor de administratieve geldboetes die kunnen opgelegd worden in geval van overtreding van om het even welke milieubelasting.

310. Opvallend is dat de in de memorie van de eisende partijen voor de verwijzende rechter wel werd verwezen naar de fiscale bevoegdheid van de gewesten maar dat deze zeker niet als de bevoegdheidsrechtelijke grondslag voor de administratieve geldboetes naar voren werd geschoven. Klaarblijkelijk waren ook de partijen van oordeel dat het onderscheid tussen de strafrechtelijke en administratiefrechtelijke geldboete decisief was voor de bevoegdheid van de gewesten. Hun betoog bestond voornamelijk uit het aantonen dat de administratieve geldboeten niet tot de strafrechtelijke sfeer behoorden. Zij verdedigden de bevoegdheid van

⁵¹⁴ Voor het geval van de administratieve geldboetes geldt dat deze niet vermeld worden in het strafregister. Bovendien blijft de overtreder gespaard van de nadelen van een verschijning voor een strafgerecht en de nadelen van de administratieve procedure worden opgevangen door een *a posteriori* controle door de arbeidsrechter.

⁵¹⁵ Arbitragehof, 13 januari 1994, nrs. 2/94 en 3/94, B.S. 15 februari 1994.

⁵¹⁶ Arbitragehof, 2 maart 1995, nr. 18/95, B.S. 11 mei 1995.

het gewest op basis van de algemene bevoegdheid van de decreetgever om de hem toevertrouwde aangelegenheden te regelen. Het Arbitragehof heeft zich over deze argumentatie niet moeten uitspreken, maar de vraag stelt zich hoe het Hof zich in de toekomst zal opstellen als het zich moet uitspreken over als administratieve geldboeten bestempelde boeten die op geen enkele wijze betrekking hebben op de overtreding van belastingverplichtingen. In voorkomend geval zal het Hof zich misschien gedwongen zien zich uit te spreken over de aard van de opgelegde geldboeten, hoewel het niet uitgesloten is dat het Hof dan de stelling van de partijen zal overnemen.

311. Voor het geval dat het Hof zich over de aard van de geldboeten zou uitspreken, is het zeer de vraag of het Hof daarbij het materiële of inhoudelijke criterium wel zal volgen zoals het dit heeft gedaan in zijn arrest van 18 november 1992. Ons inziens is dit het meest wenselijke standpunt. Er zijn geen redenen om een onderscheid tussen het Belgische en het Europese strafbegrip te bewerkstelligen. Het Hof zou evenwel ook een andere richting kunnen uitgaan. In de laatste overweging van het arrest van 2 maart 1995 stelde het Hof immers dat de kwalificatie van een administratieve of fiscale boete als strafrechtelijk in de zin van artikel 6 EVRM niet tot gevolg heeft dat die boete in de Belgische wetgeving van strafrechtelijke aard zou zijn. Daarmee laat het Hof ruimte voor een van de Europese rechtspraak afwijkende interpretatie van het begrip straf in art. 11 BWHI. In feite heeft het Hof dit reeds impliciet gedaan. Overeenkomstig de Europese rechtspraak en zijn arrest van 11 november 1992 had het Hof de ‘belastingverhogingen’ als straf moeten kwalificeren. Vanuit juridisch oogpunt stond niets deze interpretatie in de weg. Het Hof had de ‘belastingverhogingen’ kunnen loskoppelen van de fiscale bevoegdheid door ze als een straf te kwalificeren. Dit had niet geresulteerd in de onbevoegdheid van de deelstaten, tenminste wanneer deze de voorwaarden van art. 11 BWHI. respecteren. De kwalificatie als straf had ons inziens niets afgedaan van de homogeniteit van het bevoegdheidspakket dat aan de deelstaten toekomt.

2.3.5.4.7.1.5 Toetsing van het gelijkheidsbeginsel:

312. Niet zelden probeerden belastingplichtigen de betaling van de heffing te ontlopen door een schending van het gelijkheidsbeginsel op te werpen. Het Arbitragehof heeft dan ook meerdere malen uitspraak moeten doen over al dan niet vermeende schendingen van het gelijkheidsbeginsel. Een belangrijk arrest is toch wel dat van 8 oktober 1992.⁵¹⁷ In dit arrest heeft het Hof onderzocht in welke mate er sprake is van een schending van het gelijkheidsbeginsel door de ‘plotse’ invoering van de heffing voor de zogenaamde ‘oppervlaktewaterlozers’.⁵¹⁸

313. Teneinde het arrest van het Hof te situeren, is het noodzakelijk in te gaan op de situatie die bestond vóór het Programmadecreet van 1990. Essentieel was het onderscheid tussen de ‘oppervlaktewaterlozers’ en de ‘rioollozers’. Onder de eerste categorie vallen de ondernemingen die hun afvalwater zelf zuiveren. Zij worden geacht hun afvalwater, dat zij overhouden na de meestal noodzakelijke zuivering om te voldoen aan de voorwaarden voor lozing op oppervlaktewateren, te lozen. Zij moesten oorspronkelijk geen retributie, noch heffing betalen. De tweede categorie betreft de producenten die de zuivering opdragen aan de

⁵¹⁷ Arbitragehof, 8 oktober 1992, nr. 59/92, *B.S.*, 28 oktober 1992, 633-652.

⁵¹⁸ Zie L. DE JAGER, “Discriminatie in de Vlaamse afvalwaterheffingen?”, *T.M.R.* 1993, 37-40; J. HEYMAN, “De milieuheffingen getoetst aan de grondwettelijke gelijkheidsbeginselen : bedenkingen bij het arrest van het Arbitragehof van 8 oktober 1992”, *T.B.P.* 1993, 575-580.

waterzuiveringsmaatschappijen. Voor de geleverde dienst moeten zij een vergoedende heffing betalen. Dit onderscheid toont aan dat de heffing niet als doel had de lozing van afvalwater te ontraden. De heffing had - in theorie althans - een retributief karakter. Met het Programmadecreet van 1990 werd de situatie fundamenteel gewijzigd. Ook de oppervlaktewaterlozers werden verplicht een belasting te betalen, die wel een regulerend karakter had. Deze heffing was forfaitair vastgesteld op 10.000. BEF. Met het Programmadecreet van 1991 werd de bijdrage bepaald in functie van de werkelijke vuilvracht⁵¹⁹.

314. De verzoekende instantie voerde een schending van het gelijkheidsbeginsel aan in, de mate dat voor de oppervlaktewaterlozers niet voorzien was in een overgangsregeling, daar waar dat wel het geval was voor de rioollozers, die zich veel beter hadden kunnen voorbereiden op de heffing. Het Hof oordeelde dat er op dit punt geen schending voor handen was. De oppervlaktewaterlozers waren reeds onderworpen aan de forfaitaire heffing. Bovendien werd voorzien in een economische correctie die moest toelaten de overgang te versoepelen. In nauwe samenhang met het argument van het 'plots' invoeren van een heffing, meende de verzoekende partij dat ook de gelijkheid tussen de oppervlaktewaterlozers onderling geschonden werd. In de eerste plaats omdat die oppervlaktewaterlozers die investeringen gedaan hebben met het oog op de zuivering van het water, deze investeringen niet in mindering van de heffing konden brengen. Het was namelijk zo dat het decreet in het Belgisch Staatsblad was verschenen op 29 december 1990 om in 1991 een belasting te heffen op de lozingen die plaats vonden in 1990. Oppervlaktewaterlozers die in 1990 investeerden in de bouw van een waterzuiveringsinstallatie, droegen dubbele lasten. Enerzijds droegen zij de investeringskosten, anderzijds moesten zij een heffing betalen op basis van de vuilvracht. Omdat in 1990 de installaties nog niet werkzaam waren, zal de vuilvracht van het geloosde water vrij hoog zijn en proportioneel daarmee de heffing. Oppervlaktewaterlozers die niet investeerden zouden in de eerste jaren beter af zijn omdat zij enkel de last van de heffing droegen, die op dat ogenblik identiek zou zijn aan het bedrag dat de oppervlaktewaterlozers met investeringen moesten betalen. Dit onderscheid toonde volgens de verzoekende partij aan dat de heffing niet tegemoet kwam aan haar regulerend karakter : oppervlaktewaterlozers werden niet aangemoedigd tot investeringen over te gaan teneinde zo weinig mogelijk verontreinigd water te lozen. In de tweede plaats was er volgens de verzoekers een niet verantwoorde ongelijkheid tussen de oppervlaktewaterlozers in de mate dat voor het berekenen van de heffing verschillende correctiefactoren gehanteerd werden die resulteerden in lagere heffingen voor de onderscheiden sectoren. Die coëfficiënten, die ingevoerd werden ter versoepeling van de regeling, zouden geen eenduidig verband vertonen met de sectoren waarvoor ze golden.

315. Uiteindelijk besliste het Arbitragehof tot de vernietiging van rubriek 29 in bijlage 2 in zoverre deze van toepassing was op sectoren waarvoor soepelere lozingsvoorwaarden bestonden. Het Hof oordeelde dat het gebruik van verschillende coëfficiënten voor verschillende sectoren op zich niet discriminerend was. De coëfficiënten waren immers gekoppeld aan soepelere sectorale lozingsvoorwaarden. Het is inderdaad logisch in een

⁵¹⁹ De vuilvracht wordt bepaald aan de hand van de hoeveelheid zwevende en zuurstofbindende stoffen (factor N1), de zware metalen (factor N2), stikstof en fosfor (factor N3) en koelwater (factor Nk). Zie J. HEYMAN, "De arresten Primeur en de milieuheffingen, of de (eindeloze) geschiedenis van een aardappelverwerker voor het Arbitragehof", *Milieurecht-Info* 1994, nr; 9, 5-7; G. SEPÉLIE, "Arbitragehof : gedeeltelijke vernietiging van de Vlaamse regeling inzake heffingen op afvalwaters", *Milieurecht-Info* 1992, nr. 3, 14-15.

verlaging van de heffing te voorzien voor die sectoren die op grond van de vergunningsvoorwaarden water mogen lozen dat sterker vervuild is.⁵²⁰ Toch besliste het Hof tot vernietiging. De decreetgever heeft nagelaten te verantwoorden waarom een aantal sectoren niet konden genieten van een lagere coëfficiënt, hoewel ook die sectoren soepelere lozingsvoorwaarden kregen. Er was met andere woorden sprake van een verschillende situatie (de ene sector geniet vermindering, de andere niet), zonder dat daartoe een verantwoording voor handen was. Bovendien waren de coëfficiënten voor de verschillende sectoren niet evenredig aan de versoepeling in hun lozingsvoorwaarden.⁵²¹

2.3.5.4.7.2 De Vlaamse heffingen op de winning van grondwater⁵²² en de captatie van water⁵²³:

316. Vanaf 1 januari 1991 werd een vergunningsstelsel ingevoerd voor de captatie van oppervlaktewater, uitgezonderd dat van de onbevaarbare waterlopen. In het Programmadecreet van 22 december 1995 werd de controle uitgebreid tot de grondwaterwinningen die rechtstreeks of onrechtstreeks het waterpeil van de waterlopen beïnvloeden. Hierdoor beschouwde men in feite deze vorm van grondwaterwinning als captaties van oppervlaktewater. Met het Programmadecreet van 20 december 1996 werd daaraan een einde gesteld door deze grondwaterwinning uit het toepassingsgebied van het decreet te halen, wat echter niet betekent dat hiervoor geen belasting moet betaald worden (cfr. infra). Watervang of captatie kan omschreven worden als elke inrichting die tot doel heeft op alle mogelijke wijzen water te onttrekken aan bevaarbare waterlopen, havens en kanalen. Grondwaterwinningen die het peil van deze waterlopen beïnvloeden horen daar dus niet (meer) bij. De heffing op de captatie van water wordt beschouwd als een jaarlijks te betalen bedrag dat verschuldigd is voor het verkrijgen van de captatievergunning. De geldigheidsduur van de vergunning is beperkt tot één jaar maar wordt door de betaling van het bedrag verlengd. De vergunning hoeft dus niet elk jaar opnieuw aangevraagd te worden. De

⁵²⁰ Het was toegestaan om per sector soepelere lozingsvoorwaarden te bepalen. Strikte voorwaarde voor deze afwijkingen was wel dat de stand van de zuiveringstechnologie niet toeliet aan de algemene lozingsvoorwaarden te beantwoorden.

⁵²¹ In het Programmadecreet 1992 (B.S. 11 juli 1992) werd de betwiste rubriek 29 echter behouden. De verzoekende partij - een aardappelverwerkend bedrijf - stapte uiteraard opnieuw, zelfs tot twee maal toe naar het Arbitragehof (arrest nr. 24/93, B.S. 1 april 1993 en arrest nr.39/94, B.S. 8 juni 1994) Het Hof is in deze arresten niet afgeweken van het besproken arrest.

⁵²² Decreet van het Vlaamse Gewest van 24 januari 1984 houdende maatregelen inzake het grondwaterbeheer (B.S. 5 juni 1984) zoals gewijzigd bij het Decreet van 21 december 1990 houdende begrotingstechnische bepalingen tot begeleiding van de begroting (B.S. 29 december 1990) en het Decreet van 23 januari 1991 tot oprichting van het Fonds voor Preventie van Sanering inzake leefmilieu en Natuur (B.S. 28 februari 1991). Het Decreet van 20 december 1996 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1997 (B.S. 31 december 1996) voerde in het Decreet van 24 januari 1984 een nieuw hoofdstuk IVbis, 'Heffingen op de winning van grondwater', in. Door het Decreet van 19 december 1997 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1998 (B.S. 30 december 1997) werden in dit hoofdstuk een aantal verduidelijkingen aangebracht. Door het Decreet van 22 december 1999 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2000 (B.S. 30 december 1999) werd het volledige hoofdstuk IVbis Heffingen op de winning van grondwater vervangen.

⁵²³ De basiswetgeving is terug te vinden in de artt. 80 tot en met 89 van het Decreet van 21 december 1990 houdende begrotingstechnische bepalingen alsmede bepalingen tot begeleiding van de begroting 1991 (B.S. 29 december 1990), het artikel 37 van het Decreet van 18 december 1992 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1993 (B.S. 29 december 1992), de artikelen 51 tot en met 54 van het Decreet van 22 december 1995 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996 (B.S. 30 december 1995, de artikelen 44 en 96 tot en met 98 van het Decreet van 20 december 1996 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1997 (B.S. 31 december 1996) en het artikel 25 van het decreet van 19 december 1997 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1998 (B.S. 30 december 1997).

hoogte van het bedrag is afhankelijk van het totale volume water dat wordt gecapteerd (jaardebiet gecapteerd water).

317. Met het decreet van 24 januari 1984 heeft de Vlaamse decreetgever een regeling uitgevaardigd met het oog op de kwalitatieve en kwantitatieve bescherming van het grondwater. De exploitatie van een grondwaterwinning werd afhankelijk gesteld van het verkrijgen van een vergunning. Met het Programmadecreet van 20 december 1996 werd de winning van grondwater bijkomend gereguleerd door een heffing die gekoppeld is aan de bepalingen met betrekking tot de exploitatievergunning. In principe is elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die één van de volgende grondwaterwinningen op het grondgebied van het Vlaamse Gewest exploiteert, aan de heffing onderworpen. Het betreft grondwaterwinningen bestemd voor de openbare drinkwatervoorziening; grondwaterwinningen van ten minste 30.000 m³ per jaar en grondwaterwinningen van 500 tot minder dan 30.000 m³ per jaar. Met betrekking tot deze twee heffingen hebben zich geen bijzondere bevoegdheidsproblemen voorgedaan.

2.3.5.4.7.3 De Waalse waterheffingen:

2.3.5.4.7.3.1 Algemeen:

318. Met het Decreet van 7 oktober 1985 “sur la protection des eaux de surface contre la pollution”⁵²⁴ werd de Oppervlaktewaterenwet gewijzigd en aangepast voor het Waalse Gewest. Het was de bedoeling van de Waalse decreetgever om te voorzien in een systeem van zelffinanciering voor de bescherming van het leefmilieu en de zuivering van afvalwater. Bovendien werd met het decreet uitvoering gegeven aan een aantal Europese richtlijnen die geheel of gedeeltelijk het probleem van de vervuiling van de oppervlaktewateren regelen.

Het financieringsmechanisme was opgesplitst in twee delen. Enerzijds een systeem van vergoedingen voor het lozen van afvalwater en anderzijds een belasting op het exporteren van water uit Wallonië naar de andere landsdelen van België (de zgn. Waalse waterbelasting). Het financieringssysteem van het decreet van 7 oktober 1985 werd evenwel vervangen door twee decreten van 30 april 1990 die een heffing op het lozen van afvalwater⁵²⁵ en een heffing op de waterwinning invoerden.⁵²⁶

2.3.5.4.7.3.2 De Waalse waterbelasting:

⁵²⁴ B.S. 10 januari 1986.

⁵²⁵ Decreet van de Waalse Gewestraad van 30 april 1990 tot instelling van een heffing op het lozen van industrieel en huishoudelijk afvalwater, B.S. 30 juni 1990, zoals gewijzigd door het Decreet van de Waalse Gewestraad van 25 juli 1991 (B.S. 15 en 16 oktober 1991), het Decreet van de Waalse Gewestraad van 23 december 1993 (B.S. 23 februari 1994), door het Decreet van 7 maart 1996 (B.S. 9 maart 1996); door het Programmadecreet van 17 december 1997 (B.S. 27 januari 1998). Zie ook Besluit van 30 maart 2000 betreffende de berekening, inning, invordering, vrijstelling en terugbetaling van de belasting op het lozen van industrieel en huishoudelijk afvalwater (B.S. 5 mei 2000).

⁵²⁶ Decreet van de Waalse Gewestraad van 30 april 1990 (B.S. 30 juni 1990) houdende de bescherming en de exploitatie van water dat tot drinkbaar water kan worden verwerkt, gewijzigd door het Decreet van 23 december 1993 (B.S. 23 februari 1994) en van 7 maart 1996 (B.S. 3 april 1996 erratum, 22 mei 1996). Zie ook Besluit van 30 maart 2000 betreffende de berekening, inning en invordering van de heffing op de winplaatsen van tot drinkwater verwerkbaar water en van de belasting op de winplaatsen van grondwater dat niet tot drinkwater verwerkbaar is (B.S. 3 mei 2000).

319. De artt. 32 e.v. van het Decreet van 7 oktober 1985 voorzagen in een belasting die geïnd werd wanneer het oppervlakte- of grondwater, drinkbaar of dat drinkbaar gemaakt kan worden, opgenomen of opgevangen in het Waalse Gewest, naar buiten het Gewest werd overgebracht binnen het Belgische grondgebied, met uitsluiting van het overbrengen naar andere staten. De belastbare handeling was dus het exporteren van water en niet het winnen van water. In zijn advies oordeelde de Raad van State dat het hier wel degelijk een belasting betrof omdat ze duidelijk geen verband hield met een door de overheid geleverde dienst.⁵²⁷ In §3 werd de bevoegdheid om de modaliteiten van de inning te bepalen gedelegeerd aan de Waalse Gewestregering. Luidens §4 mochten de provincies en de gemeenten geen taksen voor het opvangen, opnemen of andere op de in §1 beoogde hoeveelheden water innen.

320. In een reeds eerder vermeld arrest⁵²⁸ moest het Arbitragehof zich uitspreken over de geldigheid van deze bepalingen. Het Hof ging bij zijn beoordeling uit van de vaststelling dat de belastbare handeling het overbrengen van water was en niet het opvangen of het winnen van water en kwalificeerde de heffing als een waar intern douanerecht. Het feit dat de opbrengst van de taks aangewend werd voor de bestrijding van de verontreiniging van het oppervlaktewater deed aan die kwalificatie geen afbreuk. Het Hof oordeelde dat de bepaling op grond van de overweging dat een dergelijk uitvoerrecht niet verenigbaar was met de Belgische economische en monetaire unie, de bevoegdheidsverdelende regels schond. Verder bepaalde het Hof dat ook §3 de bevoegdheidsverdelende regels schond. Naar luid van art. 170, §§3-4 kan (enkel) de federale wetgever, ten aanzien van de provinciale en gemeentelijke belastingen de uitzonderingen bepalen waarvan de noodzakelijkheid blijkt. Noch in de Grondwet, noch in de BWHI, noch in de gewone wet van 9 augustus 1980 wordt aan de gewesten of aan de gemeenschappen enige normatieve bevoegdheid toegekend op het domein van de fiscaliteit van de provincies en de gemeenten. Het is wel zo dat krachtens art. 7 BWHI de organisatie van de procedures alsook het uitoefenen van het administratief toezicht op de provincies en de gemeenten aan de gewesten opgedragen wordt, maar dit verleent de gewesten niet de bevoegdheid om het vermelde verbod in te voeren.

321. Met het Decreet van 30 april 1990 betreffende de bescherming en de exploitatie van water dat tot drinkbaar water kan worden verwerkt⁵²⁹, werden nieuwe retributies en belastingen op de waterwinning ingevoerd. Art. 24 van dit decreet bepaalde dat de Wet van 26 maart 1971 op de bescherming van het grondwater en de artikelen van het Decreet van 7 oktober 1985 op de bescherming van het oppervlaktewater tegen de vervuiling, voor zover zij oppervlaktewater dat tot drinkbaar water kan worden verwerkt, betreffen, opgeheven worden. De winplaatsen van water dat tot drinkbaar water kan worden verwerkt, werden onderworpen aan een jaarlijkse retributie. Met het Decreet van 23 december 1993⁵³⁰ werd dit principe gewijzigd. Woningen van tot drinkwater verwerkbaar water werden onderworpen aan jaarlijkse heffingen waarvan het bedrag en de regels voor de inning moesten worden vastgesteld door de Regering, terwijl de andere grondwaterwoningen werden onderworpen aan een 'winningsbelasting' waarvan het bedrag dat van de heffing niet mocht overschrijden. De waterwinningscategorieën en het percentage van die winningsbelasting werden door de Regering vastgesteld.

⁵²⁷ *Gedr. St. Cons. Rég. Wall.* 1983-84, nr. 107/1, 49. Volgens de Raad van State zijn de heffingen voorzien in de artt. 28 e.v. retributies. Zie voor een kritische analyse C. VANDERVEEREN en P. VAN ROMPUY, "De Waalse waterbelasting : een bedreiging voor de economische en monetaire unie?", *T.B.P.* 1987, 472-482.

⁵²⁸ Arbitragehof, 25 februari 1988, nr. 47, *B.S.* 17 maart 1988.

⁵²⁹ *B.S.* 30 juni 1990.

⁵³⁰ *B.S.* 23 februari 1994.

322. In een arrest van 13 september 1995 moest het Arbitragehof zich uitspreken over deze ‘retributie’ en de ‘winningsbelasting’.⁵³¹ In eerste instantie besliste het Hof dat de retributie en de winningsbelasting geen betalingen waren van een dienst die door de overheid werd geleverd ten voordele van de afzonderlijk beschouwde belastingplichtige. Zij waren inderdaad geen retributies maar belastingen in de zin van art. 170 G.W. Luidens het decreet werd het bedrag van de retributie en de belasting door de Regering vastgesteld. Dit was in strijd met art. 170 G.W. omdat het bedrag een essentieel onderdeel van een belasting uitmaakt en derhalve niet vatbaar is voor delegatie. Opvallend in de uitspraak van het Arbitragehof was, dat deze bevoegdheidsoverschrijding benaderd werd vanuit het gelijkheidsbeginsel. Het Hof overwoog immers dat “ *Uit wat voorafgaat volgt dat de personen die aan de “heffing” en aan de “winningsbelasting” zijn onderworpen, een belasting verschuldigd zijn waarvan de vaststelling van de belastinggrondslag en het bedrag luidens het decreet onder de bevoegdheid van de Waalse Regering ressorteren terwijl de andere belastingplichtigen zijn onderworpen aan belastingen waarvan het bedrag en de belastinggrondslag door de wetgever worden bepaald. Tussen de verzoekende partijen en de andere belastingplichtigen bestaat dus een verschil in behandeling inzake de overheid die gemachtigd is om de belastinggrondslag en het bedrag van de belasting vast te stellen. Voor een dergelijk verschil in behandeling kan geen verantwoording worden gevonden, rekening houdend met art. 170 van de Grondwet, aangezien die bepaling, zonder uitzondering, iedere burger waarborgt dat hij niet zal worden onderworpen aan een belasting waarover niet is beslist door een beraadslagende vergadering die niet democratisch is verkozen*”.⁵³² Na het arrest van het Arbitragehof heeft de Waalse Gewestraad zelf het belastingtarief vastgelegd en bij die gelegenheid de praktische modaliteiten voor de berekening van de winningsbelasting en de modaliteiten nodig voor de berekening van de belastingen gepreciseerd.

2.3.5.4.7.3.3 De Waalse heffing op het lozen van industrieel en huishoudelijk afvalwater:

323. Het Decreet van 30 april 1990 tot instelling van een belasting op het lozen van industrieel en huishoudelijk afvalwater bevat een aantal algemene bepalingen enerzijds en een aantal specifieke bepalingen betreffende het lozen van industrieel afvalwater en betreffende de lozingen van ander afvalwater dan industrieel afvalwater anderzijds. Het Decreet van 7 oktober 1985 voorzag reeds in een systeem van vergoedingen die verschuldigd waren ingeval van lozingen van afvalwater (‘redevances’). Art. 28 bepaalde dat vergoedingen verschuldigd waren door de ondernemingen die industrieel afvalwater in de openbare rioleringen, de verzamelleidingen voor afvalwater, de zuiveringsstations van zuiveringsinstellingen of rechtstreeks in het oppervlaktewater lozen. Luidens art. 29 werd een vergoeding ingesteld op het lozen van huishoudelijk afvalwater, van ander afvalwater dan industrieel water dat door ondernemingen wordt geloosd en van het andere afvalwater afkomstig van een aftappen van water uit de openbare watervoorziening. De Raad van State liet in zijn advies uitschijnen dat deze heffingen geen belastingen waren maar retributies. Gelet op de definitie van een retributie⁵³³ kan deze opvatting sterk bekritiseerd worden. Meer in het bijzonder kan men zich afvragen of hier wel sprake is van een overheidsdienst ten voordele van de heffingsplichtige individueel beschouwd en niet ten voordele van de gemeenschap. Het beschermen tegen verontreiniging lijkt eerder het algemeen belang dan het individueel belang van de

⁵³¹ Arbitragehof, 13 september 1995, nr 64/95, B.S. 30 september 1995.

⁵³² Arbitragehof, 13 september 1995, nr. 64/95, B.S. 30 september 1995, overwegingen B.13. en B.14.

⁵³³ Zie randnr. 209.

heffingsplichtige te dienen. Hoe dan ook, de bepalingen van het Decreet van 7 oktober 1985 werden door het nieuwe decreet opgeheven⁵³⁴..

324. Het bedrag van de belasting op het lozen van industrieel afvalwater was evenredig met de verontreinigende last van het geloosde afvalwater in de mate dat een vast bedrag per ‘vervuilingseenheid’ moest betaald worden. Die vervuilingseenheid of de verontreinigende last van het geloosde afvalwater werd berekend aan de hand van een specifiek daartoe voorziene formule. Het is van belang op te merken dat deze formule zowel van toepassing was op de lozingen van industrieel afvalwater in riolen als op de lozingen van industrieel afvalwater in oppervlaktewateren. De berekeningswijze van de vervuilende last werd evenwel betwist voor het Arbitragehof.⁵³⁵ De formule bepaalde dat de vervuilende last de som was van drie termen. Twee van die termen waren een functie van de hoeveelheid geloosd water enerzijds en een ‘vervuilingsindex’ (zwevende stoffen en oxydeerbaarheid) anderzijds. De eerste term was enkel een functie van de hoeveelheid geloosd water. Elk van deze drie termen werd vermenigvuldigd met een coëfficiënt die een weergave was van de zuiveringskosten. De eerste term, die zoals gezegd enkel een functie was van de hoeveelheid geloosd water, werd vermenigvuldigd met ‘a’ waarbij ‘a’ de uitdrukking was van de vaste kosten die verband hielden met het transport en de opslag van het afvalwater. Het Hof besliste dat deze eerste term van de formule discriminerend werkte in de mate dat deze ook toepasselijk was voor de lozing van industrieel afvalwater in het oppervlaktewater. De doelstelling van de decreetgever was de verontreiniging tegen te gaan en de kosten van de zuivering te laten dragen door de vervuilers. De laatste twee termen van de formule waren in dit opzicht adequaat omdat zij precies functies waren van de hoeveelheid geloosd water en de vervuilingsgraad. Voor de lozingen in rioleringen was ook de eerste term adequaat omdat daardoor ook de vaste kosten ter vergoeding van transport en van opslag door de waterzuiveringsmaatschappij door de vervuiler moesten betaald worden. Er was echter geen enkele reden om deze kosten ook in rekening te brengen van de ondernemingen die hun afvalwater lozen in oppervlaktewateren, daar dit water per definitie niet getransporteerd en opgeslagen werd door de waterzuiveringsmaatschappijen. Ook het ontraden van de vervuiling kon niet dienstig zijn als verantwoording voor de betwiste term, precies omdat deze onafhankelijk is van de vervuilingsgraad. Het Hof besliste dan ook dat het gelijkheidsbeginsel geschonden was doordat de lozingen in het oppervlaktewater en in de rioleringen aan eenzelfde regeling onderworpen waren, hoewel hun situatie wezenlijk verschilde.

2.3.5.4.7.4 De Brusselse heffing op afvalwater^{536 537}:

⁵³⁴ Art. 31 van het Decreet van 30 april 1990.

⁵³⁵ Arbitragehof, 12 maart 1992, nr. 16/92, B.S. 9 april 1992.

⁵³⁶ Ordonnantie van 29 maart 1996 tot instelling van een heffing op de lozing van afvalwater (B.S. 1 april 1996), Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 7 november 1996 tot bepaling van de voorwaarden voor de toepassing van de heffing op de lozing van afvalwater (B.S. 25 december) 1996 en Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 20 februari 1997 tot vaststelling van de voorwaarden voor de meting van de hoeveelheid van de waterwinning (B.S. 16 april 1997), zoals gewijzigd door het Besluit van 23 december 1999 tot wijziging van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 7 november 1996 tot bepaling van de voorwaarden voor de toepassing van de heffing op de lozing van afvalwater (B.S. 7 januari 2000).

⁵³⁷ M.C. COPPIETERS, “Taxe sur les eaux usées: l’ordonnance est adoptée”, *Environnement et Gestion*, 3 mei 1996, 9/1-9/3; A. VAN DAMME, “Ordonnantie van 29 maart 1996 tot instelling van een heffing op de lozing van afvalwater”, *Milieurecht-Info* 1996, 21-25; A. VAN DAMME, “Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 7 november 1996 tot bepaling van de voorwaarden voor de toepassing van de heffing op de lozing van afvalwater”, *Milieurecht-Info* 1997, 7-13; A. VANDAMME, “Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 20 februari 1997 tot vaststelling van de voorwaarden voor de meting van de hoeveelheid van de

325. Met de Ordonnantie van 29 maart 1996⁵³⁸ werd een heffing ingesteld op de lozing van afvalwater in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Luidens art. 3 wordt de heffing geheven op elke lozing van afvalwater binnen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest waarbij de wijze waarop de lozing gebeurt (in riool of in oppervlaktewater) en de herkomst van het water (distributiewater en winning van oppervlaktewater of grondwater) irrelevant zijn. Het regenwater dat in opslagtanks en putten voor huishoudelijk gebruik wordt opgevangen, is echter niet aan de heffing onderworpen. De heffing is verschuldigd door iedere persoon op wiens naam een watermeter is geopend. Voor het water dat niet door de waterdistributiemaatschappij geleverd wordt, is de heffing verschuldigd door de persoon die over een waterwinningsinstallatie beschikt op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Voor de berekening en de vestigingswijze van de heffing is het onderscheid tussen het huishoudelijk en het niet-huishoudelijk gebruik van afvalwater van belang. Met betrekking tot deze belasting hebben zich tot op heden geen bijzondere bevoegdheidsproblemen gesteld.

2.3.5.4.7.5 De Vlaamse afvalstoffenheffing⁵³⁹:

2.3.5.4.7.5.1 Algemeen:

326. De vergunningsplichtige ondernemingen die afvalstoffen verwijderen en de ondernemingen, gemeenten en verenigingen van gemeenten die afvalstoffen ophalen in het Vlaams Gewest om gestort of verbrand te worden in een ander gewest, worden onderworpen aan de heffing op de afvalstoffen.⁵⁴⁰ Het zijn echter de klanten van deze ondernemingen die

waterwinning”, *Milieurecht-Info* 1997, 9-11 en A. VAN DAMME, “Brusselse Waterverontreinigingsheffing”, in *Lokale en Regionale Belastingen*, K. DEKETELAERE en M. DE JONCKHEERE (eds.), Brugge, Die Keure, 1998, 203-215.

⁵³⁸ B.S. 1 april 1996.

⁵³⁹ D. AERTS, “Heffingen inzake afvalstoffen”, *Milieurecht-Info* 1992, nr. 1, 4-5; A. CLAES, “De milieuheffingen op vaste afvalstoffen in het Vlaamse Gewest”, *T.F.R.* 1992, 206-215; P. COENRAETS, “La fiscalité en matière de déchets et la Cour d’Arbitrage”, *Rev. Liège* 1992, 600-606; K. DEKETELAERE, *Milieu en fiscaliteit - Het gebruik van economische instrumenten in het milieubeleid van het Vlaamse Gewest*, Brugge, Die Keure, 1991, 41-63; K. DEKETELAERE, “Recente wijzigingen op het vlak van de milieufiscaliteit”, *Milieurecht-Info* 1993, nr. 10, 13; K. DEKETELAERE, “Milieufiscaliteit in België”, in *Fiscale Wenken*, Diegem, Ced. Samson, losbladig; N. DE SADELEER, “La taxation de la collecte des déchets destinés à être éliminés ailleurs que sur le territoire de la région où ils sont collectés en butte à l’union douanière belge”, *Aménagement* 1997, 50-51; G. HAEMELS, “De milieuheffing op vaste afvalstoffen in Vlaanderen”, in *Recente ontwikkelingen inzake milieuheffingen*, Leuven, Milieurechtstandpunten nr. 1, K. DEKETELAERE, (ed), Brugge, Die Keure, 1992, 88-104; B. MARTENS, “Een administratieve geldboete is geen straf”, *Milieurecht-Info* 1995, nr. 6/7, 11-12; M. DEKETELAERE, “Afvalstoffenheffingen”, *Milieurecht-Info* 1994, extra-editie, 5; J. SURMONT, “Wijzigingen m.b.t. het decreet betreffende het beheer en voorkomen van afvalstoffen”, *Milieurecht-Info* 1995, nr. 2, 12-16; J. SURMONT, “Wijzigingen m.b.t. de afvalstoffenheffing”, *Milieurecht-Info* 1996, nr. 1, 2-4; J. SURMONT, “Wijzigingen met betrekking tot de afvalheffing”, *Milieurecht-Info* 1997, nr. 1, 11-12; M. VAN CAUTER en J. MALHERBE, “Taxation des déchets en Région flamande, fiscalité des déchets dans la Région de Bruxelles-Capitale”, in *L’entreprise et la gestion des déchets*, R. Andersen, J. Malherbe en F. Ost, Brussel, Bruylant, 1993, 393-408; M. VAN CAUTER, “Heffingen op afvalstoffen - heffingen op oppervlaktewater”, in *Fiscalité de l’environnement*, Brussel, Bruylant, 1994, 347-392; X., “Milieuheffingen voor 1991”, *Milieu en Bedrijf* 1991, extra-editie nr. 2, 5-8.

⁵⁴⁰ Decreet van het Vlaamse Gewest van 2 juli 1981 betreffende het beheer van afvalstoffen (B.S. 25 juli 1981), zoals gewijzigd bij Decreet van 22 oktober 1986 (B.S. 24 juli 1987), 20 december 1989 (B.S. 30 december 1989), 21 december 1990 (B.S. 29 december 1990), 25 juni 1992 (B.S. 11 juli 1992), 18 december 1992 (B.S. 29 december 1992), 22 december 1993 (B.S. 29 december 1993), 20 april 1994 (B.S. 29 april 1994), 21 december

uiteindelijk de last van de heffing zullen dragen. Op het ogenblik dat deze namelijk de afvalstoffen aan de onderneming afgeven, zullen zij niet enkel de verwijderingskosten moeten betalen. Ook het bedrag van de verschuldigde heffing zal in de prijs verrekend zijn. Het bedrag van de heffing is afhankelijk van de aard van de afvalstof en van de uitgevoerde bewerking. Zo is er een onderscheid tussen de gevaarlijke afvalstoffen, huishoudelijke afvalstoffen en bedrijfsafvalstoffen. Evenzo onderscheidt de decreetgever de verwerking in een niet-vergunde installatie en een vergunde installatie, enz. Eigen aan de heffing op de afvalstoffen is dat de aangifte er van per kwartaal gebeurt en dus viermaal per kalenderjaar (20 april, 20 juli, 20 oktober en 20 januari).

2.3.5.4.7.5.2 De bevoegdheden van het Parlement en de Regering:

327. De afvalstoffenheffing werd ingevoerd door het Decreet van 2 juli 1981 betreffende het beheer van afvalstoffen.⁵⁴¹ De oorspronkelijke bepalingen (hoofdstuk IX) waren vrij beperkt. Art. 47, §1 bepaalde wie belastingplichtig was. Zij die een vergunning in het kader van het decreet bekwamen en diegenen die de door de Vlaamse Regering aangewezen producten 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. In §2 van art. 47 werd bepaald dat het Vlaams Parlement het bedrag van de milieuheffingen kon bepalen. Het bedrag moet bepaald worden 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. Tenslotte werd de bevoegdheid om de inningsprocedure (de wijze en de termijn) te regelen gedelegeerd aan de Vlaamse Regering.

328. Het oorspronkelijke ontwerp van decreet luidde ietwat anders. Art. 57, §1 (dat uiteindelijk art. 47 is geworden) verleende de Vlaamse Regering de bevoegdheid om heffingen in te stellen ter bestrijding van de kosten die voortvloeiden uit de uitvoering van het decreet. Uit de context bleek dat de bedoelde heffingen de aard van een retributie of van een belasting zouden hebben al naar gelang een relatie met een bepaalde openbare dienstverlening al dan niet aanwezig zou zijn. De Raad van State oordeelde in zijn advies dat hiermee de bevoegdheidsverdelende regels zouden geschonden worden: *“volgens dezelfde artikelen van de Grondwet [art. 110 en 113 G.W. moet die fiscale bevoegdheid evenwel bij wege van een decreet worden uitgeoefend. De ter zake door de Grondwet aan de decreetgever opgedragen bevoegdheid is niet vatbaar voor overdracht. Het kwam derhalve aan de Vlaamse Raad toe zelf in de verplichting van de milieuheffing te voorzien. Aan de Vlaamse Executieve kan wel worden overgelaten het bedrag ervan te bepalen, volgens criteria die de Vlaamse Raad vaststelt”*.⁵⁴² De definitieve redactie van het artikel heeft nogal wat voeten in de aarde gehad, zo blijkt uit de parlementaire voorbereiding. In een amendement van de heren VAN OOTEGHEM EN SOMERS werd voorgesteld om ‘Executieve’ te vervangen door ‘Raad’, althans wat betreft de bevoegdheid om het bedrag van de heffing te bepalen en de inningsprocedure te regelen. Het amendement vond verantwoording in het feit dat art. 47 aan de Vlaamse Regering een te grote volmacht verleende bij het bepalen van de milieuheffing.

1994 (B.S. 31 december 1994), 22 december 1995 (B.S. 30 december 1995), 20 december 1996 (B.S. 31 december 1996), 19 december 1997 (B.S. 30 december 1997) en 19 december 1998 (B.S. 31 december 1998).

⁵⁴¹ B.S. 25 juli 1981.

⁵⁴² *Gedr. St.* VI. Parl. 1980-81, nr. 1, 22.

Het bepalen van de heffing moest overgelaten worden aan het Vlaamse Parlement.⁵⁴³ In zijn amendement stelde DE SERANNO voor om aan §2 de volgende zin toe te voegen: “*deze beslissing wordt aan de Vlaamse Raad voorgelegd*” op grond van de overweging dat op deze wijze de Raad zich beter rekenschap zal kunnen geven van de inkomsten van de afvalstoffenmaatschappij.⁵⁴⁴ Uit de artikelsgewijze bespreking blijkt dat het eerste amendement aanvaard werd en het laatste verworpen. In de definitieve wettekst echter werd het Vlaamse Parlement bevoegd verklaard voor het bepalen van het bedrag van de heffing (zonder de voorgestelde toevoeging uiteraard) en bleef de Vlaamse Regering bevoegd voor de inningsprocedure.

329. Het Decreet van 22 oktober 1986⁵⁴⁵ heeft de bepalingen met betrekking tot de afvalstoffenheffing in grote mate gewijzigd. In art. 47, §2 werd het bedrag van de heffing bepaald. Het bedrag werd uitgedrukt per ton en varieerde volgens de soort van de afvalstof. In §3 werden de vrijstellingen opgenomen en §4 bepaalde vanaf welk tijdstip de heffing verschuldigd was. Dat de Vlaamse Regering bevoegd was om de nadere regelen in verband met de inning van de heffing te bepalen, bleef behouden. Belangrijker zijn echter een aantal fundamentele toevoegingen die gebaseerd waren op de regeling inzake de B.TW. Aldus werden aangenomen de administratieve geldboete (art. 47bis) en de dwangprocedure (art. 47quinquies). Met het Decreet van 20 december 1989 houdende bepalingen tot uitvoering van de begroting van de Vlaamse Gemeenschap werden deze bepalingen (de artt. 47bis - 47sexies) opnieuw fundamenteel gewijzigd. Art. 47quater regelde de ambtelijke aanslag die door de met invordering belaste ambtenaar kon opgelegd worden voor het geval dat de heffingsplichtige de aangifte niet of niet tijdig heeft ingediend of wanneer andere decretale verplichtingen niet werden nageleefd. Eveneens nieuw was de in het decreet ingeschreven mogelijkheid voor de heffingsplichtige om beroep in te stellen bij de door de Vlaamse Regering aangewezen Gemeenschapsminister. In art. 47novies werd het eventueel verzet tegen het dwangbevel geregeld. Wat betreft de bevoegdheid kan hierbij verwezen worden naar de reeds eerder besproken oppervlaktewaterheffing.

2.3.5.4.7.5.3 De geschillenprocedure vanuit bevoegdheidsrechtelijk standpunt:

330. Art. 47novies van het Afvalstoffendecreet bepaalde dat bij gebrek aan voldoening van de heffing, interesten, administratieve geldboete en toebehoren, door de met de invordering belaste ambtenaar een dwangbevel werd uitgevaardigd. Dit dwangbevel werd gevisieerd en uitvoerbaar verklaard door de ambtenaar daartoe aangewezen door de Vlaamse Regering. De betekening van het dwangbevel gebeurde bij gerechtsdeurwaardersexploot of bij aangetekend schrijven. Naar luid van art. 47decies, §2 van het Afvalstoffendecreet kon de heffingsplichtige binnen een termijn van 30 dagen na de betekening van het dwangbevel een met redenen omkleed verzet doen bij de Rechtbank van Eerste Aanleg van het arrondissement, waar de standplaats van de ambtenaar die het dwangbevel heeft uitgevaardigd, gevestigd was. Daartoe moest de heffingsplichtige het Vlaamse Gewest dagvaarden. Het Vlaamse Gewest koos woonplaats bij de OVAM. Precies met betrekking tot art. 47decies, §2 werd door de gemeente Voeren een schending van de bevoegdheidsverdelende regels opgeworpen. De hoger uiteengezette regeling bepaalde de materiële en territoriale bevoegdheid van de Rechtbank

⁵⁴³ *Gedr. St.* VI. Parl. 1980-81, nr. 131/7, 1.

⁵⁴⁴ *Ibid.*, 2.

⁵⁴⁵ *B.S.* 30 december 1986.

van Eerste Aanleg. Zoals reeds meerdere malen gezegd, is deze bevoegdheid uitdrukkelijk aan de federale wetgever voorbehouden krachtens art. 146 G.W.

331. De verzoekende partij toonde aan dat de decreetgever afweek van de bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek. Door te bepalen dat de Rechtbank van Eerste Aanleg van het arrondissement waar de standplaats van de ambtenaar die het dwangbevel heeft uitgevaardigd, gevestigd is, bevoegd is, werd inderdaad afgeweken van art. 633 GER. W. Luidens dit artikel moeten de vorderingen inzake bewarende beslagen en middelen tot ten uitvoerlegging gebracht worden voor de rechter van de plaats van het beslag, tenzij het anders in de wet is bepaald. Hiermee wilde de gemeente Voeren aantonen dat de materiële en territoriale bevoegdheid van de Rechtbank van Eerste Aanleg - ten onrechte - door de decreetgever geregeld werden. De verwijzing naar de bepalingen van het GER. W. zijn ons inziens niet noodzakelijk. Reeds het regelen van de materiële en territoriale bevoegdheid, zonder dat er van een afwijking van de gemeenrechtelijke procedureregels sprake is, houdt een bevoegdheidsoverschrijding in (cfr. infra).

332. Het is niet onbelangrijk te weten dat de in het geding zijnde bepalingen tot stand zijn gekomen vóór de staatshervorming van 1993. Dit betekent dat op het ogenblik van de totstandkoming van art. 47decies, §2 de theorie van de impliciete bevoegdheden (art. 10 BWHI) nog niet kon ingeroepen worden om, zij het marginaal, op te treden op het domein van de door de Grondwet aan de federale wetgever voorbehouden bevoegdheden. Het Arbitragehof, evenals de Ministerraad, stelden dat de betwiste bepaling moest worden getoetst aan de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheden van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten, zoals die van toepassing waren op het tijdstip waarop voormeld decreet werd aangenomen.⁵⁴⁶ Het Arbitragehof vatte de toestand als volgt samen: *Vóór de wijziging, bij de bijzondere wet van 16 juli 1993, van artikel 19, §1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 kon de mogelijkheid die de Raden bij artikel 10 van de bijzonder wet van 8 augustus 1980, gewijzigd bij de bijzondere wet van 8 augustus 1988, is geboden en die erin bestaat dat hun decreten, indien dit noodzakelijk is voor het uitoefenen van de gemeenschaps- of gewestbevoegdheden, rechtsbepalingen kunnen bevatten in aangelegenheden waarvoor zij niet bevoegd zijn, geen toepassing vinden op bevoegdheden die de Grondwet aan de wet voorbehoudt.* Daarmee werd het beroep door het Vlaamse Gewest op de theorie van de impliciete bevoegdheden ontkracht. Het Hof diende zich dus niet uit te spreken over de noodzakelijkheid, de marginale weerslag en de vatbaarheid voor een gedifferentieerde regeling.

333. Het Hof bevestigde dat art. 47decies, §2 door te bepalen dat het verzet tegen het dwangbevel moest gebeuren bij de Rechtbank van Eerste Aanleg van het arrondissement waar de standplaats van de ambtenaar die het dwangbevel heeft uitgevaardigd, gevestigd was, de bevoegdheidsverdelende regels heeft geschonden. Het Vlaamse Gewest daarentegen stelde dat dit niet het geval was. Reeds vóór de staatshervorming van 1993 kon de decreetgever bevoegdheden aan de rechtbanken toewijzen op voorwaarde dat dit gebeurde op een gelijklopende wijze als reeds was bepaald in het Gerechtelijk Wetboek of in andere federale procedureregelingen. Nu de procedure ingevoerd in het Afvalstoffendecreet geheel identiek was aan de verzetsprocedure inzake BTW-invorderingen, kon er van een nieuwe bevoegdheidstoewijzing geen sprake zijn, aldus het Vlaamse Gewest. Geheel in de lijn van

⁵⁴⁶ Arbitragehof, 14 juli 1997, nr. 46/97, B.S. 26 augustus 1997 en Arbitragehof, 16 december 1998, nr. 139/98, B.S. 5 januari 1999.

zijn vorige beslissingen antwoordde het Hof hierop dat het de decreetgever ook niet toegestaan was om de bestaande bevoegdheden van de rechtbanken te bevestigen. Evenmin kon de decreetgever bevoegdheden toewijzen als de federale wetgever soortgelijke bevoegdheden aan die rechtbank heeft toegewezen.⁵⁴⁷

2.3.5.4.7.5.4 De administratieve geldboete:

334. In een reeds eerder besproken arrest⁵⁴⁸ werd door het Arbitragehof geantwoord op de vraag of art. 47 bis, §1 van het Afvalstoffendecreet⁵⁴⁹ strijdig is met art. 11 en/of art. 19, §1 van de BWHI en/of art. 170, §2 G.W. Luidens dit artikel wordt voor iedere overtreding van de verplichting om aan deze heffing te voldoen, een administratieve geldboete opgelegd. Het bedrag wordt begroot op het dubbel van de niet of niet-tijdig betaalde heffing met een minimum van 1000 BEF. Voor de analyse van dit arrest kan verwezen worden naar het deel over de Vlaamse Oppervlaktewaterheffing.

2.3.5.4.7.5.5 De afvalstoffenheffing en de E.M.U.⁵⁵⁰:

335. In zijn arrest van 15 oktober 1996⁵⁵¹ oordeelde het Arbitragehof over de vraag of de E.M.U. niet geschonden werd door art. 7, §2, 38° van het Decreet van 21 december 1994 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting.⁵⁵² De bestreden bepaling voerde een heffing van 900 BEF per ton in, voor afvalstoffen die geproduceerd worden in het Vlaamse Gewest maar verwijderd worden in een ander gewest. Indien door het ander gewest een gelijksoortige belasting werd opgelegd, zou de belasting in het Vlaamse Gewest tot nul herleid worden. Het knelpunt bestond erin dat de (fysico-chemische) behandeling van de afvalstoffen die zou plaats vinden in het Vlaamse Gewest aan een lagere heffing werd onderworpen. Het Hof bepaalde in de eerste plaats dat de bestreden bepaling een belasting was en geen retributie. Het Hof vervolgde met de uiteenzetting van de theorie van de E.M.U. Het bestaan van een E.M.U. impliceert het vrij verkeer van goederen en productiefactoren tussen de deelgebieden van de staat. De afvalstoffenheffing kon weliswaar niet gekwalificeerd worden als een douanerecht, noch als een heffing met gelijke werking. *“Niettemin is de bestreden maatregel in werkelijkheid een belasting die, doordat zij gekoppeld is aan het overschrijden van de territoriale grens die krachtens de Grondwet tussen de gewesten is vastgesteld, een werking heeft die gelijk is met die van een douanerecht in zoverre zij de afvalstoffen die bestemd zijn om in een ander dan het Vlaamse gewest te worden verwijderd, zwaarder treft dan de afvalstoffen die in het Vlaamse Gewest worden verwijderd”*.⁵⁵³ Het Hof besloot dan ook terecht tot de vernietiging van de bestreden bepaling. Een analoge beslissing⁵⁵⁴ werd genomen met betrekking tot het nieuwe art. 8 van het Decreet van het Vlaamse Gewest van 22 december 1995 houdende bepalingen tot begeleiding van de

⁵⁴⁷ Arbitragehof, 14 juli 1997, nr. 46/97, B.S. 26 augustus 1997.

⁵⁴⁸ Arbitragehof, 2 maart 1995, nr. 18/95, B.S. 11 mei 1995.

⁵⁴⁹ Voorwerp van de prejudiciële vraag was art. 47bis, §2 van het Decreet van 22 oktober 1986. Het bedoelde artikel is het huidige art. 47 sexies.

⁵⁵⁰ C. VANDERVEEREN, “De fiscale bevoegdheidsverdeling en de Belgische economische en monetaire unie”, in *Een Vlaamse fiscaliteit binnen een economische en monetaire unie*, C. VANDERVEEREN en J. VUCHELEN (eds.), Antwerpen, Intersentia Rechtswetenschappen, 1998, 25-69.

⁵⁵¹ Arbitragehof, 15 oktober 1996, nr. 55/96, B.S. 29 oktober 1996.

⁵⁵² B.S. 31 december 1994.

⁵⁵³ Arbitragehof, 15 oktober 1996, nr. 55/96, B.S. 29 oktober 1996 overweging B.4.2.6.

⁵⁵⁴ Arbitragehof, 12 juni 1997, nr. 34/97, B.S. 27 juni 1997.

begroting 1996. Dit artikel voorzag in een wijziging van art. 47, §2, 38° van het afvalstoffendecreet. In 38°a stond te lezen dat het bedrag van de heffing 2000 BEF per ton zou bedragen voor de ophaling van afvalstoffen, andere dan vermeld sub b, geproduceerd in het Vlaamse Gewest, die worden overgebracht naar een ander gewest om er: ofwel fysisch-chemisch te worden behandeld voorafgaand aan storten of verbranden, ofwel te worden gestort, ofwel te worden verbrand. Art. 47, §2, 38°b bepaalde dat het bedrag van de heffing op 150 BEF per ton werd bepaald voor de ophaling van recyclageresidu's geproduceerd in het Vlaamse Gewest, van bedrijven die hoofdzakelijk afvalstoffen afkomstig van selectieve inzamelingen gebruiken of voorsorteren als grondstof voor de aanmaak van nieuwe producten, die worden overgebracht naar een andergewest om er de in sub a vermelde bewerkingen te ondergaan. Het Arbitragehof vernietigde deze bepaling omwille van dezelfde redenen.

2.3.5.4.7.6 De Waalse afvalstoffenheffingen⁵⁵⁵:

336. Met het Decreet van 25 juli 1991 heeft ook het Waalse Gewest een belasting op afvalstoffen ingesteld.⁵⁵⁶ Het decreet voorziet in een tweevoudige regeling. Enerzijds is er de forfaitaire belasting op het huisvuil die voortvloeit uit het ontstaan van afvalstoffen te wijten aan het permanent of tijdelijk bewonen van een gedeelte of het geheel van een gebouw dat als privé-woning gebruikt wordt en in het Waalse Gewest gelegen is. Anderzijds stelt het decreet een belasting in op de niet-huishoudelijke afvalstoffen waarvan het bedrag wordt berekend in functie van de hoeveelheid afvalstoffen.

337. Tegen het Decreet van 25 juli 1991 werd een beroep tot vernietiging ingesteld bij het Arbitragehof. Er werd een schending van het gelijkheidsbeginsel ingeroepen omdat de belasting op het huisvuil geen rekening hield met de geproduceerde hoeveelheid afvalstoffen terwijl dit wel het geval was voor de belasting op de niet-huishoudelijke afvalstoffen. Het tarief voor de belasting op het huisvuil werd vastgesteld op 1000 BF per gebouw of per gedeelte van een als privé-woning bewoond gebouw. In afwijking hiervan werd de belasting vastgesteld op 300 BF, 600 BF en 900 BF voor de gevallen dat de privé-woning respectievelijk door slechts 1, 2 of 3 personen wordt bewoond. Volgens de verzoekende partijen schendt een belasting die ingegeven is door het principe 'de vervuiler betaalt' het gelijkheidsbeginsel als zij in het ene geval (niet-huishoudelijke afvalstoffen) wel rekening houdt met de mate waarin elke belastingplichtige bijdraagt tot de vervuiling en in het andere geval niet (huishoudelijke afvalstoffen).

338. De Raad van State had reeds in zijn advies met betrekking tot dit decreet opgemerkt dat, hoewel art. 3 stelde dat de belasting veroorzaakt werd door het ontstaan van afvalstoffen te wijten aan het permanent bewonen van een gebouw, het in wezen om een belasting ging op het betrekken van een goed als woning. De belasting op het huisvuil strookte volgens de Raad ook niet met het principe 'de vervuiler betaalt' omdat het ontradend karakter verdween. Immers, de werkelijke hoeveelheid geproduceerde afvalstoffen werd niet in aanmerking

⁵⁵⁵ Decreet van 25 juli 1991 met betrekking tot de belasting op de afvalstoffen in het Waalse Gewest (*B.S.* 20 november 1991), gewijzigd door het Decreet van 17 december 1992 (*B.S.* 31 december 1992, door het Decreet van 22 december 1994 (*B.S.* 24 januari 1995), door het Decreet van 27 juni 1996 betreffende de afvalstoffen (*B.S.* 2 augustus 1996), door het Decreet van 16 december 1998 (*B.S.* 30 december 1998) en door het Decreet van 14 februari 2001 (*B.S.* 23 februari 2001) en talloze uitvoeringsbesluiten.

⁵⁵⁶ *B.S.* 20 november 1991.

genomen voor de berekening van het bedrag.⁵⁵⁷ Het Arbitragehof⁵⁵⁸ heeft de schending van het gelijkheidsbeginsel echter niet aanvaard. Door het bedrag van de belasting op het huisvuil te laten variëren in functie van het aantal bewoners van het gebouw, heeft de decreetgever zich evenzeer laten inspireren door het beginsel ‘de vervuiler betaalt’. De differentiatie van het bedrag leverde slechts een onvolkomen toepassing op van het beginsel omdat een dergelijke regeling het niet toeliet rekening te houden met de inspanningen van een gezin om de afvalproductie te beperken. Gezinnen die deze inspanning niet leverden, werden door het belastingssysteem niet aangespoord dit te doen zodat de belasting inderdaad haar ontradend karakter deels verloor. Dit kon verantwoord worden door de praktische problemen die de decreetgever heeft opgeworpen. Het behoort niet tot de bevoegdheid van het Arbitragehof zich in de plaats te stellen van de decreetgever en binnen de grenzen van zijn toetsingsbevoegdheid heeft het Hof vastgesteld dat de ingeroepen redenen niet kennelijk onredelijk leken. Het onderscheid tussen de twee belastingregimes werd door het Arbitragehof aanvaard op grond van praktische redenen. Bovendien stelde het Hof ook dat het beginsel ‘de vervuiler betaalt’ niet volledig werd miskend.

2.3.5.4.7.7 De Brusselse Afvalheffingen:

2.3.5.4.7.7.1 De forfaitaire belasting op het huisvuil⁵⁵⁹:

339. Met de Ordonnantie van 23 juli 1992 heeft het Brussels Hoofdstedelijk Parlement een gewestbelasting ten laste van de bezetters van bebouwde eigendommen en houders van een zakelijk recht op sommige onroerende goederen ingevoerd. De inkomsten van deze belasting dienen als financiering van de ophaling en de verwerking van het huisvuil en de brandweer. Het ‘Hoofdstuk I Belastinggrondslag’ van de ordonnantie bevat echter geen enkele aanduiding waaruit zou afgeleid kunnen worden dat het een belasting op huisvuil betreft. Deze belasting is in feite de opvolgster van de vroegere belasting ‘Stadsreiniging en veiligheid’ die het onderwerp vormde van een verordening van de Brusselse Agglomeratie van 31 mei 1990. Die belasting werd door de Raad van State vernietigd omdat de Brusselse agglomeratie hiervoor niet bevoegd was en omdat de verordening maatregelen inhield die niet adequaat waren ten opzichte van de nagestreefde doelstellingen.

340. De Ordonnantie onderscheidt drie categorieën belastingplichtigen: 1° de bezetters van eigendommen bestemd voor bewoning; 2° de bezetters van bedrijfslokalen en 3° de eigenaars van kantoorgebouwen en industriële gebouwen of gebouwen waar een ambachtelijke activiteit uitgeoefend wordt. Het bedrag van de belasting wordt forfaitair bepaald op 1750 BF voor de eerste twee categorieën. Voor de derde categorie wordt de belasting berekend in functie van de vloeroppervlakte van de gebouwen.

341. Voor het Arbitragehof werd de onbevoegdheid van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest ingeroepen. Volgens de verzoekende partijen was enkel de Brusselse Agglomeratie

⁵⁵⁷ *Gedr. St.* C.R.W. 1990-1991, nr. 253/1, 21-23.

⁵⁵⁸ Arbitragehof, 3 juni 1993, nr. 41/93, *B.S.* 19 juni 1993.

⁵⁵⁹ Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 17 juli 1997 ter vervanging van het besluit van 16 juni 1994 tot vaststelling van de tarifiering van de diensten van het Agentschap voor Netheid (*B.S.* 30 augustus 1997), Ordonnantie van 23 juli 1992 betreffende de gewestbelasting ten laste van bezetters van bebouwde eigendommen en houders van een zakelijk recht op sommige onroerende goederen (*B.S.* 1 augustus 1992) en Verordening van 15 juli 1993 betreffende de verwijdering van afval door middel van ophaling (*B.S.* 31 juli 1993).

bevoegd om de betwiste bepalingen vast te stellen. Het Arbitragehof verwees in zijn antwoord naar het reeds eerder vermelde arrest van de Raad van State⁵⁶⁰ dat precies de onbevoegdheid van de agglomeratie had vastgesteld om de doelstelling van de vernietigde verordening na te streven. In 1990 heeft het Brussels Hoofdstedelijk Gewest twee instellingen van openbaar nut opgericht: 1° het Gewestelijk Agentschap voor Netheid⁵⁶¹ en 2° een dienst voor brandweer en dringende medische hulp. Het Agentschap werd onder meer belast met de uitoefening van de agglomeratiebevoegdheden inzake ophaling en verwerking van huisvuil. Overeenkomstig art. 5 van de Bijzonder Wet van 12 januari 1989 betreffende de Brusselse instellingen kan het Brussels Hoofdstedelijk Gewest de uitoefening van bevoegdheden van de Brusselse Agglomeratie opdragen aan instellingen van openbaar nut die het daartoe oprichtte. Het feit dat het gewest zich middelen verschafte die dienden voor de financiering van de instellingen van openbaar nut, heeft het gewest de bevoegdheidsverdelende regels niet geschonden. “*De bestemming van de fiscale ontvangsten is eveneens in overeenstemming met art. 47, §4 van de voormelde bijzondere wet van 12 januari 1989, op grond waarvan de Brusselse Hoofdstedelijke Raad de middelen kan aanwenden die hem worden toegekend, met name voor de aangelegenheden bedoeld in artikel 108ter, §2, van de Grondwet, dat wil zeggen de aangelegenheden waarvoor de Agglomeratie bevoegd is*”. In dit arrest herhaalde het Arbitragehof ook zijn standpunt ten aanzien van de administratieve geldboetes.⁵⁶²

2.3.5.4.7.7.2 De retributie voor de ophaling en de verwerking van huisvuil:

342. Art. 2 van de verordening van 15 juli 1993 betreffende de verwijdering van afval door middel van ophalingen bepaalt dat het Gewestelijk Agentschap voor Netheid in staat voor de verwijdering van huisvuil, d.i. afval dat uit de gewone activiteit van de gezinnen voortvloeit. In een besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering⁵⁶³ worden de tarieven voor de diensten van het Agentschap voor Netheid vastgesteld. Het besluit onderscheidt de volgende diensten: abonnementen voor stelselmatige ophalingen, ophalingen op aanvraag, terbeschikkingstelling van grote containers, aanvoer naar het containerpark, aanvoer naar een verbrandingsinstallatie. Verder wordt een specifieke tarifiering toegepast op de ophaling van industrieel, commercieel of ermee gelijkgesteld afval.

2.3.5.4.7.8 De Vlaamse Dossiertaks⁵⁶⁴:

343. Het reeds opgeheven art. 14 van het Decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning verklaarde de Vlaamse Regering bevoegd om het bedrag, dat de aanvrager

⁵⁶⁰ R.v.St., nr. 39.203, 9 april 1992, *T. Aann.* 1992 (verkort), 328, advies P CHARLIER, 8 september 1992).

⁵⁶¹ B.S. 25 september 1990.

⁵⁶² Arbitragehof, 13 januari 1994, nr. 2/94, B.S. 16 februari 1994.

⁵⁶³ Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 17 juli 1997 ter vervanging van het Besluit van 16 juni 1994 tot vaststelling van de tarifiering van de diensten van het Agentschap voor Netheid, B.S. 30 augustus 1997.

⁵⁶⁴ K. DEKETELAERE, *Milieu en fiscaliteit - Het gebruik van economische instrumenten in het milieubeleid van het Vlaamse Gewest*, Brugge, Die Keure, 1991, 103-105; K. DEKETELAERE, m.m.v. B. MARTENS, *Regionale milieufiscaliteit - Het gebruik van milieueffingen in het milieubeleid van het Vlaamse, Waalse en Brusselse Hoofdstedelijk Gewest*, Kluwer Rechtswetenschappen, Antwerpen, 1994, 48-50; K. DEKETELAERE, “Milieueffingen en andere fiscale aspecten in het milieubeleid van het Vlaamse Gewest”, *A.F.T.* 1991, 260; K. DEKETELAERE, *Milieueffingen, N.V. in de praktijk/B.V.B.A. in de praktijk*, Kluwer Rechtswetenschappen, Antwerpen, losbladig; J.M. VAN BOL, “L’impôt et la redevance comme instrument des politiques régionales et communautaires”, in H. BOCKEN (ed.), *De grondwettelijke bevoegdheidsverdeling inzake leefmilieu*, E. Story-Scientia, Brussel, 1986, 199-222.

van een milieuvergunning zou worden aangerekend als tussenkomst in de dossierkosten bij het aanvragen van een milieuvergunning of bij het instellen van een beroep tegen een beslissing over een milieuvergunningsaanvraag, zou bepalen. In uitvoering van deze bepaling voorzagt art. 6 van het ontwerp van Besluit van de Vlaamse Regering “houdende nadere regelen betreffende de milieuvergunning” in een regeling waarbij het bedrag, aangerekend als tussenkomst in de dossierkosten, afhankelijk van het geval, varieerde van 20.000 BF tot 1.500 BF.

344. In een niet-gepubliceerd advies⁵⁶⁵, oordeelde de Raad van State het volgende: *“De uitdrukking “tussenkomst in de dossierkosten” is misleidend omdat de aanvrager van een milieuvergunning door de bevoegde overheid gedwongen is om die aanvraag in te dienen en, ondanks de schijn, doet hij die aanvraag niet in zijn belang; hij vraagt eigenlijk niet om een gunst: fundamenteel wordt hem, ondanks de schijn, niets gegeven wat hij nog niet had; hij heeft immers het recht om vrij een onderneming op te zetten.*

de kosten welke de overheid moet maken om over een milieuvergunning te beslissen zijn alzo eigen kosten, gedaan ter verzorging van specifieke overheidsbelangen, belangen van een andere soort dan die van de tot vragen verplichte aanvrager; als de overheid dan aan de aanvrager van de vergunning oplegt om een deel van die overheidskosten te betalen, dan is dat niet de getemperde prijs voor een door de overheid ten voordele van de aanvrager verstrekte dienst, maar een bijdrage in kosten waarvoor de overheid in principe zelf moet instaan, aangezien het gaat om de vervulling van een op de overheid als zodanig rustende eigen opdracht.

een dossier over de zaak aanleggen moet de overheid doen voor eigen gebruik, dossier dat overigens in ruime mate bestaat uit het dossier dat de aanvrager zelf vooraf moet aanleggen; wordt een bijdrage in de eigen kosten van de overheid door de overheid bindend aan een particulier opgelegd en wordt het bedrag ervan door de overheid volgens door haar goedgevonden criteria eenzijdig bepaald, dan heeft men te doen - ook al gaat het om een nogal onschuldig benaamde “tussenkomst in de dossierkosten” - met een echte belasting en niet eens een retributie; het is kennelijk een indirecte belasting, die hierdoor is gekenmerkt dat ze geheven wordt, niet op een in hoofde van de belastingplichtige duurzame toestand, maar dat ze als grondslag heeft afzonderlijke handelingen die de belastingplichtige zelf verricht of op zijn vraag doet verrichten.

een belasting “tussenkomst in de dossierkosten” heten, werkt onbetwistbaar misleidend; een andere benaming gebruiken is daarom aangewezen; eerder “dan dossierbelasting”, “dossierheffing” of “dossierrecht”, schijnt “dossieraks” het best te suggereren dat het om een belasting gaat, maar een van de lichtere soort; kennelijk is de ratio legis van de dossieraks de opvatting dat wie een te verwachten winstgevende onderneming wil beginnen een deel van de kosten moet dragen waarin die onderneming hinder kan veroorzaken of schade aan het milieu kan toebrengen, ook al maakt dat onderzoek deel uit van de politieopdracht van de overheid.

Beslissen dat een belasting zal worden geheven - ook al is het maar een “aks” - vergt constitutioneel de instemming van de volksvertegenwoordiging, m.a.w., vergt zoals art. 110

⁵⁶⁵ R. v. St., Afdeling wetgeving, L 17.389/8 van 3 juli 1990, advies over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Executieve “houdende nadere regelen betreffende de milieuvergunning”, onuitgegeven.

van de Grondwet bepaalt, een wet of een decreet; krachtens artikel 111 van de Grondwet moet de gelding van een decreet dat een belasting invoert, jaarlijks worden vernieuwd; de te verwachten opbrengst moet jaarlijks op de begroting worden gebracht (artikel 13, §1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, zoals de betekenis ervan beperkt werd door artikel 69, §1, 2° van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten werkt onmiskenbaar); al deze fundamentele voorschriften dienen vanzelfsprekend te worden in acht genomen i.v.m. de dossiertaks”.

345. Dit advies heeft ertoe geleid dat het Vlaamse Parlement met zijn Decreet van 21 december 1990, art 14, §1, lid 2 van het Milieuvergunningsdecreet heeft opgeheven. Met hetzelfde decreet heeft de decreetgever een nieuwe regeling ingevoerd (art. 19bis): “de dossiertaks”.⁵⁶⁶ Ook hier heeft de Raad een aantal bedenkingen geformuleerd. Vertrekpunt is dat de belasting geldt als een bijdrage in de kosten van het onderzoek door de administratie van het beroep. Die kosten verschillen in principe niet wanneer het beroep ingesteld wordt door de aanvrager van een vergunning dan wanneer het beroep ingesteld wordt door een derde. De Raad meent niet dat het bedrag niet mag verschillen op grond van de hoedanigheid van de indiener van het beroep, maar wijst er wel op dat de verschillen tussen de bedragen zeer groot zijn zodat betwijfeld kan worden of de regeling wel conform het gelijkheidsbeginsel is. De Raad is ook de mening toegedaan dat het artikel zou aangevuld moeten worden met een bepaling luidens dewelke aan de beroeper die voldoening krijgt, de betreffende belasting wordt terugbetaald; de inwilliging van het beroep betekent immers dat het bestuur in eerste aanleg een onterechte beslissing had genomen.⁵⁶⁷

2.3.5.4.7.9 De Vlaamse Mestheffing⁵⁶⁸:

2.3.5.4.7.9.1 Algemeen:

346. Met het Decreet van 23 januari 1991 heeft het Vlaamse Gewest een regeling uitgevaardigd ter bescherming van het leefmilieu tegen verontreiniging door de productie en het gebruik van meststoffen (hierna: het Mestdecreet).⁵⁶⁹ De decreetgever maakt hierbij

⁵⁶⁶ Art. 19bis, §2 werd gewijzigd door artikel 47, §1 van het decreet van de Vlaamse Raad van 22 december 1993 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1994 (B.S. 29 december 1993); deze wijziging trad in werking op 1 januari 1994; art. 19bis, §4 werd gewijzigd door art. 47, §2 van het decreet van de Vlaamse Raad van 22 december 1993 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1994 (B.S. 29 december 1993); deze wijziging trad in werking op 1 januari 1994.

⁵⁶⁷ *Gedr. St.* Vl. Parl. 1990-91, nr. 424/1, 128.

⁵⁶⁸ S. DE BECKER, “De mestwetgeving in het Vlaams Gewest”, in *Milieurecht in België. Status Quaestionis Anno 1997*, K. DEKETELAERE (ed.), Brugge, Die Keure, 1997, 415-447; C. BILLIET, “De mestwetgeving na het programmadecreet 1992”, *Milieurecht-Info* 1992, nr. 1, 6; A. CLAES, “Heffingen op verontreiniging door meststoffen in het Vlaamse Gewest”, *T.F.R.* 1992, 271-281; S. DE BECKER, “Mestheffingen” in *Recente ontwikkelingen inzake milieuheffingen*, LeuVem. Milieurechtstandpunten nr.1, K. DEKETELAERE (ed.), Brugge, Die Keure, 1992, 105-124; K. DEKETELAERE, *Milieu en Fiscaliteit - Het gebruik van economische instrumenten in het milieubeleid van het Vlaamse Gewest*, Brugge, Die Keure, 1991, 114-129; K. DEKETELAERE, “Milieufiscaliteit in België”, in *Fiscale Wenken*, Diegem, Ced.Samson, losbladig.

⁵⁶⁹ Decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen, B.S. 28 februari 1991 gewijzigd bij Decreet van 25 juni 1992, B.S. 11 juli 1992, bij Decreet van 18 december 1992, B.S. 29 december 1992, bij Decreet van 22 december 1993, B.S. 29 december 1993, bij het Decreet van 20 december 1995, B.S. 30 december 1995, bij Decreet van 19 december 1997, B.S. 30 september 1997, bij Decreet van 11 mei 1999, B.S. 20 augustus 1999, bij Decreet van 8 december 2000, B.S. 13 januari 2001 en bij Decreet van 3 maart 2000, B.S. 30 maart 2000.

gebruik van vier instrumenten, waaronder de heffingen⁵⁷⁰ In het bijzonder bevat Hoofdstuk VI van het Mestdecreet de bepalingen die de mestheffingen regelen (artt. 21-30). Er is een basisheffing BH1 op de productie van dierlijke mest, waarvan de opbrengst integraal wordt toegekend aan de Mestbank, lastens elke producent op wiens bedrijf de dierlijke mestproductie MPP, gedurende het voorbije kalenderjaar, meer bedroeg dan 300 kg difosforpentoxyde. Er is een basisheffing BH2, waarvan de opbrengst integraal wordt toegekend aan de Mestbank, lastens elke producent en/of gebruiker die andere meststoffen, uitgedrukt in kg P2O5 en in kg N, opbrengt op cultuurgrond gelegen in het Vlaamse Gewest. Er is een basisheffing BH3, waarvan de opbrengst integraal wordt toegekend aan de Mestbank, lastens elke producent en/of gebruiker die chemische meststoffen, uitgedrukt in kg P2O5 en in kg N, opbrengt op cultuurgrond gelegen in het Vlaamse Gewest. Aanvullend aan de basisheffing BH1 wordt, voor een bepaald kalenderjaar, een afzetheffing geheven waarvan de opbrengst integraal wordt toegekend aan de Mestbank, lastens elke producent die in het voorbije kalenderjaar, met tussenkomst van de Mestbank dierlijke mest heeft verhandeld. Er is een basisheffing, waarvan de opbrengst integraal wordt toegekend aan de Mestbank, lastens elke invoerder van mestoverschotten door invoer. Er is een superheffing SH1 en SH2, waarvan de opbrengst integraal wordt toegekend aan de Mestbank, lastens elke producent die meer dierlijke mest heeft geproduceerd dan de nutriëntenhalte, of die niet heeft voldaan aan de mestverwerkingsplicht en/of exportplicht,

Naast de financieringsdoelstelling wil de decreetgever de producenten en de gebruikers van dierlijke mest (uiteeraard) aansporen tot een ecologisch meer verantwoord gebruik van dierlijke mest. Daarbij wordt toepassing gemaakt van het beginsel “de vervuiler betaalt”, in de mate dat zij die meer mest produceren verhoudingsgewijs een hogere heffing moeten betalen.⁵⁷¹ Bij de bespreking van de verschillende heffingen zal de aandacht voornamelijk uitgaan naar die elementen die specifiek zijn voor de behandelde heffing. Wat betreft de procedureregeling en de administratieve geldboetes kan verwezen worden naar de reeds eerder besproken heffingen.

Oorspronkelijk bevatte het Mestdecreet drie soorten heffingen: een basisheffing ten laste van de producent, een afzetheffing ten laste van de producent en een basisheffing ten laste van de invoerder van mestoverschot. De verdere bevoegdheidsrechtelijke bespreking houdt verband met deze (oorspronkelijke) heffingen.

2.3.5.4.7.9.2 De juridische aard van de basisheffingen en de invoerheffingen:

347. Omtrent de juridische aard van de basisheffing ten laste van de producent bestaat weinig discussie. Elke producent die volgens een bepaalde berekeningsformule een positief mestoverschot heeft, is aan de basisheffing onderworpen. Deze heffing kan niet als een retributie gekwalificeerd worden omdat er nergens sprake is van een door de overheid gepresteerde dienst ten voordele van de individuele belastingplichtige die voor die dienst een redelijke vergoeding zou moeten betalen. Deze basisheffing vindt haar bevoegdheidsrechtelijke grondslag dan ook in art. 170, §2 G.W. Dat de basisheffing ten laste

⁵⁷⁰ Het decreet voert een verplichting tot aangifte in voor de productie en de in- en uitvoer van dierlijke mest en regelt de verhandeling ervan. Verder bevat het decreet bemestingsnormen en -modaliteiten (de uitrijregeling) en biedt het een decretale basis voor een vergunningenbeleid voor bestaande en nieuwe veeteeltbedrijven ingeval de maximaal toelaatbare dierlijke mestproductie op het niveau van het Vlaams Gewest wordt overschreden.

⁵⁷¹ Arbitragehof, 14 juli 1997, nr. 42/97, B.S. 3 september 1997. Zie ook Arbitragehof, 22 december 1999, nr. 135/99, B.S. 12 februari 2000.

van de invoerder van mestoverschot door invoer⁵⁷² eveneens een belasting is en geen retributie wordt om dezelfde reden niet betwijfeld.⁵⁷³ Bij laatstgenoemde heffing rees de vraag echter of deze niet in strijd was met de E.M.U.⁵⁷⁴ In zijn advies van 14 juni 1989⁵⁷⁵ over het voorontwerp van Mestdecreet had de Raad van State dit probleem reeds opgemerkt: *“Tenslotte mag de uitoefening van de eigen fiscale bevoegdheid van een Gewest geen afbreuk doen aan de Belgische economische en monetaire unie die interne douanerechten en alle heffingen met gelijke werking verbiedt. Alleen de laatst vermelde beperking op de fiscale bevoegdheid van de Gewesten kan voor het onderzochte ontwerp-decreet enige relevantie hebben - met name voor de bepaling van artikel 3 luidens welke “met mestoverschot wordt gelijkgesteld dierlijke mest afkomstig van buiten het Vlaams Gewest”. Voor zover met de bepaling zou bedoeld zijn dat bij “invoer” in het Vlaamse Gewest vanuit de andere Gewesten een belasting zou moeten geheven, zou ze inderdaad strijdig kunnen zijn met de beginselen van de Belgische economische en monetaire unie (zie, naast de door ALEN en SEUTIN aangehaalde rechtspraak van het Arbitragehof, ook nog het arrest van 12/89 van 31 mei 1989, considerans B.4.) (...).”* In zijn advies over het definitieve ontwerp van het Mestdecreet⁵⁷⁶ bleef de Raad zich -weliswaar voorzichtig- negatief uitdrukken.

348. De juridische kwalificatie van de afzetheffing (art. 21, §2) is minder duidelijk. De afzetheffing is, zoals gezegd, van toepassing op elke producent die *met tussenkomst van de Mestbank* dierlijke mest heeft verhandeld. Het bedrag van de afzetheffing wordt vastgesteld als de som van de producten van de in de loop van het voorbije kalenderjaar met tussenkomst van de Mestbank verhandelde hoeveelheden dierlijke mest uitgedrukt in kg difosforpentoxyde en in kg stikstof met 8,5 fr respectievelijk 6 BF (art. 21, §3). Uit de formulering kan afgeleid worden dat de heffing moet beschouwd worden als een vergoeding van de door de Mestbank ten voordele van de individuele heffingsplichtige geleverde dienst. De Raad van State merkte echter op dat niet kon nagegaan worden of het bedrag van de heffing in redelijk verband stond met de waarde van de geleverde dienst, omdat in het voorontwerp van het Mestdecreet de bedragen nog niet ingevuld waren.⁵⁷⁷ In het goedgekeurde Mestdecreet zelf waren deze bedragen echter wel ingevuld.

2.3.5.4.7.9.3 Gedeeltelijke vernietiging van het Mestdecreet door het Arbitragehof⁵⁷⁸:

349. Met het Decreet van 20 december 1995⁵⁷⁹ werden een aantal fundamentele wijzigingen aangebracht aan het oorspronkelijke Mestdecreet. Ook het heffingenstelsel werd

⁵⁷² Uit de definitie van “mestoverschot door invoer” blijkt dat de heffing niet verschuldigd is als de ingevoerde mest bestemd is voor in het Vlaamse Gewest gelegen cultuurgronden die behoren tot een buiten het Vlaams Gewest gevestigd bedrijf waarvan de mest afkomstig is.

⁵⁷³ *Gedr. St.* VI. Parl. 1990-1991, nr. 423/1, 131.

⁵⁷⁴ Uiteraard stelt zich ook de vraag naar de conformiteit van de heffing met de Europese regelgeving terzake. Dit zal uitvoerig besproken worden in het Europese deel (Deel II).

⁵⁷⁵ Advies L.18.188/8 van 14 juni 1989, onuitgegeven. Dit is een advies bij het voorontwerp van decreet “betreffende de maatregelen inzake het gebruik van dierlijke mest en de afvoer van mestoverschotten.

⁵⁷⁶ *Gedr. St.*, VI. Parl. 1990-1991, 423/1, 137.

⁵⁷⁷ Art. 21, §4 luidde als volgt: Het bedrag van de in §2 bedoelde afzetheffing is vastgesteld als de som van de producten van de in de loop van het voorbije kalenderjaar met tussenkomst van de mestbank verhandelde hoeveelheden dierlijke mest uitgedrukt in kg difosforpentoxyde en in kg stikstof met ... frank respectievelijk ... frank. (*Gedr. St.* VI. Parl. 1990-1991, nr. 423/1, 27).

⁵⁷⁸ Arbitragehof, 14 juli 1997, nr. 42/97, *B.S.* 3 september 1997.

⁵⁷⁹ Decreet van 20 december 1995 tot wijziging van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen, *B.S.* 30 december 1995.

herzien. De basisheffing wordt niet meer toegepast op het mestovershot, maar op de gewogen mestproductie voorzover die meer bedraagt dan 1500 kg. difosforpentoxyde. Het bedrag van de heffing wordt progressief verhoogd met de factoren 1,25; 1,75; 2, 25 en 3 naargelang van de samengetelde hoeveelheden difosforpentoxyde (respectievelijk meer dan 1500, 5000, 10.000 en 15.000 kilogram) en de stikstof (respectievelijk meer dan 3000, 10.000, 20.000 en 30.000 kilogram). Het bedrag van de afzetting wordt vastgesteld als het product van de gemiddelde kostprijs per ton met de in de loop van het voorbije kalenderjaar, met tussenkomst van de Mestbank verhandelde hoeveelheid dierlijke mest. De Vlaamse Regering moet de berekeningsmodaliteiten voor de gemiddelde kostprijs per ton vaststellen, rekening houdend met de kostprijs van de afhaling, het transport, de opslag, het kwaliteitsonderzoek, de administratiekosten, de prefinancieringskosten en desgevallend de kosten voor het opbrengen, de bewerking of de verwerking van de met tussenkomst van de Mestbank verhandelde mest.

350. De ruime definitie van het begrip ‘bedrijf’⁵⁸⁰ in combinatie met de progressieve verhoging, bracht volgens de verzoekende partijen met zich mee dat het bedrag van de basisheffing ten laste van bepaalde mestproducerende bedrijven onevenredig hoog was ten aanzien van de doelstelling van de heffing (financieren van de algemene opdrachten van de Mestbank). Er zij op gewezen dat de verzoekende partijen geenszins de belasting op zich betwistten, evenmin het beginsel van de progressiviteit van de belasting. In antwoord op deze vermeende onevenredigheid stelde het Arbitragehof als uitgangspunt dat de heffing - naast de financieringsdoelstelling - ook de vervuilers wilde aansporen tot een vermindering van de vervuiling. Daarbij het principe ‘de vervuiler betaalt’ hanterend, is het normaal dat de eigenaars die meer dieren hebben verhoudingsgewijs een hogere heffing betalen dan zij die minder dieren hebben. Het Hof stelde, in navolging van de verzoekende partijen, vast dat voor bepaalde categorieën van belastingplichtigen er inderdaad sprake is van een onevenredigheid tussen de werkelijke lasten en het bedrag van de heffing. Het streven naar een rechtvaardige verdeling van de lasten kon een stelsel van progressiviteit verantwoorden maar mocht er volgens het Hof niet toe leiden dat de verhouding tussen de werkelijke lasten en de grootte van de heffing de grenzen van de redelijkheid te buiten gingen.

351. Art. 21, §3 van het Nieuwe Mestdecreet werd door het Hof dan ook vernietigd. De gevolgen van de vernietigde bepaling werden echter gehandhaafd tot aan het einde van het lopende aanslagjaar. Het Hof besliste daartoe omdat de vernietiging met onmiddellijke ingang een te grote weerslag zou gehad hebben op de werkingsmiddelen van de Mestbank en te omvangrijke administratieve en financiële moeilijkheden met zich mee zou gebracht hebben.

2.3.5.4.7.10 De Vlaamse grindheffing⁵⁸¹:

⁵⁸⁰ Art. 2, 10° van het gewijzigde Mestdecreet omschrijft een bedrijf als volgt : “een of meerdere entiteiten waarvan het eventueel erin gehouden vee, eigendom is van : eenzelfde natuurlijke of rechtspersoon; echtgenoten of leden van eenzelfde gezin; een natuurlijke en een of meerdere rechtspersonen waarin deze natuurlijke personen, zijn echtgeno(o)t(e) of een ander lid van gezin belast is met de dagelijkse leiding; verbonden ondernemingen in de zin van IV.A, §1 van de bijlage bij het koninklijk besluit van 8 oktober 1976 met betrekking tot de jaarrekening van de ondernemingen; ondernemingen die in rechte of in feite bindingen hebben op het vlak van personen en/of kapitalen en/of beleid.

⁵⁸¹ Decreet van 14 juli 1993 tot oprichting van het Grindfonds en tot regeling van de grindwinning (B.S. 14 oktober 1993), gewijzigd bij Decreet van 6 juli 1994 houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 1994 (B.S. 23 september 1994) en bij Decreet van 6 juli 2001 houdende wijziging van het decreet van 14 juli 1993 tot oprichting van het Grindfonds en tot regeling van de grindwinning (B.S. 11 augustus 2001). Besluit van 20 juli 1994 tot uitvoering van het Decreet van 14 juli 1993 tot oprichting van het Grindfonds en tot regeling van de grindwinning (B.S. 29 december 1994), Besluit van de Vlaamse Regering van 9 juli 1996

2.3.5.4.7.10.1 Algemeen⁵⁸²:

352. De voornamelijk in Limburg te situeren grindwinning betekent een gevaar voor waardevolle natuurgebieden. Dit en tal van andere argumenten noopten tot een herziening van het beleid terzake door de overheid. Ondanks het verlies van werkgelegenheid besloot de Vlaamse regering tot de stopzetting van de grindwinning. Tegen januari 2006 zou de grindwinning volledig moeten stopgezet zijn. Daartoe heeft de decreetgever voorzien in een overgangsstelsel waarbij tweejaarlijkse productiequota vastgelegd werden. Deze quota worden dan verdeeld over de verschillende grindontginners. Het Decreet van 14 juli 1993 voorzorg in de oprichting van een Grindfonds dat instaat voor de begeleiding van de afbouw van de grindwinning. Ter financiering van dit fonds heeft de decreetgever een grindheffing ingesteld. De grindheffing wordt opgelegd aan de houders van vergunningen voor de exploitatie van grind in een grindwinning. Het bedrag van de heffing wordt bepaald op grond van de hoeveelheid gewonnen grind, inclusief breeksand (uitgedrukt in ton) die over een periode van zes maanden werd afgevoerd.

2.3.5.4.7.10.2 Samenlopende fiscaliteit ?

353. In zijn advies⁵⁸³ formuleerde de Raad van State een voorbehoud met betrekking tot de bevoegdheid van de Vlaamse decreetgever. In het advies onderscheidde de Raad tussen de belastbare materie en de heffingsgrondslag. De belastbare materie, datgene wat de belasting doet ontstaan, was de verkoop van grind. De heffingsgrondslag was volgens de Raad de hoeveelheid ton grind die verkocht werd. De Raad verwees hierbij naar een eerder geformuleerd advies (L. 20.359/1/8) met betrekking tot een milieuheffing op de levering van spuitbussen, koelkasten en materialen die fluorkoolwaterstoffen bevatten en dit ten laste van de verdelers die de handelaars in het Vlaamse Gewest bevoorraden. In dit advies stelde de Raad dat de bij wet van 28 augustus 1921 ingevoerde overdrachtaks elke overdracht onder de levenden ten bezwarende titel van lichamelijke goederen belaste waarvan de levering in België plaatsgreep. Bij de invoering van de B.T.W. werd deze belasting geschrapt. Gelet op het verbod van een samenlopende of parallelle fiscaliteit (art. 11 Bijzondere Financieringswet) was het voor de gemeenschappen en de gewesten volgens de Raad niet mogelijk de voorgestelde belasting in te voeren. Dit zelfde argument werd dus ook hier door de Raad naar voor gebracht⁵⁸⁴.

aangaande de trekkingsrechten in het kader van het Decreet van 14 juli 1993 tot oprichting van het Grindfonds en tot regeling van de grindwinning (B.S. 27 juli 1996); het Besluit van de Vlaamse Regering van 9 december 1997 houdende vaststelling van het totaal productiequotum voor grindwinning van 1998 en 1999 (B.S. 25 december 1997), het Besluit van de Vlaamse Regering 17 december 1997 tot vaststelling van de heffingscoëfficiënt inzake de grindwinning voor 1998 (B.S. 25 december 1997), Besluit van de Vlaamse Regering van 1 december 1998 tot vaststelling van de heffingscoëfficiënt inzake de grindwinning voor 1999 (B.S. 17 december 1998), Besluit van de Vlaamse Regering van 10 december 1999 tot vaststelling van de omslagsleutel tot aanwending van de middelen van het Grindfonds voor het begrotingsjaar 2000 (B.S. 30 december 1999), Besluit van de Vlaamse regering van 10 december 1999 tot vaststelling van de heffingscoëfficiënt inzake de grindwinning voor 2000 (B.S. 30 december 1999), Besluit van de Vlaamse Regering van 15 december 2000 tot vaststelling van de heffingscoëfficiënt inzake de grindwinning voor 2001 (B.S. 23 december 2000).

⁵⁸² B. MARTENS, "De Vlaamse grindheffing", in *Lokale en regionale belastingen*, K. DEKETELAERE en M. DE JONCKHEERE (eds.), Brugge, Die Keure, 1998, 171-180.

⁵⁸³ *Gedr. St.* VI. Parl. 1991-1992, nr. 565:1, 47-48.

⁵⁸⁴ De Raad verwees ook naar de B.T.W.-richtlijnen waarmee de grindheffing in strijd zou zijn.

2.3.5.4.7.10.3 De grindheffing en het gelijkheidsbeginsel:

354. In zijn arrest van 25 april 1995⁵⁸⁵ moest het Arbitragehof zich onder meer uitspreken over vermeende schendingen van het gelijkheidsbeginsel. Overeenkomstig de bepalingen van het decreet werden de productiequota verdeeld onder de houders van de exploitatievergunning pro rata van het productievolume dat zij tijdens de meest representatieve van de laatste 15 jaar hebben verwezenlijkt. Ook aan bedrijven die op 1 januari 1991 eigenaar waren van een ontginningsrecht hadden op gronden die toen gelegen waren in een ontginningsgebied dat voor grindwinning in aanmerking kwam, kon een beperkt deel van de quota worden toegekend. Deze regeling liet geen plaats voor eventuele nieuwkomers. De Raad van State uitte zijn twijfels bij deze regeling. Deze leek moeilijk verzoenbaar met het gelijkheidsbeginsel en de vrijheid van handel en nijverheid. Het Hof oordeelde dat het gelijkheidsbeginsel niet geschonden werd. Nieuwkomers toelaten leek onverenigbaar met de doelstelling, met name de stopzetting van de grindwinning, van het decreet. Dat daarbij in een verschillende behandeling voorzien werd, is logisch. Ondernemingen die reeds in de sector werkzaam waren, werden veel harder getroffen dan potentiële nieuwkomers. Het beperken van de toepasselijkheid van de overgangsregels tot deze categorie was dan ook voldoende verantwoord.

2.3.5.4.11 De milieutaksen vanuit bevoegdheidsrechtelijk standpunt⁵⁸⁶:

⁵⁸⁵ Arbitragehof, 25 april 1995, nr. 35/95, *T.M.R.* 1995, 477-481 met noot LAMBERT.

⁵⁸⁶ A. CLAES, "Milieutaksen", *Fiskoloog* 1994, afl. 458, 9-12; K. DEKETELAERE, "Ecotaks: monstertje van juridische terminologie", *Milieurecht-Info* 1992, nr. 4, 2-3; K. DEKETELAERE, "De milieutaks, een nieuw instrument voor een duurzame ontwikkeling?", *Fiscalité de l'environnement*, Brussel, Bruylant, 1994, 67-150; K. DEKETELAERE, "Milieutaks- Start van de ecologisering van de Belgische fiscaliteit", *A.F.T.* 1994, 11-30; K. DEKETELAERE, "Naar een nieuw federaal fiscaal milieubeleid via de rechtspraak van het Arbitragehof inzake milieuzaken", *Milieurecht-Info* 1995, nr. 3, 1-8; K. DEKETELAERE, "Milieutaks. Valse start?", *Milieurecht-Info* 1994, nr. 2, 2-7; K. DEKETELAERE, "Milieutaks bis: een nieuwe en definitieve start?", *Milieurecht-Info* 1996, nr. 5, 1-19; K. DEKETELAERE, "Milieutaksen in België: een nieuwe start na een mislukte repetitie of het begin van het einde?", *A.F.T.* 1996, 288-310 en 388-359; M. DEKETELAERE, "Het decreet van 23 november 1994 houdende instemming met het samenwerkingsakkoord betreffende de bestemming van de milieutaks en wijziging van het Mina-fondsdecreet", *Milieurecht-Info* 1995, nr. 3, 8-9; M. DEKETELAERE, "Opnieuw wijzigingen in verband met de milieutaks op drankverpakkingen, batterijen en wegwerpfototoestellen", *Milieurecht-Info* 1995, nr. 2, 5; W. DEWACHTER, "Milieutaksen doorstaan toets gelijkheidsbeginsel", *Fiskoloog* 1995, afl. 506, 6; H. GILLIAMS, "Nationale milieutaksen en Europese interne markt", *T.M.R.* 1995, 246-251; J. HEYMAN, "Een wetgeving in evolutie: over milieubelastingen en andere milieugerichte heffingen", *Milieurecht-Info* 1995, nr. 8, 11-17; J. HEYMAN, "De belasting op milieubelastende producten, ook genoemd "ecotaks": een gemiste kans?", *T.M.R.* 1994, 150-163; J. HEYMAN, "Milieufiscaal optreden van de federale overheid versus gewestelijk milieubeleid. Kanttekeningen rond een aantal "ecotaksarresten"", *T.M.R.* 1995, 233-246; B. MARTENS, "Wijziging betreffende de regeling voor de producenten onderworpen aan de ecotaks", *Milieurecht-Info* 1997, nr. 1, 37; MARTENS, B., "Les écotaxes et la taxe énergétique", *Comptabilité et fiscalité pratique*, 1993, 533-537; D. MISONNE, "La jurisprudence de la Cour d'arbitrage en matière d'écotaxes", *Amén.* 1995, 151-165; P. VANDRIEBERKEN, "De gewone wet van 16 juli 1993 op de ecotaks schendt het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel en de afvalbevoegdheid van de gewesten niet", *T.B.P.* 1995, 261-270; J. VANNIEUWENHOVE, "De milieutaksen voor het Arbitragehof", *A.J.T.* 1994-1995, 558-563; P. VAN ORSHOVEN, "Het groene randje van de vierde staatsvorming: "de taksen op milieubelastende producten, genaamd milieutaksen"", in *Recente ontwikkelingen inzake milieuheffingen*, K. DEKETELAERE, (ed.), LeuVeM, Milieurechtstandpunten nr. 1, Brugge, Die Keure, 1992, 23-42; P. VAN ORSHOVEN, "De fiscale aspecten van de vierde staatsvorming", in *Het federale België na de vierde staatsvorming*, A. ALEN en L.P. SUETENS (ed.), Brugge, Die Keure, 1993, 105-142; P. VAN ORSHOVEN, "Milieutaksen anno 1993", *Fiskofoon* 1993, 263-277; X., *Fiscalité de l'environnement*, Brussel, Bruylant, 1994, 418 p.

2.3.5.4.11.1 De totstandkoming van de wetgeving op de milieutaksen^{587 588}:

355. Bij de gemeenschapsdialoog van 1992 bereikten de regeringspartijen en sommige oppositiepartijen (AGALEV en ECOLO) een akkoord over de invoering van de milieutaksen. Strikt genomen hebben de milieutaksen weinig te maken met de gemeenschapsdialoog zelf. Omdat de regeringspartijen immers niet over de vereiste meerderheden beschikten om de vierde staatshervorming door te voeren, kregen de oppositiepartijen de mogelijkheid om, in ruil voor hun steun, een aantal punten van hun politieke agenda in de staatshervorming te laten opnemen. In wezen hebben de milieutaksen dus een politieke oorsprong: een groene taks voor groene stemmen ...⁵⁸⁹ De gemeenschapsdialoog resulteerde in een aantal afspraken over de bevoegdheidsverdeling inzake leefmilieu en de milieufiscaliteit. De bevoegdheden van de gewesten inzake leefmilieu moesten uitgebreid worden, met behoud van een aantal ‘voorbehouden bevoegdheden’ van de federale overheid. Ook in het domein van de milieufiscaliteit op producten kwam men tot een vergelijk : men zou een voorstel van Bijzondere Wet tot wijziging van de Bijzondere Wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en Gewesten onverwijld indienen.⁵⁹⁰

356. De vierde staatshervorming werd doorgevoerd in uitvoering van het zogenaamde Sint-Michielsakkoord.⁵⁹¹ In dit akkoord werd verwezen naar de afspraak van de gemeenschapsdialoog onder de titel “Overdracht van bevoegdheden tussen de federale overheid en Gemeenschappen en Gewesten anderzijds”. Uiteindelijk werd het akkoord hernomen en uitgewerkt in het voorstel van bijzondere wet tot vervollediging van de federale staatsstructuur.⁵⁹² In de toelichting bij het voorstel tot wijziging van de Bijzondere Financieringswet⁵⁹³ werden de milieutaksen behandeld onder de titel: “*De milieutaks, een nieuw instrument voor duurzame ontwikkeling*”. Meteen werd duidelijk dat de milieutaksen niet in de eerste plaats inkomsten moesten genereren maar dat deze aangewend moesten worden als een instrument ter uitvoering van het milieubeleid. In de toelichting werd daar uitvoerig op ingegaan. Net zoals andere landen werd België geconfronteerd met een dubbele ecologische uitdaging. Enerzijds moest men een antwoord zoeken voor de vervuilingproblemen, anderzijds werd een duurzame ontwikkeling als maatschappijmodel vooropgesteld. Het te lijf gaan van die uitdagingen vereiste een preventief beleid dat er op gericht was: 1) de productie- en verbruiksprocessen die zeldzame grondstoffen verspillen en in velerlei opzichten milieuvervuilend zijn, uit te schakelen; 2) de natuurlijke hulpbronnen te

⁵⁸⁷ K. DEKETELAERE, “Milieutaks. Start van de ecologisering van de Belgische fiscaliteit”, *A.F.T.* 1994, 11-30; P. VAN ORSHOVEN, “Milieutaksen anno 1993”, *T.F.R.* 1993, 263-277.

⁵⁸⁸ Bijzondere Wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur (*B.S.* 20 juli 1993), Gewone Wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur, boek III, artikelen 369 tot 401 (*B.S.* 20 juli 1993), gewijzigd door de Wet van 3 juni 1994 (*B.S.* 16 juni 1994); Ordonnantie van 19 juli 1993 houdende goedkeuring van het samenwerkingsakkoord tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest betreffende de bestemming van de milieubelasting en de coördinatie van het beleid van de gewesten terzake (*B.S.* 5 oktober 1993); Koninklijk Besluit van 10 november 1993 houdende de benoeming van de voorzitter, de leden en de plaatsvervaarders van de Opvolgingscommissie bedoeld bij hoofdstuk VIII van de Wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur, (*B.S.* 23 november 1993).

⁵⁸⁹ K. DEKETELAERE, “Milieutaks. Start van de ecologisering van de Belgische fiscaliteit”, *A.F.T.* 1994, 11.

⁵⁹⁰ *Gedr. St. Kamer* 1991-1992, nr. 604/1, 1-7.

⁵⁹¹ Opgenomen bij de inleiding van de Eerste Minister in de Kamercommissie voor de herziening van de Grondwet, bij de bespreking van de herziening van art. 1 G.W. *Gedr. St. Kamer* 1992-1993, nr. 722/13, 2-29.

⁵⁹² *Gedr. St. Senaat* 1992-1993, nr. 558-1, art. 63-65 en 67.

⁵⁹³ *Gedr. St. Kamer* 1991-1992, nr. 604/1, 2.

sparen door het hergebruik, de recuperatie en de recyclage van grondstoffen; 3) de energie rationeel te gebruiken en 4) niet-vervuilende productietechnieken aan te wenden. Het is in dit kader dat de milieutaksen gesitueerd moesten worden.

357. Uit het voorgaande moest afgeleid worden dat de milieutaksen regulerende heffingen zijn: “het doel van de belasting is niet het blijvend beleid van de overheid te financieren, maar veeleer om de gedragspatronen van de producenten en van de verbruikers milieuvriendelijker te maken”. Daarom werden de milieutaksen bestempeld als: “Elke belasting van een voldoende hoog niveau om het gebruik of het verbruik van milieubelastende producten aanzienlijk te beperken en/of om de productie- en verbruikspatronen te stuwen naar producten die aanvaardbaarder zijn op het gebied van het milieu en inzake het behoud van natuurlijke rijkdommen”. Indien het niveau van de belasting voldoende hoog is om het gedrag in de aangegeven zin te wijzigen, zullen de ontvangsten uit de milieutaks opdrogen”.⁵⁹⁴

358. Het juridische kader van de milieutaksen bestaat uit twee delen. In de eerste plaats zijn er de artikelen 91-93 en 95, §4 van de Bijzondere Wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur.⁵⁹⁵ Deze artikelen werden ingepast in de Bijzondere Financieringswet (artt. 3, 4 en 5) en bevatten enkel bepalingen met betrekking tot de bevoegdheid van de federale wetgever en de gewesten, de opbrengst van de belasting inzake de milieutaksen, enz. De nadere uitwerking van de belasting is echter terug te vinden in de artt. 369-401 van de Gewone Wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur.⁵⁹⁶ In concreto werden de heffingsgrondslag, de aanslagvoet en de vrijstellingen door de met gewone meerderheid beslissende nationale wetgever vastgelegd. Het weze gezegd dat het voorstel tot wijziging van de Bijzondere Financieringswet chronologisch eerder ter tafel lag dan het voorstel dat de inhoudelijke bepalingen van de milieutaksen bevatte.

359. In zijn advies over het wetsontwerp tot wijziging van de Bijzondere Financieringswet⁵⁹⁷ hekelde de Raad van State deze werkwijze. Art. 1 van het wetsvoorstel bepaalde dat in art. 3, eerste lid, van de Bijzondere Financieringswet de volgende bepaling toegevoegd werd: 8° de taksen op de milieubelastende producten, genaamd milieutaksen. De Raad wees op de heel ruim gehouden aflijning van de belastbare materie. Die ruime formulering was een logisch gevolg van de wens van de wetgever om het toepassingsgebied van de belasting zo ruim mogelijk te houden.⁵⁹⁸ De Raad onderkende in het voorgestelde artikel echter een bijzonder bevoegdheidsprobleem. In het bijzonder zou het voorgestelde artikel strijdig zijn met art. 177 G.W. naar luid waarvan een wet aangenomen met de in artikel 4, laatste lid, bepaalde meerderheid het financieringsstelsel voor de gewesten vaststelde. De voorgestelde regeling kwam hierop neer dat de federale wetgever met gewone meerderheid

⁵⁹⁴ *Ibid.*, 2.

⁵⁹⁵ Deze bepalingen zijn gebaseerd op het hoger vermelde wetsvoorstel en de artikelen 63-65 en 67, §4 van het voorstel van de Bijzondere Wet tot vervollediging van de federale staatsstructuur (*Gedr. St. Kamer 1992-1993*, nr. 558/1).

⁵⁹⁶ Deze bepalingen zijn gebaseerd op het “globaal voorstel voor de uitwerking van de milieutaks” van 8 december 1992 en de artikelen 333-365 van het voorstel van Gewone Wet tot vervollediging van de federale staatsstructuur (*Gedr. St. Kamer 1992-93*, nr. 897/1).

⁵⁹⁷ *Gedr. St. Kamer 1991-1992*, nr. 604/2.

⁵⁹⁸ In de toelichting werd met zoveel woorden gezegd dat het de bedoeling was het toepassingsgebied ruim te bepalen. De milieutaksen zouden betrekking kunnen hebben op de grondstoffen (voorbeeld: de zware metalen) en de niet-hernieuwbare energie, de intermediaire producten (voorbeeld: papierdeeg) en de afgewerkte producten (voorbeeld: verloren verpakkingen).

kon bepalen welke belastingen voor welke materie zullen worden ingesteld. Een gewone wet bepaalde dus het toepassingsgebied en de concrete inhoud van de milieutaksen. Nu was dat ook het geval voor de andere 'oneigenlijke gewestbelastingen' maar de situatie was toch niet identiek. Voor de andere 'oneigenlijke gewestbelastingen' gold namelijk dat de heffingsgrondslag, de aanslagvoet en de vrijstellingen weliswaar ook door een 'gewone' wet bepaald werden, maar dit gebeurde vóór dat met betrekking tot die belastingen bepalingen in de Bijzondere Financieringswet werden opgenomen. Wat de milieutaksen betrof, was de volgorde net andersom.⁵⁹⁹ Er was reeds sprake van een voorstel tot aanpassing van de Bijzondere Financieringswet vooraleer een 'gewone' wet werd goedgekeurd die de inhoudelijke aspecten van de belasting regelde.

360. De Raad zag hierin een schending van art. 177 G.W. De bijzondere wetgever heeft de belastbare materie van de in artikel 3 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 opgesomde belastingen en heffingen als het ware bevroren, zowel ten aanzien van de met gewone meerderheid beslissende federale wetgever, als ten aanzien van de Gewestraden. De gewone wetgever had dus niet de bevoegdheid om, door een wijziging van de belastbare materie, de aard van de 'gewestbelastingen' te wijzigen, vermits dit neerkwam op het wijzigen, met gewone meerderheid, van de wet betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten. Door de bevoegdheid om de milieutaks inhoudelijk in te vullen, door te schuiven naar de gewone wetgever, werd op onrechtstreekse wijze het financieringsstelsel van de gewesten geregeld, wat krachtens art. 177 G.W. slechts door een wet met bijzondere meerderheid kon geregeld worden.⁶⁰⁰ Aan dit bezwaar kon gemakkelijk tegemoet gekomen worden, door de gewone wet tot invoering van de milieutaksen uiterlijk samen met de wijziging van de Bijzondere Financieringswet aan te nemen.⁶⁰¹

361. Art. 177 G.W. *in fine* bepaalde dat het aan de organen van de gewesten toekwam om de bestemming van hun ontvangsten te bepalen. De Raad van State oordeelde terecht dat art. 4 van het voorstel hiermee in strijd was. Dit artikel bepaalde namelijk dat de gewesten de netto-opbrengst van de milieutaksen zouden moeten aanwenden voor extra-uitgaven voor de aangelegenheden die behoren tot de gewestelijke bevoegdheden in art. 6, §1, II (de bescherming van het leefmilieu) en III, 2° (de natuurbescherming en het natuurbehoud) en 4° (de bossen) van de BWHL.⁶⁰² In navolging van dit negatief advies werd deze bepaling

⁵⁹⁹ P. VAN ORSHOVEN, "Het groene randje van de vierde staatshervorming : "de taksen op milieubelastende producten, genaamd milieutaksen", in *Recente ontwikkelingen inzake milieuheffingen*, K. DEKETELAERE (ed.), LeuVem, Milieurechtstandpunten nr. 1, Brugge, Die Keure, 1992, 28-29.

⁶⁰⁰ De redenen hiervoor zijn drievoudig : 1° de basisregels die de betrekkingen tussen de gemeenschappen en de gewesten bepalen, mogen immers niet door een toevallige gewone meerderheid worden gewijzigd. Over eventuele wijzigingen moet een vrij ruime concensus tussen de gemeenschappen en de gewesten bestaan, die in een tweederde meerderheid tot uiting komt. In een federale staatsstructuur moet zulks deel uitmaken van de "Bundestreue", die wil dat dergelijke wijzigingen slechts mogelijk zijn in geval van ruime consensus tussen de gemeenschappen; 2° die regeling komt progressief tot stand. Men moet voorkomen dat ze bij elke fase van die opbouw gemakkelijk op de helling wordt gezet; 3° voor de geloofwaardigheid van de gemeenschappen en de gewesten is bovendien een stabiele financieringsregeling van belang. Men moet voorkomen dat mogelijkheden worden geboden om de financiële grondslag van de gemeenschappen en de gewesten in gevaar te brengen. (*Gedr. St. Kamer* 1988, nr. 10/59b- 456/4, 22).

⁶⁰¹ P. VAN ORSHOVEN, *o.c.*, 29. Het uitstellen van de inwerkingtreding van de Bijzondere Wet tot vervollediging van de federale staatsstructuur tot de dag na de inwerkingtreding van Boek III van de Gewone Wet tot vervollediging van de federale staatsstructuur geeft volgens sommigen aanleiding tot een nieuw bevoegdheidsprobleem. Zie daarvoor Arbitragehof, 2 februari 1995, nr. 9/95, *B.S.* 3 maart 1995, overwegingen A.1.5- A.1.7.

⁶⁰² *Gedr. St. Kamer* 1991-1992, nr. 604/2, 13.

weggelaten. In de Memorie van Toelichting bij het voorstel van de Bijzondere Wet tot vervollediging van de federale staatsstructuur werd, in navolging van het vermelde art. 4 het volgende bepaald: “De drie Gewesten hebben zich ertoe verbonden een samenwerkingsakkoord te sluiten waarin zij zich ertoe verbinden de netto-opbrengsten van de milieutaks aan te wenden voor extra-uitgaven inzake milieu, meer bepaald voor de aangelegenheden bedoeld in art. 6, §1, II en III, 2 en 4°, van de BWHI. Dat samenwerkingsakkoord zal ook bepalen dat die extra-uitgaven berekend worden ten opzichte van de geïndexeerde ordonnanciering vastgesteld in 1991 in die bevoegdheidsdomeinen en dat het Rekenhof het aanvullend karakter van deze uitgaven zal verifiëren”⁶⁰³.

2.3.5.4.11.2 De bevoegdheidsverdeling tussen de federale en de gewestelijke wetgever:

362. De wetgever bepaalde zelf dat, voorzover het milieubeleid tot de bevoegdheid van de gewesten behoorde, het logisch was van de milieutaksen een gewestbelasting te maken in de zin van artikel 3 van de Bijzondere Financieringswet.⁶⁰⁴ De verwijzing naar artikel 3 van de Bijzondere Financieringswet was niet onbelangrijk. De in dit artikel opgenomen belastingen zijn ‘gewestelijke belastingen’ volgens de terminologie van de wetgever. Reeds in het algemeen deel werd er op gewezen dat deze ‘gewestelijke belastingen’ geen belastingen zijn die door de decreetgever ingevoerd worden op grond van zijn autonome fiscale bevoegdheid zoals deze is vastgelegd in art. 170, §2 G.W. Net zoals de andere belastingen die in art. 3 van de Bijzondere Financieringswet worden opgesomd, is zijn de milieutaksen een ‘oneigenlijke gewestbelasting’. De milieutaksen zijn een rijksbelasting die door de federale wetgever werd ingevoerd op grond van art. 170, §1 G.W. Art. 4, §4 bepaalt dat de federale wetgever bevoegd blijft voor het vaststellen van de heffingsgrondslag, de aanslagvoet en de vrijstellingen. Een wijziging in een van deze elementen kan evenwel slechts doorgevoerd worden met instemming van de gewestregeringen. De milieutaksen worden als een oneigenlijke gewestbelasting of een gewestbelasting in de zin van art. 3 van de Bijzondere Financieringswet gekwalificeerd omdat de volledige netto-opbrengst, met uitzondering van de milieutaksen op de niet-hernieuwbare energie, aan de gewesten wordt toebedeeld. De verdeling van de opbrengst tussen de gewesten onderling gebeurt op basis van het aantal inwoners behorend, respectievelijk, tot het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest. Het deel van de netto-opbrengst van de milieutaksen op de niet-hernieuwbare energie dat aan de gewesten wordt toebedeeld, wordt vastgesteld door een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit na overleg met de gewestregeringen.⁶⁰⁵ Met netto-opbrengst worden de totale inkomsten van de milieutaksen bedoeld, verminderd met de inningskosten. Luidens art. 5, §3 van de Bijzondere Financieringswet staat de federale overheid, voor rekening van en in overleg met de gewesten, in voor de dienst van de milieutaksen. Deze ‘dienstverlening’ gebeurt echter niet kosteloos : de Minister van Financiën en de gewestregeringen moeten immers een overeenkomst sluiten om de inningskosten te bepalen.

2.3.5.4.11.3 De bevoegdheidsverdeling inzake leefmilieu toegespitst op de milieutaksen:

⁶⁰³ K. DEKETELAERE, “Milieutaks. Start van de ecologisering van de Belgische fiscaliteit”, *A.F.T.* 1994, 12-13.

⁶⁰⁴ *Gedr. St. Kamer* 1991-1992, nr. 604/1, 3.

⁶⁰⁵ Art. 10 van de Bijzondere Financieringswet.

363. Dat nu net de federale wetgever een belasting op milieubelastende producten heeft ingevoerd, leek *prima facie* niet verzoenbaar met de bevoegdheidsverdeling inzake leefmilieu. In hoofdzaak zijn de gewesten bevoegd inzake leefmilieu zodat het logischer leek dat zij een belasting op milieuschadelijke producten invoerden. De argumenten die ingeroepen werden ter vernietiging van de milieutaksen op grond van de onbevoegdheid van de federale wetgever zijn dan ook talrijk. Het eerste argument bestond hierin dat de federale overheid op het ogenblik dat de milieutaksen goedgekeurd werden, nog niet de bevoegdheid inzake productnormen bezat.⁶⁰⁶ Dit argument steunde uiteraard op de stelling dat de milieutaksen gebaseerd waren op de bevoegdheid inzake productnormen van de federale wetgever.⁶⁰⁷ De partijen ondersteunden dit door aan te nemen dat de milieutaksen moesten beschouwd worden als productnormen die, preventief, beperkingen inhielden inzake het gebruik van bepaalde producten, alsmede als normen inzake de verpakking, de aanduiding en de etikettering van bepaalde producten. Het punt is nu dat pas door de Bijzondere Wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur de bevoegdheid inzake productnormen (opnieuw) aan de federale wetgever werd toegekend. De Bijzondere Wet is in werking getreden op 31 juli 1993, terwijl de wijziging van de Bijzondere Financieringswet werd afgekondigd op 16 juli 1993. De bevoegdheid van de wetgever wordt bepaald door de bevoegdheidsverdelende regels die van kracht zijn op het ogenblik dat de betwiste bepalingen worden aangenomen⁶⁰⁸, zodat de federale wetgever ten tijde van het aannemen van de betwiste bepalingen inderdaad niet over de bevoegdheid beschikte om reglementering aangaande productnormen uit te vaardigen.⁶⁰⁹ In ondergeschikte orde zou het optreden van de federale wetgever op onevenredige wijze afbreuk doen aan de gewestelijke bevoegdheid inzake het afvalstoffenbeleid.⁶¹⁰

364. Een tweede groep van belanghebbende partijen beweerde dat de milieutaksen voornamelijk de bescherming van het leefmilieu en het voeren van een preventief afvalstoffenbeleid op het oog hadden. De federale wetgever was daartoe onbevoegd nu de bevoegdheid inzake afval, met uitzondering van de doorvoer van afvalstoffen, exclusief aan

⁶⁰⁶ De Bijzondere Wet die de bevoegdheid inzake productnormen aan de federale wetgever toekende, trad in werking op 31 juli 1993.

⁶⁰⁷ Art. 6, §1, II, 1° van de BWHI. Dit is overigens een standpunt dat niet door alle verzoekende partijen wordt bijgetreden. In arrest nr. 9/95 wordt uitdrukkelijk betoogd dat de milieutaksen geen productnormen kunnen zijn daar deze technische specificaties betreffen waaraan een product moet voldoen alvorens het op de markt kan worden gebracht. Subsidiar wordt gezegd dat als de milieutaksen dan toch productnormen zouden zijn, de wetgever toch de bevoegdheidsverdelende regels zou geschonden hebben. Met name heeft hij niet onderzocht of het stelsel van de milieutaksen wel verenigbaar was met de door de gewesten afgesloten akkoorden die analoge doelstellingen nastreven (Arbitragehof, 2 februari 1995, nr. 9/95, B.S. 3 maart 1995).

⁶⁰⁸ Op dat ogenblik waren de gewesten bevoegd inzake de bescherming van het leefmilieu, met inbegrip van de algemene en sectorale normen, met eerbiediging van de algemene en sectorale normen die zijn vastgesteld door de nationale overheden wanneer er geen Europese normen bestaan. In één arrest wordt door de verzoekende partijen verder ingegaan op deze bevoegdheid: de milieutaksen zijn geen algemene en sectorale normen omdat deze technische normen zijn met een juridische draagwijdte. Ook al zou het om dergelijke normen gaan, er bestaan op dat gebied reeds Europese normen die vastgesteld zijn in verschillende richtlijnen. Alleen de gewesten zouden bevoegd geweest zijn om de milieutaksen aan te nemen (Arbitragehof, 2 februari 1995, nr. 9/95, B.S. 3 maart 1995, overweging A.1.3.).

⁶⁰⁹ Arbitragehof, 2 februari 1995, nr. 4/95, B.S. 24 februari 1995, overwegingen A.3. en A.3.1.; Arbitragehof, 2 februari 1995, nr. 6/95, B.S. 23 februari 1995, overwegingen A.2.1.1. en A.2.1.2.

⁶¹⁰ Arbitragehof, 2 februari 1995, nr. 4/95, B.S. 24 februari 1995, overweging A.3.1.

de gewesten was toebedeeld.⁶¹¹ Een derde groep stelde dat de milieutaks bevoegdheidsrechtelijk niet gesteund kon worden op art. 170 G.W. De maatregel had geen enkele budgettaire doelstelling en beoogde overwegend ecologische doelstellingen. Dergelijke maatregelen moesten kaderen in de materiële bevoegdheidsverdeling en konden niet gebaseerd worden op de algemene fiscale bevoegdheid.⁶¹² Deze drie verschillende argumenten bevestigden de onzekerheid die bestond omtrent de juiste kwalificatie van de milieutaksen. Ook de Ministerraad was niet steeds eenduidig in de wijze waarop hij de voornoemde argumenten weerlegd heeft. Enerzijds stelde de Ministerraad dat de federale wetgever wel degelijk bevoegd was in het domein van de productnormen op het ogenblik dat de milieutaksen werden goedgekeurd. Bovendien had de wetgever, indien de nieuwe bevoegdheidsregels toch niet van kracht waren, zich kunnen baseren op zijn bevoegdheid inzake algemene en sectorale normen, daar de Europese wetgever terzake geen normen heeft uitgevaardigd.⁶¹³ Anderzijds voegde de Ministerraad daar soms aan toe dat de bevoegdheid van de federale wetgever eveneens voortvloeide uit de federale fiscale bevoegdheid (art. 170, §1 G.W.).

365. Vooraleer het antwoord van het Hof te analyseren, moet stil gestaan worden bij de redenering van de Vlaamse Regering.⁶¹⁴ Deze vertrok van het standpunt dat de federale wetgever bevoegd was om een milieutaks in te voeren op grond van art. 170 G.W. De fiscale wetgever was niet verplicht zich tot een uitsluitend financiële doelstelling te beperken. Hij kon ook andere doelstellingen nastreven. De Vlaamse Regering nuanceerde deze stelling via een verwijzing naar de zogenaamde ‘Bingo-rechtspraak’. Opdat de niet-fiscale materiële bevoegdheidsverdeling, die exclusief bedoeld was, niet zou worden uitgehold, moest onderzocht worden of de aanmoedigingsfunctie van de milieutaksen de hoofdfunctie was. Deze functie was inderdaad de hoofdzakelijke verantwoording van de milieutaksen. Teneinde de bevoegdheidsverdelende regels niet te schenden moest dan voor de milieutaksen bijkomend een verantwoording gezocht worden in de materiële bevoegdheidsverdeling. Volgens de Vlaamse Regering kon de bevoegdheid van de federale wetgever ten deze gevonden worden in zijn bevoegdheid om productnormen vast te leggen. Er werd wel niet beweerd dat de milieutaksen productnormen waren, maar wel dat de milieutaksen, zij het onrechtstreeks, hetzelfde effect als productnormen beoogden. De federale wetgever was dan ook bevoegd op grond van deze hem voorbehouden materie. Verder werd omtrent de inwerkingtreding van de wet van 16 juli 1993 opgemerkt dat de federale wetgever reeds vóór 30 juli 1993 bevoegd was om de productnormen vast te stellen.⁶¹⁵ Het optreden van de federale wetgever doorstond ook de toetsing van het evenredigheidsbeginsel. De gewesten beschikken over een soort vetorecht voor het geval de federale wetgever de milieutaks wenst te wijzigen. Het evenredigheidsbeginsel is als het ware ingeschreven in de Bijzondere Financieringswet zelf.

⁶¹¹ Arbitragehof, 2 februari 1995, nr. 8/95, *B.S.* 2 maart 1995, overweging A.1.2; Arbitragehof, 2 februari 1995, nr. 9/95, *B.S.* 3 maart 1995, overwegingen A.3.1. en A.3.1. en Arbitragehof, 2 februari 1995, nr. 10/95, *B.S.* 7 maart 1995, overweging A.2.1.1.

⁶¹² Arbitragehof, 2 februari 1995, nr. 8/95, *B.S.* 2 maart 1995, overweging A.1.2.; Arbitragehof, 2 februari 1995, nr. 9/95, *B.S.* 3 maart 1995, overweging A.1.7. en Arbitragehof, 2 februari 1995, nr. 10/95, *B.S.* 7 maart 1995, overwegingen A.2.1.2. en A. 2.1.3.

⁶¹³ Het tegengestelde werd beweerd in arrest nr. 9/95.

⁶¹⁴ Arbitragehof, 2 februari 1995, nr. 8/95, *B.S.* 2 maart 1995, overweging A.3.2.

⁶¹⁵ Er werd op gewezen dat de bevoegdheid niet moest bestaan op het ogenblik dat de wetgever zijn beslissing nam, maar op het ogenblik dat de wetgever de gedragingen regelde, namelijk op het ogenblik dat de gedragsregels geëerbiedigd moesten worden, d.i op de datum van de inwerkingtreding.

366. Het Arbitragehof achtte een juiste kwalificatie van de milieutaksen, hetzij als productnormen, hetzij als fiscale maatregel, onontbeerlijk voor het bevoegdheidsvraagstuk. Het Hof nam een duidelijk standpunt in: de milieutaksen waren een fiscale maatregel en geen productnorm, noch een algemene of sectorale norm, wat echter niet belette dat de milieutaksen en productnormen niet dezelfde doelstellingen konden beogen. De kwalificatie als fiscale maatregel diende als uitgangspunt voor de verdere bevoegdheidsanalyse die door het Hof gemaakt werd, die dan in hoofdzaak toegespitst was op de fiscale bevoegdheidsverdeling. De milieutaksen vonden hun bevoegdheidsrechtelijke grondslag in art. 170, §1 G.W., dat de fiscale bevoegdheid van de federale wetgever bepaalde. Het Hof stelde verder dat het eerste doel van de milieutaksen erin bestond het gedrag van de producenten en de consumenten te beïnvloeden. Met de milieutaksen wilde de federale wetgever een milieubeleid voeren, inzonderheid in het domein van de afvalstoffen. Het Hof gaf zelf toe dat met de milieutaks geraakt werd aan de gewestelijke bevoegdheden inzake leefmilieu. In een volgende stap zocht het Hof hiervoor een verantwoording. Het was de noodzaak om een algemeen kader af te bakenen dat de economische en monetaire unie respecteerde, dat het optreden van de federale wetgever rechtvaardigde. In een laatste stap onderzocht het Hof of het evenredigheidsbeginsel hierbij niet geschonden werd. Hierbij werd grotendeels de argumentatie van de Vlaamse Regering gevolgd. Het Hof stelde vast dat de regeringen van de gewesten betrokken werden bij de invoering van de milieutaksen en dat zij op 30 april een akkoord gesloten hebben betreffende de bestemming van de opbrengst van de milieutaksen. De milieutaksen werden omgevormd tot een (oneigenlijke) gewestelijke belasting, ten aanzien waarvan geen elementen gewijzigd konden worden dan met de instemming van de gewestregeringen. Op grond van deze overwegingen oordeelde het Arbitragehof dat het evenredigheidsbeginsel niet geschonden werd.⁶¹⁶

367. De opvatting van het Arbitragehof werd niet door iedereen bijgestaan: omtrent de fiscale bevoegdheid van de federale wetgever als bevoegdheidsrechtelijke grondslag van de milieutaksen werden nogal wat vragen gesteld. De kritiek spitste zich vooral toe op de wijze waarop het Hof een schending van het evenredigheidsbeginsel heeft uitgesloten. In eerdere arresten verwoordde het Hof het evenredigheidsbeginsel als het principe volgens het welk de overheden hun bevoegdheden niet mogen uit oefenen op zodanige wijze dat het voor de andere overheden heel moeilijk of nagenoeg onmogelijk wordt om hun bevoegdheden uit te oefenen. Terecht werd de vraag gesteld of de gewesten hun bevoegdheden inzake leefmilieu voldoende en op een zinnige manier konden uitoefenen ten aanzien van die producten die het voorwerp uitmaakten van de milieutaksen. De eerste uitdrukkelijke beperking van de fiscale bevoegdheid van de deelstaten (art 11 van de Bijzondere Financieringswet), hield onder meer in dat de deelstaten geen belasting konden heffen op het voorwerp van de belastingen die in de Bijzondere Financieringswet waren opgenomen. Ook de milieutaksen waren in deze wet ondergebracht. Dit resulteerde ongetwijfeld in de onbevoegdheid van de gewesten om een belasting in te voeren op de producten die het voorwerp uitmaken van de milieutaksen. Dit alles leed tot de merkwaardige vaststelling dat de gewesten hun bevoegdheid verloren om hun milieubeleid met fiscale maatregelen te voeren, hoewel zij meer redenen hadden dan wie ook om het milieubeleid te voeren.⁶¹⁷ Verder kon men zich afvragen of de gewesten nog een

⁶¹⁶ Dit standpunt is terug te vinden in nagenoeg alle arresten van het Arbitragehof die betrekking hebben op de milieutaksen.

⁶¹⁷ P. VAN ORSHOVEN, "Milieutaksen anno 1993", *T.F.R.* 1993, 272.

zinnig beleid konden voeren op grond van hun niet-fiscale bevoegdheden.⁶¹⁸ Men kan zich niet van de indruk ontdoen dat de milieutaksen de gewestelijke bevoegdheden sterk doorkruist. In antwoord hierop lijkt het Hof zijn vroegere definitie van het evenredigheidsbeginsel niet volledig te volgen: het optreden van de federale wetgever zou onevenredig zijn indien de invoering van de milieutaksen met zich zou meebrengen dat de gewesten hun bevoegdheden zouden worden ontzegd die de bevoegdheidsverdelende regels aan hen toewijzen. Het in sterke mate bemoeilijken van de uitoefening van deze bevoegdheden lijkt geen schending van het evenredigheidsbeginsel op te leveren. Het wordt in elk geval niet door het Hof onderzocht. Het Hof wees er enkel op dat de gewesten betrokken werden bij de invoering van de milieutaksen en dat een wijziging van de essentiële elementen van de milieutaksen de instemming van de gewesten vereiste. Hieruit leidde het Hof af dat er geen schending was van het evenredigheidsbeginsel, dat ons inziens al te minimalistisch geïnterpreteerd werd. Verder rechtvaardigde het Hof het optreden van de federale wetgever dat het uitoefenen van een afzonderlijk milieubeleid door de gewesten het vrij verkeer van goederen zou kunnen belemmeren en de vrije concurrentie vervalsen. VAN NIEUWENHOVE vroeg zich terecht af hoe de milieutaksen gerechtvaardigd konden worden door een verwijzing naar een *mogelijk* optreden van de gewesten dat in strijd *zou kunnen zijn* met de economische en monetaire unie.⁶¹⁹ Het Hof gaf de economische en monetaire unie wel een heel ruime draagwijdte. Dit opent de poort voor een grote inmenging van de zijde van de federale overheid voor tal van bevoegdheden.

2.3.5.4.11.4 Toetsing van de milieutaksen aan het gelijkheidsbeginsel⁶²⁰:

368. De invoering van de milieutaksen heeft uiteraard belangrijke financiële repercussies zodat het dan ook niet hoeft te verwonderen dat belanghebbenden zich wendden tot het Arbitragehof met het oog op de vernietiging van de op hen toepasselijke regelgeving. Naast de reeds besproken (vermeende) onbevoegdheid van de federale wetgever werd steeds een schending van het gelijkheidsbeginsel (art. 11 G.W.) ingeroepen. De verzoekende partijen putten hun argumenten uit de vaststelling dat bepaalde producten niet of slechts op een later tijdstip aan de milieutaksen werden onderworpen terwijl andere producten (onmiddellijk) aan de belasting werden onderworpen. Dat er ongelijke behandelingen zijn, kan niet ontkend worden, maar of deze ook discriminatoir zijn, is een andere, veel moeilijker te beantwoorden vraag. Het discriminatieverbod betekent, zoals gezegd, enkel dat alleen ongelijke toestanden ongelijk mogen behandeld worden. De ongelijke behandeling moet een legitiem doel dienen en gebaseerd zijn op een objectief criterium. Bovendien moet het criterium pertinent zijn in het licht van het doel van de maatregel en moet de ongelijkheid proportioneel zijn in het licht van het te bereiken doel. Concreet voor de milieutaksen is zeker voldaan aan het vereiste van een legitiem doel: de bescherming van het leefmilieu. Het criterium waarop het onderscheid steunt - milieubelastende producten -, vormt evenmin een probleem: het is een voldoende objectief criterium. Het criterium van milieuschadelijke producten is zeker pertinent in het licht van de ecologische doelstelling. Problematischer is echter de vaststelling dat klaarblijkelijk niet alle milieubelastende producten aan de milieutaks onderworpen worden.

⁶¹⁸ J. VAN NIEUWENHOVE, "De milieutaksen voor het Arbitragehof", *A.J.T.* 1994-1995, 560.

⁶¹⁹ J. VAN NIEUWENHOVE, "De milieutaksen voor het Arbitragehof", *A.J.T.* 1994-95, 561.

⁶²⁰ P. VAN ORSHOVEN, "Milieutaksen anno 1993", *T.F.R.* 1993, 263-275; D. MISONNE, "La jurisprudence de la Cour d'Arbitrage en matière d'ecotaxes", *Aménagement-Environnement* 1995, 151-165; J. VAN NIEUWENHOVE, "De milieutaksen voor het Arbitragehof", *A.J.T.* 1994-95, 558-563 en P. VANDRIEBERKEN, "De gewone wet van 16 juli 1993 op de ecotaks schendt het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel en de afvalbevoegdheid van de gewesten niet", *T.B.P.* 1995, 261-270.

Wil men aan het gelijkheidsbeginsel voldoen, dan is het niet voldoende dat de aan de milieutaksen onderworpen producten belastend zijn voor het milieu.⁶²¹ Het is ook noodzakelijk dat alle niet-belaste producten niet schadelijk zijn voor het milieu of minstens veel minder schadelijk zijn. Precies dit leek een zwak punt te zijn in de regelgeving op de milieutaksen : het criterium van de milieubelastende producten lijkt niet altijd op identieke wijze toegepast te worden (cfr. infra). In navolging van een advies van de Raad van State⁶²² heeft de wetgever de ongelijke behandeling (het al dan niet aan de milieutaks onderworpen zijn) verantwoord op grond van een wetenschappelijk onderbouwde milieubalans van de milieubelastende producten. De selectie van de producten werd ook verantwoord op grond van een aantal andere argumenten: de discretionaire bevoegdheid van de wetgever, de aanwezigheid van een gelijkwaardig alternatief, enz.

369. In zijn antwoord op de vermeende schending van het gelijkheidsbeginsel volgde het Hof steeds hetzelfde stramien. Het Hof startte zijn overwegingen met een korte maar accurate uiteenzetting van het gelijkheidsbeginsel. Vervolgens wees het Hof op het ecologische doel van de milieutaksen. De al dan niet vermeende discriminaties zijn drievoudig. Het Hof werd verplicht een aantal discriminaties inzake wegwerpartikelen (wegwerpfotoestellen en wegwerpscheerapparaten) te beoordelen. In de tweede plaats sprak het Hof zich uit over een aantal discriminaties inzake productnormen (fytofarmaceutische producten) De grote meerderheid van de bezwaren had echter betrekking op de keuze van de belaste producten en de data van de inwerkingtreding.⁶²³ In onderstaande bespreking zullen niet alle arresten in extenso behandeld worden. Er zullen een aantal grote lijnen beschreven en geïllustreerd worden.

370. In het ‘foto-arrest’⁶²⁴ en het ‘bic-arrest’⁶²⁵ bekritiseerden de verzoekende partijen verschillende ongelijke behandelingen. Ten aanzien van de invoering van een milieutaks op wegwerpfotoestellen stelde het Hof dat de door de wetgever gemaakte keuze niet kon bekritiseerd worden omdat de verschillen niet kennelijk onredelijk of willekeurig waren. Dat de wegwerpfotoestellen belast werden, werd verantwoord door de aanwezigheid van een duurzaam en dus milieuvriendelijk vervangingsproduct, met name het fotoestel met vervangbare film.⁶²⁶ De inwerkingtreding van de bestreden bepaling werd bovendien uitgesteld omdat het voor de betrokken sector door de oorspronkelijke datum van inwerkingtreding (30 januari 1994) niet mogelijk zou geweest de toestand te regulariseren. In het bijzonder moesten de producenten een inzamelstelsel organiseren en een onderscheidend kenmerk aanbrengen op de toestellen. Op grond van de aanwezigheid van een duurzaam alternatief en het verlenen van een uitstel oordeelde het Hof dat het verschil in behandeling dat voortvloeide uit de keuze van de wetgever om wegwerpfotoestellen reeds in een eerste

⁶²¹ P. VAN ORSHOVEN, “Milieutaksen anno 1993”, *T.F.R.* 1993, 275.

⁶²² *Gedr. St. Kamer* 1992-1993, nr. 897/2, 80-81.

⁶²³ P. VANDRIEBERKEN, “De gewone wet van 16 juli 1993 op de ecotaks schendt het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel en de afvalbevoegdheid van de gewesten niet”, *T.B.P.* 1995, 261-270.

⁶²⁴ Arbitragehof, 2 februari 1995, nr. 3/95, *B.S.* 22 februari 1995.

⁶²⁵ Arbitragehof, 2 februari 1995, nr. 5/95, *B.S.* 22 februari 1995.

⁶²⁶ De bestreden bepalingen voorzien in een vrijstelling en een vermindering. De belastingplichtige die het bewijs levert dat 80% in gewicht van de onderdelen van alle wegwerpfotoestellen die hij in verbruik brengt, worden hergebruikt bij de vervaardiging van andere fotoestellen van hetzelfde type, wordt vrijgesteld (art. 376, §2, 1ste lid). De taks wordt verminderd van 300 tot 100 BFR als de belastingplichtige het bewijs levert dat de onderdelen voor minstens 80% gerecycleerd zijn.

fase aan de milieutaks te onderwerpen en producenten van andere wegwerpproducten niet, niet discriminatoir was.

371. Ten aanzien van de milieutaks op wegwerpscheerapparaten werd het verschil met de andere aan de milieutaksen onderworpen producten als discriminatoir aangemerkt. De wegwerpscheerapparaten werden inderdaad zeer zwaar getroffen. Daarenboven was niet voorzien in een vrijstelling of een vermindering. Dit onderscheid met de andere aan de milieutaksen onderworpen producten was volgens het Hof echter voldoende verantwoord. Gelet op de geringe kostprijs van de wegwerpscheerapparaten moest de belasting proportioneel zwaarder zijn, wilde zij een ontmoedigend effect teweeg brengen. Het genieten van een vrijstelling of een vermindering was gebaseerd op het mogelijke hergebruik of de mogelijke recyclage van de betrokken producten. Daar het *wegwerpscheerapparaten* betrof, was het hergebruik reeds uitgesloten. Ook recyclage leek niet (gemakkelijk) haalbaar. Wegwerpfototoestellen moeten sowieso terugkeren naar de verdeler, wil men de foto's laten ontwikkelen. Dit vergemakkelijkt uiteraard de recuperatie van de toestellen. Voor wegwerpscheerapparaten geldt dit duidelijk niet : de consument heeft weinig of geen belang bij de teruggave van het product. Verder werd de milieutaks op de wegwerpscheerapparaten eveneens verantwoord op grond van het feit dat een vervangingsproduct voor handen was, met name het scheerapparaat met vervangbare mesjes.⁶²⁷ Het Hof riep echter nog bijkomende argumenten in ter verantwoording van de milieutaksen. Een wegwerpscheerapparaat resulteerde op zich niet in een enorme afvallast, maar een wet die het gebruik afremde, vervulde een opvoedende functie. Dat daarvoor precies de wegwerpscheerapparaten belast werden, kon verantwoord worden door het feit dat een groot deel van de bevolking de wegwerpscheerapparaten gebruikte. Op die manier probeerde de wetgever aan de gebruiker een boodschap over te brengen.

372. In een aantal arresten werd door de verzoekende partijen een schending van het gelijkheidsbeginsel in samenhang met het beginsel van de vrijheid van handel en nijverheid ingeroepen.⁶²⁸ In het 'Roularta-arrest'⁶²⁹ riepen de partijen in dat de milieutaks een onevenredige aantasting inhield van de vrijheid van handel en nijverheid voor de dagbladuitgevers. Zij zouden ofwel de milieutaks op grote hoeveelheden papier moeten betalen, ofwel zouden zij papier moeten gebruiken dat beantwoordt aan de normen die inzake gerecycleerde vezels werden gesteld, wat de prestatie en de kwaliteit zou verminderen. Op deze wijze werden zij verplicht hun drukpersen te vervangen en hun technieken en productiemethodes te wijzigen.⁶³⁰ Het Arbitragehof hield er op dit punt een consequente rechtspraak op na. Het Hof stelde met zoveel woorden dat de vrijheid van handel en nijverheid geen onbeperkte vrijheid is, in die zin dat de wetgever wel degelijk de economische activiteiten kan regelen. Uiteraard mocht het gelijkheidsbeginsel daarbij niet geschonden worden. Het wetgevend ingrijpen heeft de vrijheid van handel van de dagbladuitgevers niet onevenredig aangetast omdat er rekening werd gehouden met de moeilijkheden waarmee de

⁶²⁷ Een wegwerpvoorwerp wordt gedefinieerd als 'elk type artikel dat bestemd is om eenmalig te worden gebruikt of om een beperkt aantal maal te worden gebruikt, terwijl er een duurzamer vervangingsproduct bestaat, dat voor hetzelfde doel wordt kan worden gebruikt' (*Gedr. St. Kamer 1992-1993, nr. 897/1, 78*). Bijkomend is vereist dat het vervangingsproduct en de vulling even gemakkelijk kunnen gekocht worden als het belaste product.

⁶²⁸ Arbitragehof, 2 februari 1995, nr. 6/95, *B.S.* 23 februari 1995; Arbitragehof, 2 februari 1995, nr. 4/95, *B.S.* 24 februari 1995.

⁶²⁹ Arbitragehof, 2 februari 1995, nr. 6/95, *B.S.* 23 februari 1995.

⁶³⁰ Arbitragehof, 2 februari 1995, nr. 6/95, *B.S.* 23 februari 1995, overweging B.2.15.

uitgevers konden geconfronteerd worden. Wat het gehalte van de gerecycleerde vezels betreft zijn de eisen minder streng om een vrijstelling te bekomen. Bovendien werd voorzien in een geleidelijke toepassing van de voorgeschreven maatregelen⁶³¹.

373. In alle arresten die het Arbitragehof velde over de milieutaksen werd de schending van de bevoegdheidsverdelende regels en van het gelijkheidsbeginsel verworpen⁶³². Het Hof koos voor een gemakkelijksoplossing. In de eerste plaats vermeed het Hof een definiëring van de begrippen ‘product’ en ‘productheffing’. In de tweede plaats leek het Hof vrij snel te besluiten tot de afwezigheid van schending van het gelijkheidsbeginsel⁶³³.

4. BESLUIT:

374. In dit eerste deel van het onderzoeksproject werd onderzocht welke grenzen de Belgische rechtsorde met zich meebrengt voor de keuze inzake milieubeleidsinstrumenten die de Belgische federale en regionale overheden hanteren in het kader van de realisatie van hun milieubeleid. Bij het onderzoek werd uitgegaan van een taxonomie van de verschillende milieubeleidsinstrumenten waarbij vijf categorieën van milieubeleidsinstrumenten worden onderscheiden: instrumenten van sociale regulering, financiële steunverlening, planning, directe regulering, en marktconforme regulering. Deze categorieën werden op hun beurt verder onderverdeeld op basis van verschillende criteria. In een eerste onderdeel van het Belgische luik werd aandacht besteed aan de bevoegdheidsverdeling inzake leefmilieu zoals deze vorm heeft gekregen doorheen de opeenvolgende staatsvormingen. In een tweede onderdeel werd voor elke categorie van milieubeleidsinstrumenten in detail onderzocht welke bevoegdheidsverdelende en andere rechtsregels de beslissingsmarge van de federale en regionale overheden bepalen.

375. Wat de verdeling van de bevoegdheden inzake leefmilieu betreft, werd vastgesteld dat de bevoegdheden inzake leefmilieu in hoofdzaak toekomen aan de gewesten. De gewesten zijn bevoegd voor 1° de bescherming van het leefmilieu; 2° het afvalstoffenbeleid; 3° de politie van gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven, onder voorbehoud van maatregelen van interne politie die betrekking hebben op arbeidsbescherming; en 4° de waterproductie en watervoorziening. Verder zijn de gewesten exclusief bevoegd inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw, de landinrichting, natuurbehoud en landbouw. Tenslotte zijn de gewesten ook bevoegd voor de natuurlijke rijkdommen (met uitzondering van het Continentaal Plat) en voor de gewestelijke aspecten van het energiebeleid (rationeel energieverbruik). De bevoegdheid van de federale overheid inzake leefmilieu is geformuleerd als een uitzondering op de overwegend gewestelijke bevoegdheden. De federale overheid is enkel bevoegd voor de productnormering, de bescherming tegen ioniserende stralen en de doorvoer van afval.

⁶³¹ Het gehalte aan gerecycleerde vezels moet 20% bedragen vanaf 1 januari 1995; pas vanaf 1 januari 1997 moet het 40% bedragen.

⁶³² De verwerping ligt overigens volledig in de lijn van de arresten in schorsing waarbij het Hof ook elk beroep tot schorsing verworpen heeft. (Arbitragehof, 22 december 1993, nr. 89/93; Arbitragehof, 27 januari 1994, nr. 11/94 en Arbitragehof, 22 maart 1994, nr. 26/94) De arresten nrs. 35 en 36/94 van 10 mei 1994 handelen over de geschiktheid van rechter CEREXHE om in onpartijdigheid de grondwettigheid van de bestreden bepalingen te onderzoeken.

⁶³³ K. DEKETELAERE, “Naar een nieuw federaal fiscaal milieubeleid via de rechtspraak van het Arbitragehof inzake de milieutaksen”, Milieurecht-Info 1995, nr. 3, 1-8.

376. Deze op het eerste gezicht duidelijke verdeling van bevoegdheden moet echter aangevuld worden met een aantal algemene beginselen die hun invloed hebben op de bevoegdheidsverdelende regels. In de eerste plaats werd vastgesteld dat het leerstuk van de impliciete bevoegdheden, dat zijn grondslag vindt in art. 10 van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen (BWHI) en verder ontwikkeld werd in de rechtspraak van het Arbitragehof, niet zelden wordt ingeroepen als grond voor de 'uitbreiding' van de bevoegdheden van de gewestelijke decreetgever. Naast de in art. 10 BWHI ingeschreven noodzakelijkheid, vereist het Arbitragehof dat de aangelegenheid zich moet lenen tot een gedifferentieerde regeling en dat de weerslag slechts marginaal mag zijn, willen de deelgebieden van de leer van de impliciete bevoegdheden gebruik maken. Omdat het leerstuk van de impliciete bevoegdheden oorspronkelijk niet kon ingeroepen worden voor bevoegdheden die door de Grondwet aan de (federale) wet zijn voorbehouden, kon zelden met succes een beroep gedaan worden op de impliciete bevoegdheden. Ten gevolge van de wijziging van de BWHI door de bijzondere wet van 16 juli 1993 kunnen de bevoegdheden die door de Grondwet aan de (federale) wetgever zijn voorbehouden, nu wel door de gewesten uitgeoefend worden door een beroep op de impliciete bevoegdheden. Dit biedt voor de toekomst weliswaar enige perspectieven maar meteen moet opgemerkt worden dat het Arbitragehof de hand houdt aan de strenge vereisten zodat ook in de toekomst eerder uitzonderlijk gebruik zal kunnen worden gemaakt van de impliciete bevoegdheden.

377. Een tweede algemene beperking vloeit voort uit het beginsel van de Economische en Monetaire Unie. Dit beginsel is evenzeer van groot belang bij de interpretatie van de bevoegdheidsverdeling tussen de federale wetgever en de deelentiteiten. Ondanks de vaststelling dat in de BWHI enkel met betrekking tot de economische en monetaire aangelegenheden bepaald wordt dat deze bevoegdheden met inachtneming van het algemeen normatief kader van de economische en monetaire unie uitgeoefend moeten worden, heeft het beginsel van de EMU ook implicaties voor andere bevoegdheden, onder meer de milieubevoegdheden. Concreet betekent het dat de gewesten geen maatregelen kunnen treffen die het vrij verkeer van goederen en productiefactoren kunnen belemmeren. Het vrij verkeer van goederen bleek niet steeds nageleefd te zijn bij een aantal regionale milieubelastingen die het exporteren van het ene gewest naar het andere gewest als belastbare grondslag aanduiden en daardoor afbreuk deden aan het vrij verkeer van goederen.

378. Naast deze bevoegdheidsverdelende beginselen onderkennen we ook een aantal bijzondere pijnpunten betreffende de bevoegdheidsverdelende regels. Een eerste van deze pijnpunten vindt zijn oorsprong in het door het Arbitragehof gedefinieerde begrip 'productnormen'. Bij een ruime interpretatie van het begrip bestaat het gevaar dat de federale overheid, die bevoegd is inzake productnormering, de bevoegdheid van de gewesten inzake leefmilieu gaat uithollen. Het Arbitragehof definieert de productnormering als regels die op dwingende wijze bepalen aan welke eisen een product moet voldoen, bij het op de markt brengen, onder meer ter bescherming van het milieu. In de nieuwe wet betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid wordt ook het begrip 'product' gedefinieerd. Producten zijn lichamelijke roerende zaken, met inbegrip van stoffen, preparaten, biociden en verpakkingen, doch uitgezonderd afvalstoffen. Met betrekking tot de milieutaksen oordeelde het Hof dat deze niet onder het begrip 'productnormen' vallen maar

wel milieubelastingen zijn die hun bevoegdheidsrechtelijke grondslag vinden in art. 170 G.W. dat de fiscale bevoegdheid van de verschillende wetgevers bepaalt.

379. Ook naar aanleiding van de invoering van de rechtsregels die de strafrechtelijke handhaving van het leefmilieurecht waarborgen, rezen een aantal bevoegdheidsrechtelijke problemen. Oorspronkelijk konden de gewesten op grond van art. 11 BWHI de niet-naleving van hun decreten strafbaar stellen en de straffen wegens die niet-naleving bepalen. Het was hen echter niet toegestaan hierbij af te wijken van de bepalingen van Boek I van het Strafwetboek, uit vrees voor een regionalisering van het strafrecht. Deze beperking indachtig heeft het Arbitragehof zich talloze keren negatief uitgesproken over een aantal regionale strafbepalingen die de overtreding van de milieureglementering strafbaar stellen. Met de staatsvorming van 1993 werden de strafrechtelijke bevoegdheden van de deelgebieden uitgebreid in de mate dat deze voor bijzondere inbreuken die door hun decreten strafbaar gesteld zijn, kunnen afwijken van de bepalingen van Boek I van het Strafwetboek. Voor elke beraadslaging in de gemeenschaps- of gewestregering over een voorontwerp van decreet waarin nieuwe straffen of strafbaarstellingen zijn opgenomen waarin Boek I van het Strafwetboek niet voorziet, is echter het eensluidend advies van de federale Ministerraad vereist. Wat precies de betekenis is van het begrip 'strafbaarstelling' is niet geheel duidelijk. Het is onwaarschijnlijk dat dit moet begrepen worden als het strafbaar stellen van de niet-naleving van de decreten omdat daardoor de vorige bepaling haar betekenis zou verliezen. Het lijkt niet per definitie uitgesloten dat de gewesten op grond van deze bepaling en dus met eensluidend advies van de federale Ministerraad de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de rechtspersoon voor milieumisdrijven invoeren.

380. Naast deze strafrechtelijke bevoegdheden beschikken de deeltiteiten ook over een aantal limitatief opgesomde bevoegdheden inzake het strafprocesrecht. De deeltiteiten kunnen de hoedanigheid van officier of agent van gerechtelijke politie toekennen aan de beëdigde ambtenaren van de gewest- of gemeenschapsregering of van instellingen die onder het gezag van of het toezicht van de gewest- of gemeenschapsregering ressorteren. Daarnaast kunnen zij de bewijskracht van processen-verbaal regelen en de gevallen bepalen waarin een huiszoeking kan plaats vinden. In tal van leefmilieuwetten wordt van deze bevoegdheid gebruikt gemaakt. Het moet echter wel opgemerkt worden dat de ambtenaren die belast zijn met het toezicht op de naleving van de leefmilieuwetten niet beschikken over de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie. De bevoegdheden die hun in de hoedanigheid van toezichtsambtenaar worden toegekend, kunnen zij dan ook enkel in de toezichtsfase uitoefenen. Van zodra vast staat dat een misdrijf voor handen is, kunnen deze hun bevoegdheden niet meer aanwenden.

381. Het eerste deel wordt afgesloten met de behandeling van de internationale en Europese milieufora. Het kan vanuit rechtsvergelijkend perspectief als een unicum beschouwd worden dat krachtens art. 167, §3 G.W. de deeltiteiten in België beschikken over een exclusieve verdragsbevoegdheid inzake de aangelegenheden waarvoor zij bevoegd zijn. Bij het onderzoek van het juridisch kader dat de inbreng van de respectieve overheden in België in de internationale en Europese milieufora regelt, werden de volgende situaties onderscheiden: 1° de totstandkoming van internationale verdragen die uitsluitend federale milieubevoegdheden betreffen; 2° de internationale verdragen die uitsluitend gewestelijke milieubevoegdheden betreffen; 3° de internationale verdragen die zowel federale als gewestelijke milieubevoegdheden betreffen en 4° de totstandkoming van Europese milieuwetgeving.

382. Met de **instrumenten van sociale regulering** worden die instrumenten bedoeld die tot doel hebben het milieubewustzijn en de milieuverantwoordelijkheid te internaliseren in de persoonlijke besluitvorming van de burger in het algemeen of van de consument en/of overtuiging. Binnen deze groep kunnen drie soorten onderscheiden worden: informatieoverdracht, zelfregulering en milieuzorgsystemen. Met *informatieoverdracht* doelen wij voornamelijk op de milieureclame en –etikketering en –keuren enerzijds en de milieueffect en veiligheidsrapportering anderzijds. Wat betreft de milieukeuren en de milieureclame gaat het volgens de Raad van State niet om een reglementering van het leefmilieu maar om maatregelen ter informatie van de consument die binnen het toepassingsgebied van de WHPC vallen. Het regelen van de handelspraktijken behoort in hoofdzaak tot de bevoegdheid van de federale wetgever. Het is echter niet uitgesloten dat de gewesten, op basis van hun bevoegdheden inzake kwaliteitslabels en oorsprongsbenamingen van regionale of lokale aard, de toekenning van dergelijke labels afhankelijk stellen van ecologische criteria. Het moet echter opgemerkt worden dat het toekennen van milieukeuren ook tot het domein van de productnormering moet gerekend worden, waardoor de bevoegdheid uiteraard ook federaal blijft, maar in voorkomend geval moeten de gewestregeringen ook bij het ontwerp betrokken worden.

383. Het Arbitragehof stelde met betrekking tot de *milieueffectbeoordeling* dat de toepasselijkheid van bepalingen van het decreet van het Waalse Gewest tot organisatie van de milieueffectbeoordeling op “kerncentrales en andere kernreactoren en installaties die uitsluitend dienen voor het permanent opslaan of het definitief verwijderen van radio-actieve afvalstoffen” een schending van de bevoegdheidsverdelende regels uitmaakt. Er zou echter wel ruimte zijn voor de gewesten om, op grond van hun bevoegdheid inzake stedenbouw en ruimtelijke ordening, de vermelde installaties te onderwerpen aan een effectenstudie die zich echter moet beperken tot de doelstellingen van de ruimtelijke ordening en stedenbouw. De omzetting van de Europese wetgeving inzake de *veiligheidsrapportering* is problematisch in de zin dat hiermee aangelegenheden worden geregeld die niet allen tot de bevoegdheid van hetzij de federale, hetzij de regionale wetgever behoren. Het door de BWHI verplichtend gestelde samenwerkingsakkoord tussen de gewesten en de federale overheid ter uitvoering van de Europese wetgeving inzake de risico’s van zware ongevallen bij bepaalde industriële activiteiten werd in 1999 gesloten.

384. De *milieubeleidsovereenkomsten* vormen het belangrijkste instrument van zelfregulering. In het Vlaamse Gewest werd voorzien in een decretaal kader voor de milieubeleidsovereenkomsten. Het toepassingsgebied van dit decreet is vrij beperkt zodat een onderscheid moet gemaakt worden tussen de milieubeleidsovereenkomsten waarop het juridisch kader waarin het decreet voorziet toepasselijk is en de milieubeleidsinstrumenten die buiten het toepassingsgebied van het decreet vallen. Naast de procedurele verplichtingen in hoofde van de Vlaamse overheid tijdens de procedure van de totstandkoming en na de sluiting van de overeenkomst, is vooral van belang dat een milieubeleidsovereenkomst in de zin van het decreet de geldende wetgeving niet kan vervangen noch er in mindere strengere zin kan van afwijken. Voor wat betreft de milieuzorgsystemen werd de aandacht gericht op de *bedrijfsinterne milieuzorg* en *milieuaudit* die een Europeesrechtelijke grondslag hebben. De bevindingen die geformuleerd werden ten aanzien van de veiligheidsrapportering gelden ook hier.

385. De **planningsinstrumenten** werden gedefinieerd als instrumenten die tot doel hebben een beeld te geven van de actuele milieuverontreiniging of –schade, de concrete acties waarmee deze verontreiniging of schade moet worden teruggedrongen, de budgettaire grenzen en de tijdslijmieten waarbinnen deze acties gerealiseerd moeten worden. Binnen deze groep werd een drievoudig onderscheid gemaakt: *micro- en macroplanning*; *bindende en niet-bindende planning*; en *sectorale en niet-sectorale planning*. Vanuit bevoegdheidsrechtelijk standpunt kunnen eveneens weinig opmerkingen geformuleerd worden bij deze categorie van instrumenten. Wat betreft *subsidies, verhoogde investeringsaftrekken, versnelde afschrijvingsritmes, belastingdifferentiaties of belastingvrijstellingen en fiscale voordelen voor ecologische beleggingsfondsen*, die gegroepeerd werden onder de noemer van de **instrumenten van financiële steunverlening**, kunnen eveneens nagenoeg geen opmerkingen geformuleerd worden vanuit het bevoegdheidsrechtelijk standpunt.

386. **Instrumenten van directe regulering** zijn instrumenten die tot doel hebben het milieugegedrag van vervuilers op een directe wijze te beïnvloeden. Bij de behandeling van de instrumenten van directe regulering werd een onderscheid gemaakt tussen de milieuvergunningen, de verboden en beperkingen en de hoedanigheidseisen. Met betrekking tot de *milieuvergunning* moest het Arbitragehof zich uitspreken over de mogelijkheid voor de gewesten om bepaalde activiteiten die behoren tot de kernbrandstofcyclus aan een regionale milieuvergunning te onderwerpen. Het Hof oordeelde dat het onderwerpen aan een regionale vergunningsverplichting van boringen voor het opslaan van nucleair afval de bevoegdheidsverdelende regels schond omdat de bescherming tegen ioniserende stralingen behoort tot de bevoegdheid van de federale overheid. Voor *de verboden en beperkingen* moet in de eerste plaats gewezen worden op de algemene bevoegdheidsbeperking die uitgaat van de Economische en Monetaire Unie. Een ander frequent ingeroepen argument bij de bestrijding van de verboden en beperkingen laat zich samenvatten als een schending van de vrijheid van handel en nijverheid. Het Arbitragehof herhaalt in zijn antwoord op dit argument steeds de stelling dat de vrijheid van handel en nijverheid geen absolute vrijheid is. Er kan slechts sprake zijn van een schending van deze vrijheid als de overheid deze vrijheid zou beperken zonder dat daartoe enige noodzaak bestaat of indien die beperkingen totaal onevenredig zouden zijn met het nagestreefde doel of aan dat beginsel zodanige afbreuk doen dat de economische unie erdoor in het gedrang komt. Ook met betrekking tot de geboden en verboden werden een aantal geschillen betreffende de bevoegdheidsverdeling door het Arbitragehof beslecht. In het bijzonder betrof het de bevoegdheid inzake het landbouwbeleid en de politie over het wegverkeer. De laatste soort onder de instrumenten van de directe regulering bestaat uit de *hoedanigheidseisen*. Hierbij werd ruim aandacht besteed aan de bevoegdheidsrechtelijke problemen die opduiken bij de invulling van de federale productnormeringsbevoegdheid.

387. De **marktconforme reguleringsinstrumenten**, is wellicht de ruimste categorie en omvat de handhavingsprijken, de statiegeldsystemen, de aansprakelijkheidsregels, de verhandelbare emissierechten en de milieuheffingen. Vooral deze laatste soort van marktconforme regulering wordt steeds meer gehanteerd. In de eerste plaats werden de fiscale bevoegdheidsbepalingen behandeld en werd het verband met de bevoegdheid inzake leefmilieu gelegd. Fundamenteel daarbij was de vaststelling dat elke overheid via zijn belastingbevoegdheid een milieubeleid kan voeren, ook wanneer deze in beginsel niet bevoegd is inzake milieu. Dit geldt enkel onder een aantal voorwaarden. De fiscale maatregel moet in de eerste plaats een belasting blijven. Is dit niet het geval, dan moet de maatregel

bevoegdheidsrechtelijk gesteund zijn op de bevoegdheid inzake leefmilieu van de desbetreffende overheid. Bovendien moet elke overheid bij het voeren van zijn beleid er over waken dat het daardoor voor de andere overheden niet bijzonder moeilijk of onmogelijk wordt om hun bevoegdheden uit te oefenen. Verder werden de milieubelastingen van de federale en regionale overheden afzonderlijk behandeld en werd stil gestaan bij de zogenaamde administratieve sancties, een problematiek die ook onder de handhavingsmiddelen werd behandeld, en het formeel fiscaal recht. De uitspraken van het Arbitragehof betreffende de administratieve geldboetes zijn niet eenduidig. Vooral de kwalificatie van de geldboete als, hetzij administratieve sanctie, hetzij als strafsanctie blijft een heikel punt.