

DE VLAAMSE MINISTER VAN JUSTITIE EN HANDHAVING, OMGEVING, ENERGIE EN TOERISME

MEDEDELING AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: Arrest nr. 138/2023 van 19 oktober 2023 van het Grondwettelijk Hof betreffende de prejudiciële vragen over de artikelen 4.2.2.3.5 en 4.2.2.5.1 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018, gesteld door de rechtbank van eerste aanleg Oost-Vlaanderen, afdeling Gent, in de zaak Biopower Oostende nv/VMM – rolnummer 7920

1. De prejudiciële vragen

Bij vonnis van 9 januari 2023, waarvan de expeditie ter griffie van het Grondwettelijk Hof is ingekomen op 30 januari 2023, heeft de rechtbank van eerste aanleg Oost-Vlaanderen, afdeling Gent, in de zaak Biopower Oostende nv/VMM de volgende drie prejudiciële vragen gesteld aan het Grondwettelijk Hof:

- (1) *“Schendt artikel 4.2.2.3.5 Waterwetboek de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet in de mate dat dit artikel in die zin wordt begrepen dat zij niet toelaat dat er – in het geval van overmacht – gebruik zou worden gemaakt van de alternatieve berekeningsmethode indien de belastingplichtige tijdens de drie opeenvolgende, voorafgaande heffingsjaren reeds gebruik heeft gemaakt van de alternatieve methode, terwijl de belastingplichtige die tijdens de drie opeenvolgende, voorafgaande heffingsjaren nog geen gebruik heeft gemaakt van de alternatieve methode wel gebruik zou kunnen maken van de alternatieve berekeningsmethode, terwijl er in hoofde van beide belastingplichtigen ingevolge de situatie van overmacht geen sprake kan zijn van misbruik of fraude waardoor de vereiste dat de alternatieve methode enkel kan worden gebruikt door bedrijven die minstens in de drie opeenvolgende, voorafgaande heffingsjaren hun heffing hebben laten berekenen op basis van meet- en bemonsteringsgegevens verder gaat dan noodzakelijk om het tweeledig doel van deze voorwaarde (nl. de uitsluiting van misbruik en fraude vermijden en kunnen terugvallen op een min of meer lange periode waarbinnen de reële vervuiling werd gemeten zodat voor dat ene jaar toch een voldoende zekerheid kan geboden worden dat de heffing de waarschijnlijk veroorzaakte vervuiling zal treffen) te bereiken, aangezien dit doel evenzeer kan worden bereikt door de alternatieve berekeningsmethode evenzeer open te stellen voor bedrijven die minstens in drie opeenvolgende (niet noodzakelijk onmiddellijk voorafgaande) heffingsjaren hun heffing hebben laten berekenen op basis van meet- en bemonsteringsgegevens?”*
- (2) *“Schendt artikel 4.2.2.3.5 Waterwetboek de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet in de mate dat dit artikel in die zin wordt begrepen dat zij enkel in het geval van gemeenrechtelijke overmacht zou toelaten dat er gebruik zou worden gemaakt van de alternatieve*

berekeningsmethode zelfs indien de belastingplichtige tijdens de drie opeenvolgende, voorafgaande heffingsjaren reeds gebruik heeft gemaakt van de alternatieve methode, omdat het middel onevenredig is ten opzichte van het nagestreefde doel, aangezien ook buiten de situatie van gemeenrechtelijke overmacht sprake kan zijn van een situatie die te wijten is aan omstandigheden onafhankelijk van de wil van de belastingplichtige, waarbij er geen sprake kan zijn van misbruik of fraude waardoor de vereiste dat de alternatieve methode enkel kan worden gebruikt door bedrijven die minstens in de drie opeenvolgende, voorafgaande heffingsjaren hun heffing hebben laten berekenen op basis van meet- en bemonsteringsgegevens verder gaat dan noodzakelijk om het tweeledig doel van deze voorwaarde (nl. de uitsluiting van misbruik en fraude vermijden en kunnen terugvallen op een min of meer lange periode waarbinnen de reële vervuiling werd gemeten zodat voor dat ene jaar toch een voldoende zekerheid kan geboden worden dat de heffing de waarschijnlijk veroorzaakte vervuiling zal treffen) te bereiken, aangezien dit doel evenzeer kan worden bereikt door de alternatieve berekeningsmethode evenzeer open te stellen voor bedrijven die tijdens de drie opeenvolgende, voorafgaande heffingsjaren reeds gebruik hebben gemaakt van de alternatieve methode?";

- (3) *"Schendt artikel 4.2.2.5.1 Waterwetboek, al dan niet in samenhang gelezen met de bijlage 5, de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet in de mate dat de vuilvracht veroorzaakt door de zuurstofbindende en de zwevende stoffen (N1) wordt berekend op basis van de bedrijvigheid van het jaar voorafgaand aan het heffingsjaar uitgedrukt in m³ (A) waarbij voor het aantal m³ gebruikt water de hoeveelheid gedurende het jaar voorafgaand aan het heffingsjaar gebruikt water (Q), verminderd met het koelwater (K) wordt verstaan, zonder onderscheid of dit water al dan niet wordt gebruikt in het productieproces van de heffingsplichtige, waardoor een te verantwoorden onderscheid wordt gemaakt tussen twee heffingsplichtigen met eenzelfde A-waarde, maar met een verschillende hoeveelheid water die effectief wordt gebruikt in hun productieproces en waardoor de betwiste regelgeving verder gaat dan noodzakelijk om haar doel te bereiken (de strijd tegen milieuvervuiling)?".*

2. De in het geding zijnde bepalingen en hun context

Voormelde prejudiciële vragen betreffen de artikelen 4.2.2.3.5 en 4.2.2.5.1 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018, (verder aangehaald als "het gecoördineerde decreet van 15 juni 2018") die de wijze vastleggen waarop het bedrag van de heffing op de waterverontreiniging wordt bepaald.

De milieuheffingen op de waterverontreiniging in het Vlaamse Gewest worden met ingang van 1 januari 2019 geregeld in titel IV "Financiële instrumenten ter regulering en financiering van het integraal waterbeleid" van het gecoördineerde decreet van 15 juni 2018, onder hoofdstuk II "Heffingen waterverontreiniging en grondwater". Voordien was die materie geregeld in de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging, zoals meermaals gewijzigd door de Vlaamse decreetgever.

Artikel 4.2.1.1.8 van het gecoördineerde decreet van 15 juni 2018 bepaalt dat de VMM belast is met de vestiging, de inning en de invordering van de heffing op de waterverontreiniging. Artikel 4.1.1, 10°, van hetzelfde gecoördineerde decreet bepaalt wat onder "heffingsjaar" moet worden verstaan, namelijk "het kalenderjaar dat volgt op het jaar waarin water werd verbruikt en/of gefactureerd en/of geloosd en/of een grondwaterwinning werd geëxploiteerd". De artikelen 4.2.1.1.1 tot en met 4.2.1.1.7 van hetzelfde gecoördineerde decreet bepalen wie al dan niet als heffingsplichtige moet worden beschouwd.

Artikel 4.2.2.1.1 van het gecoördineerde decreet van 15 juni 2018 bepaalt dat het bedrag van de heffing wordt vastgesteld als volgt : $H = N \times T$, waarin H staat voor het bedrag van de verschuldigde heffing voor de waterverontreiniging, N voor de vuilvracht uitgedrukt in vervuilingseenheden, berekend volgens één van de in onderafdelingen 2, 3, 4 en 5 bepaalde berekeningsmethoden en veroorzaakt in het jaar voorafgaand aan het heffingsjaar, en T voor het in paragraaf 2 vermelde

bedrag van het eenheidstarief van de heffing. De artikelen 4.2.2.1.2 tot en met 4.2.2.1.11 van hetzelfde gecoördineerde decreet hebben betrekking op het eenheidstarief van de heffing, het minimumbedrag, de vrijstellingen, de mogelijkheid om onder bepaalde voorwaarden en binnen bepaalde grenzen terugbetaling te verkrijgen en het tarief van de heffing in geval van bepaalde situaties van lozing.

Naar gelang van de situatie waarin de heffingsplichtige zich bevindt, voorziet het gecoördineerde decreet van 15 juni 2018 in verschillende formules om het aantal vervuilingseenheden te berekenen:

- Voor de zogenaamde kleine verbruikers wordt de vuilvracht in beginsel berekend op grond van het waterverbruik (artikelen 4.2.2.2.1 tot en met 4.2.2.2.3).
- Voor de grootverbruikers gebeurt dit op basis van meet- en bemonsteringsresultaten van het door hen geloosde afvalwater, dit wil zeggen op de werkelijke vuilvracht van het water (artikelen 4.2.2.3.1 tot en met 4.2.2.3.9). Heffingsplichtigen die de toepassing wensen van die berekeningsmethode, moeten zelf zorgen voor meet- en bemonsteringsresultaten afkomstig van een op eigen initiatief uitgevoerde meetcampagne door een door de Vlaamse Regering erkend laboratorium (artikelen 4.2.2.3.2 en 4.2.2.3.3).

Indien de benodigde gegevens met betrekking tot het geloosde afvalwater niet of onvolledig voorhanden zijn, wordt de vuilvracht berekend op basis van de omzettingcoëfficiënten (artikelen 4.2.2.5.1 en 4.2.2.5.2 van het gecoördineerde decreet van 15 juni 2018). Die forfaitaire berekeningsmethode houdt, voor het berekenen van de vuilvracht, rekening met het gefactureerde waterverbruik alsook met het op andere wijze ontvangen water, waaronder het opgenomen grondwater, gekoppeld aan sectorspecifieke omzettingcoëfficiënten. Krachtens artikel 4.2.2.5.2, tweede lid, 2°, van het voormelde decreet is de opgenomen hoeveelheid grondwater in beginsel gelijk aan het volume gemeten aan de hand van een continue debietmeting met registratie.

Artikel 4.2.2.3.5 van het gecoördineerde decreet van 15 juni 2018 bevat een correctiemechanisme op de toepassing van de forfaitaire berekeningsmethode.

Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat de eisende partij voor het verwijzende rechtscollege, zijnde Biopower Oostende nv, een grootverbruiker is die in het kader van zijn aangifte voor de heffing op de waterverontreiniging en de winning van grondwater voor het heffingsjaar 2020 met betrekking tot de activiteit “evaporator-kanaalwater” om een afwijking van de forfaitaire berekeningsmethode heeft verzocht op grond van artikel 4.2.2.3.5 van het gecoördineerde decreet van 15 juni 2018. Dat verzoek werd afgewezen, omdat zij voor het heffingsjaar 2017 niet over eigen meet- en bemonsteringsresultaten beschikt, nu zij voor dat heffingsjaar reeds gebruik heeft gemaakt van de afwijking bedoeld in het voormelde artikel 4.2.2.3.5.

3. Beantwoording door het Grondwettelijk Hof

In het arrest nr. 138/2023 van 19 oktober 2023 beantwoordt het Grondwettelijk Hof de derde en de eerste prejudiciële vraag ontkennend en oordeelt het Grondwettelijk Hof dat de tweede prejudiciële vraag geen antwoord behoeft omwille van de hierna weergegeven redenen.¹

3.1. De derde prejudiciële vraag

Volgens het Grondwettelijk Hof volgt uit het gecoördineerde decreet van 15 juni 2018 dat de heffing op waterverontreiniging moet worden berekend op het totale volume van het voor het productieproces opgenomen water. Anders dan de eisende partij voor het verwijzende rechtscollege aanvoert, kunnen de betreffende bepalingen niet in die zin worden geïnterpreteerd dat enkel rekening moet worden gehouden met het water dat wordt omgezet in proceswater.

¹ De griffier van het Grondwettelijk Hof heeft bij e-mail van 31 oktober 2023 de Vlaamse Regering officieel in kennis gesteld van arrest nr. 138/2023 van 19 oktober 2023 van het Grondwettelijk Hof.

Het Grondwettelijk Hof stelt verder dat grootverbruikers in beginsel worden belast op de werkelijke vuilvracht van het door hen geloosde afvalwater, op basis van concrete meet- en bemonsteringsresultaten. Het is slechts indien die benodigde gegevens met betrekking tot het geloosde afvalwater niet of onvolledig voorhanden zijn, dat gebruik wordt gemaakt van een forfaitaire berekeningsmethode op basis van omzettingsscoëfficiënten die worden toegepast op het gefactureerde waterverbruik en het op een andere wijze gewonnen water. Bij gebrek aan concrete meet- en bemonsteringsresultaten over de werkelijke vuilvracht, bevat artikel 4.2.2.5.1 van het gecoördineerde decreet van 15 juni 2018 derhalve een onweerlegbaar vermoeden van vervuiling van het opgenomen water. De forfaitaire berekeningsmethode zal steeds leiden tot een hogere heffing, omdat zij uitgaat van ongezuiverd afvalwater, waarmee de decreetgever ook een ontradend effect aan die methode wenst te geven.

Het Grondwettelijk Hof stelt verder dat het gegeven dat de forfaitaire berekeningsmethode, anders dan de methode op basis van de concrete meet- en bemonsteringsresultaten, gebruikmaakt van het totale waterverbruik en niet van de werkelijke vuilvracht van het water dan ook wordt verklaard doordat bij toepassing van de forfaitaire berekeningsmethode de werkelijke vuilvracht niet bekend is, zodat die vuilvracht niet in aanmerking kan worden genomen voor de berekening van de heffing. Het is bijgevolg niet onredelijk dat bij de forfaitaire berekeningsmethode geen onderscheid wordt gemaakt naargelang het water in het kader van het productieproces wordt omgezet in proceswater of na het productieproces terug wordt geloosd, aangezien de vuilvracht van geen van beide types water bekend is. De omstandigheid dat de heffingsplichtige op basis van andere gegevens zou kunnen aantonen dat de omzettingsscoëfficiënten niet met de werkelijke vuilvracht overeenstemmen, doet niet ter zake. Door te voorzien in een forfaitaire berekeningsmethode heeft de decreetgever, in afwezigheid van concrete meetresultaten, immers discussies over de juiste hoeveelheid en samenstelling van het geloosde water willen vermijden.

Het Grondwettelijk Hof stelt verder dat, gelet op de noodzaak om een heffingsbasis vast te stellen, de decreetgever vermocht te bepalen dat, indien de heffingsplichtige nalaat de nodige meet- en bemonsteringsresultaten aan te voeren, gebruik zal worden gemaakt van forfaitaire berekeningsformules. Het staat ter zake aan de decreetgever de variabelen te kiezen die het mogelijk maken dat forfait te berekenen volgens de doelstellingen die hij wenst na te streven. Het is niet onredelijk dat de decreetgever zich ten aanzien van de in het geding zijnde heffing laat leiden zowel door een algemene doelstelling om de heffingsplichtige ertoe aan te zetten de vervuiling van het water te beperken als door een specifieke doelstelling om een ontradend effect te creëren, teneinde de heffingsplichtige aan te moedigen concrete metingen te doen. Doordat de heffing wordt berekend op basis van de hoeveelheid gebruikt water, gekoppeld aan sectorspecifieke omzettingsscoëfficiënten, heeft de decreetgever, binnen de beperkingen van een "forfaitaire" berekeningsmethode, rekening gehouden met de mate waarin de heffingsplichtige aan de hinder bijdraagt. De fiscale decreetgever mag voor de vaststelling van een heffing uitgaan van vereenvoudigende categorieën van heffingsplichtigen, inzonderheid wanneer voor de heffing een forfaitaire grondslag wordt bepaald.

Het Grondwettelijk Hof stelt verder dat artikel 4.2.2.5.1 van het gecoördineerde decreet van 15 juni 2018 geen onevenredige gevolgen voor de heffingsplichtige heeft, aangezien het voor hem volstaat de vereiste meet- en bemonsteringsresultaten tijdig aan de administratie te bezorgen, opdat de werkelijke gegevens in aanmerking worden genomen en geen toepassing wordt gemaakt van de in het geding zijnde forfaitaire formule. Bovendien wordt de heffingsplichtige die door investeringen in het productieproces en/of in zuiveringstechnische werken komt tot een totale niet-lozing van afvalwater uit het productieproces en dit op 1 januari van het jaar voorafgaand aan het heffingsjaar, van de heffing vrijgesteld (artikel 4.2.2.1.4 van het gecoördineerde decreet van 15 juni 2018).

Het Grondwettelijk Hof besluit dat artikel 4.2.2.3.5 van het gecoördineerde decreet van 15 juni 2018 derhalve bestaanbaar is met de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet.

3.2. De eerste en de tweede prejudiciële vraag

Het Grondwettelijk Hof stelt vooreerst dat met de regeling bedoeld in artikel 4.2.2.3.5 van het gecoördineerde decreet van 15 juni 2018 de decreetgever zelf in een overmachtsregeling heeft voorzien, zodat moet worden nagegaan of de voorwaarden die aan het voordeel van die specifieke overmachtsregeling zijn gekoppeld redelijk verantwoord zijn.

Het Grondwettelijk Hof stelt verder dat de decreetgever de toekenning van de regeling bedoeld in artikel 4.2.2.3.5 van het gecoördineerde decreet van 15 juni 2018, die neerkomt op een vermindering van een belasting, vermog afhankelijk te maken van voorwaarden om misbruik en fraude te voorkomen.

Het Grondwettelijk Hof stelt verder dat de alternatieve berekeningsmethode impliceert dat de heffingsplichtige voor een heffingsjaar slechts een heffing moet betalen waarvan het bedrag overeenstemt met het bedrag dat hij zou moeten betalen als hij voor dat heffingsjaar over reële meet- en bemonsteringsresultaten zou beschikken, terwijl hij in werkelijkheid voor dat heffingsjaar niet over reële meet- en bemonsteringsresultaten beschikt. Het is dan ook niet onredelijk de toepassing van die gunstregeling afhankelijk te maken van de voorwaarde dat de heffingsplichtige minstens in de drie opeenvolgende, voorafgaande heffingsjaren de heffing op de waterverontreiniging heeft laten berekenen op basis van meet- en bemonsteringsgegevens. Aldus verzekert de decreetgever dat de verschuldigde heffing verband blijft houden met de in het heffingsjaar vermoedelijk veroorzaakte vervuiling. Op die manier realiseert de in het geding zijnde bepaling haar beide doelstellingen, namelijk het verband met de mate waarin de heffingsplichtige heeft bijgedragen aan de vervuiling en de aanmoediging om de vervuiling van het water te beperken. Tevens realiseert zij de specifieke doelstelling van de forfaitaire berekeningsmethode om een ontradend effect te hebben, teneinde de heffingsplichtige aan te moedigen concrete metingen te doen.

Het Grondwettelijk Hof stelt verder dat artikel 4.2.2.3.5 van het gecoördineerde decreet van 15 juni 2018 geen onevenredige gevolgen voor de heffingsplichtige heeft, aangezien uit het antwoord op de derde prejudiciële vraag blijkt dat de forfaitaire berekeningsmethode zelf ook steunt op een redelijke verantwoording en geen onevenredige gevolgen heeft.

Het Grondwettelijk Hof stelt verder dat, rekening houdend met het voorgaande, de omstandigheid dat er zich bijzondere situaties kunnen voordoen die als overmacht zouden kunnen worden beschouwd en die de heffingsplichtige ertoe zouden kunnen brengen de toepassing van de alternatieve berekeningsmethode bedoeld in artikel 4.2.2.3.5 van het gecoördineerde decreet van 15 juni 2018 te vragen, zelfs indien deze tijdens één van de drie opeenvolgende, voorafgaande heffingsjaren reeds gebruik heeft gemaakt van die methode, niet van dien aard is dat zij aan artikel 4.2.2.3.5 van het gecoördineerde decreet van 15 juni 2018 zijn redelijke verantwoording ontnemt.

Het Grondwettelijk Hof besluit dat artikel 4.2.2.3.5 van het gecoördineerde decreet van 15 juni 2018 derhalve bestaanbaar is met de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet.

Het Grondwettelijk Hof besluit tevens dat, gelet op het antwoord op de eerste prejudiciële vraag, de tweede prejudiciële vraag geen antwoord behoeft.

De Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme,

Zuhal DEMIR

- Bijlage: Arrest nr. 138/2023 van 19 oktober 2023 van het Grondwettelijk Hof