



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 71/2024  
van 27 juni 2024  
Rolnummer : 8045**

*In zake* : het beroep tot vernietiging van artikel 35, 4<sup>o</sup>, van het Vlaamse programmadecreet van 16 december 2022 « bij de begroting 2023 », ingesteld door de vzw « Denuo » en anderen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters Luc Lavrysen en Pierre Nihoul, en de rechters Yasmine Kherbache, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt en Magali Plovie, bijgestaan door griffier Frank Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter Luc Lavrysen,

wijst na beraad het volgende arrest :

*I. Onderwerp van het beroep en rechtspleging*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 26 juni 2023 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 27 juni 2023, is beroep tot vernietiging ingesteld van artikel 35, 4<sup>o</sup>, van het Vlaamse programmadecreet van 16 december 2022 « bij de begroting 2023 » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 29 december 2022) door de vzw « Denuo », de bv « Marketing and Commercial Assistance », de nv « Comet Traitements », de nv « Cogetrina Logistics », de nv « Remondis Industrial Services », de nv « Eurowaste », de nv « Galloo », de nv « Mac<sup>2</sup> Solutions » en de bv « Edelchemie Benelux », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. Annick Visschers en Mr. Filip Smet, advocaten bij de balie te Brussel.

De Vlaamse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. Astrid Gelijkens, advocate bij de balie van Antwerpen, heeft een memorie ingediend, de verzoekende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend en de Vlaamse Regering heeft ook een memorie van wederantwoord ingediend.

Bij beschikking van 27 maart 2024 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers Willem Verrijdt en Magali Plovie te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen was, dat geen terechtzitting zou worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek om te worden gehoord, zou

hebben ingediend, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten na die termijn zouden worden gesloten en de zaak in beraad zou worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

## II. *In rechte*

– A –

### *Ten aanzien van het belang*

A.1. De verzoekende partijen zijn van oordeel dat zij beschikken over een belang bij hun beroep tot vernietiging. De eerste verzoekende partij heeft als statutair doel het behartigen en verdedigen van de gemeenschappelijke belangen van de aangesloten ondernemingen en ondernemingsgroepen die de schakel vormen tussen gebruikte materialen en hergebruik, recyclage en eindverwerking, waardoor zij doet blijken van een collectief belang. De afschaffing, door de bestreden bepaling, van de mogelijkheid om het bedrag van een gelijksoortige buitenlandse of in een ander gewest geheven milieuheffing in mindering te brengen van de Vlaamse milieuheffing, heeft immers een negatieve invloed op de fiscale positie van haar leden, wat op zijn beurt nadelig is voor het Belgische materialenbeleid en het voortbestaan en de verdere uitbouw van de afval- en recyclagesector. De acht andere verzoekende partijen zijn ondernemingen die afvalstoffen verwerken. Zij worden rechtstreeks en ongunstig geraakt door de bestreden bepaling aangezien zij onderworpen zijn aan de milieuheffing waarin artikel 45 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 23 december 2011 « betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen » (hierna : het decreet van 23 december 2011) voorziet.

A.2. De Vlaamse Regering doet gelden dat de verzoekende partijen niet doen blijken van het vereiste belang. Volgens haar toont de eerste verzoekende partij niet *in concreto* aan dat zij in het collectief belang handelt van al haar leden, en tonen de overige verzoekende partijen niet aan dat zij werkelijk nadeel ondervinden van de bestreden bepaling. Zij wijst erop dat de afschaffing van de compensatiemaatregel voordelig is voor sommige leden van de eerste verzoekende partij aangezien die maatregel afvalverwerking binnen het Vlaamse Gewest bevordert, en dat niet alle afvalverwerkers nadeel ondervinden van de afschaffing. De fiscale impact van de bestreden bepaling hangt namelijk af van de soort afvalstof die wordt verwerkt en van de plaats van verwerking.

### *Ten aanzien van het eerste middel*

A.3.1. De verzoekende partijen leiden een eerste middel af uit de schending, door artikel 35, 4<sup>o</sup>, van het Vlaamse programmadecreet van 16 december 2022 « bij de begroting 2023 », van artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, in samenhang gelezen met de artikelen 28, 29 en 30 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna : het VWEU).

A.3.2. De verzoekende partijen betogen in hoofdorde dat de bestreden bepaling het beginsel van de economische unie en de monetaire eenheid, het beginsel van de douane-unie en artikel 30 van het VWEU schendt, doordat de afschaffing van de mogelijkheid om het bedrag van een gelijksoortige buitenlandse of in een ander gewest betaalde milieuheffing in mindering te brengen, tot gevolg heeft dat de milieuheffing waarin het decreet van 23 december 2011 voorziet, moet worden gekwalificeerd als een verboden heffing met gelijke werking aan een in- of uitvoerrecht. Door de afschaffing van de compensatiemaatregel worden belastingplichtigen die afvalstoffen vervoeren en verwerken buiten de grenzen van het Vlaamse Gewest, immers zwaarder belast dan belastingplichtigen die binnen het Vlaamse Gewest blijven. De eerstgenoemde belastingplichtigen moeten zowel in het Vlaamse Gewest als in het buitenland of in een ander gewest een milieuheffing betalen, terwijl de laatstgenoemde belastingplichtigen uitsluitend de Vlaamse milieuheffing verschuldigd zijn.

Zij wijzen erop dat het Hof in het verleden reeds bij het arrest nr. 55/96 van 15 oktober 1996 (ECLI:BE:GHCC:1996:ARR.055) en het arrest nr. 34/97 van 12 juni 1997 (ECLI:BE:GHCC:1997:ARR.034) een Vlaamse milieuheffing met betrekking tot afvalstoffen heeft vernietigd omdat de heffing hoger was voor de verwerking buiten het Vlaamse Gewest en bijgevolg werd gekwalificeerd als een heffing met gelijke werking aan een in- of uitvoerrecht. Slechts nadat de decreetgever de tarieven had gelijkgeschakeld en de compensatiemaatregel had ingevoegd, heeft het Hof de milieuheffing bij het arrest nr. 51/98 van 20 mei 1998 (ECLI:BE:GHCC:1998:ARR.051) aanvaard.

A.3.3. In ondergeschikte orde voeren de verzoekende partijen aan dat de bestreden bepaling het vrije verkeer van goederen en diensten belemmert door belastingplichtigen te ontmoedigen om afvalstoffen buiten het Vlaamse Gewest te verwerken, terwijl die belemmering niet is verantwoord door dwingende eisen van algemeen belang die evenredig zijn met de nagestreefde doelstelling. Zij wijzen er vooreerst op dat zuiver economische doelstellingen, zoals de nood aan meer middelen, een belemmering van het vrije verkeer niet kunnen verantwoorden. Vervolgens doen zij gelden dat de afschaffing van de compensatiemaatregel niet bijdraagt tot het verzekeren van de leefbaarheid van de Vlaamse verwerkingscapaciteit en ook niet tot de creatie van een gelijk speelveld. De afschaffing van de compensatiemaatregel heeft net tot gevolg dat afbreuk wordt gedaan aan het gelijke speelveld aangezien belastingplichtigen die afval buiten het Vlaamse Gewest verwerken, worden benadeeld. Bovendien kan die afschaffing evenmin worden gerechtvaardigd vanuit milieuoverwegingen, aangezien zij niet bijdraagt tot de afbouw van de hoeveelheid restafval, het verbranden van afval niet als een milieuschadelijke maatregel wordt beschouwd en buitenlandse afvalverwerkingsinstallaties vaak milieuvriendelijker zijn. Minstens zijn minder ingrijpende alternatieven mogelijk. Tot slot merken zij op dat de belemmering in ieder geval niet verantwoord is aangezien zij een verschil in behandeling in het leven roept tussen belastingplichtigen die de gewestgrenzen overschrijden en belastingplichtigen die dat niet doen.

Eveneens in ondergeschikte orde werpen de verzoekende partijen op dat de bestreden bepaling artikel 110 van het VWEU schendt indien het Hof zou oordelen dat de milieuheffing een heffing is die valt onder het algemeen stelsel van binnenlandse belastingen. De afschaffing van de compensatiemaatregel is immers protectionistisch en doet een onrechtstreekse discriminatie ontstaan doordat afvalverwerkers worden ontmoedigd om afval te vervoeren buiten het Vlaamse Gewest.

A.4. De Vlaamse Regering is van oordeel dat het eerste middel niet gegrond is. Zij wijst allereerst erop dat de milieuheffing een binnenlandse belasting is in de zin van artikel 110 van het VWEU. Van een dergelijke binnenlandse belasting is sprake indien de heffing wordt toegepast op binnenlandse producten die op de binnenlandse markt worden verwerkt of verhandeld, en op producten die in dezelfde handelsfase ongewijzigd worden uitgevoerd, en indien het belastbaar feit voor beide categorieën van producten hetzelfde is. Daaraan is voldaan aangezien de heffing wordt toegepast op in het Vlaamse Gewest geproduceerde afvalstoffen en het belastbaar feit steeds de verwerking van die afvalstoffen is ongeacht waar de verwerking gebeurt.

Vervolgens doet de Vlaamse Regering gelden dat de milieuheffing de toets aan artikel 110, eerste lid, van het VWEU doorstaat aangezien ze niet discriminatoir is. Het Vlaamse Gewest belast, ook zonder compensatiemaatregel, de verwerking van afvalstoffen buiten het Vlaamse Gewest niet meer dan de verwerking van die afvalstoffen binnen het Vlaamse Gewest. Het tweede lid van artikel 110 van het VWEU is volgens haar dan weer niet van toepassing daar de milieuheffing een heffing op gelijksoortige producten is.

Tot slot merkt de Vlaamse Regering op dat wat afvalstoffen betreft, het beginsel van het vrije verkeer sterk wordt beperkt door het beginsel van zelfvoorziening en nabijheid. Afvalstoffen moeten worden verwijderd zo dicht mogelijk bij de plaats waar zij worden geproduceerd. De afschaffing van de aftrekgeregeling draagt daartoe bij aangezien zo wordt vermeden dat de meest nabije verwerkingsinstallaties niet worden benut.

– B –

*Ten aanzien van de bestreden bepaling en de context ervan*

B.1.1. De verzoekende partijen vorderen de vernietiging van artikel 35, 4<sup>o</sup>, van het Vlaamse programmadecreet van 16 december 2022 « bij de begroting 2023 » (hierna : het programmadecreet van 16 december 2022), dat bepaalt :

« In artikel 46 van het decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materialenkringlopen en afvalstoffen, laatst gewijzigd bij het decreet van 23 december 2011, worden de volgende wijzigingen aangebracht :

[...]

4<sup>o</sup> in paragraaf 1, 19<sup>o</sup>, wordt de tweede zin geschrapt;

[...] ».

B.1.2. Artikel 46, § 1, eerste lid, 19<sup>o</sup>, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 23 december 2011 « betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen » (hierna : het decreet van 23 december 2011), dat door de bestreden bepaling wordt gewijzigd, maakt deel uit van afdeling 2 (« Milieuheffingen ») van hoofdstuk 5 (« Milieubijdragen, milieuheffingen en retributies ») van dat decreet. Het bepaalt hoe het bedrag van de milieuheffing moet worden vastgesteld voor de afvalstoffen geproduceerd in het Vlaamse Gewest die worden overgebracht met het oog op het verwerken ervan in een daartoe vergunde inrichting buiten het Vlaamse Gewest.

Vóór de wijziging ervan door de bestreden bepaling, bepaalde artikel 46, § 1, eerste lid, 19<sup>o</sup>, van het decreet van 23 december 2011 :

« Het bedrag van de milieuheffing wordt, afhankelijk van de soort afvalstof en de soort verwerkingswijze, als volgt vastgesteld :

[...]

19<sup>o</sup> voor de afvalstoffen geproduceerd in het Vlaamse Gewest die worden overgebracht met het oog op het verwerken ervan in een daartoe vergunde inrichting buiten het Vlaamse Gewest : de bedragen vermeld in punt 1<sup>o</sup> tot en met 18<sup>o</sup>, die worden bepaald door de toegepaste verwerkingswijze. Indien een gelijksoortige milieuheffing van toepassing is in het gewest of land waar de bedoelde afvalstoffen worden verwerkt, wordt het bedrag van de heffing

verminderd met het bedrag van de voormelde gelijksoortige milieuheffing zonder dat dit evenwel tot lager dan nul kan worden herleid ».

De bestreden bepaling heeft, door de tweede zin van die bepaling te schrappen, de mogelijkheid om een gelijksoortige milieuheffing die van toepassing is in het gewest of land waar de afvalstoffen worden verwerkt, in mindering te brengen van de Vlaamse milieuheffing, afgeschaft. Het bedrag van de heffing op de afvalstoffen geproduceerd in het Vlaamse Gewest die worden overgebracht met het oog op het verwerken ervan in een daartoe vergunde inrichting buiten het Vlaamse Gewest, wordt thans uitsluitend bepaald overeenkomstig de regels die gelden indien de verwerking plaatsvindt binnen het Vlaamse Gewest.

Die regels zijn opgenomen in artikel 46, § 1, eerste lid, 1° tot en met 18°, van het decreet van 23 december 2011, dat, in zijn huidige versie, bepaalt :

« § 1. Het bedrag van de milieuheffing wordt, afhankelijk van de soort afvalstof en de soort verwerkingwijze, als volgt vastgesteld :

1° voor het verbranden van afvalstoffen als de afvalverbranding niet gedekt is door een omgevings- of exploitatievergunning overeenkomstig de geldende wetgeving : 150 euro per ton x K waarbij :

K = 4 voor gevaarlijke afvalstoffen;  
K = 1 voor niet-gevaarlijke afvalstoffen;  
Daarbij geldt een minimum van 250 euro;

2° voor het achterlaten van afvalstoffen in strijd met de voorschriften van dit decreet of de uitvoeringsbesluiten ervan zoals bedoeld in artikel 12 paragraaf 1 of het opslaan van afvalstoffen als de opslag niet gedekt is door een omgevingsvergunning overeenkomstig de geldende wetgeving : 25 euro per ton per kwartaal x K x D1/D2 waarbij :

K = 4 voor gevaarlijke afvalstoffen;  
K = 1 voor andere niet-gevaarlijke afvalstoffen;  
K = 0,5 voor inerte afvalstoffen;  
D1 = het aantal dagen dat het afval zonder vergunning wordt opgeslagen;  
D2 = het totaal aantal dagen in het betreffende kwartaal;

3° voor het storten op een daartoe vergunde stortplaats van brandbare afvalstoffen : 75 euro per ton. Vanaf 1 juli 2016 geldt een tarief van 100 euro per ton;

4° voor het storten van huishoudelijke afvalstoffen die niet konden worden verwerkt in een inrichting vergund voor het verwerken van huishoudelijke afvalstoffen, aangezien de exploitant zijn inrichting op vrijwillige basis tijdelijk en buiten de normale onderhoudsperiodes buiten dienst heeft gesteld omdat hij niet kan voldoen aan de opgelegde vergunningsvoorwaarden : 20 euro per ton. Die afwijking geldt voor elke inrichting slechts

gedurende een periode van achttien maanden te rekenen vanaf de eerste dag van de maand waarin de inrichting op vrijwillige basis werd gesloten;

5° voor het storten op een daartoe vergunde stortplaats van niet-brandbare afvalstoffen : 40 euro per ton. Vanaf 1 juli 2016 geldt een tarief van 55 euro per ton;

6° a) voor het storten op een daartoe vergunde stortplaats van procesresidu's die vrijkomen bij een nat reinigingsproces en afkomstig van bedrijven die grond, rioolkolkenlib, zeefzand, veegvuil en vergelijkbare zandhoudende afvalstoffen in een daartoe vergunde inrichting fysicochemisch reinigen met het oog op het herwinnen van zand en granulaten als nieuwe grondstof : 2 euro per ton. De hoeveelheid te storten procesresidu's moet kleiner zijn dan 40 gewichtsprocent op droge stof basis. Dit percentage moet beschouwd worden als een maximum van 40 % op droge stof basis per gereinigde partij, tenzij OVAM op verzoek van de exploitant toestemming verleent om voor een bepaalde partij van het gewichtspercentage af te wijken; Vanaf 1 januari 2019 geldt een tarief van 0 euro per ton.

b) Voor het storten op een daartoe vergunde stortplaats van afvalstoffen van bodemsaneringsoperaties, niet reinigbare grond en van residu's andere dan bedoeld in artikel 46, § 1, 6°, a), van het reinigen van grond, rioolkolkenlib, zeefzand, veegvuil en vergelijkbare zandhoudende afvalstoffen, waarbij overeenkomstig het advies van de OVAM andere sanerings- of verwerkingswijzen dan uitgraven en/of storten onredelijk hoge kosten met zich meebrengen of onmogelijk zijn : 2 euro per ton. Vanaf 1 januari 2019 geldt een tarief van 0 euro per ton. In afwijking hiervan geldt het heffingstarief van 0 euro per ton voor het storten op een daartoe vergunde stortplaats van afvalstoffen afkomstig van door de OVAM goedgekeurde bodemsaneringswerken, al dan niet in het kader van een overeengekomen convenant, waarvoor uiterlijk op 31 december 2012 door de OVAM een verklaring is afgeleverd dat het nultarief van toepassing is.

In afwijking hiervan geldt het heffingstarief van 0 euro per ton voor het storten op een daartoe vergunde stortplaats van afvalstoffen afkomstig van door de OVAM goedgekeurde Enhanced Landfill Mining-projecten die voldoen aan de volgende voorwaarden :

- het ELFM-project betreft een stortplaats;
- de afgraving en herontwikkeling is opgenomen in een bodemsaneringsproject of levert een grondstoffen-, energie- of ruimtewinst op.

c) vanaf 1 juli 2016 : 15 euro per ton voor het storten op een daarvoor vergunde stortplaats van zandachtige niet-recycleerbare procesresidu's afkomstig van PST-installaties waarbij overeenkomstig het advies van de OVAM andere verwerkingswijzen dan storten onredelijk hoge kosten met zich meebrengen of onmogelijk zijn;

7° voor het storten op een daartoe vergunde stortplaats van residu's afkomstig van de verwerking van rioolkolkenlib in daartoe vergunde inrichtingen : 3 euro per ton; Dit tarief geldt tot en met het vierde kwartaal van 2017;

8° voor het storten op een daartoe vergunde stortplaats van slibresidu's afkomstig van de reiniging van zeefzand in daartoe vergunde bedrijven : 3 euro per ton; Dit tarief geldt tot en met het vierde kwartaal van 2017;

9° voor het storten op een daartoe vergunde stortplaats van geïmmobiliseerde niet-brandbare afvalstoffen afkomstig van daartoe vergunde bedrijven, op voorwaarde dat de immobilisatie noodzakelijk is om te voldoen aan de vergunningsvoorwaarden van de stortplaats : 23 euro per ton. Vanaf 1 juli 2016 geldt een tarief van 30 euro per ton. Ook in geval van export naar een ander gewest of lidstaat geldt het tarief slechts voor niet-brandbare afvalstoffen waarvoor wordt aangetoond dat de immobilisatie noodzakelijk is om te voldoen aan de in het Vlaamse Gewest geldende voorwaarden voor het storten van de betreffende afvalstoffen;

10° voor het storten op een daartoe vergunde stortplaats van ijzeroxide afvalstoffen van de zinkproductie bekend onder de naam jarosiet en goethiet : 5 euro per ton;

11° voor het storten op een daartoe vergunde stortplaats van gips of calciumchloride afvalstoffen van de productie van fosforzuur en van metallurgische processen : 1 euro per ton; Voor de aanslagjaren 2013 en 2015 geldt dit tarief ook voor het storten op een daartoe vergunde stortplaats van selectief ingezameld gipsafval, afkomstig van bedrijven die selectief ingezameld gipsafval verwerken tot grondstof voor de productie van nieuwe gipsproducten, dat overeenkomstig het advies van de OVAM niet gerecycleerd kan worden. Vanaf 1 januari 2019 geldt dit tarief ook voor het storten op een daartoe vergunde stortplaats van gipshoudend slib van de productie van calciumchloride en van loodslakken van metallurgische processen. Vanaf 1 juli 2016 tot en met 2027 geldt dit tarief ook voor niet-recycleerbare residu's van selectief ingezameld gipsafval, afkomstig van bedrijven die selectief ingezameld gipsafval verwerken tot grondstof voor de productie van nieuwe gipsproducten. Dit tarief geldt voor een hoeveelheid die voor 2016 15 % en voor vanaf 2017 tot en met 2027 10 % bedraagt van de hoeveelheid selectief ingezameld gipsafval dat bij betreffende bedrijven wordt aangevoerd;

12° voor het storten op een daartoe vergunde stortplaats van ertsresten van de productie van titaandioxidepigmenten volgens het chloorproces : 5 euro per ton;

13° voor het storten op een vergunde stortplaats van baggerspecie : 0,1 euro per ton;

14° voor het storten op een daartoe vergunde stortplaats van ruimingspecie : 0,1 euro per ton;

15° voor het storten op een daartoe vergunde stortplaats van inerte afvalstoffen en van slib van de productie van drinkwater : 11 euro per ton;

16° voor het verbranden van huishoudelijke afvalstoffen, voorbehandelde huishoudelijke afvalstoffen, medisch afval, riool waterzuiveringsslib en ander industrieel slib in een daartoe vergunde installatie : 7 euro per ton;

16°/1 voor het verbranden van bedrijfsafvalstoffen andere dan bedoeld in punt 16°, in een daartoe vergunde installatie : 25 euro per ton. Dit tarief geldt met ingang van 1 januari 2022;

17° voor het meeverbranden van huishoudelijke afvalstoffen, voorbehandelde huishoudelijke afvalstoffen, medisch afval, rioolwaterzuiverings-slib en ander industrieel slib in een daartoe vergunde installatie : 7 euro per ton;

17°/1 voor het meeverbranden van bedrijfsafvalstoffen andere dan bedoeld in punt 17° in een daartoe vergunde installatie : 25 euro per ton. Dit tarief geldt met ingang van 1 januari 2022;

18° voor het sorteren of voorbehandelen van afvalstoffen in een daartoe vergunde inrichting : de bedragen overeenkomstig punt 1° tot en met 17°, die worden bepaald door de op de niet-gerecycleerde of hergebruikte afvalstoffen toegepaste verwerkingswijze. Indien de verwerking van de niet-gerecycleerde of niet-hergebruikte afvalstoffen buiten het Vlaamse Gewest plaatsvindt, zijn de bepalingen van het hierna vermelde punt 19° van toepassing ».

B.1.3. De afschaffing van de aftrekregeling wordt in de memorie van toelichting als volgt toegelicht :

« Bij invoer van deze bepaling viseerde deze werkwijze, met het in mindering brengen van de heffing die van toepassing is in het land of gewest waar het afval wordt verwerkt, in de eerste plaats de intergewestelijke overbrenging van afvalstoffen vanuit Vlaanderen naar Brussel en Wallonië. Dezelfde regeling bestaat ook vanuit Wallonië naar Vlaanderen (artikel 21 van het fiscaal decreet van 22 maart 2007 tot bevordering van afvalpreventie en -valorisatie in het Waalse Gewest).

In de praktijk wordt de regeling ook toegepast bij uitvoer naar Frankrijk (in mindering brengen van TGAP : Taxe générale sur les activités polluantes) en Nederland (in mindering brengen van de Nederlandse afvalstoffenbelasting). Frankrijk en Nederland zijn momenteel de enige omgevende lidstaten die een gelijksoortige heffing hebben.

Ook Nederland heeft voor bepaalde afvalstoffen een uitvoerheffing, echter zonder de mogelijkheid om de gelijksoortige heffing die bijvoorbeeld in Vlaanderen van toepassing is in mindering te brengen van de in Nederland te betalen afvalstoffenbelasting. Voor die uitvoer moet zowel in Nederland als in Vlaanderen de volle heffing worden betaald.

Met de aftrekregeling wordt met Vlaamse middelen een gelijk speelveld ondersteund voor de verwerking van afvalstoffen buiten Vlaanderen in vergelijking met de verwerking van dezelfde afvalstoffen in Vlaanderen. Op dezelfde wijze kan een gelijk speelveld worden gerealiseerd door op plaats van bestemming de verwerking van ingevoerd afval van heffing vrij te stellen.

[...]

Wat betreft de capaciteit voor het verbranden van afval heeft Vlaanderen de afgelopen jaren een strikte capaciteitsplanning aangehouden om te voorkomen dat de verbranding van afval al te zeer zou worden gefaciliteerd. Er is in Vlaanderen een beperkt overaanbod aan afval dat noodzaakt om een gedeelte uit te voeren, meer bepaald ongeveer 10 à 15 % van het totale aanbod brandbaar afval (in 2021 237.966 ton ten opzichte van een totaal aanbod van 2.168.213 ton).



In tegenstelling tot Vlaanderen heeft Nederland een overcapaciteit voor het verbranden van afvalstoffen. Aangezien de vaste kosten voor die verbrandingsovens hoe dan ook wel blijven lopen, en deze ovens ook vasthangen aan de contracten inzake energielevering, wil Nederland die ovens sowieso vullen, en biedt zij verbranding aan aan tarieven die de reële kost zelfs niet dekken.

Er wordt dus een ongelijk speelveld gecreëerd, en het wordt voor Vlaamse verwerkers almaar moeilijker om nog aanvoer van afval te kunnen verzekeren.

Ook worden er dus hoe langer hoe minder milieuheffingen betaald in Vlaanderen, aangezien er in Nederland een ‘ gelijksoortige milieuheffing ’ bestaat (in 2022 33,58 euro/ton), die in mindering gebracht wordt van de heffing die in Vlaanderen wordt opgelegd bij de uitvoer van Vlaams afval.

Zo is vanaf 2020 en vooral in 2021 de uitvoer van betreffend afval met meer dan 50 % toegenomen (van 90.872 ton in 2019 naar 114.253 ton in 2020 en 148.739 ton in 2021) » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2022-2023, nr. 1466/1, pp. 31-32).

Dezelfde memorie van toelichting vermeldt :

« Het schrappen van de aftrekregeling viseert nagenoeg uitsluitend de uitvoer van afvalstoffen voor het (mee)verbranden ervan. Deze wijziging beoogt in de eerste plaats het verzekeren van de economische leefbaarheid van de Vlaamse verwerkingscapaciteit waar ze in competitie is met niet in Vlaanderen gelegen verwerkingscapaciteit en waar ze door die aftrekregeling momenteel wordt benadeeld. Die situatie heeft de afgelopen maanden ook al geleid tot onderbenutting van de Vlaamse verwerkingscapaciteit.

Voor storten heeft het schrappen van de aftrekregeling geen invloed aangezien de uitvoer voor storten (buiten België) niet wordt toegestaan (principe van zelfvoorziening). Rechtstreeks storten van Vlaamse afvalstoffen in Wallonië is ook niet toegestaan zonder voorafgaande derogatie van de Waalse overheid (die in de praktijk in de regel ook niet wordt toegestaan).

De uitvoer van afvalstoffen voor het meeverbranden ervan betreft afvalstoffen die zowel met het oog op het beperken van de milieu-impact (zo kort mogelijke transportafstand) als beleidsmatig (bewaken van zelfvoorziening en de rendabiliteit van de Vlaamse verwerkingscapaciteit) bij voorkeur in de meest nabije installatie moeten worden verwerkt. De huidige aftrekregeling faciliteert dus uitvoer die we beleidsmatig zo weinig mogelijk willen. Het schrappen van de aftrekregeling vormt daarbij ook een administratieve vereenvoudiging » (*ibid.*, p. 33).

B.1.4. Voor de bedragen die bedoeld zijn in artikel 46, § 1, eerste lid, 19°, van het decreet van 23 december 2011, is de milieuheffing verschuldigd « op het tijdstip dat de afvalstoffen geproduceerd in het Vlaamse Gewest worden overgebracht met het oog op het verwerken ervan buiten het Vlaamse Gewest ». Voor de verwerkingen die op het grondgebied van het Vlaamse

Gewest plaatsvinden, is zij verschuldigd « op het tijdstip dat de afvalstoffen worden verwerkt in de inrichtingen, vermeld in artikel 46, § 1, eerste lid, 1° tot en met 18°, en § 2, eerste lid » (artikel 47, eerste lid, van het decreet van 23 december 2011).

De heffingsplichtigen zijn krachtens artikel 45, eerste lid, van het decreet van 23 december 2011 « de exploitanten van de vergunningsplichtige inrichtingen, vermeld in artikel 46, § 1, eerste lid, 1° tot en met 18°, en § 2, eerste lid, alsook de ondernemingen en inrichtingen die op beroepsmatige basis afvalstoffen inzamelen of vervoeren en afvalstoffenhandelaars of -makelaars met het oog op verwerking ervan buiten het Vlaamse Gewest, vermeld in artikel 46, § 1, eerste lid, 19° ».

### *Ten aanzien van het belang*

B.2.1. De Vlaamse Regering betwist het belang van de verzoekende partijen.

B.2.2. De Grondwet en de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof vereisen dat elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die een beroep tot vernietiging instelt, doet blijken van een belang. Van het vereiste belang doen slechts blijken de personen wier situatie door de bestreden norm rechtstreeks en ongunstig zou kunnen worden geraakt; bijgevolg is de *actio popularis* niet toelaatbaar.

B.2.3. De tweede tot en met negende verzoekende partij zijn ondernemingen die actief zijn in de sector van de afvalverwerking. Zij hebben belang bij het aanvechten van een bepaling die de mogelijkheid afschaft om een gelijksoortige milieuheffing die van toepassing is in het gewest of land waar de afvalstoffen worden verwerkt, af te trekken van de Vlaamse milieuheffing waaraan zij onderworpen zijn.

Aangezien de tweede tot en met negende verzoekende partij doen blijken van een belang om in rechte te treden en aangezien hun beroep ontvankelijk is, dient het Hof niet te onderzoeken of het beroep dat ook is ten aanzien van de eerste verzoekende partij.

*Ten aanzien van de middelen**Wat betreft het eerste middel*

B.3. Het eerste middel is afgeleid uit de schending, door artikel 35, 4°, van het programmadecreet van 16 december 2022, van artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (hierna : de bijzondere wet van 8 augustus 1980), in samenhang gelezen met de artikelen 28, 29 en 30 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna : het VWEU). Volgens de verzoekende partij heeft de bestreden bepaling tot gevolg dat de milieuheffing waarin het decreet van 23 december 2011 voorziet, moet worden gekwalificeerd als een verboden heffing met gelijke werking aan een in- of uitvoerrecht. Minstens geeft ze aanleiding tot een ongerechtvaardigde belemmering van het vrije verkeer of een binnenlandse belasting die protectionistisch en discriminatoir is.

B.4. Artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalt :

« In economische aangelegenheden oefenen de Gewesten hun bevoegdheden uit met inachtneming van de beginselen van het vrije verkeer van personen, goederen, diensten en kapitalen en van de vrijheid van handel en nijverheid, alsook met inachtneming van het algemeen normatief kader van de economische unie en de monetaire eenheid, zoals vastgesteld door of krachtens de wet, en door of krachtens de internationale verdragen ».

B.5.1. De in het geding zijnde heffing doet zich niet voor als de vergoeding van een dienst die de overheid verleent ten voordele van de heffingsplichtige individueel beschouwd. Zij is dus geen retributie, maar een belasting.

B.5.2. De uitoefening door een gewest van zijn eigen fiscale bevoegdheid mag geen afbreuk doen aan de algehele staatsopvatting, zoals die tot uiting komt in de opeenvolgende staatsvormingen en in de respectieve bijzondere en gewone wetten tot bepaling van de onderscheiden bevoegdheden van de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten.

Uit het geheel van die bepalingen, inzonderheid uit artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 - ingevoegd bij artikel 4, § 8, van de bijzondere wet van 8 augustus 1988 tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der

instellingen -, en uit artikel 49, § 6, derde lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten blijkt dat het Belgische staatsbestel berust op een economische en monetaire unie, die wordt gekenmerkt door een geïntegreerde markt en door de eenheid van de munt.

Hoewel artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 past in het kader van de toewijzing van bevoegdheden aan de gewesten wat de economie betreft, geldt die bepaling als de uiting van de wil van de bijzondere wetgever om een eenvormige basisregeling van de organisatie van de economie in een geïntegreerde markt te handhaven.

Het bestaan van een economische unie impliceert in de eerste plaats het vrije verkeer van goederen en productiefactoren tussen de deelgebieden van de Staat. Wat het goederenverkeer betreft, zijn de maatregelen die autonoom door de deelgebieden van de unie - *in casu* de gewesten - worden vastgesteld en het vrije verkeer belemmeren, niet bestaanbaar met een economische unie. Dit geldt noodzakelijkerwijs voor alle interne douanerechten en alle heffingen van gelijke werking.

B.5.3. Voor een definitie van het begrip heffing van gelijke werking als een douanerecht kan *mutatis mutandis* verwezen worden naar de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie. Volgens het Hof van Justitie « vormt elke eenzijdig opgelegde geldelijke last, hoe gering ook, ongeacht de benaming en de structuur ervan, die op goederen drukt op grond van het feit dat zij de grens overschrijden, en geen douanerecht in eigenlijke zin is, een heffing van gelijke werking als een douanerecht. Daarentegen vallen geldelijke lasten die voortvloeien uit een algemeen systeem van binnenlandse belastingen waardoor categorieën van producten volgens dezelfde objectieve criteria stelselmatig worden getroffen, ongeacht de oorsprong of de bestemming ervan, onder artikel 110 VWEU, dat discriminerende binnenlandse belastingen verbiedt » (HvJ, 6 december 2018, C-305/17, *FENS*, ECLI:EU:C:2018:986, punt 29).

Over het onderscheid tussen een heffing van gelijke werking en een algemene binnenlandse belasting heeft het Hof van Justitie voorts geoordeeld dat « het wezenlijke kenmerk waardoor een heffing van gelijke werking zich van een algemene binnenlandse belasting onderscheidt, erin is gelegen dat bedoelde heffing uitsluitend het product dat de grens overschrijdt als zodanig treft, terwijl een binnenlandse belasting zowel in- en uitgevoerde als nationale producten treft » en dat een « fiscale last, wil hij deel uitmaken van een algemeen stelsel van ‘ binnenlandse

belastingen ' in de zin van artikel 110 VWEU, het nationale product en het identieke uitgevoerde product even zwaar en in dezelfde verhandelingsfase [moet] treffen en [...] ook het belastbare feit hetzelfde [moet] zijn » (*ibid.*, punten 37 en 40; zie ook HvJ, 2 oktober 2014, C-254/13, *Orgacom*, ECLI:EU:C:2014:2251, punten 28 en 29; 21 september 2000, C-441/98 en C-442/98, *Michailidis*, ECLI:EU:C:2000:479, punten 22 en 23).

B.6.1. De bestreden bepaling voert geen nieuwe heffing in, maar wijzigt artikel 46, § 1, eerste lid, 19°, van het decreet van 23 december 2011, dat het bedrag vaststelt van de heffing op afvalstoffen geproduceerd in het Vlaamse Gewest die worden overgebracht met het oog op het verwerken ervan in een daartoe vergunde inrichting buiten het Vlaamse Gewest.

B.6.2. Ten aanzien van een eerdere versie van die heffing, die werd geheven op het ophalen van afvalstoffen en niet op het overbrengen van die afvalstoffen naar een ander gewest of land, heeft het Hof bij zijn arrest nr. 51/98 van 20 mei 1998 (ECLI:BE:GHCC:1998:ARR.051) geoordeeld dat zij geen heffing van gelijke werking als een douanerecht uitmaakt :

« B.3.4. Te dezen moet worden opgemerkt dat het tarief van de heffing volgens de thans bestreden bepaling is vastgesteld op ' de bedragen vermeld sub 1° tot en met sub 37° overeenkomstig de toegepaste verwerkingswijze ' en dat het bedrag van de krachtens het Vlaamse decreet verschuldigde heffing wordt verminderd in zoverre in het gewest of land waar de bedoelde afvalstoffen worden verwerkt een gelijksoortige milieuheffing geldt. Anders dan bij de vorige bepalingen die door het Hof werden vernietigd wordt het ophalen van de afvalstoffen met het oog op het verwerken ervan buiten het Vlaamse Gewest niet zwaarder getroffen dan het verwerken van de afvalstoffen in dat Gewest.

De bestreden maatregel komt derhalve niet voor als een heffing met een werking gelijk aan die van een douanerecht; ze is dan ook niet in strijd met de douane-unie die inherent is aan de Belgische economische en monetaire unie.

B.3.5. Weliswaar is de betwiste belasting verschuldigd op het tijdstip van de ophaling van de afvalstoffen, terwijl het ophalen van afvalstoffen die in het Vlaamse Gewest worden verwerkt niet wordt belast.

De aangevochten bepalingen moeten evenwel worden gelezen in samenhang met andere bepalingen van het afvalstoffendecreet en inzonderheid met artikel 47, § 2, 1° tot 37°, dat de afvalstoffen die worden verwerkt in het Vlaamse Gewest onderwerpt aan de milieuheffing, al naar de wijze van verwerking, voor de bedragen waarnaar de bestreden bepaling verwijst.

Uit het feit dat de belastingplichtigen en het tijdstip waarop de heffing verschuldigd is niet dezelfde zijn, volgt niet dat de maatregel als een verboden belemmering van het vrije verkeer van afvalstoffen moet worden beschouwd.

Te dezen dwarsboomt de op fiscaal vlak neutrale behandeling het vrije verkeer van de afvalstoffen niet aangezien eenzelfde heffingstarief geldt ongeacht of de afval binnen of buiten het Vlaamse Gewest wordt verwerkt ».

B.6.3. Te dezen blijkt evenwel dat de huidige heffing, zoals die is ingesteld door artikel 46, § 1, eerste lid, 19°, van het decreet van 23 december 2011 en is gewijzigd door de bestreden bepaling, wel de kenmerken heeft van een heffing van gelijke werking als een douanerecht.

Vooreerst is die heffing gekoppeld aan het overschrijden van de territoriale grens van het Vlaamse Gewest. Het betreft namelijk een heffing op afvalstoffen geproduceerd in het Vlaamse Gewest die worden overgebracht met het oog op het verwerken ervan in een daartoe vergunde inrichting buiten het Vlaamse Gewest, die verschuldigd is door « de ondernemingen en inrichtingen die op beroepsmatige basis afvalstoffen inzamelen of vervoeren en afvalstoffenhandelaars of -makelaars met het oog op verwerking ervan buiten het Vlaamse Gewest, vermeld in artikel 46, § 1, eerste lid, 19° » (artikel 45, eerste lid, van het decreet van 23 december 2011), op het tijdstip dat de afvalstoffen geproduceerd in het Vlaamse Gewest worden overgebracht met het oog op het verwerken ervan buiten het Vlaamse Gewest (artikel 47, eerste lid, 2°, van het decreet van 23 december 2011).

Daarnaast ontmoedigt de huidige heffing de overbrenging van afvalstoffen buiten het Vlaamse Gewest, niettegenstaande het feit dat het tarief van de heffing is afgestemd op het tarief dat geldt indien de verwerking gebeurt in het Vlaamse Gewest. De afschaffing van de aftrekgeregeling door de bestreden bepaling heeft tot gevolg dat het vaak aanzienlijk duurder zal zijn om afvalstoffen geproduceerd in het Vlaamse Gewest te verwerken buiten het Vlaamse Gewest. De Vlaamse heffing blijft immers integraal verschuldigd zelfs als er een gelijksoortige heffing moet worden betaald na de overbrenging. Uit de in B.1.3 vermelde parlementaire voorbereiding blijkt overigens dat zulks de bedoeling van de bestreden bepaling is.

Tot slot kan de betrokken heffing, in tegenstelling tot hetgeen de Vlaamse Regering voorhoudt, hoe dan ook niet als een algemene binnenlandse belasting worden beschouwd door ze samen te lezen met de heffingen die krachtens artikel 46, § 1, eerste lid, 1° tot en met 18°, en § 2, van het decreet van 23 december 2011 verschuldigd zijn voor het verwerken van afvalstoffen in het Vlaamse Gewest. De heffingen spelen immers niet in dezelfde verhandelingsfase. De betrokken heffing is verschuldigd bij de overbrenging van de

afvalstoffen, terwijl de in artikel 46, § 1, eerste lid 1° tot en met 18°, en § 2, van het decreet van 23 december 2011 bedoelde heffingen verschuldigd zijn bij de verwerking van de afvalstoffen (artikel 47, eerste lid, 1°, van het decreet van 23 december 2011). Bovendien zijn de heffingsplichtigen evenmin dezelfde. Voor de heffingen uit artikel 46, § 1, eerste lid, 1° tot en met 18°, en § 2, van het decreet van 23 december 2011 zijn dat de « exploitanten van de vergunningsplichtige inrichtingen, vermeld in artikel 46, § 1, eerste lid, 1° tot en met 18°, en § 2, eerste lid » en niet « de ondernemingen en inrichtingen die op beroepsmatige basis afvalstoffen inzamelen of vervoeren en afvalstoffenhandelaars of -makelaars met het oog op verwerking ervan buiten het Vlaamse Gewest, vermeld in artikel 46, § 1, eerste lid, 19° » (artikel 45, eerste lid, van het decreet van 23 december 2011).

B.7. De bestreden bepaling vormt aldus een verboden belemmering van het vrije verkeer die afbreuk doet aan de Belgische economische en monetaire unie.

Het eerste middel is gegrond.

B.8. Aangezien de andere middelen niet tot een ruimere vernietiging kunnen leiden, moeten zij niet worden onderzocht.

Om die redenen,

het Hof

vernietigt artikel 35, 4<sup>o</sup>, van het Vlaamse programmadecreet van 16 december 2022 « bij de begroting 2023 ».

Aldus gewezen in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 27 juni 2024.

De griffier,

De voorzitter,

Frank Meersschaut

Luc Lavrysen