

V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 2003-2004

4 maart 2004

ONTWERP VAN DECREET

houdende afschaffing van de forfaitaire afvalbelasting

INHOUD

	Blz.
Memorie van toelichting	3
Voorontwerp van decreet	7
Advies van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen	11
Advies van de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen	23
Advies van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur	39
Advies van de Raad van State	53
Ontwerp van decreet	67

MEMORIE VAN TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

1. Probleemstelling

Het Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen 2003-2007 streeft via de uitbouw van het economisch reguleringsinstrument ‘de vervuiler betaalt’ naar een doelgerichte invulling van het afvalbeleid richting preventie. Door te werken met gedifferentieerde tarieven, in combinatie met de principes van vaste en variabele kosten, zijn goede instrumenten voorhanden om dit reguleringsinstrument uit te bouwen.

Dit plan is op 18 december 2002 door de Vlaamse regering goedgekeurd. Actie 97 van dit plan stelt onder meer :

“In die optiek word eerst onderzocht op welke manier de forfaitaire huisvuilbelasting het best kan afgeschaft worden, om deze vervolgens af te schaffen, evenals het deel van de forfaitaire gemeentelijke milieuheffing waarin een forfaitaire afvalheffing of forfaitaire huisvuilbelasting is opgenomen.”

Hierbij moet evenwel worden toegezien dat de gemeenten deze inkomsten niet onder een verdoken vorm verhalen, zoals een verdoken forfaitaire belasting onder een andere naam, bijvoorbeeld een forfaitaire gezinsbelasting van hetzelfde bedrag. Ze mogen de afgeschafte forfaitaire afvalbelastingen vervangen door belastingen conform het principe “de vervuiler betaalt”. De toezichthoudende overheid moet toezien dat dit ecologisch criterium effectief wordt toegepast.

Dit decreet mag tevens niet leiden tot een verhoging van de inzamel- en verwerkingsprijzen. Er bestaat bij de burgers immers een psychologische tarifieringsdrempel tot dewelke ze bereid zijn te betalen zonder zich te wenden tot ontwijkgedrag.

In dit verband wordt een vork opgenomen waarbinnen de tarieven van de huisvuilzakken kunnen variëren. Het Uitvoeringsplan huishoudelijke afvalstoffen 2003-2007 vermeldt dat de tarieven van een standaard huisvuilrecipiënt (60 liter) bij voorkeur schommelen tussen 1 en 1,25 euro. Dit is louter indicatief. Door het opnemen van tarieven als vork wordt de harmonisering van de tarieven in de hand gewerkt en worden het afvaltoerisme en illegaal ontwijkgedrag ingeperkt. De minimum en maximum tarieven kunnen verankerd worden in het decreet of vastgesteld worden door Vlaamse Regering in de Uitvoeringsbesluiten.

Ook kan de afschaffing van deze forfaitaire belasting op gemeentelijk vlak niet leiden tot het instellen van dergelijke belastingen op provinciaal vlak. Nauwlettend toezicht door de bevoegde overheidsinstanties is noodzakelijk.

2. Bevoegdheid van de decreetgever

De heersende rechtspraak van het Arbitragehof gaat ervan uit dat de grondslag van de gemeentelijke en provinciale fiscale bevoegdheid verrat ligt in artikel 170, §§ 3 en 4 van de Gecoördineerde Grondwet (Arbitragehof nr. 47/88, 25 februari 1988 ; Arbitragehof nr. 64/98, 10 juni 1998). Deze paragrafen luiden als volgt :

“§ 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.”

De aangelegenheden bedoeld in artikel 170, § 3, tweede lid, en § 4, tweede lid zijn voorbehouden aan de federale wetgever. De gewesten kunnen terzake echter optreden op basis van de zgn. impliciete bevoegdheden, bedoeld in artikel 10 van de BWHI, indien dergelijke regeling noodzakelijk geacht wordt voor uitoefening van de bevoegdheden. Dit artikel luidt :

“De decreten kunnen rechtsbepalingen bevatten in aangelegenheden waarvoor de Raden niet bevoegd zijn, voor zover die bepalingen noodzakelijk zijn voor de uitoefening van hun bevoegdheid.”

Het Arbitragehof koppelt bovendien enkele randvoorwaarden aan zo’n optreden :

- in de eerste plaats moet deze beperking verbonden zijn aan de uitoefening van een gemeenschaps- of gewestbevoegdheid : er moet een duidelijke link zijn met de uitvoering van een ex-

clusieve bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaams Gewest (in juridische termen noemt dit "het accessoir zijn aan de uitoefening van een of andere materiële bevoegdheid) ;

- in de tweede plaats moet de betrokken aangelegenheid zich lenen tot een gedifferentieerde regeling en moet de impact van de betrokken bepalingen op die aangelegenheid marginaal zijn.

Aan deze twee randvoorwaarden is in deze voldaan.

In het leefmilieubeleid, zowel internationaal, op het niveau van de Europese Commissie, nationaal als gewestelijk speelt het principe "de vervuiler betaalt" een belangrijke rol. Voor de correcte invulling van dit principe op het vlak van het afvalstoffen- en leefmilieubeleid, is het noodzakelijk dat bestaande forfaitaire belastingen inzake afval afgeschaft worden en vervangen worden door een belasting die méér gebaseerd is op het principe "de vervuiler betaalt", zoniet is een correcte of volledige toepassing van dit principe niet mogelijk. Immers een forfaitaire belasting houdt geen enkele stimulans in om minder afval te produceren, of om afval te sorteren. Daarenboven is leefmilieu een duidelijke Vlaamse bevoegdheid. Voorts leent de aangelegenheid van de belastingsbevoegdheid van de lokale besturen zich tot een gedifferentieerde regeling. Tot slot is het verbod op het heffen van forfaitaire huisvuilbelastingen een vermindering van de gemeentelijke autonomie terzake. De weerslag van deze regeling op de door de federale wetgever gestelde regels inzake de beperking van de fiscale bevoegdheid van de lokale besturen is echter marginaal, gelet op de draagwijdte van de onderworpen machtiging voor het geheel van de provinciale en de gemeentelijke fiscaliteit.

De ratio achter het verbieden van forfaitaire huisvuilbelastingen is hoofdzakelijk dat deze strijdig zijn met het principe de "vervuiler betaalt".

Om het leefmilieubeleid uniform voor het hele Vlaamse Gewest te kunnen regelen moet de afschaffing van de forfaitaire huisvuilbelasting op het niveau van het Vlaamse Gewest geregeld worden.

3. Artikelsgewijze bespreking

Artikel 1

Dit artikel behoeft geen commentaar.

Artikel 2

Dit artikel voorziet een reeks definities.

Voor de definitie van het "beheer van afvalstoffen" wordt verwezen naar de volgende definities uit het decreet van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen :

- afvalstof : elke stof of elk voorwerp waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen ;
- beheer : de inzameling, het vervoer, de nuttige toepassing en verwijdering van afvalstoffen, met inbegrip van het toezicht op die handelingen en de nazorg voor de stortplaatsen na sluiting ;

De vermelding "ongeacht de wijze van inning" bij de definitie van forfaitaire belasting inzake afval dient als volgt te begrepen worden : er bestaan verschillende systemen met gedifferentieerde tarifiering om de kosten van afvalinzameling en –verwerking te vergoeden. Deze systemen variëren van het betalen voor huisvuilzakken (bij aankoop of via stickers), het betalen van een vast recht per aanbieding van het afvalrecipiënt tot systemen op basis van gewichtsregistratie waarbij men vooraf een provisie betaalt (waarvan het verschuldigde bedrag in mindering wordt gebracht) of waarbij men na facturatie betaalt.

Via de definitie van 'belastingsplichtigen' wordt de beoogde doelgroep verduidelijkt. Dit decreet viseert de afschaffing van de forfaitaire afvalbelastingen voor inwoners van het betrokken gemeentelijk of provinciaal bestuur die onderworpen zijn aan een personenbelasting of een aanvullende personenbelasting. Deze maatregel beoogt niet de forfaitaire afvalbelastingen van bedrijven, tweede verblijvers, enzovoort. De forfaitaire belasting kan wel blijven gelden voor de inwoners en de bedrijven die niet aan de personenbelasting zijn onderworpen.

Onder het principe "de vervuiler betaalt", wat een internationaal aanvaard begrip is, wordt in deze be-

doeld dat er een relatie moet zijn met de hoeveelheid afval die een belastingsplichtige produceert waarbij diegene die weinig produceert minder dient te betalen dan iemand die veel afval produceert. Bijvoorbeeld een belasting die een bedrag per eenheid (volume en/of gewicht) geproduceerd afval vaststelt, mits deze eenheid klein genoeg en relevant is, voldoet aan het principe de vervuiler betaalt, net als een belasting die een vermindering of vrijstelling voorziet voor burgers die bijvoorbeeld via een voorbeeldfunctie (compostmeesters edg.) een daling van de afvalberg veroorzaken.

Artikel 3

Dit artikel beoogt :

- a) de invoering van een verbod op nieuwe forfaitaire belastingen inzake afval. Dit met ingang vanaf 1 januari 2005 ;
- b) de invoering van een verbod om bestaande forfaitaire belastingen, zoals gedefinieerd in artikel 2, te vervangen door nieuwe forfaitaire belastingen. Dit is vooral bedoeld om te voorkomen dat zichtbare forfaitaire belastingen zouden vervangen worden door “opneming in” of verschuiving naar andere forfaitaire belastingen. Bovendien moet vermeden worden dat de prijzen van de afvalrecipiënten voor huisvuil sterk stijgen.

Het is dan ook aangewezen de minimum en maximum tarieven van afvalrecipiënt (60 liter) voor huisvuil vast te leggen.

- c) de vervanging van alle bestaande forfaitaire belastingen inzake afval door belastingen die gebaseerd zijn op de hoeveelheid geproduceerde afvalstoffen of de aanbieding of de lediging van een afvalrecipiënt.

Uiteraard dienen ook binnen- of bovengemeentelijke gedecentraliseerde besturen gerelateerd met de gemeentelijk of provinciale besturen (bv. binnengemeentelijke territoriale organen zoals bedoeld in artikel 41 van de Grondwet, intergemeentelijke samenwerkingsverbanden) meegenomen te worden in deze bepaling mochten zij de bevoegdheid hebben tot het vestigen van belastingen.

Artikel 4

Dit artikel beoogt de afschaffing van alle vóór 1 januari 2005 bestaande forfaitaire belastingen inzake afval (conform het Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen 2003-2007) en dit tegen 1 januari 2007.

De minister-president van de Vlaamse regering,

Bart SOMERS

*De Vlaamse minister van Binnenlandse
Aangelegenheden, Cultuur, Jeugd
en Ambtenarenzaken,*

Paul VAN GREMBERGEN

*De Vlaamse minister van Leefmilieu, Landbouw
en Ontwikkelingssamenwerking,*

Jef TAVERNIER

VOORONTWERP VAN DECREET

VOORONTWERP VAN DECREET

houdende afschaffing van de forfaitaire afvalbelasting

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Cultuur, Jeugd en Ambtenarenzaken en de Vlaamse minister van Leefmilieu, Landbouw en Ontwikkelingssamenwerking ;

Na beraadslaging,

BESLUIT :

De Vlaamse minister van Leefmilieu, Landbouw en Ontwikkelingssamenwerking is ermee belast , in naam van de Vlaamse regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt :

Artikel 1

Dit decreet regelt een gewestaangelegenheid.

Artikel 2

Voor de toepassing van dit decreet moet begrepen worden onder :

forfaitaire belasting : elke belasting, onder welke vorm ook, waarbij de grondslag van de aanslag forfaitair bepaald worden en/of het tarief bestaat uit een vast bedrag ;

forfaitaire belasting inzake afval : elke forfaitaire belasting ter financiering van het beheer van afvalstoffen zoals bedoeld in artikel 2,5° van het decreet van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen ;

belastingsplichtigen : die inwoners van het betrokken gemeentelijk of provinciaal bestuur die aan de personenbelasting onderworpen zijn ;

Bestaande belastingen : belastingen die bestaan in het betrokken gemeentelijk of provinciaal bestuur vóór 01.01.2005 ;

Nieuwe belastingen : belastingen die nog niet bestaan in het betrokken gemeentelijk of provinciaal bestuur vóór 01.01.2005.

Artikel 3

Met ingang van 1 januari 2005 mogen provinciale en gemeentelijke besturen geen nieuwe forfaitaire belastingen inzake afval in hoofde van belastingsplichtigen vestigen ;

Als ze bestaande forfaitaire belastingen inzake afval vervangen door andere belastingen dan dienen deze inkomensgerelateerd te zijn en te werken volgens het principe de vervuiler betaalt.

Artikel 4

Uiterlijk tegen 1 januari 2007 moeten provinciale en gemeentelijke besturen alle bestaande forfaitaire belastingen inzake afval in hoofde van belastingsplichtigen afschaffen.

Brussel,

De minister-president van de Vlaamse regering,

Bart SOMERS

De Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Cultuur, Jeugd en Ambtenarenzaken,

Paul VAN GREMBERGEN

De Vlaamse minister van Leefmilieu, Landbouw en Ontwikkelingssamenwerking,

Ludo SANNEN

ADVIES VAN DE SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD VAN VLAANDEREN



Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen

Brussel, 10 september 2003
50/AB/kv/brfAdvForfaitaireAfvalbelastingAan de heer SANNEN Ludo
Vlaams Minister van Leefmilieu, Landbouw &
Ontwikkelingssamenwerking
Emile Jacqmainlaan 20 - Alhambra

1000 BRUSSEL

Mijnheer de Minister,

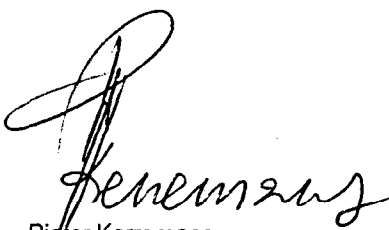
Op 23 juli 2003 heeft u de SERV om advies gevraagd over het voorontwerp van decreet houdende afschaffing van de forfaitaire afvalbelasting.

In het bijgevoegde advies, dat de raad vandaag goedkeurde, verwelkomt de SERV de afschaffing van de gemeentelijke en provinciale afvalbelastingen. Wel vindt de raad dat er in de plaats van de forfaitaire afvalbelastingen geen nieuwe inkomensgerelateerde afvalbelastingen mogen komen. Voorts blijft het volgens de SERV erg onduidelijk hoe de gemeenten in de toekomst hun gemeentelijke afvaluitgaven moeten financieren.

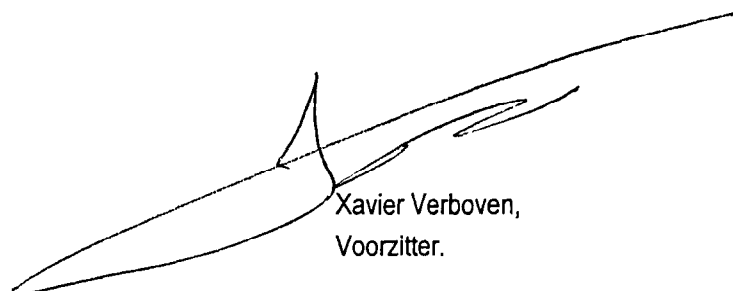
De raad vraagt daarom naar een goed onderbouwd voorschriftenkader dat lokale besturen verduidelijkt welke financieringsbronnen voor welke gemeentelijke afvaluitgaven in de toekomst mogelijk zijn. Ook meent de raad dat het voorontwerp van decreet aangepast moet worden zodat de belastingen ter vervanging van de afgeschafte forfaitaire belastingen inkomensgerelateerd zijn en/of werken volgens het principe de vervuiler betaalt.

Een volledige beschrijving van de bemerkingen van de SERV over het voorontwerp van decreet houdende afschaffing van de forfaitaire afvalbelasting vindt u in het bijgevoegde advies. De raad hoopt dat u met deze bemerkingen rekening kan houden.

Met de meeste hoogachting,



Pieter Kerremans,
Administrateur-generaal.



Xavier Verboven,
Voorzitter.

Sterk door overleg



Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen

Brussel, 10 september 2003
091003_Advies_afschaf_forf_afvalbelasting

Advies

Afschaffing forfaitaire afvalbelasting

Inhoud

Inhoud

1. Situering van de adviesvraag	16
2. Krachtlijnen van het advies	17
3. Algemene bemerkingen	18
3.1. De afschaffing van de forfaitaire afvalbelasting is wenselijk	18
3.2. De vervanging door bijkomende inkomensgerelateerde afvalbelastingen is niet aangewezen	18
3.3. Concrete regels inzake de (alternatieve) financiering van gemeentelijk afvalbeleid ontbreken	19
4. Aanbevelingen	19
4.1. Formuleer voor lokale besturen duidelijke en onderbouwde voorschriften inzake de financiering van het afvalbeheer	19
4.2. Zorg dat vervangende belastingen inkomensgerelateerd zijn en/of werken volgens het principe 'de vervuiler betaalt'	21
4.3. Motiveer de uitbreiding van 'huisvuilbelasting' naar 'afvalbelasting'	22
4.4. Intensiveer het toezicht op de gemeentelijke reglementering terzake	22
Referentielijst	22

1. Situering van de adviesvraag

Op 23 juli 2003 vroeg Vlaams minister van Leefmilieu, Landbouw en Ontwikkelingssamenwerking de SERV om advies over het voorontwerp van decreet houdende afschaffing van de forfaitaire afvalbelasting. Met dit voorontwerp wil de Vlaamse regering vanaf 1 januari 2007 alle forfaitaire belastingen inzake afval verbieden. Hiermee maakt de Vlaamse decreetgever van zijn bevoegdheid gebruik om de gemeentelijke en provinciale fiscale autonomie terzake te beperken. Meer concreet zou er vanaf 1 januari 2005 een verbod ingesteld worden op nieuwe forfaitaire belastingen inzake afval. Bestaande forfaitaire belastingen op afval moeten voor 1 januari 2007 afgeschaft worden en/of vervangen worden door belastingen die inkomensgerelateerd zijn en die werken volgens het principe de vervuiler betaalt.

Forfaitaire afvalbelastingen of milieubelastingen zijn één van de drie manieren die de gemeenten gebruiken om hun afvaluitgaven te financieren. De meeste gemeenten combineren momenteel deze forfaitaire belastingen met middelen uit de algemene gemeentebegroting en met retributies. Een voorbeeld van een retributie is de prijs die een gezin betaalt voor de aankoop van grijze of bruine zakken of voor het gebruik van het containerpark.

De motivatie voor de afschaffing van de forfaitaire afvalbelastingen is volgens de memorie van toelichting bij het voorontwerp van decreet tweevoudig. Ten eerste zijn forfaitaire afvalbelastingen niet conform met het principe 'de vervuiler betaalt'. Een forfaitaire belasting staat niet in verhouding tot de geproduceerde of aangeboden hoeveelheid afval en houdt dus geen stimulans in om minder afval te produceren of om afval te sorteren. Ten tweede zijn forfaitaire afvalbelastingen sociaal onrechtvaardig. Een forfaitaire afvalbelasting differentieert namelijk niet naar financiële draagkracht van de belastingplichtige.

De afschaffing van de forfaitaire afvalbelasting kadert in de uitvoering van actie 97 van het Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen 2003-2007. Deze actie, 'overleg rond en onderzoek naar mogelijkheid tot intergemeentelijke tarifiering' genoemd, wil de vaste kosten van het afvalbeheer verhalen volgens het principe van de inkomensgerelateerdheid. In die optiek moet volgens actie 97 'eerst worden onderzocht op welke manier de forfaitaire afvalheffing of forfaitaire huisvuilbelasting het best juridisch kan worden afgeschaft om deze vervolgens af te schaffen, evenals het deel van de forfaitaire gemeentelijke milieuheffing waarin een forfaitaire afvalheffing of forfaitaire huisvuilbelasting is opgenomen.' Daarnaast wil deze actie bekomen dat *variabele* kosten als volgt worden verhaald:

- 'Vermijdbare selectieve fracties moeten getarifeerd worden, mits rekening wordt gehouden met de kwaliteit van de selectief ingezamelde stromen en de prijszetting ten opzichte van het restafval;

- Voor huisvuil en grofvuil worden de volledige verwerkingskosten doorgerekend. Diftar is ook mogelijk voor huis-aan-huisinzameling van zowel de restfractie als selectieve fracties. Ook op het containerpark kunnen gedifferentieerde tarieven voor de verschillende afvalstromen en aangeboden hoeveelheden worden geheven.'

Ook actie 98, namelijk 'streven naar harmonisering van de manier van doorrekenen van de kosten aan de burger in de toepassing van het principe *de vervuiler betaalt*' van het Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen 2003-2007, stelt dat gemeenten hun variabele afvalkosten dienen door te rekenen volgens het principe 'de vervuiler betaalt' en de vaste kosten dienen te verhalen op de burger via hun inkomensgerelateerde belasting.

2. Krachtlijnen van het advies

De raad verwelkomt de afschaffing van de gemeentelijke en provinciale forfaitaire afvalbelastingen. Deze belastingen zijn namelijk géén toepassing van het principe 'de vervuiler betaalt' en houden geen rekening met sociale criteria. Wel vindt de raad dat in de plaats van de forfaitaire afvalbelastingen geen nieuwe inkomensgerelateerde afvalbelastingen mogen komen, zoals het voorontwerp van decreet lijkt mogelijk te maken. In het voorontwerp van decreet, de nota aan de Vlaamse regering en de memorie van toelichting blijft het overigens erg onduidelijk hoe de gemeenten na de afschaffing van de forfaitaire afvalbelastingen hun gemeentelijke afvaluitgaven moeten financieren.

De raad vindt het daarom essentieel dat de Vlaamse regering een goed onderbouwd voorschriftenkader maakt, dat lokale besturen verduidelijkt welke financieringsbronnen voor welke gemeentelijke afvaluitgaven in de toekomst mogelijk zijn. Dit voorschriftenkader moet volgens de raad stellen dat *niet-toewijsbare* gemeentelijke afvaluitgaven gefinancierd moeten worden uit de algemene middelen van de gemeenten en dat hiervoor aangesloten moet worden bij de reeds bestaande gemeentelijke inkomensgerelateerde belastingen. De *toewijsbare* gemeentelijke afvaluitgaven moet daarentegen via retributies verhaald worden op de veroorzakers volgens het principe *de vervuiler betaalt*, rekening houdend met het feit dat het gaat om een dienst van algemeen belang die tegen een aanvaardbare prijs gegarandeerd moet worden én rekening houdend met een aantal uitzonderingsgronden. Het voorschriftenkader moet terzake de nodige richtlijnen omvatten. Het is volgens de raad dan ook niet gewenst dat de belastingen ter vervanging van de afgeschafte forfaitaire belastingen inkomensgerelateerd zijn EN werken volgens het principe *de vervuiler betaalt*, zoals het voorontwerp van decreet vereist. De Vlaamse regering moet het voorontwerp van decreet dan ook aanpassen zodat de vervangende belastingen inkomensgerelateerd zijn EN/OF werken volgens het principe *de vervuiler*

betaalt. Tot slot vraagt de raad aandacht voor het toezicht op de naleving door de gemeenten van het gevraagde voorschriftenkader.

3. Algemene bemerkingen

3.1. De afschaffing van de forfaitaire afvalbelasting is wenselijk

De raad verwelkomt de afschaffing van de forfaitaire afvalbelasting. Reeds vroeger heeft de raad gesteld niet akkoord te kunnen gaan met de bestaande praktijk van de financiering van niet-toewijsbare gemeentelijke afvaluitgaven via een algemene huisvuilbelasting of een algemene milieubelasting¹. Deze praktijk hield bijvoorbeeld in dat de gemeente elk gezin een vast bedrag aanrekende in de vorm van een afval- of milieubelasting voor de financiering van de uitgaven voor de gemeentelijke milieudienst. Dergelijke heffingen vertonen vanuit milieuoogpunt immers volgens de raad geen enkele band met het beginsel 'de vervuiler betaalt' als veroorzakingsprincipe en houden vanuit belastingtechnisch oogpunt geen rekening met sociale criteria, zoals bijvoorbeeld het draagkrachtbeginsel². De raad gaat dan ook akkoord met de afschaffing van de forfaitaire afvalbelastingen.

3.2. De vervanging door bijkomende inkomensgerelateerde afvalbelastingen is niet aangewezen

Na de afschaffing van de forfaitaire afvalbelastingen zijn volgens de raad geen bijkomende inkomensgerelateerde afvalbelastingen nodig, noch wenselijk³. Art. 3 van het voorontwerp van decreet stelt dat provinciale en gemeentelijke besturen bestaande forfaitaire belastingen inzake afval kunnen vervangen door andere belastingen, op voorwaarde dat deze inkomensgerelateerd zijn en werken volgens het principe de vervuiler betaalt. De raad dringt er echter op aan dat geen bijkomende inkomensgerelateerde afvalbelastingen worden ingevoerd bij de vervanging van de bestaande forfaitaire belastingen. De raad heeft namelijk de grootste twijfels bij de praktische, administratieve, institutionele en juridische haalbaarheid daarvan. Bovendien bestaan er op gemeentelijk vlak al inkomensgerelateerde belastingen, in de vorm van gemeentelijk opcentiemen op de personenbelasting en de onroerende voorheffing.

¹ O.a. het SERV-advies van 2 oktober 2002 over het Ontwerp Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen 2003-2007.

² Het draagkrachtbeginsel stelt dat iemand moet bijdragen tot de dekking van de overheidsuitgaven in verhouding tot zijn draagkracht of betaalkracht.

³ Cf. SERV-advies van 2 oktober 2002.

3.3. Concrete regels inzake de (alternatieve) financiering van gemeentelijk afvalbeleid ontbreken

Het voorontwerp van decreet blijft over de financiering van de gemeentelijke afvaluitgaven na de afschaffing van de forfaitaire afvalbelasting erg vaag. Art. 3 stelt enkel dat de forfaitaire afvalbelastingen vervangen kunnen worden door andere belastingen indien deze inkomensgerelateerd zijn én werken volgens het principe de vervuiler betaalt (cf. supra). Verwijzend naar het Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen 2003-2007, stellen de memorie van toelichting en de nota aan de Vlaamse regering daarentegen dat enkel de vaste kosten via het principe van de inkomensgerelateerdheid verhaald moeten worden. Variabele kosten zouden volgens het principe 'de vervuiler betaalt' gefinancierd moeten worden. Overigens is het onderscheid dat hierbij voor het gemeentelijk afvalbeleid gemaakt wordt tussen vaste en variabele kosten niet analoog met de bepalingen in het Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen 2003-2007 over de financiering van het gewestelijke afvalbeleid. Daarbij is er sprake van toewijsbare en niet-toewijsbare kosten. Reeds is zijn advies van 2 oktober 2002 heeft de raad aangedrongen op een duidelijkere categorisering van kosten van het gemeentelijk afvalbeleid en op consistentie terzake tussen het gemeentelijke en het gewestelijke niveau.

Gemeenten hebben dus nog steeds geen duidelijke voorschriften over hoe ze hun afvalbeleid moeten financieren. Dergelijke regels zijn volgens de raad nochtans zinvol om het gemeentelijk beleid terzake te stroomlijnen. De raad wijst er evenwel op dat dit streven naar uniformering niet betekent dat in alle Vlaamse gemeenten identieke tarieven moeten gelden, maar wel dat alle gemeenten dezelfde kostensoorten, berekend met dezelfde kostprijsberekenningsmethoden, via dezelfde bronnen financieren⁴.

4. Aanbevelingen

4.1. Formuleer voor lokale besturen duidelijke en onderbouwde voorschriften inzake de financiering van het afvalbeheer

De raad vraagt naar een overzichtelijk en wetenschappelijk onderbouwd voorschriftenkader dat lokale besturen oplegt en uitlegt welke uitgaven zij met retributies moeten financieren en welke uitgaven met algemene middelen⁵. De bijhorende memorie van toelichting of aanbevelingen vanuit de OVAM volstaan hiervoor volgens de raad niet (cf. supra). Een dergelijk dwin-

⁴ Zie hierover SERV-advies van 2 oktober 2002.

⁵ Cf. SERV-advies van 2 oktober 2002.

gend kader moet meer eenvormigheid brengen in de wijze waarop provincies en gemeenten het afvalbeheer financieren. Dit streven naar harmonisering past trouwens in actie 98 van het Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen.

De SERV vindt terzake dat dit voorschriftenkader een onderscheid moet maken tussen toewijsbare en niet-toewijsbare uitgaven.

- *Niet-toewijsbare* afvaluitgaven moeten via de gemeentelijke algemene middelen gefinancierd worden. Aansluitend bij de bovenstaande bemerking dat bijkomende inkomensgerelateerde afvalbelastingen niet wenselijk zijn (cf. deel 3.2), vraagt de raad om de niet-toewijsbare gemeentelijke afvaluitgaven te financieren via de bestaande algemene financieringsbronnen van de lokale besturen (cf. SERV-advies van 2 oktober 2002).
- Voor *toewijsbare* afvaluitgaven zijn retributies de meest aangewezen financieringsbron. Retributies zijn bijdragen die de burgers of bedrijven betalen in ruil voor een aanwijsbare tegenprestatie vanwege de overheid. Een voorbeeld zijn de verkoopprijzen van de grijze of bruine zak. Dergelijke retributies hebben het voordeel dat ze de kosten van de afvalophaling en –verwerking toerekenen aan wie ze veroorzaakt. Ze zijn dus conform het principe 'de vervuiler betaalt'. Bovendien maken ze een onderscheid tussen intensieve gebruikers en minder intensieve gebruikers van deze overheidsdienst: degene die meer restafval produceert, zal bijvoorbeeld meer grijze of bruine zakken moeten aankopen. De prijs van de afvalzak heeft dan ook een belangrijke signaalfunctie: het wijst erop dat overheidsdiensten niet gratis zijn en het rantsoeneert. Wel merkt de raad op dat in dit kader niet vergeten mag worden dat afvalophaling en –verwerking het karakter hebben van een dienst van algemeen belang die tegen een aanvaardbare prijs door de overheid moet worden geleverd. Desnoods moeten volgens de raad dan ook algemene middelen worden aangesproken om bij de financiering van deze dienst bij te springen.

Het gevraagde voorschriftenkader moet eveneens vastleggen wat het principe 'de vervuiler betaalt' precies inhoudt. Dit principe wordt in het voorontwerp van decreet niet gedefinieerd. De memorie van toelichting stelt dat dit principe impliceert dat 'er een relatie moet zijn met de hoeveelheid afval die een belastingsplichtige produceert, waarbij diegene die weinig produceert minder dient te betalen dan iemand die veel afval produceert. M.a.w. een belasting die een bedrag per eenheid (volume en/of gewicht) geproduceerd afval vaststelt, mits deze hoeveelheid klein genoeg en relevant is, voldoet aan het principe *de vervuiler betaalt*.'⁶ Er circuleren echter ook andere omschrijvingen van het principe *de vervuiler betaalt*. Zo betekent dit

⁶ Memorie van Toelichting, blz. 4.

principe volgens de raad dat de milieukosten of milieu-uitgaven moeten worden toegerekend aan wie ze veroorzaakt⁷.

Bovendien wijst de raad erop dat, los van de concrete inhoud, het principe 'de vervuiler betaalt' slechts een principe is, waarop in sommige gevallen uitzonderingen aangewezen zijn. De gevraagde voorschriften moeten aangeven of dergelijke uitzonderingsgronden toelaatbaar zijn en op welke manier hiermee zal worden omgegaan. In zijn advies van 2 oktober 2002 formuleerde de raad alvast vier uitzonderingsgronden om van een volledige kostentoerekening (tijdelijk) af te zien. Deze uitzonderingsgronden waren het milieubeleid (cf. bepaalde subsidies), doelmatigheid (bv. pervers effect op illegale verwijdering van afvalstoffen), historische verontreiniging (bv. veroorzaker niet meer te achterhalen) en sociaal-economische overwegingen (bv. resulterende koopkrachteffecten, gevolgen voor de concurrentiepositie) (cf. SERV-advies van 2 oktober 2002). Voorbeelden van de toepassing van een sociaal-economische uitzonderingsgrond zijn de gratis verdeling of de verdeling tegen een verminderde prijs van afvalzakken aan bepaalde bevolkingsgroepen. In afgelijnde gevallen moeten dergelijke sociale correcties volgens de raad mogelijk zijn.

Ook het begrip 'inkomensgerelateerd' dient in de voorschriften voor de lokale besturen nader omschreven te worden. Dit begrip is in het voorontwerp van decreet evenmin gedefinieerd. De memorie van toelichting stelt enkel dat 'hieronder meer dient te worden verstaan dan een uitzonderingsbepaling voor WIGW's. Er dient uitdrukkelijk een relatie te zijn met de Algemene Personenbelasting of met het Vermogen (Het Kadastraal Inkomen wordt in deze ook als inkomensgerelateerd aanzien)'.⁸

4.2. Zorg dat vervangende belastingen inkomensgerelateerd zijn en/of werken volgens het principe 'de vervuiler betaalt'

Gezien het voorgaande, vindt de raad dat art. 3 van het voorontwerp van decreet aangepast moet worden zodat belastingen die bestaande forfaitaire belastingen inzake afval vervangen inkomensgerelateerd moeten zijn EN/OF moeten werken volgens het principe de vervuiler betaalt. Het voorliggend art. 3 stelt daarentegen: 'Als ze [provinciale en gemeentelijke besturen] bestaande forfaitaire belastingen inzake afval vervangen door andere belastingen dan dienen deze inkomensgerelateerd te zijn en te werken volgens het principe de vervuiler betaalt'. De nota aan de leden van de Vlaamse regering stelt nochtans dat afvalbelastingen enkel kunnen 'mits een inkomensgerelateerdheid en/of een ecologische sturing richting 'de ver-

⁷ SERV-advies van 2 oktober 2002.

⁸ Memorie van Toelichting, blz. 3.

vuiler betaalt⁹. Dit laatste moet volgens de raad inderdaad de bedoeling zijn van de voorgestelde regeling. Het is immers niet haalbaar noch wenselijk om elke belasting op basis van de aangeboden hoeveelheid afval, bijvoorbeeld in de vorm van een bijdrage per aangeboden huisvuilzak, te differentiëren naar inkomen of vermogen.

4.3. Motiveer de uitbreiding van 'huisvuilbelasting' naar 'afvalbelasting'

De raad vraagt de Vlaamse regering te verduidelijken waarom het voorontwerp de afschaffing van de *forfaitaire afvalbelasting* betreft en niet de afschaffing van de *forfaitaire huisvuilbelasting*, zoals de memorie van toelichting en het Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen aankondigen. Deze uitbreiding van 'huisvuilbelasting' naar 'afvalbelasting' verdient volgens de raad enige motivatie.

4.4. Intensiveer het toezicht op de gemeentelijke reglementering terzake

De raad benadrukt het belang van periodiek onderzoek naar de door de lokale besturen toegepaste financieringssystemen, teneinde te controleren of het voorliggend (voorontwerp van) decreet en het hierboven gevraagde voorschriftenkader voor de lokale besturen nageleefd worden. De nota aan de Vlaamse regering stelt in dit verband dat de samenwerking tussen de OVAM en de Administratie Binnenlandse Aangelegenheden, de twee administraties die momenteel toezicht houden op de gemeentelijke reglementering terzake, geïntensiveerd moet worden.

Referentielijst

Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen 2003-2007 (2002), De Openbare Afvalstoffenmaatschappij voor het Vlaamse Gewest (OVAM), 245 blz. + samenvatting, D/2002/5024/16

SERV, 02.10.2002, *Advies over het uitvoeringsplan huishoudelijke afvalstoffen 2003-2007*, Brussel : SERV

⁹ Nota aan de Vlaamse regering, blz. 1.

ADVIES VAN DE MILIEU- EN NATUURRAAD VAN VLAANDEREN

**MiNa-Raad
Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen**

**Advies
van 2 oktober 2003
over
het voorontwerp van decreet houdende
afschaffing van de forfaitaire
afvalbelasting**

Inleiding

Op 27 juli 2003 ontving de MiNa-Raad een adviesvraag van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Landbouw en Ontwikkelingssamenwerking over het voorontwerp van decreet houdende afschaffing van de forfaitaire afvalbelasting. In de adviesvraag werd geen adviestertermijn benoemd. Uit latere contacten met het kabinet van de minister bleek een advies op 2 oktober 2003 aanvaardbaar.

Het ABVV, de ACLVB, het ACV, de Boerenbond, de UNIZO en het VEV onthouden zich bij dit advies omdat ze over hetzelfde onderwerp in de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen advies uitbrengen.

Prof. dr. R.F. Verheyen
Voorzitter MiNa-Raad

1. Situering

- [1] **Het voorontwerp van decreet.** Het voorontwerp van decreet verbiedt aan provinciale en gemeentelijke besturen om nieuwe forfaitaire belastingen inzake afval in te voeren vanaf 1 januari 2005. Daarnaast verplicht het deze besturen om de bestaande forfaitaire belastingen inzake afval uiterlijk tegen 1 januari 2007 af te schaffen.

Nieuwe belastingen die ingevoerd worden om de forfaitaire belastingen inzake afval te vervangen moeten inkomensgerelateerd zijn en moeten werken volgens het principe de vervuiler betaalt.

In de memorie van toelichting wordt gesteld dat gedifferentieerde tarieven, in combinatie met de principes van vaste en variabele kosten, goede instrumenten zijn om het economisch reguleringsinstrument 'de vervuiler betaalt' uit te bouwen. De uitbouw van dit reguleringsinstrument is volgens het Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen 2003-2007 een geschikt middel voor een afvalpreventiebeleid. Actie 97 van het Uitvoeringsplan stelt ter zake onder meer: *"Voor het verhalen van de vaste kosten wordt het principe van de inkomensgerelateerdheid ingevoerd. In die optiek wordt eerst onderzocht op welke manier de forfaitaire huisvuilbelasting het best kan afgeschaft worden, om deze vervolgens af te schaffen, evenals het deel van de forfaitaire gemeentelijke milieuheffing waarin een forfaitaire afvalheffing of forfaitaire huisvuilbelasting is opgenomen."*

De memorie van toelichting besteedt ook heel wat aandacht aan de bevoegdheid van de decreetgever en motiveert onder meer waarom aan de gemeentelijke autonomie ter zake wordt getornd.

- [2] **De huidige praktijk.** De forfaitaire huisvuilbelasting is in heel wat Vlaamse gemeenten van toepassing en betekent voor die gemeenten een gezamenlijk inkomen van 130 miljoen €¹. Naast de forfaitaire huisvuilbelasting wordt het gemeentelijk afvalbeheer nog gefinancierd uit de algemene middelen van de gemeente, toelagen en retributies.

Tot dusver zijn er geen afvalbelastingen ingesteld door provinciebesturen.

2. Eerdere adviezen van de MiNa-Raad

Recent formuleerde de MiNa-Raad twee adviezen die relevant zijn voor het voorliggende voorontwerp van decreet.

- [3] **Advies over het Ontwerp Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen 2003-2007².** Het ontwerpplan wenst het economische reguleringsprincipe 'de vervuiler betaalt' verder uit te bouwen via diftar (het afvaltarief dat gedifferentieerd wordt in functie van de hoeveelheid, gewicht en aard van de afvalfractie en de wijze van inzamelen).

De MiNa-Raad meent dat het afvalbeleid inderdaad gebaseerd moet zijn op het

¹ Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten, Digitale Milieunieuwsbrief van de VVSG, <http://www.vvsg.be/omgeving>, Jaargang 2003 - nr. 11 - 17 september 2003

² MiNa-Raad, Advies van 24 september 2002 over het Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen 2003-2007, 2002/37, p.13-14/22

principe 'de vervuiler betaalt'. In de praktijk dienen volgende overwegingen in ogenschouw te worden genomen:

- De kosten die toewijsbaar zijn aan de vervuiler dienen integraal door de vervuiler betaald te worden. Hiervoor kan een retributie gevraagd worden.
- In die toewijsbare kosten zouden in principe ook de externe milieukosten van de afvalverwerking moeten vervat zijn. Deze worden automatisch in de tarieven voor afvalverwerking opgenomen indien de milieukosten aan de exploitanten van de verwerkingsinrichtingen worden doorgerekend.
- Sociale correcties kunnen aanvaardbaar en motiveerbaar zijn, maar er moet zeer omzichtig en restrictief worden mee omgesprongen. Sociale herverdeling van inkomens is immers in de eerste plaats het voorwerp van een fiscaal beleid.
- Om de afvalbeheershiërarchie te respecteren kan het nodig zijn om correcties aan te brengen aan de tarieven voor de inzameling van de verschillende afvalfracties. Zo zou er steeds een voldoende prijsverschil moeten bestaan tussen retributies voor inzameling voor eindverwijdering en voor selectieve inzameling. Anderzijds moeten de retributies voor selectieve inzameling ook voldoende hoog zijn om preventie aan te moedigen. De MiNa-Raad steunde het in het ontwerpplan voorgestelde drietrapsstelsel: door een voldoende "spanningsveld" te creëren tussen de kosten voor preventie, selectieve inzameling en inzameling voor verwijdering kunnen de tarieven ook regulerend werken op het aankoop-, hergebruik- en sorteergedrag van de burger.
Het regulerend effect zou verder versterkt kunnen worden door een "progressieve tarifiering". Daarbij zouden het tarief voor de inzameling en verwerking van een niet te vermijden minimale afvalproductie bijvoorbeeld ofwel lager kunnen liggen ofwel via de algemene middelenbegroting ofwel via een forfaitaire inkomensgerelateerde taks worden gefinancierd. Dat laatste kan in de praktijk worden gebracht door een aantal gratis vuilzakken of containerbeurten te geven. Mogelijk zou dit ook ontwijkgedrag kunnen tegengaan.
- De niet toewijsbare kosten kunnen gefinancierd worden uit de algemene middelenbegroting van het Vlaamse gewest of van de gemeente of door een bovengemeentelijke huisvuilheffing. Indien geopteerd zou worden voor een forfaitaire heffing zou deze bij voorkeur inkomensgerelateerd moeten zijn om een regressieve werking te voorkomen³. Een heffing op bovengemeentelijk niveau zou kunnen zorgen voor solidariteit met steden die omwille van hun centrumfunctie een hoeveelheid extra afval aantrekken. Dat kan door bij de verdeling van middelenrekening te houden met de door OVAM uitgewerkte correctiefactoren of met de verdelingscriteria uit het Gemeentefonds.

[4] Advies over diftar³.

- Financieringssysteem voor afvalbeheer. De Raad kiest voor een combinatie van kostentoe rekening aan producenten voor die fracties waarop aanvaardingsplicht rust of wenselijk is, met een systeem van financiering via de gemeentelijke begroting en via diftar voor de overige afvalfracties.

³ MiNa-Raad, Advies van 3 juli 2003 over de invoering van een gedifferentieerd afvaltarief (diftar) in Vlaanderen en zijn rol in het gemeentelijk afvalbeleid, 2003/35, 28 p.

Het opnemen van de financiering voor het afvalbeheer in de aankoop prijs is niet voor alle fracties mogelijk of relevant (bijvoorbeeld voor GFT). Voor andere afvalfracties is het wel relevant. Het principe van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid moet dan gelden. Dit impliceert dan verantwoordelijkheid voor de kosten van ophaling en inzameling en verwerking inclusief milieukosten. Ter verduidelijking moet opgemerkt worden dat het bij het aanrekenen van kosten ook gaat om kosten voor de niet selectieve inzameling en verwerking die tot de kerntaken van de gemeenten behoren.

De vaste kosten van de inzameling en verwerking van afvalstromen waarop de producentenverantwoordelijkheid niet van toepassing is, worden vergoed via de algemene middelen van de gemeente. De Raad kiest daarvoor uit sociale overwegingen. De kostentoerekening via de algemene middelen van de gemeente is sociaal rechtvaardiger dan via een forfaitaire belasting die niet inkomensgerelateerd is.

Anderzijds heeft de Raad ook wel aandacht voor het behoud van stimuli voor sorteren. Daarom kiest de Raad ervoor om de variabele kosten door te rekenen via diftar.

Voor gevaarlijk afval moeten alle middelen uitgeput worden om de producentenverantwoordelijkheid te laten spelen voor alle kosten. De Raad meent immers dat ook de variabele kosten voor het beheer van gevaarlijke stoffen niet voor diftar in aanmerking komen (zie verder).

- Vorm van diftar voor de variabele kosten. De verschillende invalshoeken (zoals bijvoorbeeld regulering, ontwijkgedrag, sociale correctie, ...) van het afvalbeleid kunnen in het ene geval leiden tot de keuze voor "een eerste deel gratis" of voor "betalen vanaf de eerste eenheid". "Betalen vanaf de eerste eenheid" is de beste keuze vanuit de invalshoek regulering, maar als het om de invalshoeken ontwijkgedrag en/of sociale correctie gaat, zal eerder voor "een eerste deel gratis" gekozen worden.

Toch merkt de MiNa-Raad nu op dat "een eerste deel gratis" niet het meest doeltreffende middel is om ontwijkgedrag tegen te gaan en zoals eerder gesteld, is het geen aanmaning tot ander gedrag. De MiNa-Raad meent ook dat "een eerste deel gratis" niet de beste optie is voor het doorvoeren van verantwoorde sociale correcties.

Mits de technische en de technologische voorzieningen (weeginstallatie, chip die vervuiler en gewicht afval registreert) beschikbaar zijn, kan een systeem van 'beloning en ontrading' via een gedifferentieerd progressief tarief het regulerend effect versterken. In een systeem van 'beloning en ontrading' kan er ruimte zijn voor "een eerste deel gratis" mits de inkomsten van de variabele heffingen de totale variabele kosten dekken.

Ten slotte merkt de Raad nog op dat de variabele kosten voor het beheer van gevaarlijk afval buiten deze afweging staan wegens de aard van de afvalstof en de risico's via sluikverwijdering die dit meebrengt. De variabele kosten voor het beheer van deze afvalstoffen mogen niet via diftar aan de vervuiler doorgerekend worden.

- Tarifiering voor afvalfracties en afvalaanvoer bij containerparken? De MiNa-Raad stelt dat de toegang tot het containerpark gratis moet zijn. Hij herhaalt dat voor bepaalde fracties betaald kan worden. De beslissing daartoe en desgevallend het vastleggen van de hoogte van de retributie moeten vooraf

bepaald worden rekening houdend met de beginselen van het milieubeleid, de bestaande ophaalsystemen, heffingen en retributies en de milieueffecten van mogelijk ontwikkgedrag. In eerste instantie denkt de Raad daarbij aan de fracties grofvuil, inert afval, groenafval, houtafval en fracties met hoge verwijderingskost. Voor afvalstoffen waarvoor de aanvaardingsplicht geldt en de kosten dus vergoed worden door de producent, moet de aflevering op het containerpark kosteloos zijn. Ook de aflevering van gevaarlijk afval (KGA) moet gratis zijn (zie hiervoor).

- Verrekening van sociale correcties. De MiNa-Raad aanvaardt het principe van sociale correcties op vaste en op variabele kosten. Hij blijft echter bij zijn stelling dat sociale herverdeling van inkomens in de eerste plaats het voorwerp van fiscaal beleid moet zijn.

Het toekennen van sociale correcties moet eerst getoetst worden aan de beschikbaarheid van alternatieven. De voorkeur van de MiNa-Raad voor de vergoeding van de vaste kosten waarop de producentenverantwoordelijkheid niet van toepassing is uit de algemene middelen van de gemeente, heeft tot gevolg dat er de facto een sociale correctie is via de inkomensgerelateerde deelname in die vaste kosten. Voor de variabele kosten kan een correctie doorgevoerd worden voor bepaalde doelgroepen die meer moeilijk vermijdbaar afval produceren.

- Aanrekening bij betrapping van ontwikkgedrag. De Raad pleit voor een harde en systematische aanpak van ontwikkgedrag en daarom wil hij de totale kost voor het herstel aanrekenen. Dit is de compensatie in het kader van de burgerlijke aansprakelijkheid. Daarbovenop blijft er ook nog de strafrechterlijke aansprakelijkheid die individueel bepaald wordt.
- Bijkomende inkomsten door meer te vragen dan de reële kosten. De MiNa-Raad vindt het onaanvaardbaar dat de gemeente bijkomende inkomsten zou genereren uit het afvalbeheer. Toch wil de Raad ruimte laten om binnen een systeem van “beloning en ontrading” individueel kosten aan te rekenen die hoger zijn dan de reële kosten. Aan de kant van de beloning zullen dan lagere kosten aangerekend worden dan de reële kosten. De beloning en de ontrading moeten echter met elkaar in evenwicht zijn.
- Beslissing over de hoogte van de tarieven voor afvalbeheer. De MiNa-Raad kiest voor een oplossing die rekening houdt met alle argumenten. Omwille van het voorkomen van afvaltoerisme en omwille van de doorzichtigheid verkiest de Raad een harmonisering van de tarifiering op het gewestelijke niveau. Het gewest geeft daarbij onder meer “de vork” aan waarbinnen het tarief kan variëren. Daarmee streeft de Raad niet naar een uniformiteit van tarieven. De gemeenten moeten binnen de krijtlijnen die door het gewest zijn bepaald nog voldoende vrijheid hebben om de tarieven vast te leggen. Deze tarifiering kan zich dan richten op de specifieke eigenschappen van de gemeente en op het lokale afvalbeleid.
- KMO's en het gemeentelijk inzamelcircuit? Voor de MiNa-Raad kunnen KMO's voor de afgifte van hun huishoudelijk en vergelijkbaar afval deelnemen aan het gemeentelijk inzamelcircuit mits zij onderworpen zijn aan diftar en mits de afvalstof in het inzamelcircuit kan opgevangen worden. In gemeenten waar kosten vergoed worden uit de algemene middelen moet voor de deelname in

de kosten een specifieke regeling uitgewerkt worden. De MiNa-Raad ziet daarvoor voorlopig als piste dat tussen de gemeente en de KMO een regeling wordt getroffen die impliceert dat de KMO kan deelnemen aan het gemeentelijk inzamelcircuit, voor de variabele kosten onderworpen is aan diftar en een volwaardige bijdrage levert voor de vaste kosten.

- [5] **Vergelijking van de beide adviezen.** In het advies omtrent het ontwerp Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen benadert de MiNa-Raad de financiering van het afvalbeheer via de opdeling "toewijsbare versus niet-toewijsbare kosten". In het advies over diftar is de benadering gesteund op de opdeling "vaste versus variabele kosten". In tabel 1 wordt een vergelijkend overzicht gegeven van de standpunten omtrent de financieringswijze van het afvalbeheer. Tevens wordt voor iedere combinatie van vaste en variabele kosten die al dan niet toewijsbaar zijn een voorbeeld vermeld uit de afvalketen.

Tabel 1: Vergelijking tussen de benadering van de financiering van het beheer van huishoudelijke afvalstoffen in de adviezen van 2002 en 2003.

KOSTEN		Vast	Variabel
	Advies 2003 Advies 2002	Algemene middelen	Diftar
Toewijsbaar	Retributie	<i>Het voorzien van afvalcontainers voor iedere woning.</i> <i>Het ter beschikking stellen van compostvaten</i>	<i>Het ingezamelde afval van iedere fractie.</i> <i>'Aan huis'-ophaling op vraag, de kosten verbonden aan het ingezamelde afval uitgesloten.</i>
Niet toewijsbaar	Algemene middelen of (Boven)gemeentelijke inkomensgerelateerde huisvuilheffing	<i>De inrichting van een containerpark.</i> <i>De administratieve ondersteuning van het afvalbeheer</i>	<i>Het opruimen en verwijderen van gemeentevuil en van de gevolgen van niet toewijsbaar ontwijkgedrag.</i> <i>Personeelskosten en kosten voor infrastructuur verbonden aan de 'huis aan huis'-ophaling.</i>

Schijnbare tegenstrijdigheden omtrent de financiering van het beheer van huishoudelijke afvalstoffen tussen beide adviezen slaan op:

- kosten die vast en toewijsbaar zijn (eerste kwadrant van tabel 1) waarvoor de Raad in 2002 koos voor een retributie en in 2003 de voorkeur gaf aan het gebruik van algemene middelen;
- kosten die variabel en niet toewijsbaar zijn (vierde kwadrant van tabel 1) waarvoor de Raad in 2002 het inzetten van algemene middelen of van een

(boven)gemeentelijke inkomensgerelateerde huisvuilheffing naar voren schoof en in 2003 koos voor diftar.

3. Advies

- [6] **Voorafgaand overleg met de lokale besturen.** De Raad stelt vast en betreurt dat de betrokken lokale besturen, de gemeenten en de provincies, niet betrokken zijn bij de voorbereiding van het voorontwerp van decreet. De MiNa-Raad benadrukt dat de vertegenwoordigers van de gemeenten (VVSg) en van de provincies (VVP) in de huidige constellatie van de Raad als niet-stemgerechtigd lid zetelen. Zij hebben een belangrijke rol in het verrijken en inspireren van de adviezen van de MiNa-Raad, maar kunnen overeenkomstig het Huishoudelijk Reglement zelf geen standpunten innemen. In die omstandigheden - en ook gezien het principiële onderscheid tussen advisering en overleg - kunnen de adviezen van de MiNa-Raad niet beschouwd worden als het resultaat van volwaardig overleg (van het Vlaamse gewest) met de gemeenten en de provincies.

De Raad pleit er daarom voor om concrete invulling te geven aan het structureel overleg tussen de drie overheidsniveaus zoals dat ook werd vastgelegd in het Bestuursakkoord tussen het Vlaamse gewest en de gemeenten en provincies⁴. Dit overleg moet echter dermate georganiseerd worden dat het de beraadslaging en de effectiviteit van de adviezen van de MiNa-Raad niet beïnvloedt. De Raad vreest immers dat een overleg dat afgerond is of zich in vergaande fase bevindt de beraadslaging binnen de MiNa-Raad zou kunnen hypothekeren en de effectiviteit van de adviezen aanzienlijk zou beperken.

- [7] **Huidige visie op hoofdlijnen op de financiering van het beheer van huishoudelijke afvalstoffen.** Gelet op bovenstaande leidt de MiNa-Raad volgende algemene principes af inzake de financiering van het beheer van huishoudelijke afvalstoffen.

De MiNa-Raad kiest voor de financiering van het beheer van huishoudelijke afvalstoffen voor een combinatie van:

- de kostentoerekening aan producenten voor die fracties waarop aanvaardingsplicht rust of wenselijk is, met
- een systeem van financiering via de algemene middelen of een bovengemeentelijke inkomensgerelateerde huisvuilheffing voor niet toewijsbare kosten en via diftar voor de variabele kosten die toewijsbaar zijn. Voor vaste kosten die toewijsbaar zijn, laat de Raad zowel de optie van de retributie als het inzetten van een algemene middelen of een (boven)gemeentelijke inkomensgerelateerde huisvuilbelasting open. Voor beide opties zijn argumenten voor en tegen. Een argument voor een retributie is alvast dat het de zorg voor

⁴ Het Bestuursakkoord vermeldt letterlijk:

"Bij het tot stand komen van nieuwe regelgeving of van beleidsovereenkomsten die van toepassing zijn op gemeenten, OCMW's (lokale besturen) of provincies zal de Vlaamse overheid nauw overleggen met of zal zij de representatieve verenigingen van de gemeenten en provincies raadplegen. Daartoe neemt zij volgende maatregelen:

- telkens de Vlaamse overheid in een functionele beleidsmaterie regelgeving ontwerpt zal zij met lokale besturen en provincies vooraf overleggen of hen raadplegen
- (...)."

bijvoorbeeld afvalcontainers zal bevorderen.

Het tweede deel van deze financieringscombinatie wordt voorgesteld in tabel 2:

Tabel 2: Benadering van de financiering van het beheer van huishoudelijke afvalstoffen.

KOSTEN	Vast	Variabel
Toewijsbaar	Retributie of Algemene middelen of (Boven)gemeentelijke huisvuilheffing	Diftar
Niet toewijsbaar	Algemene middelen of (Boven)gemeentelijke inkomensgerelateerde huisvuilheffing	Algemene middelen of (Boven)gemeentelijke inkomensgerelateerde huisvuilheffing

Daarnaast heeft de Raad nog een aantal specifieke standpunten:

- De kosten voor de inrichting van containerparken moeten worden gedragen door de algemene middelen van het gewest (via subsidies) en van de gemeenten. Derhalve moet de toegang gratis zijn. Het afleveren van afvalstoffen waarvoor de aanvaardingsplicht (producentenverantwoordelijkheid) geldt, moet kosteloos gebeuren. Sectoren op dewelke de aanvaardingsplicht van toepassing is en die geheel of gedeeltelijk beroep doen op containerparken om de geviseerde afvalstoffen in te zamelen, dienen de volledige kost van de inzameling van de afvalstoffen te vergoeden. De totale en reële kost van de inzameling op lokaal niveau omvat directe en indirect toewijsbare kosten. Het gaat hier om ten minste de kosten van infrastructuur, materieel, personeel, onderhoud, communicatie en opvolging op gemeentelijk en op intercommunaal niveau.

Voor het afleveren van bepaalde andere fracties die niet onder de aanvaardingsplicht vallen, kan door de gebruikers van het containerpark betaald worden via diftar.

- Voor gevaarlijk afval moeten alle middelen uitgeput worden om de producentenverantwoordelijkheid te laten spelen voor alle kosten. Diftar mag niet in aanmerking komen voor de variabele kosten voor het beheer ervan wegens de aard van de afvalstof en de risico's die dit meebrengt bij sluikverwijdering. Het afleveren van gevaarlijk afval (van huishoudelijke oorsprong) moet kosteloos gebeuren.
- Sociale correcties zijn aanvaardbaar voor vaste en/of toewijsbare variabele kosten. Voor de vaste kosten leidt sociale correctie ertoe dat betaling gebeurt uit de algemene middelen omdat er op die wijze een inkomensgerelateerde deelname is in de kosten. Een inkomensgerelateerde heffing is een alternatief maar is veel ingewikkelder omwille van de noodzakelijke koppeling aan (een) inkomstendatabank (zie verder punt 'Inkomensgerelateerde belastingen is een te vaag begrip'), het specifieke lokale afvalbeheer (zelfs binnen hetzelfde intergemeentelijke samenwerkingsverband), de administratieve rompslomp van het verzenden en innen van de heffingen enz.

Voor de variabele kosten kan een correctie doorgevoerd worden voor bepaalde doelgroepen die meer moeilijk vermijdbaar afval produceren.

- De hoogte van de tarieven is bijgevolg enkel relevant voor de toewijsbare variabele kosten. Omwille van het voorkomen van afvaltoerisme en omwille van de doorzichtigheid verkiest de Raad een harmonisering van de tarieven op het gewestelijke niveau. Daarbij moet het gewest onder meer “de vork” aangeven waarbinnen het tarief kan variëren. Van belang hierbij zijn de specifieke eigenschappen van de gemeente en het lokale afvalbeleid. De hoogte van de tarieven (zowel van vork als van de gemeentelijke variatie) kan mogelijk onderhevig zijn aan correcties om de afvalbeheershiërarchie te respecteren.
- KMO's moeten voor de afgifte van hun huishoudelijk en vergelijkbaar afval deel kunnen nemen aan het gemeentelijk inzamelcircuit mits zij onderworpen zij aan diftar voor de kosten die toewijsbaar en variabel zijn en mits de afvalstof in het inzamelcircuit kan opgevangen worden. Voor het dekken van de vaste kosten die ook toewijsbaar zijn, moet voor de bijdrage van KMO's een specifieke regeling uitgewerkt worden, waarbij de algemene middelen alvast niet in aanmerking komen. Voor de andere kosten moet een specifieke regeling uitgewerkt worden.
- Ontwijkgedrag (sluikstorten, sluikverbranden, enz.) dient hard en systematisch aangepakt te worden. Daarom moeten alle toewijsbare kosten – zowel vaste als variabele – voor het herstel aangerekend worden. Deze compensatie in het kader van de burgerlijke aansprakelijkheid staat buiten de strafrechterlijke aansprakelijkheid. Sociale correcties zijn uiteraard niet mogelijk, maar het behoort toe aan de rechter om rekening te houden met de sociale situatie van de beklagde bij het bepalen van de strafmaat.

- [8] **Principieel positief over schrapping forfaitaire belasting.** Mits rekening gehouden wordt met de randvoorwaarden hiervoor, staat de MiNa-Raad positief tegenover de schrapping van de forfaitaire belasting inzake afval. In de eerste plaats is de Raad een voorstander van de schrapping van de forfaitaire belasting wanneer die dient voor het bekostigen van de variabele toewijsbare kosten. Voor dergelijke kosten die rechtstreeks verband houden met het afvalbeheer meent de Raad dat correcties moeten kunnen aangebracht worden aan de tarieven om de afvalbeheershiërarchie (preventie, selectieve inzameling en inzameling voor eindverwijdering) te laten respecteren en om via een systeem van ‘beloning en ontrading’ met een gedifferentieerd progressief tarief het regulerend systeem te kunnen versterken. Derhalve opteert de Raad hier voor een diftarsysteem.

Wat de vaste kosten betreft, steunt de Raad de afschaffing van de forfaitaire heffing omwille van sociale overwegingen. Deze vaste kosten zijn door de vervuiler niet te vermijden.

- [9] **Nog vragen bij de bevoegdheid van de decreetgever.** In de memorie van toelichting wordt heel wat aandacht besteed aan de bevoegdheid van de decreetgever en aan de motivering waarom aan de gemeentelijke autonomie terzake wordt getornd. Ondanks de motivering in de memorie blijft het niettemin onduidelijk of voldaan is aan de voorwaarden van noodzakelijkheid en marginaliteit.

De Vlaamse regering is van oordeel dat het verbieden van een forfaitaire huisvuilbelasting noodzakelijk is voor de uitoefening van haar bevoegdheid, meer bepaald inzake afvalstoffenbeleid. Daarin speelt volgens de Vlaamse regering zowel op internationaal, Europees, nationaal als gewestelijk niveau het principe ‘de vervuiler betaalt’ een steeds belangrijkere rol. Dit principe is trouwens ook duidelijk terug te vinden in het Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen 2003-2007. Op lokaal niveau lijkt er alvast een trend te bestaan waarbij van financiering via een forfaitaire

huisvuilbelasting wordt afgestapt en waarbij men het principe 'de vervuiler betaalt' steeds consequenter toepast. Daarnaast is er de vaststelling dat de gemeenten vandaag zo goed als alle in het Vlaamse beleid vooropgestelde doelstellingen inzake huishoudelijk afval versneld realiseren⁵.

De marginaliteit van de ingreep hangt dan weer af van de impact ervan en deze zal sterk verschillen van gemeente tot gemeente.

De MiNa-Raad vraagt zich af of er voldoende rekening wordt gehouden met deze elementen.

- [10] **Een regulerend beleid moet mogelijk blijven.** De Raad stelt vast dat het voorontwerp van decreet (Art. 3, 2° alinea) gelijktijdig de verplichting oplegt dat nieuwe belastingen inkomensgerelateerd moeten zijn **en** conform met het principe 'de vervuiler betaalt'. De Raad meent evenwel dat een strikte interpretatie van het principe 'de vervuiler betaalt' niet combineerbaar is met 'inkomensgerelateerdheid'. "Inkomensgerelateerdheid" heeft immers tot gevolg dat de kosten voor het afvalbeheer gedeeltelijk herverdeeld worden, wat strijdig is met het principe 'de vervuiler betaalt'.

De strikte interpretatie van het principe 'de vervuiler betaalt' is evenmin combineerbaar met de mogelijkheid die de Raad wil openhouden om, binnen een systeem van 'beloning en ontrading', hogere of lagere kosten aan te rekenen dan de reële kosten. Met andere woorden, het principe 'de vervuiler betaalt' zou de invoering van een regulerend tariefbeleid onmogelijk maken. In een dergelijk systeem zijn de 'beloning' en de 'ontrading' met elkaar in evenwicht.

De toepassing van het principe 'de vervuiler betaalt' is ook niet aangewezen als het leidt tot onproportioneel ontwijkgedrag (bijvoorbeeld met gevaarlijk afval).

Daarom stelt de Raad een systeem voor dat het principe 'de vervuiler betaalt' toepast op de totaliteit van huishoudens en geen strikte individuele toepassing van het principe oplegt. Daarvoor zijn een aantal eerder ingenomen standpunten van direct belang:

- de onverkorte toepassing van de producentenverantwoordelijkheid;
- de correcte bijdrage van de KMO's e.d.;
- geen bijkomende inkomsten voor de gemeenten (overheden) uit het afvalbeheer.

Voor de Raad is de totaliteit van de huishoudelijke 'vervuilers' verantwoordelijk voor de kosten die overblijven na aftrek van onder meer de producentenverantwoordelijkheid, de bijdrage van KMO's e.d. De overblijvende kosten worden vervolgens verhaald overeenkomstig de aanpak van tabel 2:

- De variabele toewijsbare kosten moeten per stroom verdeeld worden onder de vervuilers via het diftarsysteem. Behoudens voor groepen die meer onvermijdbaar afval produceren voorziet de Raad geen sociale correcties op deze kosten.
- De vaste kosten worden verrekend via de algemene middelen of via een afzonderlijke inkomensgerelateerde huisvuilbelasting. Voor vaste kosten die toewijsbaar zijn kan evenwel een retributie aangewezen zijn.

⁵ De Evaluatierapportage Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen, 1997-2001, OVAM, D/2002/5024/07, 240 blz.

De Raad meent bijgevolg dat in afwachting van een grondige herziening van de financiering van het beheer van huishoudelijke afvalstoffen, de tweede alinea van artikel 3 moet geherformuleerd en opgesplitst worden waarbij:

- de inkomensgerelateerdheid moet verbonden worden aan de vaste kosten, waarbij een uitzondering kan gemaakt worden voor toewijsbare vaste kosten waarvoor een retributie wordt opgelegd;
- voor toewijsbare variabele kosten het diftarsysteem wordt opgelegd.

Bovendien moet het principe 'de vervuiler betaalt' in artikel 2 genuanceerd worden:

- zodat het inzetten van meer regulerende systemen niet onmogelijk gemaakt wordt;
- zodat het niet tot onproportioneel ontwijkgedrag of ontwijkgedrag met hoge risico's leidt;
- zodat het betrekking heeft op de totaliteit van de huishoudelijke vervuilers.

De huidige formulering is niet realistisch.

- [11] **OVAM belasten met de opdeling van de kosten.** Het is cruciaal de kosten die moeten gedragen worden door de algemene middelen van de lokale overheid of door een inkomensgerelateerde afvalbelasting en de kosten welke voor financiering moeten onderworpen worden aan het diftarsysteem van elkaar te onderscheiden. Daarom dringt de MiNa-Raad erop aan dat OVAM aan de hand van een gedetailleerde analyse van het beheer van de huishoudelijke afvalstoffen de totale kosten (waar nodig per afvalstroom) opdeelt in toewijsbare variabele, toewijsbare vaste en niet-toewijsbare kosten (zie tabellen 2).

Deze indeling wordt de verplichte leidraad voor de financiering van de verschillende delen van het huishoudelijk afvalbeheer. Het zal ook het uitgangspunt worden voor het bepalen van een "vork" voor elke kostencategorie en elke afvalstroom waarbinnen het gemeentelijk tarief kan variëren.

- [12] **'Inkomensgerelateerde belastingen' is een te vaag begrip.** Alhoewel dit niet voortspuit uit de kerntaken van de MiNa-Raad, merkt hij toch op dat het begrip "inkomensgerelateerd" nauwgezet moet gedefinieerd worden. Centraal in het begrip staat de sociale rechtvaardigheid. Voor de hand liggende systemen – zoals de aanslag van de directe belastingen - waarop de inkomensgerelateerd gebaseerd kan zijn, zijn niet altijd en niet in alle gevallen de meest sociale. Zo weerspiegelen de inkomsten van sommige belastingplichtigen niet altijd de werkelijke situatie⁶. Bovendien ontsnappen sommige inwoners aan de aanvullende personenbelasting, zoals buitenlanders in het grensgebied of diplomaten. De Raad merkt ook op dat de invoering van inkomensgerelateerde belastingen via de bestaande structuren en wetgeving moeilijk te realiseren is.

De Raad gaat echter niet verder in op dit onderwerp.

- [13] **Correcte definities zijn nodig.** Het voorontwerp van decreet schuift een definitie naar voor van een 'forfaitaire belasting inzake afval'. De MiNa-Raad vreest dat de huidige definitie omwille van haar vaagheid ook andere gemeentelijke belastingen treft waarvan de afschaffing helemaal niet wenselijk zou zijn. Zo passen veel gemeenten contantbelastingen toe in de plaats van retributiereglementen voor het

⁶ Zo wordt bijvoorbeeld als correctie bij studietoelagen het toekennen en de hoogte van de toelage gekoppeld aan het kadastraal inkomen van de woning die men bezit of betreft.

vaststellen van hun diverse tarieven in het kader van het principe 'de vervuiler betaalt'⁷. Dit doen de gemeenten mede op advies van OVAM en omwille van het feit dat deze contantbelastingen juridisch nauwer aansluiten bij de aard van deze problematiek. Bij deze contantbelastingen is dus wel degelijk sprake van een belasting, die in principe gebaseerd is op een vast verkoopbedrag per vuilniszak. Al deze belastingen vallen daarom waarschijnlijk ook onder de definitie van forfaitaire afvalbelasting zoals deze in het voorontwerp van decreet staat en zouden dus ook moeten verdwijnen, wat geenszins de bedoeling is. Dezelfde redenering gaat op voor de gemeentelijke belastingen voor het verwijderen van sluikstorten, die ook vaak uitgaan van een vast minimumtarief. Met dit decreet treft de Vlaamse overheid m.a.w. veel meer dan ze oorspronkelijke bedoelde. De MiNa-Raad is daarom van oordeel dat de definities opnieuw grondig bekeken moeten worden, zodat ze enkel de bedoelde huisvuilbelastingen treffen.

⁷ Contantbelastingen zijn belastingen die gevestigd worden door provincies of door gemeenten. De term heeft te maken met de wijze van invorderen van de belasting. De contantbelastingen zijn ingesteld via Art. 3 de Wet van 24 december 1996 betreffende de vestiging en de invordering van de provincie- en gemeentebelastingen (Belgisch Staatsblad van 31 december 1996, Editie 3, p. 32483-32486):

"De belastingen worden ingevorderd bij wege van kohieren of contant geïnd tegen afgifte van een betalingsbewijs:

De kohierbelasting moet worden betaald binnen twee maanden na de verzending van het aanslagbiljet.

Wanneer de contante inning niet kan worden uitgevoerd, wordt de belasting ingekohierd en is ze onmiddellijk eisbaar."

In het kader van het huishoudelijk afvalbeheer zijn contantbelastingen bijvoorbeeld van toepassing in systemen met gekochte huisvuilzakken (ontwaarding op moment van ophaling) en met containers (debiteren van een saldo via een protosysteem op moment van ophaling). Maar ook kohierbelastingen komen in het afvalbeheer aan bod. Dat is bijvoorbeeld het geval bij het versturen van een aanslagbiljet voor het aanrekenen van kosten voor het opruimen van sluikstorten.

Een toegankelijke uiteenzetting over de plaats van contantbelastingen in het geheel van gemeentebelastingen is terug te vinden op de website van de stad Zottegem: 'Wat zijn belastingen en retributies?', <http://www.zottegem.be/page.php?linkID=214>)

ADVIES VAN DE HOGE RAAD VOOR BINNENLANDS BESTUUR



hoge
raad voor
binnenlands
bestuur

Voorontwerp van decreet houdende
afschaffing van de forfaitaire afvalbelasting

ADVIES 8-2003

INHOUDSTAFEL

Inhoudstafel	42
0. Inleiding	43
1. Algemene bedenkingen	43
1.1. Geen uitspraak over de doelstellingen van het voorontwerp	43
1.2. Schending van het Bestuursakkoord	44
1.2.1. Tijdige raadpleging/overleg	44
1.2.2. Effectrapportering	45
1.2.3. Lokale autonomie	45
1.3. Juridisch kader	48
2. Specifieke bemerkingen	49
3. Conclusie	49
Bijlage 1 : Enkele cijfers	51
Bijlage 2 : Juridische kader	52

0. INLEIDING

Op 18 juli 2003 keurde de Vlaamse regering het voorontwerp van decreet houdende afschaffing van de forfaitaire afvalbelasting goed. Tevens werd beslist om advies te vragen aan de SERV, de Mina-Raad en de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur. De Hoge Raad vergaderde op 2 oktober 2003 om het advies te bespreken.

Het advies wordt opgedeeld in twee delen. In een eerste deel worden enkele meer algemene bedenkingen geformuleerd, en in het tweede deel komen de specifieke bemerkingen artikelsgewijs aan bod.

1. ALGEMENE BEDENKINGEN

Eerst wil de Hoge Raad kort stilstaan bij de doelstellingen die de Vlaamse regering met dit decreet wil bereiken (zie 1.1). Vervolgens formuleert de Raad haar belangrijkste kritiek op dit voorontwerp, namelijk dat de Vlaamse regering hiermee voor een eerste maal heel duidelijk het Bestuursakkoord niet naleeft (zie 1.2). Tenslotte stelt de Raad zich vragen bij het juridisch argumentarium dat werd opgebouwd om de bevoegdheid van het Vlaamse gewest aan te tonen (zie 1.3).

1.1. Geen uitspraak over de doelstellingen van het voorontwerp

De regering baseert zich voor deze maatregel op een fiscaal en een ecologisch argument. *"De ratio achter het verbieden van forfaitaire huisvuilbelasting is hoofdzakelijk dat deze zowel sociaal onrechtvaardig zijn (iedereen betaalt evenveel, ongeacht zijn financiële draagkracht), als strijdig zijn met het principe 'de vervuiler betaalt'."* (memorie, p. 3).

Daar de optie van de Vlaamse regering vooral van ideologische aard is, wil de Hoge Raad in deze geen principiële standpunt innemen. Wel vindt de Raad de motivering eerder onduidelijk. Openbaar verstrekte producten als elektriciteit en gas (in het verleden), telefoon, post, water e.d.m. zijn nooit inkomensgerelateerd verstrekt. Waarom verkiest de Vlaamse regering om dit wel te doen voor de afvalophaling? Dit moet duidelijker toegelicht worden. Daarnaast zorgt het samengaan van beide doelstellingen ('vervuiler betaalt' en 'sociale rechtvaardigheid') voor juridische en inhoudelijke vragen (zie verder in het advies - punt 1.3 en deel 2).

1.2. Schending van het Bestuursakkoord

De Hoge Raad wil in dit advies vooral verwijzen naar het op 25 april 2003 afgesloten *Bestuursakkoord tussen het Vlaams, het provinciaal en het lokaal bestuursniveau omtrent een effectief en burgergericht overheidsbestuur in Vlaanderen*. De Raad betreurt ten eerste dat de toen gemaakte afspraken, zowel op procedureel vlak (nood aan overleg en behoorlijke effectenrapportering - zie hoofdstuk 3 van het bestuursakkoord) als op inhoudelijk vlak (de erkenning van de lokale autonomie), amper enkele maanden na het afsluiten van dit akkoord niet meer worden nageleefd. De Hoge Raad is van oordeel dat de Vlaamse regering hiermee een volledig verkeerd signaal geeft aan de overige partners die meewerkten aan het akkoord. Een dergelijke handelwijze doet opnieuw de vraag rijzen of de verschillende aspecten van het bestuursakkoord niet beter decretaal verankerd zouden worden.

1.2.1. Tijdige raadpleging/overleg

"Bij het tot stand komen van nieuwe regelgeving of van beleidsovereenkomsten die van toepassing zijn op gemeenten, OCMW's (lokale besturen) of provincies zal de Vlaamse overheid nauw overleggen met of zal zij de representatieve verenigingen van de gemeenten en provincies raadplegen. Daartoe neemt zij volgende maatregelen:

- *telkens de Vlaamse overheid in een functionele beleidsmaterie regelgeving ontwerpt zal zij met lokale besturen en provincies vooraf overleggen of hen raadplegen*
- *(...)."*¹

De Hoge Raad stelt vast dat bij de totstandkoming van dit voorontwerp van decreet geen enkel overleg werd gevoerd met de representatieve verenigingen van de gemeenten. Het is dus duidelijk dat deze paragraaf van het bestuursakkoord niet werd nageleefd. Dit druist volgens de Hoge Raad regelrecht in tegen de door de Vlaamse regering hoog gehouden principes van behoorlijk bestuur en beter bestuurlijk beleid.

Eerder pleitte de Hoge Raad voor het instellen van een geïstitutioniseerd overleg tussen de verschillende overheidsniveaus (zie advies 4-2003 De kerntaken van de verschillende bestuursniveaus). Niet alleen voor de opvolging van het kerntakendebat maar ook algemeen als *conditio sine qua non* voor goede interbestuurlijke verhoudingen. Dit zou bijvoorbeeld kunnen in het aangekondigde decreet betreffende interbestuurlijke samenwerking. De Hoge Raad vraagt dat hier dringend werk van zou worden gemaakt.

¹ Zie punt 3.1 van het algemeen luik van het Bestuursakkoord.

1.2.2. Effectrapportering

In de nota aan de Vlaamse regering wordt, zoals voorgeschreven door de omzendbrief van 18 mei 2001, kort ingegaan op de gevolgen van dit ontwerpdecreet. Er wordt gesteld dat de forfaitaire afvalbelasting of vergelijkbare afvalheffing een relatief klein deel van de totale financiering van de gemeenten vormt. De weerslag van de afschaffing van deze belasting is relatief gezien dan ook beperkt, aldus de nota, maar tegelijkertijd wordt erkend dat dit in totaliteit een hoge kost betekent. Voor 2000 zou het gaan om 5,5 miljard BEF (137,5 miljoen euro). De basis voor deze bewering lijkt echter fragiel: 55 euro gemiddelde forfaitaire huisvuilbelasting maal 2,5 miljoen gezinnen.

Deze berekening doet heel wat vragen rijzen. Vooreerst kan men zich afvragen vanwaar het gemiddelde bedrag van 55 euro komt. Bovendien vermeldt de nota zelf dat het tekort door de afschaffing van de forfaitaire huisvuilbelasting in de ene gemeente groter zal zijn dan in de andere. Een goed lokaal effectenrapport zou hier toch dieper mogen op ingaan.

Met dit decreet worden volgens de Vlaamse regering twee forfaitaire belastingen geïnviseerd, namelijk de forfaitaire huisvuilbelasting en het deel van de forfaitaire gemeentelijke milieuheffing waarin een forfaitaire afvalheffing of forfaitaire huisvuilbelasting is opgenomen (memorie, p.1). Omwille van dit laatste aspect kon de Hoge Raad zelf niet nagaan over welk bedrag het exact gaat.

1.2.3. Lokale autonomie

De Vlaamse regering stelt dat de afschaffing van de forfaitaire afvalbelasting niet mag leiden tot *"een verdoken forfaitaire belasting onder een andere naam of een verhoging van de inzamel- en verwerkingsprijzen. (...) De Vlaamse regering is dan ook van oordeel dat afvalbelastingen enkel kunnen mits een inkomensgerelateerdheid en een ecologische sturing richting 'de vervuiler betaalt'."* (memorie, p. 1 + artikel 3, tweede paragraaf). Deze maatregel stelt dus niet enkel een verbod in op het heffen van een forfaitaire afvalbelasting, maar legt ook aan de gemeenten op binnen welke grenzen ze de gederfde inkomsten opnieuw kan verhalen. Dit voorontwerp is dus een duidelijke inperking van het grondwettelijk principe van de lokale fiscale autonomie (artikel 170, §4 van de Grondwet). Dit zorgt niet enkel voor juridische problemen (zie 1.3), maar het druist opnieuw in tegen de gemaakte afspraken in het bestuursakkoord waarin wordt gesteld dat de gemeentelijke fiscale autonomie volop zal gerespecteerd worden.

"De provincies en zeker de gemeenten beschikken over een ruime fiscale autonomie, verankerd in de Grondwet. Zij beschikken daardoor over de instrumenten voor de financiering van de bevoegdheden waarvoor zij politieke verantwoordelijkheid dragen. De Vlaamse overheid wil die autonomie volop respecteren." (Bestuursakkoord - algemeen luik, p. 16)

Ook de Hoge Raad zelf heeft in het verleden gewezen op het belang van de fiscale autonomie. In het advies 1-2001 over het gemeentefonds werd naar aanleiding van de daarin voorgestelde fiscale penalisatie voor gemeenten die geen of te weinig gebruik maken van de aanvullende personenbelasting en/of van de opcentiemen op de onroerende voorheffing volgende bedenking gemaakt.

"De Raad verwijst naar de constitutionele bescherming van de gemeenten op het vlak van hun belastingbevoegdheid. Het grondwettelijke principe dat alleen de gemeenteraad belastingen voor de gemeenten kan heffen, wordt via de algemene financiering doorbroken. Dat kan in de toekomst de weg openen voor nog andere toepassingen waardoor die autonomie, die de Vlaamse regering als basis voor de gemeentelijke responsabilisering zeer belangrijk vindt, steeds verder wordt aangetast. Dat is een belangrijke reden om voor grote voorzichtigheid te pleiten." (HRBB, advies 1-2001, p. 17-18)

Met dit voorontwerp wordt echter opnieuw de fiscale autonomie beperkt. Dit roept een aantal zorgwekkende vragen op. Is dit opnieuw slechts een voorlopige stap naar een verdere inperking van die autonomie? Wat is de volgende stap? Een volledig verbod op alle gemeentelijke forfaitaire belastingen? De Hoge Raad wijst nogmaals op het belang van de destijds grondwettelijk bepaalde fiscale autonomie. Lokale besturen moeten via de eigen fiscaliteit de nodige middelen kunnen genereren voor die aspecten waar ze ten aanzien van de bevolking ook de politieke verantwoordelijkheid voor dragen. De lokale besturen moeten de mogelijkheid behouden om hierover zelf de nodige politieke afwegingen en keuzes te maken.

Bovendien wordt in het rapport 'De gemeentefinanciën 2002' (p. 114) van de administratie Binnenlandse Aangelegenheden vastgesteld dat ten opzichte van 1998 de inkomsten van de niet-forfaitaire belasting op afgifte van huisvuilzakken, -recipiënten en -zelfklevers gestegen zijn met 23,6% en dat deze stijging gekoppeld is aan een daling van de inkomsten van de forfaitaire belasting op het ophalen van huisvuil. In het rapport zijn de exacte cijfers niet terug te vinden. In bijlage 1 zet de Hoge Raad een aantal van die cijfers op een rijtje.

Ook OVAM onderkent deze tendens. Uit verschillende analyses van de evolutie van de afvalbelastingen en -tarieven tussen 1996 en 2000 concludeert OVAM het volgende:

- het aantal gemeenten dat alleen werkt met een forfaitaire belasting op afval en niet met een bedrag per vuilniszak is afgenomen van 42 naar 5 gemeenten;
- steeds meer gemeenten verlaten het systeem van de forfaitaire belasting en gaan richting tarifiering;
- het gemiddelde bedrag van de retributies op de vuilniszakken is gestegen en het gemiddeld bedrag van forfaitaire belastingen is afgenomen;

De vraag kan dus gesteld worden in hoeverre de gemeenten niet op termijn grotendeels vrijwillig zouden willen overschakelen van een forfaitaire naar niet-forfaitaire belasting(en) op huisvuil. Die evolutie lijkt nu al aan de gang.

Daarenboven stelt OVAM in een inventarisatie van de huishoudelijke afvalstoffen 2002 (rapport van 11 september 2003) vast dat de inspanningen van de gemeenten en de intercommunales duidelijk resultaten opleveren. Opnieuw wordt er in 2001 t.o.v. het voorgaande jaar een gevoelige daling met 6,4 kilogram per inwoner vastgesteld van de hoeveelheid te verwijderen afval. Volgens OVAM zijn de doelstellingen inzake preventie, selectieve inzameling en reductie van de terminaal te verwijderen restfractie in het uitvoeringsplan huishoudelijke afvalstoffen 2003-2007 (goedgekeurd door de Vlaamse regering op 18 december 2002) mits bijkomende inspanningen haalbaar.

Concluderend kan dus gesteld worden dat de Hoge Raad van oordeel is dat de door de Vlaamse regering aangehaalde fiscale en ecologische doelstellingen van het voorontwerp, waar de Raad zich in beginsel niet over wil uitspreken, zeker niet kunnen opwegen tegen het belang van de lokale autonomie. Uit een analyse blijkt trouwens dat de gemeentebesturen in het huidige systeem (mét fiscale autonomie) goed op weg zijn om de doelstellingen van de Vlaamse regering inzake huishoudelijke afvalstoffen te halen. Het is volgens de Hoge Raad daarom moeilijk objectief te verantwoorden waarom de Vlaamse regering precies wil ingrijpen in de lokale fiscale autonomie.

De Hoge Raad vindt bijgevolg de in dit voorontwerp voorgestelde methode (afschaffing forfaitaire afvalbelasting) om tot de doelstellingen te komen te verregaand en vraagt de Vlaamse regering, indien ze per se aan de doelstellingen wil vasthouden, om in overleg en samenspraak met de lokale besturen (zie punt 1.2.1) te onderzoeken of de huidige evolutie (stijging niet-forfaitaire belastingen en daling afval per inwoner) niet via andere maatregelen verder kan worden gestimuleerd.

Minderheidsstandpunt²

De heer Guy Reynebeau wenst het advies van de Hoge Raad over het 'doorbreken van de lokale fiscale autonomie' te nuanceren. Enerzijds is hij van mening dat de gemeente op het grootste deel van haar fiscale inkomsten (Aanvullende personenbelasting (APB) en opcentiemen op de onroerende voorheffing (OOV)) evenmin greep heeft. Anderzijds verwijst hij naar de vele gemeenten die reeds hun forfaitaire afvalbelasting hebben afgeschaft en waar gebruik gemaakt wordt van een loutere retributie volgens het systeem 'betalen per ophaalbeurt'. Bovendien is in steden als Gent ook een sociale correctie voorzien door een aantal gratis huisvuilzakken te geven aan de meest sociaal kwetsbare bevolkingsgroepen.

1.3. Juridisch kader

Een belangrijk discussiepunt dat momenteel onopgelost blijft, is de vraag of het Vlaams bestuursniveau de bevoegdheid heeft om de voorliggende maatregel te nemen. Er blijken verschillende interpretatiemogelijkheden hierover te bestaan. De Hoge Raad wil hiervoor bij wijze van voorbeeld verwijzen naar volgende artikels:

- De Jonckheere, M., (2003), *"De 'beperkingsbevoegdheid' inzake gemeentebelasting: wie bepaalt de grenzen van het materieel en het formeel fiscaal recht inzake gemeentebelastingen na de bijzondere wet van 13 juli 2001?"*, in: Lokale en Regionale Belastingen, juni 2003, pp. 51-70.
- Lemoine, L., (2003), *"Provinciale en gemeentelijke belastingen: een federale of gewestelijke bevoegdheid?"*, in: Binnenband, februari 2003, pp. 26-27.

In bijlage bevindt zich een uittreksel van het artikel van De Jonckheere waarin de complexe problematiek kort wordt geschetst. De artikelen geven alleszins aan dat de motivering die de Vlaamse regering in de memorie van toelichting aanbrengt voor discussie vatbaar is.

Het is niet de rol van de Hoge Raad om over dergelijke juridische kwesties definitieve standpunten in te nemen, maar de Raad hoopt wel dat de Raad van State in haar advies zich hierover zal buigen.

² Artikel 8 van het decreet van 30 maart 1999 houdende de oprichting van een Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur.

2. SPECIFIEKE BEMERKINGEN

Artikel 2:

- De definitie van forfaitaire afvalbelasting is volgens de Hoge Raad nog te onduidelijk. Vooral door de zinsnede "onder welke vorm ook" kan volgens de Raad ook elke contantbelasting onder de definitie vallen. Dit kan niet de bedoeling van de Vlaamse regering zijn. Dit wijst volgens de Raad op haastwerk bij de totstandkoming van dit decreet.
- Volgens de Hoge Raad moet een goede omschrijving van het begrip "inkomensgerelateerd" (zie art. 3) toegevoegd worden bij de andere definities. Zonder verder commentaar refereert dit volgens de Raad naar een belasting die proportioneel is met het inkomen. En dan is er voor de gemeenten, volgens artikel 464 van het Wetboek op de Inkomstenbelastingen (WIB), geen andere belasting buiten de APB. Indien de Vlaamse regering meer algemeen wil refereren naar belastingen waar sociale correcties (zoals kinderlast, invaliditeit, bestaansminimum,...) op worden toegepast, dan is een definiëring zeker noodzakelijk.

Minderheidsstandpunt

De heer Guy Reynebeau opteert ervoor om in het decreet voor de duidelijkheid formeel in te schrijven dat met 'inkomensgerelateerde belasting' de APB wordt bedoeld.

Artikel 3 (eerste paragraaf):

Het laten ingaan van de maatregel op 1 januari 2005 zorgt ervoor dat gemeenten de nodige tijd krijgen om te zoeken naar alternatieven. Echter, niets belet dat bepaalde gemeenten die geen stijging wensen van hun algemene belastingen in hun zoektocht naar nieuwe inkomensbronnen nu reeds (dus voor 1/1/2005) een andere, meer algemene forfaitaire belasting (niet voor afval) vestigen. Op die manier schiet dit voorontwerp volledig zijn doel voorbij.

Artikel 3 (tweede paragraaf):

De Hoge Raad vraagt zich af op welke manier een bepaalde belasting inkomensgerelateerd kan zijn *én* volgens het principe 'de vervuiler betaalt', indien men ervan uitgaat dat zonder verdere toelichting de enige inkomensgerelateerde belasting van de gemeenten de APB is. Moet dit dan niet vervangen worden door inkomensgerelateerd *of* volgens het principe 'de vervuiler betaalt'?

3. CONCLUSIE

De regering baseert zich voor deze maatregel op een fiscaal en een ecologisch argument. *"De ratio achter het verbieden van forfaitaire huisvuilbelasting is hoofdzakelijk dat deze zowel sociaal onrechtvaardig zijn (iedereen betaalt evenveel, ongeacht zijn financiële draagkracht), als strijdig zijn met het principe 'de vervuiler betaalt'."* (memorie, p. 3).

Daar de optie van de Vlaamse regering vooral van ideologische aard is, wil de Hoge Raad in deze geen principiële standpunt innemen. Wel vindt de Raad de motivering eerder onduidelijk. Een verdere toelichting is noodzakelijk. Daarnaast zorgt het samengaan van beide doelstellingen ('vervuiler betaalt' en 'sociale rechtvaardigheid') voor vragen:

- *Inhoudelijk* is het niet echt duidelijk wat bedoeld wordt met 'inkomensgerelateerdheid'. Zonder verder commentaar refereert dit volgens de Raad naar een belasting die proportioneel is met het inkomen. En dan is er voor de gemeenten, volgens artikel 464 van het Wetboek op de Inkomstenbelastingen (WIB), geen andere belasting buiten de aanvullende personenbelasting. Hoe zit dat dan met het principe 'de vervuiler betaalt'? En betekent dit dat de Vlaamse regering aanstuurt op een verhoging van die belasting?
- Naast de inhoudelijke dubbelzinnigheid zorgt het samengaan van de doelstellingen ook voor een aantal *juridische* problemen. De vraag of het Vlaams bestuursniveau op basis van haar motivering de bevoegdheid heeft om de voorliggende maatregel te nemen, blijft momenteel namelijk onopgelost. De Hoge Raad gaat echter niet in op deze kwestie en wil verwijzen naar het advies dat de Raad van State over dit voorontwerp moet geven.

De Raad betreurt dat met dit voorontwerp het op 25 april 2003 afgesloten *Bestuursakkoord tussen het Vlaams, het provinciaal en het lokaal bestuursniveau omtrent een effectief en burgergericht overheidsbestuur in Vlaanderen*, amper enkele maanden na het afsluiten ervan, niet meer wordt nageleefd. Niet alleen was er een volledig gebrek aan overleg en kunnen er vragen gesteld worden bij het effectenrapport, maar vooral wordt met het verbod op forfaitaire afvalbelastingen een inbreuk gemaakt op de grondwettelijk gewaarborgde lokale fiscale autonomie, een principe dat duidelijk aan bod komt in het Bestuursakkoord. De Hoge Raad is van oordeel dat de Vlaamse regering met dit voorontwerp een volledig verkeerd signaal geeft aan de overige partners die meewerkten aan het akkoord. Een dergelijke handelwijze doet opnieuw de vraag rijzen of de verschillende aspecten van het bestuursakkoord niet beter decretaal verankerd zouden worden.

De Hoge Raad vraagt daarom aan de Vlaamse regering om dit voorontwerp in te trekken. De Raad is ervan overtuigd dat, indien de Vlaamse regering ondanks bovenstaande bedenkingen aan de doelstellingen blijft vasthouden, er andere manieren zijn om in overleg en samenspraak met de lokale besturen (zie het Bestuursakkoord) deze doelstellingen te bereiken. Er kan namelijk uit de feiten worden vastgesteld dat gemeenten de laatste jaren uit eigen beweging steeds meer overstappen naar niet-forfaitaire afvalbelastingen en dat ze in het huidige systeem (mét fiscale autonomie) goed op weg zijn om de doelstellingen van de Vlaamse regering inzake huishoudelijke afvalstoffen te halen.

BIJLAGE 1 : ENKELE CIJFERS

2000	Bedrag (in BEF)	Aantal gemeenten	
36303 Belasting op het ophalen van huisvuil	2.923.668.197	194	
36316 Belasting op afgifte van huisvuilzakken, -recipiënten en -zelfklevers	1.249.193.890	202	
36317 Milieubelasting	1.406.506.564	72	
1999			
36303 Belasting op het ophalen van huisvuil	2.993.705.487	190	
36316 Belasting op afgifte van huisvuilzakken, -recipiënten en -zelfklevers	1.238.272.830	201	
36317 Milieubelasting	1.397.222.053	70	
1998			
36303 Belasting op het ophalen van huisvuil	3.099.443.869	196	
36316 Belasting op afgifte van huisvuilzakken, -recipiënten en -zelfklevers	1.037.550.567	194	
36317 Milieubelasting	1.445.004.047	68	
36303 Belasting op het ophalen van huisvuil	1998	1999	2000
Bedrag	3.099.443.869	2.993.705.487	2.923.668.197
Aantal gemeenten	196	190	194
Gemiddeld	15.813.489	15.756.345	15.070.455
36316 Belasting op afgifte van huisvuilzakken, -recipiënten en -zelfklevers	1998	1999	2000
Bedrag	1.037.550.567	1.238.272.830	1.249.193.890
Aantal gemeenten	194	201	202
Gemiddeld	5.348.199	6.160.561	6.184.128

BIJLAGE 2 : JURIDISCHE KADER

De Jonckheere, M., (2003), *"De 'beperkingsbevoegdheid' inzake gemeentebelasting: wie bepaalt de grenzen van het materieel en het formeel fiscaal recht inzake gemeentebelastingen na de bijzondere wet van 13 juli 2001?"*, in: Lokale en Regionale Belastingen, juni 2003, pp. 54-56.

"Bij het beantwoorden van de vraag of gewesten het recht hebben om een bepaalde gemeentebelasting te verbieden, wordt doorgaans verwezen naar art. 170 § 4 2^{de} lid van de Grondwet, dat stelt dat de wet de uitzonderingen bepaalt waarvan de noodzakelijkheid blijkt.

(...)

Kern van de discussie is de betekenis die aan artikel 170 § 4 G.W. moet worden gegeven. Sommigen menen dat art. 170 § 4 G.W. alleen aanduidt welk orgaan de bevoegdheid heeft om gemeentebelastingen in te stellen, zodat ook de in dat artikel vermelde 'uitzondering waarvan de noodzakelijkheid blijkt' alleen betrekking heeft op de bevoegdheid van de wetgever om gemeentebelastingen door andere organen dan de gemeenteraad te laten instellen. De daadwerkelijke oorsprong van de grondwettelijke fiscale autonomie en de rechtsgrond voor de wetgever om deze fiscale autonomie te begrenzen, moet in die zienswijze net zoals voor alle andere gemeentelijk bevoegdheden gevonden worden in art. 41 en 162 van de Grondwet.

Anderen zijn evenwel de opvatting toegedaan dat artikel 170 G.W. niet alleen het bevoegde orgaan aanduidt, maar tevens de eigenlijke fiscale bevoegdheid toekent. Volgens deze opvatting heeft de mogelijkheid om uitzonderingen te bepalen dan ook niet alleen betrekking op het orgaan dat de belastingen kan instellen, maar tevens op de omvang van de gemeentelijke fiscale bevoegdheid zelf.

De gevolgen van de verschillende opvattingen op de vraag welke overheid de bevoegdheid heeft om de grenzen van de gemeentelijke belastingbevoegdheid te bepalen, zijn duidelijk.

Indien art. 162 G.W. aan de basis ligt van de gemeentelijke fiscale bevoegdheid, dan wordt de gemeentelijke belastingbevoegdheid beperkt door de omschrijving van het begrip 'gemeentelijk belang', en dit door het orgaan dat gerechtigd is dat gemeentelijk belang nader te definiëren. Het ligt hierbij voor de hand dat de overheid die bevoegd is om de '*samenstelling, de organisatie, de bevoegdheid en de werking van de provinciale en gemeentelijke instellingen*' te regelen, ook het 'natuurlijk orgaan' is dat het 'gemeentelijk belang' definieert en derhalve de grenzen van de gemeentelijke autonomie bepaalt.

Indien de grenzen van de materiële belastingbevoegdheid van gemeenten evenwel op grond van art. 170 § 4 2^{de} lid G.W. bepaald worden als 'uitzondering waarvan de noodzakelijkheid blijkt', dan blijft de beperking van de gemeentelijke belastingbevoegdheid een federale aangelegenheid. Alleen op grond van de zogenaamde impliciete bevoegdheden waarover zij overeenkomstig de artikelen 10 en 19 van de bijzondere wet tot hervorming van de instellingen beschikken, zouden gewesten de gemeentelijke belastingbevoegdheid kunnen beperken, indien deze ingreep noodzakelijk is voor de uitoefening van de eigen bevoegdheden, de materie zich leent tot een geregionaliseerde aanpak en de weerslag op de betrokken aangelegenheid slechts marginaal is."

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 36.354/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 23 december 2003 door de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Cultuur, Jeugd en Ambtenarenzaken en de Vlaamse minister van Leefmilieu, Landbouw en Ontwikkelingssamenwerking verzocht hun, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "houdende afschaffing van de forfaitaire afvalbelasting", heeft op 20 januari 2004 het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*
* * *

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe om de provinciale en gemeentelijke besturen met ingang van 1 januari 2005 te verbieden om nieuwe forfaitaire belastingen inzake afval in hoofde van belastingplichtigen te vestigen. Uiterlijk tegen 1 januari 2007 moeten de provinciale en gemeentelijke besturen alle bestaande forfaitaire belastingen inzake afval in hoofde van belastingplichtigen afschaffen. Bestaande forfaitaire belastingen inzake afval mogen vervangen worden door andere belastingen, mits deze inkomensgerelateerd zijn of werken volgens het principe dat de vervuiler betaalt.

Voorts wordt de Vlaamse regering opgedragen om de minimum en maximum tarieven van een afvalrecipiënt voor huisvuil te bepalen, onder voorbehoud van bekrachtiging door de decreetgever.

BEVOEGDHEID VAN HET VLAAMSE GEWEST

3. Het voor advies voorgelegde ontwerp van decreet beoogt de belastingbevoegdheid van de provincies en de gemeenten in een bepaalde mate te beperken, met name door aan de genoemde overheden verbod op te leggen om nog belastingen inzake afval te heffen, behalve indien die belastingen inkomensgerelateerd zijn of werken volgens het beginsel dat de vervuiler betaalt. Zoals in de memorie van toelichting wordt uiteengezet, dient de ontworpen regeling bekeken te worden in het licht van artikel 170, §§ 3 en 4, van de Grondwet. Die bepalingen luiden als volgt:

36.354/3

"§ 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."

Artikel 170, § 3, eerste lid, en § 4, eerste lid, verheft de fiscale zelfstandigheid van de provincies, de agglomeraties, de federaties van gemeenten, en de gemeenten tot een grondwettelijk beginsel ⁽¹⁾. Het is m.a.w. in die specifieke bepalingen dat de lokale besturen de grondwettelijke grondslag vinden van hun belastingbevoegdheid ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Arbitragehof, 2 juni 1988, nr. 57, overw. 4.B.1.

⁽²⁾ Arbitragehof, 5 november 2003, nr. 143/2003, overw. B.10.1; R.v.St., afd. adm., 14 maart 2000, Gillion, nr. 85.916; R.v.St., afd. wetg., advies 25.572/8 van 13 mei 1997 over een voorstel van decreet houdende de mogelijkheid voor gemeenten een algemene belasting te heffen in die gevallen waarin internationale overeenkomsten en federale wetgeving leiden tot vrijstelling van gemeentebelasting, Parl. St., Vl. Parl., 1995-96, nr. 299-2, pp. 9-10, nr. 2.1.1; R.v.St., afd. wetg., advies 34.913/VR van 4 maart 2003 over een wetsontwerp tot wijziging van artikel 10 van de wet van 24 december 1996 betreffende de vestiging en de invordering van de provincie- en gemeentebelastingen, Parl. St., Kamer, 2002-03, nr. 50-1990/3, p. 4.

In de rechtspraak en de rechtsleer wordt soms de opvatting voorgestaan dat de belastingbevoegdheid van de provincies en de gemeenten zou voortvloeien uit de artikelen 41 en 162 van de Grondwet, die aan die overheden alles toevertrouwen wat van provinciaal en gemeentelijk belang is. Artikel 170, § 3, eerste lid, en § 4, eerste lid, van de Grondwet zou er in die opvatting slechts toe strekken het orgaan aan te wijzen dat de fiscale bevoegdheid van de gemeente kan uitoefenen (zie, bijv., R.v.St., afd. adm., 28 oktober 1998, v.z.w. Nationale Federatie der Zagerijen, nrs. 76.715, 76.717 en 76.718). Die opvatting wordt hier niet gevolgd. Anders dan in zijn voornoemde advies van 13 mei 1997 (pp. 15-16, nr. 2.2), acht de Raad van State het thans ook niet nodig om subsidiair van die alternatieve opvatting uit te gaan.

De belastingbevoegdheid van de lokale besturen is niet onbeperkt. Artikel 170, § 3, tweede lid, en § 4, tweede lid, van de Grondwet bepaalt dat de wet ten aanzien van de in paragraaf 3, eerste lid, en paragraaf 4, eerste lid, bedoelde belastingen uitzonderingen kan bepalen. De wetgever kan de lokale besturen dus verbieden om bepaalde belastingen te heffen.

Uit de parlementaire voorbereiding van artikel 170 van de Grondwet blijkt dat met de bepalingen van het tweede lid van de paragrafen 3 en 4, samen met de overeenstemmende bepaling van het tweede lid van paragraaf 2 (i.v.m. de belastingbevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten), "de Staat een soort verdedigingsmechanisme opbouwt, t.o.v. de verschillende andere bestuurslagen, om een eigen fiscale materie te behouden" ⁽³⁾. De genoemde bepalingen voorzien in een "regulerend mechanisme", waarvan werd opgemerkt dat het een "noodzakelijk instrument" is: "De wet moet dat regulerend mechanisme zijn en moet kunnen zeggen welke belastbare materie wordt voorbehouden aan de Staat. Indien men dat niet zou doen komt men in een chaos en in alle mogelijke verwickelingen terecht, die niets meer te maken hebben met een goed georganiseerde federale Staat of goed georganiseerde Staat" ⁽⁴⁾.

4. Volgens artikel 170, § 3, tweede lid, en § 4, tweede lid, is het "de wet" die de uitzonderingen op de belastingbevoegdheid van de lokale besturen kan bepalen.

Blijkens de memorie van toelichting gaan de stellers van het ontwerp ervan uit dat de voornoemde grondwetsbepalingen dateren van vóór 1 oktober 1980, met als gevolg dat de verwijzingen naar "de wet" niet tot gevolg hebben dat de materie aan de

⁽³⁾ Verklaring van de Eerste Minister in de commissie van de Kamer, Parl. St., Kamer, B.Z. 1979, nr. 10-8/4*, p. 4.

⁽⁴⁾ Verklaring van de heer Martens, Eerste Minister, Parl. Hand., Kamer, 22 juli 1980, p. 2707. Even later herhaalde de Eerste Minister die idee in de volgende bewoordingen: "C'est un système de régulation essentiel dans chaque état organisé convenablement. On ne peut pas biffer cela. Ce n'est pas possible sinon on aboutirait à l'anarchie sur le plan fiscal. Cela n'a rien à voir avec la notion de fédéralisme mais cela garantit un fonctionnement convenable de l'Etat" (p. 2708). Ook in de Senaat herhaalde de Eerste Minister dat het om een noodzakelijk reguleringsmechanisme ging, dat ertoe strekte "de volledige anarchie op het terrein van de fiscaliteit te vermijden" (Parl. Hand., Senaat, 28 juli 1980, pp. 2650-2651).

36.354/3

federale wet wordt voorbehouden. De gewesten zouden bevoegd zijn om de grenzen van de gemeentelijke en de provinciale fiscaliteit te bepalen, mits de bedoelde aangelegenheid kan worden vastgeknoopt aan een uitdrukkelijk aan hen toegewezen bevoegdheid.

Met die opvatting kan niet worden ingestemd.

4.1. Om te beginnen is het wel juist dat het toenmalige artikel 110 van de Grondwet, thans artikel 170, is vervangen vóór 1 oktober 1980, namelijk bij een grondwetswijziging van 29 juli 1980, maar dat neemt niet weg dat die vervanging heeft plaatsgevonden nadat de grondwetgever was overgegaan tot de oprichting van gemeenschappen en gewesten en tot het toekennen van een bevoegdheid van wetgevende aard aan de gemeenschappen (grondwetswijzigingen van 24 december 1970), en zelfs nadat hij de uitdrukkelijke mogelijkheid had gecreëerd voor de gewesten om eveneens een dergelijke bevoegdheid uit te oefenen (grondwetswijziging van 17 juli 1980). Het gebruik van het woord "wet" kan in die omstandigheden niet bevoegdheidsneutraal genoemd worden. Veeleer moet aangenomen worden dat de grondwetgever de betrokken aangelegenheid aan de federale wetgever heeft willen voorbehouden ⁽⁵⁾.

Die opvatting strookt met het hiervóór in herinnering gebrachte objectief dat met artikel 170, § 3, tweede lid, en § 4, tweede lid, wordt nagestreefd. Als een reguleringsmechanisme in het leven geroepen wordt om een fiscale chaos te vermijden, moet er één instantie zijn die de controle over het geheel behoudt, en die kan ingrijpen wanneer het haar noodzakelijk voorkomt. Die ene instantie kan dan enkel de federale overheid zijn. Het is in die zin dat de volgende toelichting door de toenmalige Eerste Minister begrepen moet worden: "(Ik zou) willen stellen ... dat in dit nieuw systeem van bevoegdheidsverdeling op fiscaal vlak tussen de Staat, de gemeenschappen en de gewesten en de nevenschikte instellingen, de provincies en de gemeenten, het laatste woord bij de Staat ligt. Het is wat ik heb genoemd het reguleringsmechanisme: «De wet bepaalt ... de uitzonderingen waarvan de noodzakelijkheid blijkt.»" ⁽⁶⁾.

⁽⁵⁾ Vgl. Arbitragehof, 25 maart 2003, nr. 35/2003, overw. B.12.6.

⁽⁶⁾ Verklaring van de heer Martens, Eerste Minister, Parl. Hand., Senaat, 28 juli 1980, p. 2661.
In de Kamer had de heer Schiltz het door de Eerste Minister verdedigde systeem al op dezelfde manier geanalyseerd: "Met uw gebruikelijke energie hebt u hier het beginsel verdedigd van het regulerend mechanisme, wat volgens u maar alleen kan zijn, bevoegdheden van de centrale regering, van het centrale parlement om eventueel de uitoefening van de fiscale bevoegdheden te evoceren. U hebt gezegd dat er zoniet een chaos zou ontstaan" (Parl. Hand., Kamer, 22 juli 1980, p. 2708).

Ten slotte blijkt uit verscheidene verklaringen afgelegd tijdens de parlementaire voorbereiding van de grondwetswijziging van 29 juli 1980 dat het wel degelijk de bedoeling van de grondwetgever was om aan de "nationale" wetgever de bevoegdheid voor te behouden om de uitzonderingen op de belastingbevoegdheid van o.m. de lokale besturen te bepalen ⁽⁷⁾.

4.2. Het in de memorie van toelichting gehuldigde standpunt is voorts in tegenspraak met de rechtspraak van het Arbitragehof.

In verscheidene arresten heeft het Hof immers de opvatting gehuldigd dat de bevoegdheid om uitzonderingen te bepalen op de belastingbevoegdheid van de lokale besturen een aan de federale wetgever voorbehouden aangelegenheid is ⁽⁸⁾.

Zeer onlangs nog heeft het Hof overwogen dat "blijkt uit (artikel 170, §§ 3 en 4, van de Grondwet) dat de bevoegdheid van de provincies en de gemeenten (in

⁽⁷⁾ Zie i.h.b. de volgende verklaringen:

- in verband met de fiscaliteit van de provincies: "De huidige teksten worden behouden. Een belasting van de provincies moet worden goedgekeurd door de provincieraad. De nationale wet reserveert de uitzonderingen voor zichzelf ..." (verklaring van de heer Martens, Eerste Minister, Parl. Hand., Kamer, 22 juli 1980, p. 2707);
- "Zo'n (regulerings)systeem moet in elke staat worden gehandhaafd wanneer men niet alleen aan de nationale instantie, maar ook aan de gemeenten en de provincies en zelfs aan de deelgebieden de bevoegdheid geeft om fiscale beslissingen te nemen en belastingen op te leggen. Dit mechanisme reserveert bepaalde belastingmateries voor de nationale overheid" (verklaring van de heer Martens, Eerste Minister, Parl. Hand., Senaat, 28 juli 1980, p. 2650);
- nogmaals in verband met de fiscaliteit van de provincies: "(Wij) hebben ... dus het beginsel behouden dat geen last of belasting door de provincie kan worden ingevoerd dan door een beslissing van haar raad, dat de nationale wet de uitzonderingen waarvan de noodzakelijkheid blijkt, bepaalt ..." (verklaring van de heer Martens, Eerste Minister, Parl. Hand., Senaat, 28 juli 1980, p. 2651);
- "Le même alinéa 2, dans chacun des trois paragraphes (2 à 4), prévoit l'intervention de la loi, c'est-à-dire du pouvoir central" (verklaring van de heer Lagasse, Parl. Hand., Senaat, 28 juli 1980, p. 2658).

⁽⁸⁾ Arbitragehof, 25 februari 1988, nr. 47, overw. 6.B.6; Arbitragehof, 2 juni 1988, nr. 56, overw. 4.B.2.c, en nr. 57, overw. 4.B.1 en 4.B.2.f; Arbitragehof, 5 juli 1989, nr. 19/89, overw. 4.B.2.c.

Steunend op die rechtspraak, heeft ook de Raad van State aangenomen dat de federale wetgever terzake over een voorbehouden bevoegdheid beschikt. Zie R.v.St., afd. wetg., advies 25.572/8 van 13 mei 1997, aangehaald, pp. 9-11, nr. 2.1.1; R.v.St., afd. wetg., advies 34.913/VR van 4 maart 2003, aangehaald, p. 5.

36.354/3

belastingzaken) ondergeschikt is aan die van de federale Staat, waarbij hun bevoegdheid om bepaalde belastingen op te leggen bij wet kan worden beperkt" ⁽⁹⁾.

4.3. Ten slotte moet opgemerkt worden dat uit de parlementaire voorbereiding van artikel 9, § 2, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten blijkt dat ook de bijzondere wetgever ervan uitgegaan is dat artikel 170, § 4, tweede lid, van de Grondwet (toen nog artikel 110, § 4, tweede lid) een bevoegdheid aan de federale overheid voorbehoudt. In zijn advies 25.572/8 van 13 mei 1997 overwoog de Raad van State daarover het volgende:

"Het voornoemde artikel 9, § 2, bepaalt dat «de opcentiemen ingevoerd door een Gewest ... geen afbreuk (mogen) doen aan het recht van de gemeenten om aanvullende belastingen of opcentiemen te heffen» (...).

In de memorie van toelichting werd met betrekking tot die bepaling het volgende gesteld:

«Krachtens het laatste lid van § 2 van (artikel 9) kunnen de Gewesten niet raken aan de bevoegdheid van de gemeenten om opcentiemen op de personenbelasting te heffen. Uit artikel 110, § 4, van de Grondwet blijkt duidelijk dat, voor deze aangelegenheid of voor elke andere gemeentelijke belasting, deze bevoegdheid exclusief aan de nationale wetgever is voorbehouden onverminderd de voogdijbevoegdheid van de Gewesten» ⁽¹⁰⁾.

In het verslag van de bevoegde Kamercommissie werd die interpretatie als volgt bevestigd:

«De Minister bevestigt de door Mevr. Onkelinx geformuleerde interpretatie als zou het hier de bedoeling zijn om impliciet de in artikel 110, § 4, van de Grondwet opgenomen bepalingen in herinnering te brengen (...).

Uit artikel 110, § 4, van de Grondwet blijkt dus duidelijk dat een Gewestraad geen decreet kan goedkeuren waardoor beslist wordt dat de gemeenten niet langer gemachtigd zijn tot het heffen van opcentiemen en waardoor het Gewest zich dus tevens die materie voorbehoudt.» ⁽¹¹⁾ ⁽¹²⁾.

⁽⁹⁾ Arbitragehof, 5 november 2003, nr. 143/2003, overw. B.10.1.

⁽¹⁰⁾ Parl. St., Kamer, 1988-89, nr. 635/1, p. 13.

⁽¹¹⁾ Parl. St., Kamer, 1988-89, nr. 635/18, p. 320.

⁽¹²⁾ R.v.St., afd. wetg., advies 25.572/8 van 13 mei 1997, aangehaald, pp. 12-13, nr. 2.1.2.

5. De stellers van het ontwerp menen dat de vraag of de federale overheid dan wel de gewesten bevoegd zijn, thans onderzocht moet worden in het licht van artikel 19, § 1, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, gewijzigd bij de bijzondere wet van 13 juli 2001.

5.1. De genoemde bepaling luidt als volgt:

"Behoudens toepassing van artikel 10, regelt het decreet de aangelegenheden bedoeld in de artikelen 4 tot 9, onverminderd de bevoegdheden die na de inwerkingtreding van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen door de Grondwet aan de wet zijn voorbehouden."

De vraag kan rijzen wat de weerslag is van deze bepaling op bevoegdheden die, zoals de bevoegdheden bedoeld in artikel 170, § 3, tweede lid, en § 4, tweede lid, van de Grondwet, na de staatshervorming van december 1970, maar vóór 1 oktober 1980 door de Grondwet aan de wet zijn voorbehouden. Te dezen volstaat het evenwel vast te stellen dat de in het ontwerp geregelde aangelegenheid geen bevoegdheid betreft die bij de artikelen 4 tot 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 aan de gewesten is overgedragen.

5.2. In de memorie van toelichting wordt weliswaar gesteld dat de gewesten zich zouden kunnen beroepen op de bevoegdheid, enerzijds, inzake de samenstelling, de organisatie, de bevoegdheid en de werking van de provinciale en gemeentelijke instellingen (artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980), en anderzijds, inzake de algemene financiering van de gemeenten, de agglomeraties en federaties van gemeenten, en de provincies (artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 9°, van de bijzondere wet).

Zoals de Raad van State, afdeling wetgeving, reeds heeft overwogen, omvat de bevoegdheid inzake de samenstelling, de organisatie, de bevoegdheid en de werking van de provinciale en gemeentelijke instellingen o.m. de bevoegdheid om de vestiging en de invordering van provinciale en gemeentelijke belastingen te regelen. Het gaat hierbij om de bevoegdheid tot het vaststellen van de regels die de provincies en de gemeenten moeten naleven wanneer ze belastingen heffen en invorderen. De bevoegdheid van de gewesten strekt zich echter niet uit tot de aangelegenheden bedoeld in artikel 170, § 3,

36.354/3

tweede lid, en § 4, tweede lid, van de Grondwet, welke betrekking hebben op het vaststellen van uitzonderingen op de lokale belastingbevoegdheid zelf⁽¹³⁾.

Voorts heeft het Arbitragehof overwogen dat de uitoefening door een gewest van de bevoegdheid om de algemene financiering van de provincies te regelen niet mag raken aan de bevoegdheid van de federale wetgever bedoeld in artikel 170, § 3, tweede lid, van de Grondwet⁽¹⁴⁾. Die overweging gaat ervan uit dat de twee voornoemde bevoegdheden van elkaar te onderscheiden zijn.

5.3. Volledigheidshalve kan ook herinnerd worden aan de rechtspraak van het Arbitragehof volgens welke de bevoegdheid van de gewesten inzake het administratief toezicht op de lokale besturen, thans geregeld in artikel 7, § 1, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, niet de bevoegdheid omvat om normatieve bepalingen vast te stellen m.b.t. de belastingbevoegdheid van die lokale besturen⁽¹⁵⁾.

6. Blijkt uit het voorgaande dat de aangelegenheden bedoeld in artikel 170, § 3, tweede lid, en § 4, tweede lid, van de Grondwet aan de federale wetgever zijn voorbehouden, en dat de gewesten terzake niet bevoegd zijn, dan neemt zulks niet weg dat een gewest onder bepaalde voorwaarden een beroep zou kunnen doen op impliciete bevoegdheden, en op die manier toch zou kunnen treden op de domeinen bedoeld in de voornoemde grondwetsbepalingen.

Een decreet kan aldus bepalingen bevatten in aangelegenheden waarvoor het gewest niet bevoegd is indien een dergelijke regeling "noodzakelijk" kan worden geacht voor de uitoefening van de bevoegdheden van het gewest (zie artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980), en indien bovendien voldaan is aan de door het Arbitragehof gestelde voorwaarden dat de betrokken aangelegenheid zich tot een

⁽¹³⁾ R.v.St., afd. wetg., advies 34.913/VR van 4 maart 2003, aangehaald, p. 5.

⁽¹⁴⁾ Arbitragehof, 13 juli 2000, nr. 93/2000, overw. B.4.

⁽¹⁵⁾ Arbitragehof, 25 februari 1988, nr. 47, overw. 6.B.6; Arbitragehof, 2 juni 1988, nr. 57, overw. 4.B.2.f.
In dezelfde zin: R.v.St., afd. wetg., advies 25.572/8 van 13 mei 1997, aangehaald, pp. 17-18, nr. 3.

gedifferentieerde regeling leent en dat de weerslag van de betrokken bepalingen op die aangelegenheid slechts marginaal is ⁽¹⁶⁾.

Te dezen wordt in de memorie van toelichting uiteengezet dat de reden voor het verbieden van forfaitaire huisvuilbelastingen erin bestaat dat de stellers van het ontwerp dit soort belastingen zowel sociaal onrechtvaardig vinden (iedereen betaalt evenveel, ongeacht zijn draagkracht), als strijdig met het in het leefmilieubeleid gehuldigde beginsel dat de vervuiler betaalt. Om die reden zijn de stellers van het ontwerp van oordeel dat de ontworpen regeling past binnen de impliciete bevoegdheden van het Vlaamse Gewest.

In zoverre het ontwerp ertoe strekt om de provincies en de gemeenten te machtigen om inkomensgerelateerde huisvuilbelastingen te heffen, ziet de Raad van State niet in voor de uitoefening van welke bevoegdheid van het Vlaamse Gewest de bedoelde machtiging noodzakelijk zou zijn, in de zin van artikel 10 van de bijzondere wet ⁽¹⁷⁾.

In zoverre het ontwerp er daarentegen toe strekt om de provincies en de gemeenten te machtigen om huisvuilbelastingen te heffen overeenkomstig het beginsel dat de vervuiler betaalt, is er kennelijk een band met het leefmilieubeleid, zijnde een aangelegenheid die behoort tot de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest. De decreetgever zou het voor de uitoefening van zijn bevoegdheid inzake leefmilieu noodzakelijk kunnen achten om de naleving van het genoemde beginsel op te leggen aan de lokale besturen, in de uitoefening van hun belastingbevoegdheid. Voorts kan aangenomen worden dat de aangelegenheid van de belastingbevoegdheid van de lokale besturen zich leent tot een gedifferentieerde regeling. Ten slotte lijkt de weerslag van de ontworpen regeling op de door de federale wetgever gestelde regels inzake de beperking van de fiscale bevoegdheid van de lokale besturen slechts marginaal, gelet op de beperkte draagwijdte van de ontworpen machtiging voor het geheel van de provinciale en de gemeentelijke fiscaliteit.

⁽¹⁶⁾ Zie, bijv., Arbitragehof, 14 mei 2003, nr. 58/2003, overw. B.5.3; Arbitragehof, 1 oktober 2003, nr. 126/2003, overw. B.5.3.

⁽¹⁷⁾ Er weze opgemerkt dat de bevoegde overheden van het Vlaamse Gewest via de uitoefening van het administratief toezicht wel kunnen optreden tegen belastingverordeningen die ze sociaal onrechtvaardig achten.

36.354/3

7. De conclusie is dan ook dat de decreetgever bevoegd is om het ontwerp aan te nemen, mits de machtiging bedoeld in artikel 3, § 1, tweede lid, beperkt wordt tot het heffen van belastingen overeenkomstig het beginsel dat de vervuiler betaalt.

36.354/3

De kamer was samengesteld uit

de Heren	D. ALBRECHT,	staatsraad, voorzitter,
	P. LEMMENS, B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. K. BAMS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

D. ALBRECHT

ONTWERP VAN DECREET

ONTWERP VAN DECREET

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Cultuur, Jeugd en Ambtenarenzaken en de Vlaamse minister van Leefmilieu, Landbouw en Ontwikkelingssamenwerking ;

Na beraadslaging,

BESLUIT :

De Vlaamse minister van Leefmilieu, Landbouw en Ontwikkelingssamenwerking is ermee belast, in naam van de Vlaamse regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt :

Artikel 1

Dit decreet regelt een gewestaangelegenheid.

Artikel 2

Voor de toepassing van dit decreet moet begrepen worden onder :

- forfaitaire belasting inzake afval : elke belasting die dient ter financiering van het beheer van afvalstoffen zoals bedoeld in artikel 2, 5°, van het decreet van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen en die niet gerelateerd is aan een hoeveelheid afval of de aanbidding of de lediging van een afvalrecipiënt, ongeacht de wijze van inning ;
- belastingsplichtigen : die inwoners van het betrokken gemeentelijk of provinciaal bestuur die aan de personenbelasting of aan de aanvullende personenbelasting onderworpen zijn ;
- bestaande belastingen : belastingen die bestaan in het betrokken gemeentelijk of provinciaal bestuur vóór 1 januari 2005 ;
- nieuwe belastingen : belastingen die nog niet bestaan in het betrokken gemeentelijk of provinciaal bestuur vóór 1 januari 2005.

Artikel 3

§ 1. Met ingang van 1 januari 2005 mogen provinciale en gemeentelijke besturen geen nieuwe forfaitaire belastingen inzake afval in hoofde van belastingsplichtigen vestigen.

Als ze bestaande forfaitaire belastingen inzake afval vervangen door andere belastingen dan dienen deze te werken volgens het principe de vervuiler betaalt.

Hiertoe kan de Vlaamse regering nadere regels vaststellen.

§ 2. De Vlaamse regering bepaalt de minimum en maximum tarieven van een afvalrecipiënt voor huisvuil. Deze tarieven worden bekrachtigd door de decreetgever.

Artikel 4

Uiterlijk tegen 1 januari 2007 moeten provinciale en gemeentelijke besturen alle bestaande forfaitaire belastingen inzake afval in hoofde van belastingsplichtigen afschaffen.

Brussel, 3 maart 2004.

De minister-president van de Vlaamse regering,

Bart SOMERS

De Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Cultuur, Jeugd en Ambtenarenzaken,

Paul VAN GREMBERGEN

De Vlaamse minister van Leefmilieu, Landbouw en Ontwikkelingssamenwerking,

Jef TAVERNIER
