

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 185.385 van 14 juli 2008
in de zaak A. 104.913/XII-3113.**

In zake : de NV ELIA ASSET,
die woonplaats kiest bij
advocaten T. Vandenput en P. De Maeyer,
kantoor houdende te 1160 Brussel,
Tedescolaan 7

tegen :

de GEMEENTE SCHELLE,
die woonplaats kiest bij
advocaat H. Sebreghs,
kantoor houdende te Antwerpen,
Mechelsesteenweg 27.

D E R A A D V A N S T A T E, XIIe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat de CVBA Maatschappij voor Coördinatie van Produktie en Transport van Elektrische energie, thans de NV Elia Asset, op 21 mei 2001 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van de beslissing van 28 december 2000 van de gemeenteraad van de gemeente Schelle waarbij voor het dienstjaar 2001 een belasting op pylonen wordt aangenomen;

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgesteld door auditeur P. De Somere;

Gelet op de beschikking van 14 maart 2006 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien de laatste memories;

Gelet op de beschikking van 7 februari 2008 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 22 april 2008;

Gehoord het verslag van staatsraad J. Lust;

Gehoord de opmerkingen van advocaat P. De Maeyer, die verschijnt voor verzoekster;

Gehoord het eensluidend advies van auditeur P. De Somere;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973,

OVERWEEGT WAT VOLGT :

I. De feitelijke gegevens van de zaak

1. Op 8 november 2000 keurt de gemeenteraad van Schelle voor het dienstjaar 2001 een belasting op hoogspanningspylonen goed. In de considerans wordt vermeld :

“Gelet op de aanwezigheid van de elektriciteitscentrale ‘L’Interescaut’ op het grondgebied van de gemeente;

Overwegende dat de activiteiten van deze elektriciteitscentrale worden stopgezet;

Overwegende dat de sluiting van dit bedrijf een aanzienlijke invloed zal hebben op de financiële toestand van de gemeente, voornamelijk vanwege de verminderde inkomsten uit de opcentiemen op de onroerende voorheffing en de belasting op drijfkracht;

Overwegende dat aan de centrale een aantal hoogspanningspylonen zijn verbonden, die verspreid zijn over het grondgebied van de gemeente;

Overwegende dat de functionaliteit van deze pylonen wordt gereduceerd door de sluiting van de centrale;

Gelet op de algemene tendens tot het ondergronds brengen van nutsleidingen; Overwegende dat het ondergronds brengen van de hoogspanningsleidingen een volwaardig alternatief betekent voor de hoogspanningspylonen;

Overwegende dat hoogspanningspylonen als infrastructuur voor het transport van elektriciteit vervangbaar zijn en hun aanwezigheid een uitdovend karakter dient te hebben;

Overwegende dat zij bovendien een ernstige vorm betekenen van visuele vervuiling wegens het doorbreken van de vrije open ruimte;

Overwegende dat open ruimte gevrijwaard dient te worden zodanig dat zij actief en passief bijdraagt tot het welzijn van de avifauna”.

Het belastingreglement wordt op 28 december 2000 door de gemeenteraad ingetrokken, ten gevolge van “de telefonische mededeling van de toezichthoudende overheid dat het gelijkheidsbeginsel geschonden wordt door de belasting enkel van toepassing te verklaren op hoogspanningspylonen”.

Eveneens op 28 december 2000 voert de gemeenteraad, met een verwijzing naar “de financiële toestand van de gemeente”, voor het dienstjaar 2001 een belasting op pylonen in. De belasting is verschuldigd door de eigenaar van een pyloon, met een hoogte van minimaal 20 meter boven het maaiveld, die zich op het grondgebied van de gemeente bevindt. Zij bedraagt 50.000 frank of € 1239,47 per pyloon.

II. Eerste middel

Standpunt van verzoekster

2. Verzoekster leidt een eerste middel in het verzoekschrift af uit de schending van de materiële-motiveringsplicht, het redelijkheids-, het evenredigheids- en het rechtszekerheidsbeginsel, uit de kennelijke dwaling inzake de beoordeling van de bestaande toestand en uit de manifeste beoordelingsvergissing, “[d]oordat het bestreden gemeentelijk reglement van 28 december 2000 na de stopzetting van de activiteiten van de centrale ‘Interescout’ een belasting invoert van 50.000 BEF per pyloon gelegen op het grondgebied van de gemeente Schelle, klaarblijkelijk omwille van de uit de stopzetting voortvloeiende vermindering van de gemeentelijke fiscale opbrengsten, voorheen betaald door een onderneming die nauw met verzoekende partij verbonden is, zonder dat daarvoor rechtens aanvaardbare en op zijn minst afdoende motieven kunnen worden voor teruggevonden in de beslissing zelf, noch in de handelingen die aan de beslissing ten grondslag liggen”.

Toegelicht wordt, in essentie, dat de bestaansreden van de belasting er kennelijk in bestaat “om de fiscale inkomsten intact te houden die hun bestaansreden hebben verloren sinds de sluiting van de centrale van Schelle”, dat het rechtens onaanvaardbaar is de fiscale bevoegdheid van de gemeente aan te wenden “ten einde kennelijk slechts één welbepaalde onderneming(sgroep) op één welbepaald belastingsniveau te handhaven”, dat de nieuwe belasting niet uit een stelselmatig en doordacht beleid voortvloeit, maar uit een toevallige en eenmalige gebeurtenis, dat de overheid geacht wordt zijn uitgaven “op een redelijke manier te verspreiden over de hele bevolking”, dat verzoekster waarschijnlijk nog onroerende voorheffing verschuldigd zal zijn voor het jaar 2001, en dat niet kan worden uitgemaakt hoe de financiële toestand van verwerende partij zich voordoet.

3. In de memorie van wederantwoord voegt verzoekster daar nog aan toe dat de bestreden belasting niet het resultaat is van een systematisch en weldoordacht milieubeleid, maar een rechtstreeks gevolg van de sluiting van de centrale te Schelle, waarbij de verwerende partij eerst de beoogde belastingplichtige of categorie van belastingplichtigen heeft bepaald “om pas achteraf een niet-fiscaal oogmerk ter verantwoording voor de gemaakte keuze uit te bouwen”.

In de laatste memorie betoogt verzoekster dat het nagestreefde doel mag worden afgeleid uit alle nuttige gegevens. Verzoekster noemt het feitelijk onjuist dat de belasting de fiscale compensatie nastreeft van een bijkomende kosten gevolge van de landschapshinder. Volgens haar beoogt de belasting de handhaving van een geldelijke opbrengst na de sluiting van de centrale van Schelle. Zij stelt nog dat het overigens ook in rechte niet opgaat om de belasting verantwoord te achten door de kosten die de hoogspanningspylonen voor de gemeente veroorzaken : immers zijn de pylonen nodig en nuttig, brengen ze geen kosten maar een meerwaarde mee, hebben ze steeds bestaan, en brengen ze geen objectiveerbare kosten teweeg.

Beoordeling

4. Een belastingreglement moet net als elke andere administratieve rechtshandeling, op deugdelijke motieven berusten. Die motieven moeten inzonderheid doen blijken van het doel van de belasting.

Aangezien evenwel het reglement niet formeel gemotiveerd moet zijn, volstaat het dat de motieven die tot het nemen van de beslissing hebben aangezet, kunnen worden opgemaakt uit het dossier dat bij de administratieve voorbereiding van het belastingreglement werd aangelegd.

5. Te dezen betoogt verzoekster terecht dat bij de beoordeling van de motieven en het doel van de bestreden belasting niet mag worden voorbijgegaan aan het belastingreglement van 8 november 2000 :

“Tenzij bepaalde bewoordingen van het aangevochten reglement of andere juridische (of feitelijke) elementen laten blijken dat de verwerende partij een ander doel of andere doelstellingen heeft willen nastreven, maakt het eerste reglement een ideaal officieel document uit om de door de verwerende partij nagestreefde doelstellingen te bepalen”.

6. Naar het in de aanhef van het reglement van 8 november 2000 heette, werd de belasting veroorzaakt door de financiële toestand van de gemeente. Nieuwe inkomsten waren nodig, voornamelijk doordat de elektriciteitscentrale haar activiteiten stopzette, met een vermindering van de inkomsten uit de opcentiemen op de onroerende voorheffing en de belasting op drijfkracht tot gevolg.

Twee redenen werden aangevoerd om dan specifiek voor een belasting op hoogspanningspylonen te kiezen. De eerste reden houdt in dat door de sluiting van de centrale de hoogspanningspylonen hun functionaliteit gereduceerd zien en dat zij als infrastructuur voor het transport van elektriciteit vervangen kunnen en moeten worden door ondergrondse installaties. De tweede reden (“bovendien”) voert aan dat de hoogspanningspylonen een ernstige vorm van visuele vervuiling vormen, wegens het doorbreken van de vrije open ruimte en dat de open ruimte gevrijwaard dient te worden tot meerder welzijn van de avifauna.

Uiteindelijk trekt de gemeenteraad de belasting van 8 november 2000 op hoogspanningspylonen in, om haar te vervangen door een belasting op pylonen -zonder meer-.

7. Vermits de nieuwe belasting precies beoogt het onderscheid tussen hoogspanningspylonen en andere pylonen ongedaan te maken, moet worden aangenomen dat de eerste voormelde reden, die speciaal op de hoogspanningspylonen en hun beweerdelijk gereduceerde functionaliteit was toegesneden, niet gehandhaafd is geworden. Hij is met de nieuwe belasting bezwaarlijk te verenigen.

8. De reden van de visuele vervuiling, daarentegen, mag geacht worden te zijn overgenomen.

Voorts wordt het bestaan van de visuele aantasting als zodanig niet betwist. Alleszins wordt dat bestaan niet in het gedrang gebracht door te doen gelden dat de pylonen een nut hebben en geen nieuw verschijnsel zijn. Ook de omstandigheid dat de hinder die de pylonen veroorzaken geen “objectiveerbare kosten” zou meebrengen, is niet van aard om de realiteit van de hinder tegen te spreken, noch een beletsel voor een compensatie van de hinder door een belasting.

9. Het motief van de financiële behoefte van de verwerende partij werd na de intrekking van het belastingreglement van 8 november 2000 eveneens behouden. In de considerans van de belastingreglement van 28 december 2000 wordt zelfs uitdrukkelijk naar de financiële toestand verwezen.

In zoverre verzoekster die behoefte in het verzoekschrift lijkt te betwifelen of tracht te minimaliseren, wordt vastgesteld dat zij dit in latere procedurestukken niet meer doet, ook niet nadat in het auditoraatsverslag werd tegengeworpen dat het onwaarschijnlijk is dat een financiële behoefte zou ontbreken. Er hoeft op dat punt dan ook niet verder te worden ingegaan, des te minder waar verzoekster zelf toegeeft dat “redelijkerwijze” “nog [zou] kunnen worden aangenomen dat enerzijds de sluiting van de centrale van Schelle een vermindering van de fiscale opbrengsten heeft teweeggebracht en dat anderzijds daaruit volgend een financiële noodsituatie de heffing van een nieuwe belasting heeft genoodzaakt”.

Deze financiële noodsituatie waaraan de nieuwe belasting tegemoet dient te komen, is, volledigheidshalve, niet minder reëel omdat zij vooral het gevolg zou zijn van “een toevallige en eenmalige gebeurtenis, m.n. de sluiting van de elektriciteitscentrale”.

10. Uit het voorgaande volgt dat de verwerende partij heeft gemeend, vanwege haar financiële toestand, welbepaald de eigenaars van pylonen te moeten belasten omdat die pylonen een ernstige vorm van visuele vervuiling betekenen wegens het doorbreken van de vrije open ruimte.

Het bederf van de vrije open ruimte door pylonen, is een motief dat redelijkerwijze kan verantwoorden dat met het oog op de financiering van de algemene dienstverlening een specifieke bijdrageplicht ten laste van de eigenaars van pylonen wordt ingesteld. De bestreden belasting, die het ingevoerde onderscheid in de bijdrageplicht op grond van dat motief verantwoordt, streeft een fiscaal doel na. Het bestaan van dat fiscaal motief en doel wordt niet tegengesproken door de eventuele niet-fiscale neveneffecten van de belasting.

11. Het middel toont niet dat aan de bestreden belasting duidelijke en draagkrachtige motieven ontbeert. Het middel is ongegrond.

III. Tweede middel

Standpunt van verzoekster

12. In het verzoekschrift leidt verzoekster een tweede middel af uit de schending van de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet, het rechtszekerheids- en het zorgvuldigheidsbeginsel.

In een *eerste onderdeel* wordt bekritiseerd dat het aangevochten reglement alleen een belasting heft op de pylonen met een hoogte van minimaal 20 meter boven het maaiveld, maar andere constructies van die hoogte of andere pylonen en constructies van geringere hoogte onbelast laat. Aldus zouden vergelijkbare categorieën van constructies zonder redelijke verantwoording anders behandeld worden en wordt, bijgevolg, verwerende partij gediscrimineerd, gelet op het feit dat het uitsluitend doel van de belasting er kennelijk in bestaat de financiële toestand van de gemeente te regulariseren.

Een *tweede onderdeel* noemt het, bij gebreke aan een definitie van de term “pyloon”, onduidelijk voor welke constructies de belasting verschuldigd is. Nochtans vereisen het rechtszekerheids- en het zorgvuldigheidsbeginsel dat het door een overheid vastgesteld reglement “duidelijk is minstens wat zijn toepassingsgebied betreft”.

Luidens een *derde onderdeel* is het aangevochten reglement uitsluitend ingegeven door de financiële toestand van de gemeente en treft het niettemin slechts de eigenaars van pylonen van meer dan 20 meter boven het maaiveld. De verwerende partij heeft bij het aanwenden van het differentiatie criterium geen rekening gehouden met de aard van de ingevoerde belasting; vermits ze uitsluitend om budgettaire reden is ingesteld, dient de belasting een algemene belasting te zijn.

13. In de memorie van wederantwoord en de laatste memorie wijst verzoekster erop dat in navolgende belastingreglementen de term “pylonen” vervangen werd door “dragende verticale constructies”, respectievelijk “dragende verticale constructies en zendmasten”, dat in zoverre de belasting wordt verantwoord door redenen in verband met de goede ruimtelijke ordening en de bescherming van het leefmilieu en in zoverre de belasting ertoe wil aanzetten de

hoogspanningsleidingen ondergronds te brengen, de verwerende partij uitgaat van “het foutieve postulaat dat de pylonen hun functionaliteit in belangrijke mate verloren hebben”, dat immers de hoogspanningspylonen hun volledige functionaliteit en bestaansreden bewaren.

Beoordeling

14. Volgens een eerste onderdeel van het middel schendt de bestreden belasting de gelijkheidsregel doordat zij niet ook andere constructies van minimaal 20 meter dan pylonen belast, noch pylonen en constructies van geringere hoogte.

Zoals gezien is de reden om de belasting slechts aan de eigenaars van pylonen met een hoogte van minimaal 20 meter op te leggen, dat die pylonen een ernstige vorm van visuele vervuiling en van het doorbreken van het landschap veroorzaken. Het motief en doel van de belasting in acht genomen, kon de verwerende partij, zonder de grenzen van de redelijkheid te buiten te gaan, voorzien in de objectieve maatstaf van een hoogte van tenminste 20 meter, om te bepalen of een pyloon het bedoelde landschapsbederf meebrengt en dus tot de belastingheffing aanleiding dient te geven.

Aldus worden door de belasting zonder onderscheid alle pylonen van minstens 20 meter hoogte getroffen, ongeacht of zij nu geleidraden van elektriciteit dragen of GSM-antennes of lichtinstallaties of, nog, zendinstallaties van bijvoorbeeld radio-omroep. Als enige voorbeeld van een niet-belaste, andere constructie van minstens 20 meter dan een pyloon, vermeldt verzoekster een graansilo. Terecht is verwerende partij in de memorie van antwoord van mening dat het om niet-vergelijkbare zaken gaat. De verschillende vorm van een pyloon en een graansilo, en daardoor hun verschillende impact op de open ruimte, verantwoordt dat ze door de belasting niet over één kam worden geschoren.

Het eerste onderdeel van het middel is ongegrond.

15. Met verzoekster wordt vastgesteld dat het belastingreglement niet definieert wat onder een pyloon moet worden begrepen, “zodanig dan men zich blijkbaar dient te beroepen op de gebruikelijke betekenis van het woord”. Verzoekster maakt niet aannemelijk dat en hoe die gebruikelijke betekenis

problemen zou opleveren met betrekking van de in het middel aangevoerde rechtsregels.

Ook de vervanging, in latere belastingreglementen, van het woord “pylonen” door “dragende verticale constructies” of “dragende verticale constructies en zendmasten” toont niet de gegrondheid van het tweede onderdeel aan, integendeel. Zij wijst alleen uit dat het woord pyloon klaarblijkelijk effectief in de gebruikelijke betekenis te begrijpen is.

16. Het derde onderdeel van het middel steunt op de aanname dat het aangevochten reglement “uitsluitend ingegeven is door de financiële toestand van de gemeente”.

Uit de bespreking van het eerste middel volgt dat dit foutief is en dat de gedifferentieerde bijdrageplicht waarin de belasting voorziet ook wordt verantwoord door de ernstige landschapsvervuiling die pylonen veroorzaken.

Het derde onderdeel moet worden afgewezen.

IV. Derde middel

Standpunt van verzoekster

17. Een derde middel wordt voor het eerst in de memorie van wederantwoord aangevoerd. Het is afgeleid uit de schending van de artikelen 41, 117, 162 en 170 van de Grondwet en uit de onbevoegdheid van de verwerende partij, “doordat het bestreden reglement, naast een fiscaal doeleinde, ook een niet-fiscaal doeleinde nastreeft, namelijk de bescherming van het leefmilieu door de aanleg van pylonen op haar grondgebied te ontraden; terwijl gemeenten niet bevoegd zijn om belastingen te heffen die niet-fiscale doeleinden nastreven die buiten hun beleidsbevoegdheid vallen; en terwijl de aanleg, organisatie en exploitatie van het elektriciteitsnetwerk en derhalve van de hoogspanningspylonen aan de bevoegdheid van de gemeenten onttrokken is, of zodanig geregeld is dat de rol van de gemeente terzake volledig omschreven en omgrensd is”.

Beoordeling

18. Het middel gaat ervan uit dat de gemeente met de bestreden belasting een niet-fiscaal doel heeft willen nastreven, erin bestaande de aanleg van pylonen te ontraden en het behouden ervan te ontmoedigen. Blijkt dat uitgangspunt verkeerd, en moet worden aangenomen dat de verwerende partij “een fiscaal doel zou nastreven met louter niet-fiscale nevenresultaten”, dan dient -aldus verzoekster zelf, in de laatste memorie- het middel “niet verder onderzocht te worden”.

Hiervoor, bij de bespreking van het eerste middel, is vastgesteld dat de belasting een fiscaal doel nastreeft, weze het mogelijk met niet-fiscale neveneffecten. In die omstandigheden moet het derde middel, aldus de eigen woorden van verzoekster, niet worden onderzocht, en doet zij er klaarblijkelijk afstand van.

**OM DIE REDENEN
BESLIST DE RAAD VAN STATE :**

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten van het beroep tot nietigverklaring, bepaald op 173,53 euro, komen ten laste van verzoekster.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op veertien juli 2008, door de XIIe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	D. VERBIEST,	kamervoorzitter,
	J. LUST,	staatsraad,
	G. VAN HAEGENDOREN,	staatsraad,
Mevr.	S. DOMS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

S. DOMS.

D. VERBIEST.