RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

nr. 194.077 van 11 juni 2009
in de zaak A. 158.978/XII-4349.

In zake : de NV STEVAN,
die woonplaats kiest bij
advocaten D. Van Heuven en S. Ronse,
kantoor houdende te Kortrijk,
President Kennedypark 6, bus 24

tegen :

de GEMEENTE LENDELEDE.

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 nv Stevan op 6 januari 2005 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van de gemeenteraadsbeslissing van 18 november 2004 van de gemeente Lendelede houdende “het [v]aststellen van opcentiemes op de milieuheffing voor het dienstjaar 2005 (30 opcentiemes)”;

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgesteld door auditeur P. De Somere;

Gelet op de beschikking van 24 januari 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 memorie van verzoekster;

Gelet op de beschikking van 11 juli 2008 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 7 oktober 2008;

Gehoord het verslag van staatsraad J. Lust;

Gehoord de opmerkingen van advocaat S. Ronse, die loco advocaat D. Van Heuven verschijnt voor verzoekster, en van advocaat F. Werbrouck en advocaat A. Delafontaine, loco advocaat M. Maus, die verschijnen voor verwerende partij;

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 :

De bestreden beslissing

1. Verzoekster baat de enige stortplaats categorie 2 uit in de gemeente Lendelede. Sinds jaren heft de gemeenteraad opcentiemen op de milieuheffing, aanvankelijk 20 opcentiemen en met ingang van het dienstjaar 2001 30 opcentiemen.

Op 18 november 2004 keurt de gemeenteraad voor het dienstjaar 2005 een aanvullende belasting goed op de heffing van de Vlaamse gemeenschap met toepassing van artikel 47 van het decreet van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen (artikel 1). De belasting wordt berekend *a rato* van 30 opcentiemen op alle categorieën van afvalstoffen zoals omschreven in het decreet van 2 juli 1981 (artikel 2). In de aanhef wordt overwogen :

> "Overwegende dat de uitbating van stortplaatsen een zware hypotheek legt op het leefmilieu en de volksgezondheid van onze bevolking in het algemeen;
> Overwegende dat het derhalve aangewezen is om alle middelen aan te wenden om de toevoer van het afval zoveel mogelijk af te remmen en als zodanig het aanwenden van meer milieuvriendelijke verwijderingswijzen te stimuleren;
> Gelet op het decreet van 2 juli 1981 betreffende het beheer van afvalstoffen, inzonderheid op artikel 47 § 7, zoals dit werd gewijzigd bij decreet van 21 december 1990;
> Gelet op het besluit van 16 oktober 1991 van de Vlaamse Executieve betreffende de medewerking van de Openbare Afvalstoffenmaatschappij voor het Vlaamse Gewest aan de inning van gemeentelijke opcentiemen op sommige milieuheffingen;
> Gelet op de wet van 24 december 1996 betreffende de vestiging en de invordering van de provincie- en gemeentebelastingen;

Gelet op de wet van 15 maart 1999 betreffende de beslechting van fiscale geschillen;
Gelet op de wet van 23 maart 1999 betreffende de rechterlijke inrichting in fiscale zaken;
Gelet op het Koninklijk Besluit van 12 april 1999 tot bepaling van de procedure voor de gouverneur of voor het college van burgemeester en schepenen inzake bezwaarschrift tegen een provincie- of gemeentebelasting;
Gelet op artikel 117 en 118 van de nieuwe gemeentewet;
Gelet op de financiële toestand van de gemeente".

Eerste middel

Standpunt van verzoekster

2. Verzoekster leidt een eerste middel af uit de schending van de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet, van het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel, van de materiële motiveringsplicht, en van het vereiste van een duidelijk omschreven en aantoonbaar doel van een belastingreglement.

Verzoekster stelt dat het bestreden besluit een ongelijke behandeling invoert van de belastingplichtigen, die niet redelijk is verantwoord in functie van de aard van de belasting. Immers streeft de belasting in realiteit enkel een algemeen financieel doel na, met name het tekort in de begroting aanpakken, wijl een belasting die louter is ingesteld om budgettaire redenen niet mag worden verhaald op een specifieke categorie van belastingplichtigen, de uitbaters van stortplaatsen.

Ondergeschikt doet verzoekster gelden dat zij uit het bestreden reglement niet kan afleiden wat er het exacte specifieke doel van is, zodat niet kan worden nagegaan waarom de verschillende categorieën van belastingplichtigen verschillend worden behandeld.

3. Verzoekster benadrukt in de memorie van wederantwoord dat verwerende partij een algemene belasting heeft willen invoeren die verhaald wordt op slechts één specifieke categorie van belastingplichtigen, en dat die belasting niet haar algemeen karakter verliest om reden dat de Vlaamse milieuheffing op zichzelf niet algemeen zou zijn. Voorts noemt zij het niet pertinent de toevoer van afval te willen verminderen door de verwerking ervan te belasten in plaats van aan de instroom te werken, en is het volgens haar disproportioneel om, blijkens de

motivering van de bestreden beslissing, enkel de uitbaters van stortplaatsen te viseren en niet de personen die onderhevig zijn aan de milieuheffing.

4. Ook nog in de laatste memorie “blijft [verzoekster] het standpunt toegedaan dat het bestreden reglement een belasting instelt met een algemeen financieel doel”. Het doel van de gemeentebelasting kan niet zomaar automatisch worden afgeleid uit het doel van de gewestbelasting. Om het doel te bepalen, moet gekeken worden naar de motieven verstrekt in het reglement of in het administratief dossier. De bestreden belasting kan niet worden gekwalificeerd als een vergoedende belasting, want er is geen sprake van specifieke kosten veroorzaakt door een welbepaalde activiteit van verzoekster, noch van een welbepaald specifiek profijt dat verzoekster zou halen uit een bepaalde dienstverlening waarnaar in het reglement wordt verwezen. De verwijzing naar het feit dat “de uitbating van stortplaatsen een zware hypotheek legt op het leefmilieu en de volksgezondheid van onze bevolking in het algemeen” zegt niets over specifieke kosten die verwerende partij zou moeten maken voor verzoeksters activiteit.

Beoordeling

5. De bestreden beslissing heft, in haar beschikkende gedeelte, voor het dienstjaar 2005 30 opcentiemen op de milieuheffing *ex* -toentertijd- artikel 47 van het decreet van 2 juli 1981. Anders dan verzoekster beweert, treft ze als zodanig niet uitsluitend de uitbaters van stortplaatsen.

Ze voert in de formele motivering als verantwoording in essentie aan: 1/ de zware hypotheek op het leefmilieu en de gezondheid van de plaatselijke bevolking, door de uitbating van stortplaatsen, en 2/ de financiële toestand van de gemeente.

Met andere woorden heeft verwerende partij gemeend om, vanwege haar financiële toestand, speciaal de uitbaters van bepaalde vergunningplichtige inrichtingen voor het verwijderen van afvalstoffen te moeten belasten om reden van de milieu- en gezondheidsrisico’s die hun uitbatingen meebrengen.

6. In het middel wordt niet betwist dat er bij de gemeente een financiële nood bestaat, noch wordt (concreet) betwist dat de bedoelde uitbatingen milieu- en gezondheidsrisico's inhouden. De omstandigheid dat deze risico's geen "specifieke kosten" meebrengen "die verweerster zou moeten maken voor verzoeksters activiteit", is niet van aard om de realiteit van de risico's tegen te spreken, noch een beletsel voor een compensatie ervan door een belasting.

7. Op zich maken de genoemde risico's een motief uit dat redelijkerwijze kan verantwoorden dat met het oog op de financiering van de algemene dienstverlening een specifieke bijdrageplicht wordt ingesteld ten laste van de in het toenmalige artikel 47 van het decreet van 2 juli 1981 bedoelde uitbaters van onder andere stortplaatsen.

8. De conclusie is dat het doel van de bestreden belasting voldoende duidelijk is en dat, gelet op dit doel, de differentiatie in de bijdrageplicht die de belasting invoert objectief en redelijk verantwoord voorkomt, zodat de belasting niet kan worden geacht de gelijkheidsregel te schenden.

Het middel is ongegrond.

Tweede middel

Standpunt van verzoekster

9. Een tweede middel is afgeleid uit de schending van het redelijkheidsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht. Luidens een *eerste onderdeel* wil de verwerende partij middels de bestreden belasting een gedragswijziging bewerken bij de producenten van afval. Nochtans kan verzoekster onmogelijk de productie van afval bij de burgers en de ondernemingen beheersen of beïnvloeden. Het is volgens haar in strijd met de in het middel aangevoerde beginselen "om een bepaalde categorie van belastingplichtigen -*in casu* de verwerkers van afval- te belasten omdat de overheid het gedrag van een andere categorie van belastingplichtigen -*in casu* de producenten van afval- wil beïnvloeden". In een *tweede onderdeel* doet verzoekster gelden dat verwerende partij het aanwenden van milieuvriendelijke verwijderingswijzen wil stimuleren, maar niet expliciteert waarin die juist bestaan en eraan voorbijgaat dat verzoeksters activiteiten "volledig milieuvergund" zijn.

10. In de memorie van wederantwoord blijft verzoekster erbij dat verwerende partij de bestreden beslissing heeft gemotiveerd door een gedragswijziging van de producenten van afval voorop te stellen, terwijl verzoekster daar niets kan aan doen. Zij herhaalt voorts dat verwerende partij meer milieuvriendelijke verwijderingswijzen wil stimuleren, maar blijkbaar niet weet welke.

Volgens de laatste memorie kan het doel van de bestreden gemeentebelasting niet zomaar automatisch uit het doel van de gewestbelasting worden afgeleid.

Beoordeling

11. Centraal in het middel staat de tweede overweging in de aanhef van de bestreden beslissing. Daarin heet het dat het, om reden van de hypotheek die de uitbating van stortplaatsen op het leefmilieu en de volksgezondheid legt, aangewezen is alle middelen aan te wenden “om de toevoer van afval zoveel mogelijk af te remmen en als zodanig het aanwenden van meer milieuvriendelijke verwijderingswijzen te stimuleren”.

Zou daar op het eerste gezicht uit begrepen kunnen worden dat de verwerende partij de ingevoerde belasting als zo’n middel beschouwde en dat de belasting (mee) tot doel heeft andere verwijderingswijzen van afval te bevorderen dan het afvoeren ervan naar stortplaatsen, het is bij nader overwegen ten onrechte. Dat heeft ook verzoekster beseft, aangezien zij -in haar eerste middel- uit de motivering van het bestreden reglement, in haar geheel bekeken én in het licht van de motivering van dezelfde belastingen sinds 1999, concludeert “dat het litigieuze belastingreglement in realiteit enkel een algemeen financieel doel nastreeft, met name het algemeen tekort in de begroting aanpakken”.

Dit wordt bijgevallen in die mate dat de bijdrageplicht ten belope van 30 opcentiemen op de milieuheffing, waarin de bestreden belasting voorziet, effectief geacht moet worden te zijn geheven met het oog op de financiering van de algemene dienstverlening, met dien verstande weliswaar dat die bijdrageplicht zich specifiek richt tot de uitbaters van zekere vergunningsplichtige inrichtingen voor het verwijderen van afvalstoffen, vanwege de milieu- en gezondheidslast die zij de lokale gemeenschap berokkenen.

De omstandigheid dat deze specifieke bijdrageplicht van aard kan zijn de toevoer van afval naar stortplaatsen nadelig te beïnvloeden en ertoe kan aanzetten te kiezen voor andere, zogenaamd meer milieuvriendelijke verwijderingswijzen, is in wezen te beschouwen als een bijkomstig en niet-determinerend -zij het verwerende partij welgevallig- neveneffect van de belasting.

12. De kritiek van verzoekster terzake, namelijk waar zij verwerende partij verwijt niet aan te geven welke verwijderingswijzen meer milieuvriendelijk zouden zijn en waar zij erop wijst dat haar activiteiten "volledig milieuvergund" zijn, betreft bijgevolg een niet decisief motief en kan niet tot nietigverklaring leiden.

Het tweede onderdeel van het middel wordt niet aangenomen.

13. Ook het eerste onderdeel van het middel kan niet worden aangenomen. Niet alleen heeft het betrekking op een niet decisief motief van de bestreden beslissing, bovendien leest verzoekster in het motief iets anders dan wat erin staat. Het motief houdt immers hoegenaamd geen verband met het beheersen of beïnvloeden van "de productie van afval bij de burgers en de ondernemingen", maar uitsluitend met het voorhanden zijn van milieuvriendelijker wijzen van afvalverwijdering dan door de afval te storten.

Derde middel

Standpunt van verzoekster

14. Een derde middel wordt afgeleid uit de schending van het redelijkheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel, het zuinigheidsbeginsel, "het algemeen beginsel van de formele motiveringsplicht" en uit machtsafwending. In een *eerste onderdeel* betoogt verzoekster dat de belasting, ofschoon bijzonder summier gemotiveerd, een bijzonder nadelig effect heeft op haar concurrentievermogen, dat zij de enige vergunde stortplaats categorie 2 in de regio is die aan opcentiemen is onderworpen en de enige in Vlaanderen die aan 30 opcentiemen is onderworpen, dat de belasting in die mate onredelijk hoog is dat ze een prohibitief karakter krijgt, dat minstens de motivering niet meedeelt welke gegronde redenen verwerende partij heeft voor de "superheffing". In een *tweede onderdeel* verwijt verzoekster de verwerende partij haar belastingmacht afgewend te hebben van de eigenlijke belastingdoelstellingen. Precies de aantasting van verzoeksters

concurrentievermogen lijkt immers de bedoeling te zijn van de verwerende partij, teneinde in de volksgunst te komen.

Beoordeling

15. Een “algemeen beginsel van de formele motiveringsplicht” is de Raad van State niet bekend. Hoe dan ook geeft, zoals reeds hiervoor bij de bespreking van het eerste middel is gezien, de bestreden belastingverordening toereikend aan dat ze ertoe strekt een uit de algemene dienstverlening voortvloeiende financiële behoefte te dekken, met het oog waarop een bijdrage wordt gegeven van onder anderen de uitbaters van een stortplaats, om reden van de meer vermelde risico’s.

Weliswaar mag het bedrag van de belasting niet de grenzen van de redelijkheid te buiten gaan en voor de betrokken belastingplichtigen een onevenredig groot nadeel veroorzaken.

In het besproken middel wordt niet op afdoende wijze aannemelijk gemaakt dat de belasting onredelijk of onevenredig hoog is. Alleszins volgt dat geenszins zomaar uit het feit dat andere gemeenten van mening geweest zouden zijn met minder opcentiemen te kunnen volstaan. Een gemeente beschikt over een grondwettelijk gewaarborgde fiscale autonomie, die haar toelaat eigenmachtig over het tarief van een belasting te beslissen, zonder daarbij te hoeven verantwoorden waarom niet wordt gevolgd wat andere gemeenten beweerdelijk doen.

De bewering dan weer dat de belasting door haar nadelig effect op verzoeksters concurrentievermogen een prohibitief karakter krijgt, wordt niet met een minimum aan concrete, geloofwaardige gegevens gestaafd.

Het eerste onderdeel van het middel is ongegrond.

16. Aangezien de motieven in verband met de risico’s voor het leefmilieu en de volksgezondheid van aard zijn de ingestelde specifieke bijdrageplicht in de kosten van de algemene dienstverlening redelijkerwijze te verantwoorden, kan de belasting geen fiscaal doel worden ontzegd. Het bestaan van die fiscale motieven en dat fiscaal doel wordt niet tegengesproken doordat de

gemeente zich ook, bijkomend, heeft laten leiden door het niet-fiscaal nevenresultaat erin bestaande dat ten gevolge van de belasting het uitbaten van een stortplaats minder aantrekkelijk wordt.

Tevens is niet gebleken dat tussen de bijdrageplicht en de last die door de belastingplichtigen aan de gemeenschap wordt veroorzaakt, ieder redelijk verband zoek is.

In de gegeven omstandigheden ziet de Raad van State geen reden om aan te nemen dat verwerende partij "haar belastingsmacht af[wendde] van de eigenlijke en oirbare belastingsdoelstellingen". Ook het tweede onderdeel van het middel is ongegrond.

Vierde middel

Standpunt van verzoekster

17. Verzoekster leidt een vierde middel af uit de schending van de artikelen 41, 162 en 170, §§ 3 en 4, van de Grondwet, van artikel 6, § 1, II, 2/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, en van de artikelen 117, 119 en 135 van de nieuwe gemeentewet. Het staat vast, aldus verzoekster, dat het bestreden belastingreglement mee -of: juist- is ingesteld met het oog op het voeren van een beleid met betrekking tot afvalstoffen, terwijl de gemeenten bevoegd zijn voor alle zaken van gemeentelijk belang en het afvalstoffenbeleid een bevoegdheid is die exclusief werd toevertrouwd aan de gewesten.

18. In de memorie van wederantwoord en de laatste memorie wordt daar nog aan toegevoegd dat in zoverre verwerende partij de vaststelling van opcentiemen motiveert door te verwijzen naar een bevoegdheid die niet de hare is, deze motivering dan niet afdoende is, en dat de overweging volgens dewelke "het derhalve aangewezen is om alle middelen aan te wenden om de toevoer van afval zoveel mogelijk af te remmen en als zodanig het aanwenden van meer milieuvriendelijke verwijderingswijzen te s[t]imuleren" geen nevendoel, maar het hoofddoel van de belasting is.

Beoordeling

19. Zoals uit de bespreking van het tweede middel en het derde middel volgt, is het onterecht dat het bestreden belastingreglement mede -of zelfs speciaal- is goedgekeurd met het oog op het voeren van een beleid van betrekking tot afvalstoffen. Ten hoogste kan er op dat stuk worden gesproken van een welgekomen neveneffect.

Het middel vertrekt van een verkeerd uitgangspunt. Het kan niet worden aangenomen.

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 175 euro, komen ten laste van verzoekster.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op elf juni 2009, 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.**