

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 207.509 van 23 september 2010
in de zaak A. 122.380/VII-26.943.**

In zake: de GEMEENTE WIELSBEKE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Antoon Lust
kantoor houdend te Brugge
Baron Ruzettelaan 27
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse
regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Jan Berge

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 12 juni 2002, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de gemachtigde ambtenaar van de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (hierna : OVAM) van 18 april 2002 in de mate beslist wordt over het verzoek tot kwijtschelding van de administratieve geldboete inzake de navordering milieuheffing voor het eerste kwartaal van 2000.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verzoekende partij heeft een toelichtende memorie ingediend.

Eerste auditeur Peter Provoost heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 9 september 2010.

Kamervoorzitter Luc Hellin heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Vanessa Huybrechts, die loco advocaat Antoon Lust verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Justin Simenon, die loco advocaat Jan Bergé verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Peter Provoost heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. In 1986 koopt de verzoekende partij van de Belgische Staat een terrein tussen de Ooigemstraat en de Leie, gedeeltelijk op haar eigen grondgebied, gedeeltelijk op het grondgebied van de gemeente Waregem. Op het terrein bevindt zich een oude Leie-arm die ten tijde van de aankoop gedeeltelijk opgevuld was.

De verzoekende partij stelt dat ze "totaal te goeder trouw (...) er mee (is) doorgegaan die Oude Leie-arm verder op te vullen teneinde zodoende de voorbehouden bestemming van het gebied, nl. milieubelastend industriegebied, te realiseren" en verder "bij de aankoop van het terrein werd de verzoekende partij echter noch door de notaris, noch door Openbare Werken ingelicht van het feit dat er geen bouwvergunning was gevraagd voor de reliëfwijziging".

3.2. Op 10 maart 1999 stelt de afdeling Milieu-inspectie een proces-verbaal op, waarin het volgende wordt vastgesteld :

- exploitatie van een stortplaats zonder de vereiste milieuvergunning (inbreuk op artikel 4 van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning);
- inbreuk op artikel 2 van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging;
- inbreuk op artikel 12 van het decreet van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen (hierna : afvalstoffendecreet);
- inbreuk op artikel 3 van het besluit van 27 maart 1985 houdende reglementering van de handelingen die het grondwater kunnen verontreinigen.

Behalve bouwafval blijkt er ook slib gestort te zijn, evenals resten van kunststof bloempotten en plantenbakken. Er wordt geschat dat 34.000 m³ afvalstoffen werden gestort. Op een deel van het terrein wordt door de verzoekende partij een vergund containerpark geëxploiteerd. Het daar door particulieren binnengebrachte inerte afval wordt gebruikt om de oude Leie-arm op te vullen.

Uit een bijkomend onderzoek blijkt dat op verschillende plaatsen ook metaal, hout, plantenresten en plastic verpakkingsmateriaal werden gestort.

3.3. Op 30 juni 1999 besluit een OVAM-ambtenaar tot het aanleggen van een dossier milieueffingen.

Met een brief van 27 augustus 1999 laat OVAM weten dat de illegale stortactiviteiten werden opgenomen in het bestand van heffingsplichtige inrichtingen. Er worden aangifteformulieren en een tarieflijst meegezonden, en de verzoekende partij wordt verzocht de heffing te betalen.

3.4. Met een aangetekende brief van 8 oktober 1999 laat een adviesbureau namens de verzoekende partij weten dat "er in 1999 (...) geen inerte materialen meer zijn aangewend voor de opvulling van de oude Leie-arm", omdat "naar aanleiding van de vaststellingen door de afdeling Milieu-inspectie bij P.V. van 10 maart 1999 en de aanmaning door de Gemachtigde Ambtenaar bij schrijven van 23 april 1999, (...) de gemeente Wielsbeke deze werken (heeft) stilgelegd totdat de situatie volledig is geregulariseerd".

3.5. Intussen wordt bij OVAM een dossier ingediend voor het hergebruik van afvalstoffen als secundaire grondstof en wordt een bouwvergunning gevraagd voor de reliëfwijziging.

3.6. Met een brief van 16 november 1999 laat OVAM weten dat de aanvraag voor het gebruik als niet-vormgegeven bouwstof niet kan worden ingewilligd. In deze brief wordt tevens gevraagd "deze illegaal gestorte afvalstoffen zo snel mogelijk te verwijderen naar een daartoe vergunde inrichting".

3.7. OVAM stuurt op 25 november 1999 een brief waarin het volgende gesteld wordt :

"(...) De gemeente Wielsbeke krijgt tot 01/03/2000 de tijd om de in de Knokbeek illegaal gestorte afvalstoffen te verwijderen naar een daartoe vergunde inrichting. Op dat ogenblik zal de toestand opnieuw geëvalueerd worden. Indien de afvalstoffen tegen voormelde datum niet of onvoldoende verwijderd zijn, zal de OVAM het nodige doen in functie van de inning en invordering van de verschuldigde milieuheffing".

Het annulatieberoep ingesteld door de verzoekende partij tegen voornoemde brief van 25 november 1999 wordt onontvankelijk bevonden bij arrest van de Raad van State nr. 164.111 van 26 oktober 2006. De door OVAM opgelegde termijn verstrijkt zonder dat de gestorte materialen zijn verwijderd.

3.8. Op 9 december 1999 verleent de gemachtigde ambtenaar een bouwvergunning ter regularisatie van de reliëfwijziging. Een annulatieberoep ingesteld door een buurtbewoner wordt door de Raad van State onontvankelijk bevonden bij arrest nr. 189.691 van 21 januari 2009.

3.9. Op 11 mei 2000 stelt OVAM een "navordering milieuheffing" op ten bedrage van 17.126.202,07 euro, bestaande uit een heffing van 5.708.120,25 euro, 1.841,33 euro interest en 11.416.240,50 euro administratieve geldboete.

De verzoekende partij tekent hiertegen administratief beroep aan bij de bevoegde Vlaamse minister.

3.10. Op 14 februari 2001 beslist de Vlaamse minister van Leefmilieu en Landbouw de heffing terug te brengen tot 31.666.854 BEF (785.000,81 euro), op grond van een betere inschatting van de tijdens de relevante periode gestorte hoeveelheid afvalstoffen. Voor een eventuele vermindering of kwijtschelding van de interest en de administratieve geldboete, die op de verminderde heffing 63.333.708 BEF (1.570.001,61 euro) bedraagt, wordt verwezen naar de gemachtigde ambtenaar.

Daarop tekent de verzoekende partij enerzijds beroep aan bij de rechtbank van eerste aanleg tegen de milieuheffing en anderzijds vraagt ze aan de bevoegde OVAM-ambtenaar de kwijtschelding van de interesten en de administratieve geldboete.

3.11. Met een brief van 18 april 2002 laat de bestuursdirecteur bij OVAM weten dat de interest niet kan worden kwijtgescholden, maar dat de administratieve geldboete met 30 % wordt verminderd, tot 1.098.957,41 euro. Dit is het bestreden besluit.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

4. Artikel 569, eerste lid, 32/, van het gerechtelijk wetboek, zoals aangevuld bij artikel 4 van de wet van 23 maart 1999 betreffende de rechterlijke inrichting in fiscale zaken, geeft de rechtbanken van eerste aanleg de bevoegdheid inzake de beslechting van "geschillen betreffende de toepassing van een belastingwet".

Blijkens de parlementaire voorbereiding van de voornoemde wet van 23 maart 1999 is het de bedoeling van de wetgever geweest om het fiscaal contentieux (behoudens de betwisting van normatieve fiscale bepalingen) volledig toe te vertrouwen aan de rechterlijke macht.

De memorie van toelichting van de voornoemde wet bevat in dat verband de volgende overwegingen :

"Dit artikel maakt de kern uit van de voorgestelde hervorming: integratie van het fiscaal contentieux in de rechterlijke macht, meer bepaald bij de bijzondere, exclusieve bevoegdheden van de rechtbank van eerste aanleg.

De terminologie werd ontleend aan artikel 632 van het Gerechtelijk Wetboek. 'Belastingwet' moet, zoals van oudsher wordt aangenomen voor de toepassing van voornoemd artikel, in de materiële betekenis worden verstaan, dus als elk algemeen verbindend fiscaal voorschrift, het weze een federale wet, een decreet, een ordonnantie of een verordening.

Het gebruik van de notie 'geschillen over de toepassing van een belastingwet' als criterium van de volstreckte bevoegdheid heeft nog tot gevolg dat de rechterlijke macht uitspraak zal kunnen doen over de wettelijkheid van om het even welke individuele toepassing van een belastingnorm. Sommige individuele fiscale rechtshandelingen - zoals het (niet-)toestaan van termijnverlengingen (artikel 311 WIB/92), het (niet-)toestaan van uitstel van betaling of afbetaling van de belasting (artikel 10 W. 15 mei 1846, thans artikel 66 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit), het (niet-)toestaan van uitstel van betaling van de 'onbetwistbaar verschuldigde belasting' (artikel 410, derde lid WIB/92), het (niet-)vrijstellen van de betaling van nalatigheidsintresten (artikel 417 WIB/92) en het opleggen van een zekerheids- of borgstelling (artikel 420 WIB/92) - konden tot dusver, bij gebrek aan bijzondere bevoegdheid van de rechterlijke macht, slechts bij de Raad van State worden aangevochten.

Normatieve fiscale rechtshandelingen van hun kant zullen, zoals voorheen, uitsluitend kunnen worden aangevochten bij het Arbitragehof of de Raad van State, naargelang het gaat om een formele wet (artikel 142 van de Grondwet;

artikel 1 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof) of een verordening (artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State). Dit neemt niet weg dat de wettelijkheid van een fiscale norm zijdelings bij de gewone rechter kan worden betwist, dat wil zeggen wanneer die norm de grondslag uitmaakt van de rechtstreeks aangevochten, individuele fiscale rechtshandeling (artikel 142 van de Grondwet en artikel 26 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, respectievelijk artikel 159 van de Grondwet).

Uiteraard kunnen bij de rechterlijke macht, overeenkomstig de artikelen 17 en 18, eerste lid, van het Gerechtelijk Wetboek slechts vorderingen worden ingesteld wanneer de eiser daarbij een reeds verkregen en dadelijk belang heeft. Dit betekent dat de rechtsvordering van de belastingplichtige tegen de fiscus slechts toelaatbaar is, benevens in de hierboven vermelde gevallen waarvoor de Raad van State niet langer bevoegd is, om een ten onrechte gevestigde, uitvoerbare belastingtitel te betwisten of om een onverschuldigd betaalde belasting terug te vorderen"(Parl. St., Kamer, 1997-98, nrs. 1341-1342/1, p.35-36).

Uit het bovenstaande blijkt dat het de bedoeling van de wetgever is dat de Raad van State alleen nog maar bevoegd is voor "normatieve fiscale rechtshandelingen". Al de andere geschillen behoren tot de exclusieve bevoegdheid van de rechterlijke macht.

Die exclusieve bevoegdheid van de rechtbank van eerste aanleg voor geschillen over individuele fiscale rechtshandelingen sluit de algemene residuaire bevoegdheid van de Raad van State ex artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State uit.

De administratieve geldboete is opgelegd bij toepassing van het toenmalige artikel 47sexies, thans artikel 51 van het afvalstoffendecreet.

Deze bepaling luidde op het ogenblik van de bestreden beslissing als volgt :

"Onverminderd de bepalingen van hoofdstuk XII, wordt voor iedere overtreding van de verplichting om aan de heffing te voldoen, een administratieve geldboete opgelegd gelijk aan het dubbel van de ontdoken of niet tijdig betaalde heffingen met dien verstande dat deze boete ten minste 2.000 frank bedraagt".

Die bepaling verwijst naar een heffing waaraan moet worden voldaan. Aan deze heffing zijn luidens het toenmalige artikel 47 de uitbaters van een aantal specifieke inrichtingen onderworpen. Luidens het toenmalige artikel 47bis zijn de door de Vlaamse regering aangeduide ambtenaren van OVAM belast met de

inning en de invordering van de heffing en met de controle op de naleving van de verplichtingen inzake de heffing.

Het toenmalige artikel 47^{novies} ten slotte draagt de met de invordering belaste ambtenaar op om bij gebrek aan voldoening van de heffing, intresten, administratieve geldboete en toebehoren, een dwangbevel uit te vaardigen en op dat dwangbevel zijn luidens het toenmalige artikel 47^{decies} de bepalingen toepasselijk van deel V van het gerechtelijk wetboek houdende bewarend beslag en middelen van tenuitvoerlegging.

De genoemde heffing is een belasting die door het Vlaamse Gewest is ingevoerd in de uitoefening van de eigen fiscale bevoegdheid op grond van artikel 170, § 2, van de Grondwet.

Het voorliggende geschil betreft aldus de individuele toepassing van die fiscale bepalingen, en valt derhalve onder de toepassing van artikel 569, eerste lid, 32^o, van het gerechtelijk wetboek.

Gelet op de exclusieve bevoegdheid van de rechtbank van eerste aanleg, is de Raad van State te dezen onbevoegd.

5. Aangezien het bestreden besluit aan de verzoekende partij ten onrechte ter kennis heeft gebracht dat een annulatieberoep kan worden ingesteld bij de Raad van State, dienen de kosten ten laste te worden gelegd van de verwerende partij.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van drieëntwintig september tweeduizend en tien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Luc Hellin,	kamervoorzitter,
Eric Brewaeys,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Luc Hellin