

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 213.851 van 15 juni 2011
in de zaak A. 193.297/XIV-32.839**

In zake : de gemeente ZUTENDAAL
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Wim Mertens
 kantoor houdend te 3580 Beringen
 Scheigoorstraat 5
 bij wie woonplaats wordt gekozen

 tegen :

 het VLAAMSE GEWEST
 vertegenwoordigd door de Vlaamse regering
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Bart Staelens
 kantoor houdend te 8000 Brugge
 Gerard Davidsstraat 46, bus 1
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 7 juli 2009, strekt tot de nietigverklaring van het ministerieel besluit van 13 mei 2009 houdende vernietiging van het gemeenteraadsbesluit van Zutendaal van 27 november 2008 tot heffing, voor de periode van 1 december 2008 tot en met 31 december 2012, van een belasting op definitieve opslagplaatsen voor niet-vervuilde grond.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Patricia De Somere heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 11 mei 2011.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Tom Peeters, die loco advocaat Wim Mertens verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Saartje Callens, die loco advocaat Bart Staelens verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Patricia De Somere 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. Bij besluit van 29 mei 2008 van de gemeenteraad van de gemeente Zutendaal wordt een “gemeentelijk belastingreglement op

opslagplaatsen voor niet-vervuilde gronden 'DOP's' - dienstjaren 2008-2013” goedgekeurd.

Overeenkomstig artikel 1, § 1 van dit besluit “(wordt) vanaf 1 oktober 2008 tot en met 31 december 2013 (...) een belasting geheven op het geheel of gedeeltelijk opvullen van groeven, graverijen, uitgravingen en andere putten, met inbegrip van waterplassen en vijvers, met niet-verontreinigde uitgegraven bodem en niet-verontreinigde bagger- en ruimingspecie met een volume groter dan 10.000 m³, die vergund zijn overeenkomstig de van kracht zijnde milieureglementering (de zogenaamde definitieve opslagplaatsen voor niet-verontreinigde gronden en niet-verontreinigde bagger- en ruimingspecie (DOP's))”.

Luidens artikel 2 van het voormelde besluit is de belastingplichtige de houder van de in artikel 1, § 1 aangehaalde vergunning(en).

Artikel 3, § 1, van het meer vermelde besluit bepaalt dat de belasting 49 eurocent bedraagt per ton uitgegraven niet-verontreinigde bodem en niet-verontreinigde bagger- en ruimingspecie, die geborgen wordt in de in artikel 1, § 1 vermelde groeven, graverijen, uitgravingen en andere putten, met inbegrip van waterplassen en vijvers.

3.2. Het onder randnummer 3.1 vermelde gemeenteraadsbesluit wordt in het kader van het algemeen bestuurlijk toezicht geschorst bij besluit van de gouverneur van de provincie Limburg van 4 juli 2008 en wordt, na handhaving ervan door de gemeente Zutendaal bij gemeenteraadsbesluit van 28 augustus 2008, bij ministerieel besluit van 24 oktober 2008 vernietigd.

3.3. Bij besluit van de gemeenteraad van de gemeente Zutendaal van 27 november 2008 wordt opnieuw een “gemeentelijk belastingreglement op opslagplaatsen voor niet-vervuilde grond” voor de dienstjaren 2008-2012 goedgekeurd.

Ten opzichte van het vorig reglement vangt de belastbare periode aan op 1 december 2008 in plaats van 1 oktober 2008 en neemt zij een einde op 31 december 2012 in plaats van 31 december 2013. Het onderscheid in behandeling van groeven en andere putten met een volume al dan niet groter dan 10.000 m³ valt weg. Voor het overige zijn de in de artikelen 1 tot 3 vermelde bepalingen betreffende onder meer de belastbare grondslag, de belastingplichtige en het belastingtarief, dezelfde.

3.4. Ook het voormelde gemeenteraadsbesluit van 27 november 2008 wordt in het kader van het algemeen bestuurlijk toezicht geschorst en dit bij besluit van de gouverneur van de provincie Limburg van 20 januari 2008.

3.5. Nadat de gemeenteraad van de gemeente Zutendaal in haar zitting van 26 maart 2009 heeft beslist om het voormelde geschorste gemeenteraadsbesluit van 20 januari 2008 te handhaven, wordt dit laatste gemeenteraadsbesluit bij ministerieel besluit van 13 mei 2009 vernietigd.

Dit is het thans bestreden besluit, dat luidt als volgt:

“(Gelet op de grondwet, inzonderheid de artikelen 162,6° en 170, §4;
Gelet op het gemeentedecreet van 15 juli 2005;
Gelet op het decreet van 4 april 2003 betreffende de oppervlaktedelfstoffen;
Gelet op het decreet van 27 oktober 2006 betreffende de bodemsanering en de bodembescherming;
Gelet op het besluit van de Vlaamse regering van 27 juli 2004 tot bepaling van de bevoegdheden van de leden van de Vlaamse regering, gewijzigd bij de besluiten van de Vlaamse regering van 15 oktober 2004, 23 december 2005, 19 mei 2006, 30 juni 2006, 1 september 2006, 15 juni 2007, 28 juni 2007, 10 oktober 2007 en 14 november 2007, 5 september 2008, 22 september 2008 en 6 januari 2009;
Gelet op het besluit van de gemeenteraad van Zutendaal van 29 mei 2008 houdende heffing van een belasting op de definitieve opslagplaatsen voor niet-vervuilde grond voor de periode van 1 oktober 2008 tot en met 31 december 2013;
Gelet op het ministerieel besluit van 24 oktober 2008 houdende vernietiging van het gemeenteraadsbesluit van Zutendaal van 29 mei 2008 houdende heffing van een belasting op de definitieve opslagplaatsen voor niet-vervuilde grond;
Gelet op het besluit van de gemeenteraad van Zutendaal van 27 november 2008 houdende heffing van een belasting op de definitieve opslagplaatsen voor niet-vervuilde grond voor de periode van 1 december 2008 tot en met 31 december 2012;
Gelet op het besluit van de gouverneur van de provincie Limburg van 20 januari 2009 houdende schorsing van de uitvoering van het voormelde raadsbesluit van 27

november 2008 van de gemeente Zutendaal;

Gelet op het besluit van de gemeenteraad van Zutendaal van 26 maart 2009 houdende gemotiveerde rechtvaardiging van het voormelde raadsbesluit van 27 november 2008;

Gelet op de brieven dd. 22 juni 2006, 14 april 2008 en 5 mei 2009 van de Afdeling Land en Bodembescherming, Ondergrond, Natuurlijke Rijkdommen inzake de ontwerpen van gemeentebelasting op het opvullen van groeven met niet-verontreinigde grond;

Overwegende dat het raadsbesluit van de gemeente Zutendaal van 27 november 2008 opnieuw een belasting vestigt op het opvullen van groeven, graverijen, uitgraverijen en andere putten, met inbegrip van waterplassen en vijvers. Dat opvullen gebeurt met niet verontreinigde uitgegraven bodem en niet-verontreinigde bagger- en ruimingsspecie.

De belasting is verschuldigd door de houder van de vergunning.

Het tarief bedraagt 0,49 € per ton geborgen bodem of specie.

Overeenkomstig artikel 4 van het reglement wordt de belastingplichtige verplicht een aantal gegevens te registreren over de herkomst van de gestorte bodem of specie en over de vervoerder. Hij moet per kwartaal een belastingaangifte doen over de drie afgelopen maanden.

De belasting wordt gevestigd per kwartaal.

Overwegende dat het raadsbesluit van 27 november 2008 eigenlijk een herneming is van het vrijwel identieke raadsbesluit van 29 mei 2008 tot heffing van dezelfde belasting voor bijna dezelfde periode van 1 oktober 2008 tot en met 31 december 2013. De uitvoering van dat raadsbesluit werd geschorst en vervolgens vernietigd bij besluit van 24 oktober 2008. Dat gebeurde na advies van de afdeling Land- en Bodembescherming en Natuurlijke Rijkdommen die de belasting als onwenselijk en onverenigbaar met het gewestelijk beleid bestempelde, ook tegen een lager tarief van 0,50 € of 0,25 € per ton.

In bijkomende orde werd in het vernietigingsbesluit ook gewezen op de schending van het gelijkheidsbeginsel omdat de belasting enkel gevestigd was op putten en groeven met een volume van meer dan 10.000 m³;

Overwegende dat het besluit van 27 november 2008 slecht in 3 opzichten verschilt van het vernietigde besluit van 29 mei 2008

1. de aanvang is met 2 maanden achteruit geschoven: van 1 oktober naar 1 december 2008 en de geldigheidsduur is met een jaar beperkt: het loopt maar tot eind 2012 waar het vernietigde besluit tot eind 2013 liep;
2. de beperking voor putten en groeven tot 10.000 m³ is weggelaten, waarmee is ingegaan op een argument uit het vernietigingsbesluit;
3. de verantwoording is uitgebreider geformuleerd in het overwegend gedeelte van de verordening;

Zoals in het overwegend gedeelte van de eerste beslissing van 29 mei 2008 wordt de belasting ook in het raadsbesluit van 27 november 2008 verantwoord door de kosten van het gemeentebestuur voor:

- onderhoud van de aanvoerwegen;
- verhoogd toezicht op het naleven van de milieuwetgeving;
- extra maatregelen in het kader van de verkeersveiligheid.

De gemeente wijst er ook in het raadsbesluit van 27 november 2008 op dat geen mondelinge of schriftelijke bezwaren werden ingediend naar aanleiding van het openbaar onderzoek maar dat zowel de Vlaamse Confederatie Bouw als de vzw VLORO (Vlaams Overleg Ruimtelijke Ordening en Huisvesting) bij brief hebben laten weten dat een heffing van 0,5 € per ton en meer onaanvaardbaar is.

Deze kostenoverwegingen zijn in het voorliggend raadsbesluit van 27 november 2008 geïllustreerd met een verwijzing naar de omvang, uitgedrukt in ton, en in

aantallen vrachtwagens, van de reeds vergunde aanvoer.

Verder is gesteld dat de invoering van deze gemeentebelasting niet verboden is door de wet en dat de gecoördineerde omzendbrief gemeentefiscaliteit van 14 juli 2004 integendeel uitdrukkelijk de mogelijkheid voorziet om een gemeentebelasting op private opslagplaatsen in te voeren.

Ten slotte wordt het argument uit het vernietigingsbesluit, met name de strijdigheid met het algemeen belang, door de gemeente ontkend: volgens haar heeft de belasting geen zodanige invloed op prijs dat het delfstoffenbeleid van de Vlaamse overheid erdoor zou geschonden zijn.

Overwegende dat het schorsingsbesluit van de provinciegouverneur van Limburg van 20 januari 2009 gemotiveerd is door strijdigheid met het algemeen belang, in casu wegens onverenigbaarheid met het beleid van de Vlaamse Overheid inzake delfstoffen en bodembescherming. De provinciegouverneur baseert zich daarbij op het standpunt dd. 14 april 2008 van het Departement Leefmilieu Natuur en Energie, Afdeling Land en Bodembescherming, Ondergrond, Natuurlijke Rijkdommen, dat werd uitgebracht naar aanleiding van een vraag om advies van het Agentschap voor Binnenlands Bestuur over deze belasting toen die nog in de ontwerpfase verkeerde. Dat standpunt geldt volgens de gouverneur evenzeer voor het voorliggend gemeenteraadsbesluit van 27 november 2008 dat ten aanzien van het vernietigde raadsbesluit van 29 mei 2008 slechts verschilt wat betreft geldigheidsduur die enigszins werd verkort, en het belastbaar voorwerp, dat werd uitgebreid tot alle putten, graverijen, groeven enz., in plaats van enkel deze met een volume van meer dan 10.000 m³.

Overwegende dat de motivering in het rechtvaardigingsbesluit van de gemeente Zutendaal van 26 maart 2009 vijf onderdelen bevat die echter geen nieuwe argumenten toevoegen aan de overwegingen bij het raadsbesluit van 27 november 2008 welke van aard zijn om de onverenigbaarheid met het gewestelijk beleid te kunnen rechtvaardigen:

In de eerste overweging wordt weerlegd dat de belasting zoals gevestigd door het raadsbesluit van 29 mei 2008, niet wezenlijk zou verschillen van deze zoals gevestigd door het raadsbesluit van 27 november 2008. Er is immers de uitbreiding van het belastbaar voorwerp tot alle putten en groeven, ook deze die kleiner zijn dan 10.000 m³, en er is de uitgebreidere verantwoording.

Deze twee, overigens niet essentiële verschillen, hebben echter geen enkele invloed op de schorsingsgrond, met name de onverenigbaarheid met het algemeen belang, i.c. het beleid van de gewestelijke overheid.

De tweede overweging is een herhaling van de motivering uit het besluit van 27 november 2009 over de extra kosten die de aanvoer van niet-vervuilde grond teweeg brengt voor de gemeente en die weliswaar de invoering van een specifieke belasting kan verantwoorden maar niet een belasting die tevens strijdig is met het gewestelijk beleid.

De derde overweging stelt dat het getuigt van onbehoorlijk bestuur dat het zogenaamde nieuwe belastingreglement van 27 november 2008 niet opnieuw voor advies werd voorgelegd aan het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie zodat het ook niet ernstig is dat het nieuwe schorsingsbesluit nog gebaseerd werd op het advies van het Departement van 14 april 2008.

De toezichthoudende overheid had het inderdaad niet nodig gevonden om opnieuw advies te vragen over een belastingreglement dat in de concrete toepassing nauwelijks verschilt van een eerder reglement dat bovendien pas een maand eerder vernietigd werd.

Inmiddels heeft het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie haar standpunt trouwens opnieuw bevestigd bij brief van 6 mei 2009.

De vierde overweging ontkent, overigens met dezelfde bewoordingen als het

besluit van 27 november 2008, opnieuw dat deze gemeentebelasting de wet schendt, noch het algemeen belang. Bovendien wordt beweerd dat de toezichthoudende overheid de schending van het algemeen belang onvoldoende heeft gemotiveerd en niet duidelijk en nauwkeurig de criteria heeft vermeld op basis waarvan geoordeeld is dat het algemeen belang is geschonden.

Zoals het vernietigingsbesluit van 24 oktober 2008 werd het schorsingsbesluit van 20 januari 2009 gebaseerd op het advies van het functioneel bevoegde Departement voor Leefmilieu, Natuur en Energie dat de gemeentebelasting onwenselijk en dus onverenigbaar achtte met het gewestelijk beleid inzake bodembescherming en met het delfstoffenbeleid.

Dat advies is overigens wel vrij omstandig toegelicht in de nota's van 22 juni 2006 en 14 april 2008 die werden geciteerd bij de rechtsgronden van het vernietigingsbesluit van 24 oktober 2008 en van het schorsingsbesluit van 20 januari 2009. De inhoud van het advies is samengevat weergegeven in het overwegend gedeelte van het vernietigingsbesluit. Het klopt dus niet dat de strijdigheid met het algemeen belang niet werd gemotiveerd.

Beoordelen of de schending van het algemeen belang al of niet voldoende gemotiveerd is komt toe aan de administratieve rechter. Indien de gemeente het vernietigingsbesluit op die grond wenst ongedaan te maken moet zij daartoe een annulatieverzoek indienen bij de Raad van State, zoals haar trouwens werd meegedeeld in het vernietigingsbesluit van 24 oktober 2008.

In de vijfde overweging stelt de gemeente vast dat het tarief niet ter zake deed bij de beoordeling, door de toezichthoudende overheid, dat de voorliggende belasting het algemeen belang schendt.

Dit is juist maar bleek ook zo uit het advies van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie dat aan de basis lag van het vernietigingsbesluit van 24 oktober 2008 en het schorsingsbesluit van 20 januari 2009. Daarin was onder meer gesteld dat het niet aangewezen is dat op provinciaal of gemeentelijk vlak bijkomende instrumenten in het leven zouden worden geroepen die de opvulling van putten met niet verontreinigde grond extra zouden bemoeilijken.

Overwegende dat de Afdeling Land en Bodembescherming, Ondergrond, Natuurlijke Rijkdommen van het (toenmalige) departement Leefmilieu reeds bij brief van 22 juni 2006 een negatief advies verstrekke over de invoering van een gemeentebelasting op het opvullen van groeven. Er werd op gewezen dat het opvullen van putten moet kaderen binnen het ontginningsbeleid zoals vastgelegd in het oppervlaktedelfstoffendecreet. Hierin zijn bepalingen opgenomen om de nabestemming van ontginningen te regelen, juist om achtergelaten en verwaarloosde putten zonder integratie in het landschap, te voorkomen. Opvullen met niet-verontreinigde grond is een aanvaardbare en maatschappelijk haalbare oplossing voor herstructurering. Niet-verontreinigde grond is immers geen afval maar een geschikt bodemmateriaal, vaak cruciaal in het kader van de eindafwerking. Deze activiteit van opvullen is aan complexe regelgeving onderworpen, o.a. qua milieuhygiënische normering en qua ketenzorgsysteem wat de operatie op zich al duur maakt. Het departement meende dan ook dat op gemeentelijk of provinciaal vlak geen bijkomende instrumenten mogen in het leven geroepen worden die deze operatie in het kader van de realisatie van nabestemmingen nog meer zouden bemoeilijken;

Overwegende dat het standpunt van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie bevestigd werd in de nota van 14 april 2008 naar aanleiding van een ontwerp belastingreglement betreffende het opvullen van groeven met niet-verontreinigde grond. In dit ontwerp was sprake van een tarief van 1 € per ton;

Overwegende dat het standpunt van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie opnieuw werd bevestigd in de nota van 5 mei 2009 naar aanleiding van het

rechtvaardigingsbesluit van de gemeente Zutendaal van 26 maart 2009.

Het departement onderstreept dat dit standpunt is ingegeven vanuit het ontginnings- en delfstoffenbeleid van het gewest.

Daarnaast werd ook gewezen op de mogelijke nefaste gevolgen voor het beleid inzake bodembescherming: het duurder maken van de opvulling van de putten kan immers tot gevolg hebben dat het opvulmateriaal elders zal gestort worden zonder vergunning, bijvoorbeeld op landbouwgebieden die daardoor van mindere kwaliteit worden. Zelfs als de gronden voldoen aan de Vlarebo-regelgeving is immers geen rekening gehouden met parameters als humusgehalte, compactatie, waterdoorlaatbaarheid.

Het departement acht de belasting daarom onwenselijk, ook tegen een lager tarief dan 1 € per ton, bijvoorbeeld 0,50 € of 0,25 € per ton;

Overwegende dat de gemeentebelasting op het opvullen van groeven, graverijen, putten e.d. met niet-verontreinigde grond derhalve strijdig is met het algemeen belang;

Overwegende dat de fiscale autonomie van de gemeente weliswaar gegarandeerd is door de grondwet maar dat de grondwet tevens ook de organisatie van het administratief toezicht op gemeenten en provincies voorziet om te voorkomen dat de wet wordt geschonden of het algemeen belang wordt geschaad. Overeenkomstig artikel 248 van het gemeentedecreet worden besluiten van de gemeenteoverheid getoetst aan het recht en aan het algemeen belang. In voorkomend geval kunnen toezichtsmaatregelen worden genomen overeenkomstig de artikelen 252 tot en met 258 van het gemeentedecreet;

BESLUIT

Enig artikel. Het besluit van de gemeenteraad van Zutendaal van 27 november 2008 tot heffing, voor de periode van 1 december 2008 tot en met 31 december 2012, van een belasting op definitieve opslagplaatsen voor niet-vervuilde grond wordt vernietigd.)”.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Exceptie van onontvankelijkheid van het beroep wegens gemis aan belang

Standpunt van de partijen

3.6. De verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord een exceptie van onontvankelijkheid van het beroep wegens gemis aan belang op.

Zij betoogt dat de verzoekende partij geen belang bij het bestrijden van het tweede vernietigingsbesluit van de Vlaamse minister heeft, aangezien het gemeenteraadsbesluit van 27 november 2008 niet essentieel verschilt van het door de Vlaamse minister eerder vernietigde gemeenteraadsbesluit van 29 mei 2008. Alleszins hebben de verschillen geen enkele invloed op het vernietigingsmotief van het eerdere vernietigingsbesluit, met

name de onverenigbaarheid met het algemeen belang, in casu het beleid van de gewestelijke overheid.

Zij voert aan dat dezelfde overwegingen als in 's Raads arrest nr. 88.282 van 27 juni 2000 inzake de gemeente Zele betreffende het beginsel van het administratief toezicht op territoriaal gedecentraliseerde besturen hier van toepassing zijn. Volgens de verwerende partij heeft de verzoekende partij in de huidige zaak immers evenzeer het eerdere vernietigingsbesluit van de Vlaamse minister naast zich neergelegd om opnieuw eenzelfde belasting in te voeren, aan eenzelfde belastingplichtige en dergelijke meer en dit terwijl deze elementen aanleiding gaven tot het vernietigingsmotief van een eerder besluit van de toezichthoudende overheid.

3.7. De verzoekende partij antwoordt in haar memorie van wederantwoord dat een gemeente, volgens de overwegingen van het arrest inzake de gemeente Zele, een tweede toezichtsbesluit voor de Raad van State op ontvankelijke wijze kan bestrijden, zodra in een tweede besluit een “nieuw feitelijk of juridisch gegeven” wordt aangehaald. Het eerste belastingreglement werd door de Vlaamse minister vernietigd omdat het onverenigbaar zou zijn met het gelijkheidsbeginsel doordat de belasting enkel wordt toegepast op putten groter dan 10.000 m³ en omdat de belasting het algemeen belang zou schaden, doordat het in strijd met het beleid van de Vlaamse overheid inzake delfstoffen en bodembescherming zou zijn. In het tweede belastingreglement werd volledig tegemoet gekomen aan de vaststelling van de Vlaamse minister dat het eerste besluit met het gelijkheidsbeginsel zou strijden en werd het bekritiseerde onderscheid weggenomen. Het tweede besluit beschikt dus al zeker over een nieuw “juridisch gegeven” en richt zich tot een andere categorie van belastingplichtigen, zodat alleen al om die reden de theorie die de verwerende partij aanhaalt, niet van toepassing is.

In het tweede besluit heeft de verzoekende partij ook vastgesteld dat in het eerste vernietigingsbesluit geen enkele duiding wordt gegeven op basis van welke criteria de Vlaamse minister dan wel geoordeeld heeft dat het algemeen belang geschonden zou zijn. De verzoekende partij heeft in het tweede besluit,

bijkomend ten aanzien van het eerste, geargumenteed dat er geen sprake van een schending van het algemeen belang kan zijn. Zij heeft bijgevolg het tweede punt van kritiek van het eerste toezichtsbesluit niet “zonder meer genegeerd”, maar heeft juist uitvoerig en inhoudelijk geargumenteed dat het algemeen belang in casu niet geschonden is. Het tweede besluit bevat onder meer de volgende overwegingen die allen, met uitzondering van de eerste geciteerde paragraaf, niet voorkomen in het eerste besluit van de verzoekende partij:

“Overwegende dat de aanvoer van uitgegraven niet-verontreinigde grond en niet- verontreinigde bagger- en ruimingspecie naar op te vullen groeven, graverijen, uitgravingen en andere putten, niet inbegrip van waterplassen en vijvers, kosten met zich meebrengt voor het gemeentebestuur in termen van:

- extra kosten voor het onderhoud van de aanvoerwegen
- extra kosten voor het verhoogde toezicht op het naleven van de milieuwetgeving
- de noodzaak van extra maatregelen in het kader van de verkeersveiligheid en dat het bijgevolg noodzakelijk en billijk is een belasting te heffen.

(...)

Overwegende dat het algemeen aanvaard is dat de exploitatie van een definitieve opslagplaats voor niet verontreinigde gronden gecatalogeerd kan worden als een economische activiteit, waarbij een aantal lasten worden afgewenteld op de lokale besturen die dienen in te staan voor het onderhoud van het wegennet en de verkeersveiligheid.

Overwegende dat in hoger vernield vernietigingsbesluit helemaal niet duidelijk en nauwkeurig de criteria zijn vermeld op basis waarvan de Minister heeft geoordeeld dat het algemeen belang geschonden is.

Overwegende dat door het belastingreglement het algemeen belang juist wel gediend wordt aangezien de lasten van de gemeente rechtvaardiger gespreid worden, wat aldus het algemeen belang wel dient.

Overwegende dat de redenering van de minister er toe leidt dat elke maatregel die een prijsverhoging in zich houdt als strijdig zou moeten beschouwd worden met het algemeen belang

Overwegende dat door het belastingreglement het opvullen van putten met niet verontreinigde grond niet dusdanig belemmerd wordt zodat landschapsintegratie en het realiseren van nabestemmingen niet meer mogelijk zou zijn

Overwegende dat de hoegrootheid van het gekozen belastingstarief bovendien zeker dient mee te spelen bij de vraag of het belastingsreglement al dan niet het algemeen belang kan schenden”.

Het tweede besluit bevat dus ook een volledig nieuwe argumentatie over de notie algemeen belang, waardoor men de verzoekende partij zeker niet kan verwijten het eerste toezichtsbesluit “zonder meer te hebben genegeerd”. Inhoudelijk zijn de twee besluiten van de verzoekende partij dermate verschillend dat de geciteerde rechtspraak niet van toepassing kan zijn.

3.8. In haar laatste memorie voegt de verzoekende partij nog toe dat de verwerende partij geenszins elke gemeentebelasting op het opvullen van groeven en andere putten onwenselijk heeft geacht.

Beoordeling

4.1. Het door artikel 162, 6°, van de Grondwet gevestigd beginsel van het administratief toezicht op territoriaal gedecentraliseerde besturen, verzet er zich tegen dat een gemeente, wanneer zij geconfronteerd wordt met een beslissing van de toezichthoudende overheid die zij -subjectief- onwettig acht, die onwettigheid aangrijpt om op eigen gezag de beslissing van de toezichthoudende overheid naast zich neer te leggen en om met een nieuwe beslissing een gelijk of gelijkwaardig effect te verwezenlijken als datgene wat de toezichthoudende overheid met haar besluit verhinderd heeft. De gemeente mag zich met alle mogelijke rechtsmiddelen verzetten tegen de inperking van de autonomie die zij in het optreden van de toezichthoudende overheid ervaart, maar mag, op gevaar af het gehele systeem van het administratief toezicht te paralyseren, niet eigenmachtig en buiten een nieuw feitelijk of juridisch gegeven om, haar mening boven die van de toezichthoudende overheid verheffen en beslissingen van die overheid negeren. Doen haar organen dat toch en treedt de toezichthoudende overheid daartegen op omdat de gemeente zonder meer het eerder toezichtsbesluit negeert, dan moet aan de gemeente het wettelijk vereiste belang ontzegd worden om de vernietiging van dat nieuwe toezichtsbesluit te vorderen. Daarbij is het van geen belang of de insubordinatie van de gemeente blijkt uit een beslissing waarbij een eerder vernietigd besluit volledig wordt hernomen dan wel uit een besluit dat voortbouwt op de situatie ontstaan door het optreden van de toezichthoudende overheid.

4.2. Het eerste vernietigingsbesluit van 24 oktober 2008 van de bevoegde Vlaamse minister is gesteund op twee motieven, met name de strijdigheid met het algemeen belang en de onverenigbaarheid met het

gelijkheidsbeginsel, waarbij het eerste motief decisief is en op de volgende overwegingen is gestoeld:

“Overwegende dat de Afdeling Land en Bodembescherming, Ondergrond, Natuurlijke Rijkdommen van het (toenmalige) departement Leefmilieu reeds bij brief van 22 juni 2006 een negatief advies verstrekte over de invoering van een gemeentebelasting op het opvullen van groeven. Er werd op gewezen dat het opvullen van putten moet kaderen binnen het ontginningsbeleid zoals vastgelegd in het oppervlaktedelfstoffendecreet. Hierin zijn bepalingen opgenomen om de nabestemming van ontginningen te regelen, juist om achtergelaten en verwaarloosde putten zonder integratie in het landschap, te voorkomen. Opvullen met niet-verontreinigde grond is een aanvaardbare en maatschappelijk haalbare oplossing voor herstructurering. Niet-verontreinigde grond is immers geen afval maar een geschikt bodemmateriaal, vaak cruciaal in het kader van de eindafwerking. Deze activiteit van opvullen is aan complexe regelgeving onderworpen, o.a. qua milieuhygiënische normering en qua ketenzorgsysteem wat de operatie op zich al duur maakt. Het departement meende dan ook dat op gemeentelijk of provinciaal vlak geen bijkomende instrumenten mogen in het leven geroepen worden die deze operatie in het kader van de realisatie van nabestemmingen nog meer zouden bemoeilijken;

Overwegende dat het standpunt van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie bevestigd werd in de nota van 14 april 2008 naar aanleiding van een ontwerpbelastingreglement betreffende het opvullen van groeven met niet-verontreinigde grond. In dit ontwerp was sprake van een tarief van 1 per ton.

Het departement onderstreept dat dit standpunt is ingegeven vanuit het ontginnings- en delfstoffenbeleid van het gewest.

Daarnaast werd ook gewezen op de mogelijke nefaste gevolgen voor het beleid inzake bodembescherming: het duurder maken van de opvulling van de putten kan immers tot gevolg hebben dat het opvulmateriaal elders zal gestort worden zonder vergunning, bijvoorbeeld op landbouwgebieden die daardoor van mindere kwaliteit worden. Zelfs als de gronden voldoen aan de Vlarebo-regelgeving is immers geen rekening gehouden met parameters als humusgehalte, compactatie, waterdoorlaatbaarheid.

Het departement acht de belasting daarom onwenselijk, ook tegen een lagertarief van 1 € per ton, bijvoorbeeld 0,50 of 0,25 € per ton;

Overwegende dat de gemeentebelasting op het opvullen van groeven, graverijen, putten e.d. met niet-verontreinigde grond derhalve strijdig is met het algemeen belang;”.

4.3. Uit de voormelde overwegingen blijkt dat de verwerende partij elke gemeentebelasting op het opvullen van groeven en andere putten met niet-verontreinigde grond strijdig acht met het algemeen belang, ongeacht het volume van de op te vullen groeven en andere putten en ongeacht aan welk tarief.

Niettemin staande het voormelde, voert de verzoekende partij met haar tweede vernietigde reglement van 27 november 2008 opnieuw een belasting op opslagplaatsen voor niet-vervuilde grond in, ditmaal weliswaar

zonder onderscheid naar gelang het volume van de op te vullen putten, doch uitdrukkelijk tegen het standpunt van de toezichthoudende overheid, luidens hetwelk een dergelijke belasting strijdig is met het algemeen belang, in.

De verzoekende partij miskent aldus het voormelde, door artikel 162, 6°, van de Grondwet gevestigd beginsel van het administratief toezicht op territoriaal gedecentraliseerde besturen.

4.4. Het door de verzoekende partij aangevoerde feit dat zij in haar tweede belastingreglement volledig tegemoetgekomen is aan de in het eerste vernietigingsbesluit van de Vlaamse minister aangevoerde schending van het gelijkheidsbeginsel, doet aan het voormelde geen afbreuk, aangezien het geen uitstaans heeft met het door de verzoekende partij miskende standpunt dat de belasting strijdig is met het algemeen belang.

Het betoog van de verzoekende partij dat haar tweede reglement een volledig nieuwe argumentatie over de notie algemeen belang bevat, zodat zij het eerste vernietigingsbesluit niet “zonder meer” heeft genegeerd, doet aan de onder randnummer 4.3 vermelde overwegingen evenmin enige afbreuk. De verzoekende partij had haar kritiek in een daartoe geëigend rechtsmiddel, in het bijzonder in een annulatieberoep voor de Raad van State tegen het eerste vernietigingsbesluit, dienen aan te voeren, in de plaats van haar mening eigenmachtig, op gevaar af het gehele systeem van het administratief toezicht te verlammen, boven die van de toezichthoudende overheid te verheffen en de beslissing van die overheid negeren. De zogenaamde nieuwe argumentatie over de notie van het algemeen belang betreft loutere kritiek op het vernietigingsmotief en houdt geen nieuw feitelijk of juridisch gegeven in dat de verzoekende partij zou hebben toegelaten het eerste vernietigingsbesluit van de toezichthoudende overheid naast zich neer te leggen.

4.5. Gelet op wat voorafgaat, beschikt de verzoekende partij niet over een wettig belang bij haar beroep.

De exceptie is gegrond. Het beroep is onontvankelijk.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende 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 15 juni 2011, door de Raad van State, XIVE kamer, samengesteld uit:

André Beirlaen,	kamervoorzitter,
Carlo Adams,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Christophe Verhaert,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Christophe Verhaert

André Beirlaen