

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 224.336 van 11 juli 2013
in de zaak A. 199.651/XII-6543**

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

tegen:

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

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 28 maart 2011, strekt tot de nietigverklaring van 1° “[h]et besluit van de Vlaamse Regering [van 14 december 2010] houdende toekenning van subsidies aan de Vlaamse gemeenten in het kader van het fiscaal pact met de lokale besturen, begroting 2010; programma BH, basisallocatie BDO BH314 4322 – 42 miljoen euro dd. 14.12.2010 waarbij werd besloten om geen subsidie toe te kennen o.a. aan de gemeente Wellen”, en 2° “[h]et besluit van de Vlaams Minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand dd. 24.01.2011 waarbij werd geoordeeld dat het belastingsreglement van de gemeente Wellen niet voldoet aan het principe ‘de vervuiler betaalt’ en zij om die reden niet in aanmerking komt voor de subsidie”.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Auditeur Iris Verheven heeft een verslag opgesteld.

Verzoekster heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 26 februari 2013.

Staatsraad Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Philippe Dreessen, die loco advocaat Wim Mertens verschijnt voor verzoekster en advocaat Samuel Mens, die loco advocaat Bart Staelens verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Iris Verheven 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. Bij besluit van 1 februari 2008 legt de Vlaamse regering de krijtlijnen vast van een zogenaamd lokaal pact tussen de Vlaamse regering, de Vlaamse gemeenten en de Vlaamse provincies. Het pact is, volgens zijn bewoordingen, een politiek akkoord, geen contract in de juridische zin van het woord. Het pact bevat wederzijdse engagementen die, onder meer, “appelleren

aan de gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van burgers en ondernemingen om actief mee te werken aan een ecologisch beleid door op het vlak van de financiering van het gemeentelijke huisvuilbeleid het principe ‘de vervuiler betaalt’ te benadrukken”.

Tot de voordelen waartoe de Vlaamse regering zich verbindt jegens de gemeenten die toetreden tot het pact, behoort een verhoging van “de in het decreet met betrekking tot het Vlaams Gemeentefonds voorziene aanvullende dotatie [...] ter compensatie van de afschaffing van de Elia-taks”. Van haar kant engageert een toetredende gemeente zich ertoe “om de forfaitaire belasting op het ophalen van huisvuil [...] die ze heeft op het ogenblik van het nemen van de [toetredings]beslissing, ten laatste voor het budgettair jaar 2009 af te schaffen”. Na het nemen van de beslissing tot toetreding tot het pact “is het de gemeente enkel nog toegelaten de afgeschafte forfaitaire belasting op het ophalen van huisvuil te vervangen door een andere niet forfaitaire belasting op basis van het principe ‘de vervuiler betaalt’, en waarvan de geraamde opbrengst niet hoger is dan deze van de afgeschafte belasting.”

Op 23 mei 2008 beslist de gemeenteraad van Wellen om toe te treden tot het lokaal pact.

Met een schrijven van 2 juni 2008 wijst verwerende partij verzoekster erop dat blijkt dat de gemeente op 1 januari 2008 nog een forfaitaire huisvuilbelasting toepaste en dat, ingeval zij de forfaitaire huisvuilbelasting hervormt of vervangt, zij moet motiveren hoe de gemeente ‘het principe dat de vervuiler betaalt’ hanteert: “Dit principe moet een substantieel onderdeel uitmaken van het beleid inzake de vermindering van het huishoudelijk afval. Uw motivatie moet op afdoende wijze aantonen dat dit onderdeel in uw belastingreglement(en) inzake huisvuil voldoende substantieel is om het gedrag van de burger te sturen ten aanzien van het te hanteren beginsel ‘de vervuiler betaalt’”.

Verzoekster antwoordt met een brief van 12 juni 2008 dat de toepassing van het principe ‘de vervuiler betaalt’ reeds sinds ettelijke jaren een prioritaire hoofdbekommernis uitmaakt en dat zij meent dat het betrokken onderdeel in het belastingreglement voldoende substantieel is om het gedrag van de burger te sturen ten aanzien van het te hanteren beginsel.

In een mededeling van 4 juli 2008 van de Vlaamse regering wordt met betrekking tot het lokaal pact onder meer uiteengezet dat de gemeenten die de forfaitaire huisvuilbelasting hervormen tot of vervangen door een andere belasting, moeten motiveren hoe zij ‘het principe dat de vervuiler betaalt’ hanteren, dat dit principe niet zo moet worden begrepen dat een eventueel forfaitair luik tot nul dient herleid te worden, dat een eventuele forfaitaire sokkel behouden kan blijven, maar steeds moet bestaan naast een stelsel van belasting of retributie waarbij rekening gehouden wordt met de hoeveelheid afval die wordt aangeboden, en dat de Vlaamse regering verwacht dat een forfaitaire sokkel tegen het einde van 2010 wordt afgebouwd tot maximaal 55 euro.

Met een brief van 9 juli 2008 reageert verwerende partij op de brief van 12 juni 2008 van verzoekster:

“Het tarief van de belasting [van 6 september 2007 op het ophalen en verwijderen van afvalstoffen] is vastgesteld in functie van het aantal gezinsleden:

92,10 € voor een alleenstaande

109,02 € voor een gezin bestaande uit 2 personen

125,94 € voor een gezin bestaande uit 3 personen

142,86 € voor een gezin bestaande uit 4 personen of meer.

Voor gezinnen die niet beschikken over een GFT-container worden die tarieven verminderd tot:

54,16 € voor een alleenstaande

63,74 € voor een gezin bestaande uit 2 personen

73,32 € voor een gezin bestaande uit 3 personen

82,90 € voor een gezin bestaande uit 4 personen of meer

Die tarieven zijn berekend op basis van de gemiddelde vaste en variabele kosten van afvalinzameling- en verwerking en resulteren dan ook in een gemiddelde prijs per gezin naargelang de grootte ervan.

Hoewel het bedrag van de burgers gezamenlijk een invloed kan hebben op deze gemiddelde berekening is een dergelijke tariefbepaling niet geschikt

om het individueel gedrag van de burger te sturen in een beleid dat gericht is op de vermindering van het afval.”

Tevens stelt verwerende partij vast dat een aantal restafvalzakken gratis ter beschikking worden gesteld naar gelang van de gezinsgrootte en rekening houdend met sociale overwegingen, en deelt zij onder andere nog mee dat verwacht wordt dat verzoekster de forfaitaire sokkel tegen eind 2010 afbouwt tot maximaal 55 euro. Indien een gemeente haar engagementen niet nakomt, dan aanziet de Vlaamse regering zich als vrij om haar deel van het engagement terug te schroeven. Het niet toekennen van de verhoogde Eliacompensatie heet de meest voor de hand liggende sanctie te zijn.

Op 10 november 2010 schrijft verwerende partij aan verzoekster dat zij voor het aanslagjaar 2010 nog een forfaitaire sokkel toepaste die hoger is dan 55 euro en wordt er aan herinnerd dat die aanslagvoet vanaf het aanslagjaar 2011 niet méér dan 55 euro per gezin mag bedragen.

Verzoekster antwoordt op 18 november 2010 dat zij zich engageert om de forfaitaire sokkel huisvuilbelasting in 2011 te beperken tot 55 euro. De forfaitaire vaste kosten per gezin zullen herleid worden tot 55 euro. Daarnaast “zal verder een stelsel van belasting bestaan waarbij wordt rekening gehouden met de hoeveelheid afval die wordt aangeboden. De variabele kosten kunnen onmogelijk forfaitair genoemd worden, vermits deze: berekend worden o.b.v. de variabele hoeveelheid afgeleverd afval[;] verschillen van gezin tot gezin.”

De Vlaamse regering beslist op 14 december 2010, onder andere, om de gemeenten die zijn toegetreden tot het lokaal pact een subsidie van globaal 39.840.000 euro toe te kennen en de subsidies aan te rekenen op basisallocatie BDO BH314 4322 van de begroting 2010, om de aandelen toe te kennen volgens de door het decreet van 5 juli 2002 ‘tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds’ bepaalde verhouding in de aanvullende dotatie ter compensatie van de afschaffing van de

Eliataks, en om het aandeel van verzoekster te betalen als uiterlijk op 31 december 2010 de gemeenteraadsbeslissing tot hervorming van de huisvuilbelasting in een belasting met een forfaitaire sokkel van maximaal 55 euro is genomen en toegestuurd aan de minister bevoegd voor binnenlands bestuur.

Bij besluit van 29 december 2010 heft de gemeenteraad van Wellen voor het aanslagjaar 2011 een belasting op het ophalen en verwerken van huishoudelijke en hiermee gelijkgestelde afvalstoffen:

“De forfaitaire sokkel van de belasting bedraagt per gezin € 55 en wordt aldus herleid van € 78,73 (werkelijke vaste kost/gezin) naar € 55.

Daarnaast staat het deel belasting waarbij wordt rekening gehouden met de hoeveelheid afval berekend o.b.v. de variabele uitgaven en ontvangsten, de variabele hoeveelheid afval die verschilt van gezin tot gezin. Dit variabel deel bedraagt:

Voor de gezinnen bestaande uit één persoon: € 26,02

- Voor de gezinnen bestaande uit twee personen: € 52,04

- Voor de gezinnen bestaande uit drie personen: € 78,06

- Voor de gezinnen bestaande uit vier personen en meer: € 104,08

De totale belasting bedraagt aldus:

Voor de gezinnen bestaande uit één persoon: € 81,02

- Voor de gezinnen bestaande uit twee personen: € 107,04

- Voor de gezinnen bestaande uit drie personen: € 133,06

- Voor de gezinnen bestaande uit vier personen en meer: € 159,08.”

Met een schrijven van 24 januari 2011 deelt verwerende partij aan verzoekster mee dat de gemeenteraadsbeslissing van 29 december 2010 niet voldoet aan de voorwaarden om de huisvuilbelasting af te schaffen of te hervormen conform het lokaal pact en de beslissing van 4 juli 2008, reden waarom de aanvullende subsidie haar niet wordt uitgekeerd:

“De aanrekening van de variabele kosten, in functie van de gezinssamenstelling, stemt niet overeen met de voorwaarden zoals die gesteld zijn in de context van het lokaal pact. Naast de forfaitaire sokkel van maximaal 55 € kan er enkel een belasting of retributie zijn waarbij rekening wordt gehouden met de hoeveelheid afval die wordt aangeboden. In de gemeenteraadsbeslissing van Wellen van 29 december 2010 is weliswaar rekening gehouden met deze hoeveelheid maar enkel op globale wijze. Er is slechts een gegeneraliseerde, gemiddelde toepassing van het principe ‘de vervuiler betaalt’. Dit strookt niet met de bedoeling

van het pact om de niet-forfaitaire belasting of retributie te hanteren als een beleidsinstrument dat het gedrag van de burger moet sturen naar een vermindering van het afval.”

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4. Verzoekster leidt een eerste middel af uit “de schending van de artt. 4, 19*bis*, 19*ter* en 19*quater* van het decreet van 5 juli 2002 tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds, de artt. 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de formele motivering van bestuurshandelingen, de artt. 10 en 11 van de Grondwet en de beginselen van behoorlijk bestuur, inzonderheid het motiveringsbeginsel, het beginsel *patere legem quam ipse fecisti*, het beginsel van het verbod van machtsoverschrijding en machtsafwending, het evenredigheidsbeginsel als uitwerking van het redelijkheidsbeginsel, het legaliteitsbeginsel en het gelijkheidsbeginsel”.

In een *eerste onderdeel* verwijt verzoekster de bestreden beslissingen om haar de “aanvullende dotatie ter compensatie van de Elia-heffing” te ontfangen waarop iedere gemeente gerechtigd is overeenkomstig het decreet van 5 juli 2002 ‘tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds’. Bij ministerieel besluit van 21 april 2010 ‘houdende de vaststelling van de aandelen voor 2010 van de gemeenten van het Vlaamse Gewest in de aanvullende dotatie aan het Vlaamse Gemeentefonds ter compensatie van de afschaffing van de Eliataks; Begroting 2010, basisallocatie BDO BH315 4322’ zijn de aandelen voor 2010 van de gemeenten in de aanvullende dotatie aan het Vlaams Gemeentefonds vastgesteld. Evenwel past de verwerende partij in de bestreden beslissing die regel niet toe.

In een *tweede onderdeel* wordt betoogd dat het criterium en de motivering die worden aangewend om verzoekster van de dotatie uit te sluiten “geen wettig, draagkrachtig en pertinent criterium en geen afdoende motivering” vormen. Betwist wordt dat de dotatie een kwestie van “engagementen” van de Vlaamse regering is; het betreft de nakoming van een decretale verplichting om de compensatie aan alle gemeenten toe te kennen. Voorts doet verzoekster gelden dat het motief dat zij “niet zou hebben voldaan aan de vereiste dat het niet-forfaitaire gedeelte van de huisvuilbelasting niet het principe van ‘de vervuiler [be]taalt’”, niet draagkrachtig is: geen enkele bindende regelgeving laat toe om op die grond de dotatie te weigeren; minstens is het onevenredig om verzoekster op die grond de volledige dotatie te onthouden.

Volgens een *derde onderdeel* kan noch in het decreet van 5 juli 2002, noch in andere bindende regelgeving “een mogelijkheid gevonden worden [...] om de verzoekende partij uit te sluiten van de aanvullende dotatie op basis van het criterium dat de gemeentelijke niet-forfaitaire sokkel van de huisvuilbelasting moet voldoen aan het principe ‘de vervuiler betaalt’”. Naar de mening van verzoekster voegt verwerende partij een extra voorwaarde aan het decreet toe.

Beoordeling

5. Een onderscheid moet worden gemaakt tussen twee zaken.

Een eerste betreft de ‘aanvullende dotatie aan het Vlaams Gemeentefonds ter compensatie van de afschaffing van de Eliataks’, soms ook de ‘reguliere Elia-dotatie’ genoemd. Deze dotatie houdt verband met de afschaffing van de zogenaamde Eliaheffing of -taks, ten laste van gezinnen en bedrijven, op de electriciteitsdistributie via Elia, de beheerder van het hoogspanningsnetwerk. Bewuste heffing beoogde het dividendverlies goed te maken dat de gemeenten leden door de vrijmaking van de electriciteitsmarkt. De besproken ‘aanvullende

dotatie' wil op zijn beurt de gemeenten compenseren voor de inkomsten die zij derven ten gevolge van de afschaffing van de Eliataks.

Een tweede, geheel andere zaak is de “verhoogde Eliacompensatie”, ook “aanvullende Eliacompensatie” of “extra dotatie in het kader van het lokaal pact” genoemd. Die dotatie is allerminst een compensatie voor de afschaffing van de Eliataks, maar strekt ertoe de nakoming te honoreren van de engagementen die de gemeenten in het kader van het zogenaamde ‘lokaal pact’ met de Vlaamse regering aangingen. Het gaat om een bijkomende dotatie, bovenop de aanvullende dotatie ter compensatie van de afschaffing van de Eliataks, die volgens het lokaal pact onder de toetredende gemeenten zal worden verdeeld “op basis van hun decretaal voorziene aandeel (percentage) in de aanvullende dotatie ter compensatie van de afschaffing van de Elia-taks”.

De door verzoekster bestreden beslissing heeft betrekking op, alleen, deze laatste dotatie.

6. Als zodanig hebben de in het middel geschonden geachte bepalingen van het decreet van 5 juli 2002 ‘tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds’ slaan uitsluitend op de eerst vermelde dotatie, met andere woorden op de ‘aanvullende dotatie ter compensatie van de afschaffing van de Eliataks’. Waar het artikel 4 bepaalt dat de dotatie van het Vlaams Gemeentefonds wordt verdeeld volgens de in het decreet bepaalde regels, betreffen vervolgens de artikelen 19*bis*, 19*ter* en 19*quater*, exclusief de vaststelling en verdeling van de “aanvullende dotatie ter compensatie van de afschaffing van de Eliataks”.

Ook het besluit van 21 april 2010 van de Vlaamse minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand, waarop verzoekster een beroep doet, slaat alleen op die ‘aanvullende dotatie ter compensatie van de afschaffing van de Eliataks’. Dit ministerieel besluit doet meer bepaald uitspraak over de aandelen van de gemeenten in het bedrag dat door

het decreet van 18 december 2009 'houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2010' onder BDO BH315 4322 ("Specifieke bijdragen – aan gemeenten – aan het Gemeentefonds ter compensatie van de afschaffing van de Elia-taks") staat ingeschreven.

7. Deze inschrijving mag, anders dan verzoekster in de laatste memorie doet, niet worden verward met de inschrijving in de begroting voor 2010, door hetzelfde decreet van 18 december 2009, onder basisallocatie BDO BH314 4322 (“Specifieke bijdragen – aan gemeenten – in het kader van het fiscaal pact met de lokale besturen en provincies”) (onderlijning door de Raad van State).

Het is ter uitvoering van laatstgenoemde voorziening in de begroting dat de Vlaamse regering op 14 december 2010, onder expliciete verwijzing naar voormeld decreet van 18 december 2009, het besluit heeft genomen ‘houdende de toekenning van subsidies aan de Vlaamse gemeenten in het kader van het fiscaal pact met de lokale besturen. - Begroting 2010, programma BH, basisallocatie BDO BH314 4322 – 42 miljoen euro’, van welk besluit de eerste bestreden beslissing een onderdeel vormt.

Het wordt blijkens de laatste memorie van verzoekster terecht niet betwist dat, bij ontstentenis van organieke regelgeving die op de toekenning van de subsidies van toepassing is, de Vlaamse regering bij de uitvoering van de begroting van het lopende jaar zelf in de voorwaarden tot subsidieverlening vermocht te voorzien. Die voorwaarden refereren aan het meer vermelde lokaal pact en aan een “aanvullende verklaring van 4 juli 2008” van de Vlaamse regering.

8. Samenvattend zijn het decreet van 5 juli 2002 en het ministerieel besluit van 21 april 2010 niet als zodanig van toepassing inzake de verdeling van de subsidies aan de Vlaamse gemeenten in het kader van het lokaal pact. Het besluit van 14 december 2010 van de Vlaamse regering of dat van

24 januari 2011 van de Vlaamse minister bevoegd voor binnenlands bestuur kunnen dan ook niet worden geacht een extra voorwaarde, bovenop die in het decreet, toe te voegen wat de verdeling van die subsidies betreft. Als het besluit van 14 december 2010 van de Vlaamse regering inzake de toekenning van de subsidies toch naar het decreet van 5 juli 2002 verwijst, dan is dat vanwege het lokaal pact, volgens hetwelk de aandelen in de verhoogde Eliacompensatie worden toegekend overeenkomstig de in dat decreet bepaalde procentuele verhouding voor de verdeling van de reguliere dotatie ter compensatie van de afschaffing van de Eliataks.

Aan dit lokaal pact, en de mededeling van 4 juli 2008, komt wel degelijk juridische waarde toe. Ze ontleen die juridische waarde aan het besluit van 14 december 2010 waarmee de Vlaamse regering uitvoering gaf aan de begroting voor 2010, daarbij het lokaal pact en de vermelde mededeling als voorwaarden hanterend voor de toekenning van de subsidies.

9. Bijgevolg dienen het eerste en het derde onderdeel te worden verworpen en wordt ook het tweede onderdeel, gedeeltelijk, afgewezen.

10. In zoverre het tweede middelonderdeel het motief bekritiseert dat verzoekster niet zou hebben voldaan aan de vereiste dat het niet-forfaitaire gedeelte van de huisvuilbelasting voldoet aan het principe ‘de vervuiler betaalt’, gaat het op in het vijfde middel, dat hierna besproken wordt.

Onder dat voorbehoud wordt het eerste middel in al zijn onderdelen verworpen.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

11. Een tweede middel voert de schending aan van “de artt. 10 en 11 Grondwet, de artt. 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de formele motivering van bestuurshandelingen en de beginselen van behoorlijk bestuur, inzonderheid het motiveringsbeginsel, het gelijkheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel, het fairplaybeginsel[,] het zorgvuldigheidsbeginsel, de hoorplicht en het vertrouwensbeginsel”.

In een *eerste onderdeel* heet het dat de bepalingen uit de eenzijdige verklaring van 4 juli 2008 niet aan verzoekster kunnen worden tegengeworpen en geen wettige grondslag kunnen vormen om haar de dotatie te ontfangen. Immers is het eenzijdig en *a posteriori* toevoegen van bijkomende, strengere voorwaarden aan het lokaal pact niet zorgvuldig, getuigt het van een gebrek aan fair play, en is het in strijd met het legaliteitsbeginsel en de hoorplicht.

Verzoekster zet in een *tweede onderdeel* uiteen dat zij er op mocht vertrouwen dat verwerende partij het engagement dat zij in het lokaal pact aanging zou eerbiedigen en later niet eenzijdig strenger maken. Door zich op de bepalingen van de verklaring van 4 juli 2008 te steunen, namelijk een norm die niet voorzienbaar en niet toegankelijk was, heeft verwerende partij verzoekers rechtmatige verwachtingen geschonden.

Volgens een *derde onderdeel* is het zonder meer onjuist om te beweren dat verzoekster niet voldoet aan de voorwaarden van het lokaal pact en de aanvullende mededeling. Wat het niet voldoen betreft aan het principe ‘de vervuiler betaalt’, wordt verwezen naar de “verdere uiteenzetting in het verzoekschrift”.

Beoordeling

12. Uit de bespreking van het eerste middel volgt dat de Vlaamse regering bij de uitvoering van de begroting vermocht zelf in haar besluit van 14 december 2010 in de voorwaarden voor toekenning van de subsidies te voorzien en dat aldus wel degelijk juridische waarde toekomt aan de bepalingen van de mededeling van 4 juli 2008.

Voorts is het een misvatting dat de mededeling strengere voorwaarden zou inhouden dan het lokaal pact.

Overeenkomstig dit lokaal pact, waartoe verzoekster besloot toe te treden bij gemeenteraadsbesluit van 23 mei 2008, beslist de toetredende gemeente om de forfaitaire belasting op het ophalen van huisvuil die ze heeft op het ogenblik van het nemen van de beslissing ten laatste voor het budgettair jaar 2009 af te schaffen en is het haar na het nemen van de beslissing tot toetreding enkel nog toegelaten de afgeschafte forfaitaire belasting op het ophalen van huisvuil te vervangen door een andere niet forfaitaire belasting op basis van het principe ‘de vervuiler betaalt’, en waarvan de geraamde opbrengst niet hoger is dan deze van de afgeschafte belasting.

Zoals het aanvankelijk dus in het lokaal pact luidde, mocht de forfaitaire belasting op het huisvuil nog alleen vervangen worden door een niet-forfaitaire belasting.

Met een mededeling van 4 juli 2008 doet de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Stedenbeleid, Wonen en Inburgering kennen dat bij de beoordeling van de vervangende belasting “het principe de vervuiler betaalt’ niet zo begrepen [dient] te worden dat een eventueel forfaitair luik tot nul dient herleid te worden”. Een eventuele forfaitaire sokkel, die niet hoger dan 55 euro zou mogen zijn, “kan dan ook behouden blijven, maar deze moet steeds bestaan naast een stelsel van belasting of retributie waarbij rekening gehouden wordt met

de hoeveelheid afval die wordt aangeboden. Voorbeelden hiervan zijn de verkoop van huisvuilzakken, de verkoop van stickers, diftar, betalend containerpark. Een loutere forfaitaire belasting, ook al worden hier sociale correcties op doorgevoerd, bij voorbeeld in functie van de samenstelling van het gezin, voldoet niet aan ‘het principe de vervuiler betaalt’”.

Met andere woorden maakt de door verzoekster gewraakte toevoeging van bijkomende voorwaarden in de mededeling van 4 juli 2008, de vereisten in het lokaal pact juist minder streng. Er wordt met andere woorden niet toegevoegd aan de vereisten van het lokaal pact, maar integendeel van áfgedaan.

Het eerste middelonderdeel van het tweede middel mist derhalve grond.

13. Als meer vermeld is de verklaring van 4 juli 2008 niet van aard de vereisten van het lokaal pact strenger te maken. Tevens blijkt uit stukken 4, 6 en 7 van het administratief dossier dat verwerende partij verzoekster genoeg heeft ingelicht over het lokaal pact en de verklaring van 4 juli 2008, en de daarin vervatte wederzijdse engagementen, opdat de gemeente zich niet in haar rechtmatige verwachtingen verschalkt mag noemen door de bestreden beslissing.

Ook het tweede middelonderdeel is zonder grond.

14. Het derde middelonderdeel is ertoe beperkt aan het vijfde middel te herinneren.

15. Het tweede middel wordt in al zijn onderdelen verworpen.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

16. Een derde middel acht de artikelen 41 en 162 van de Grondwet geschonden doordat de bestreden beslissing de gemeentelijke autonomie om belastingen te heffen onwettig inperkt. Het is duidelijk, aldus verzoekster, dat de bestreden beslissing “een sanctie vormt omdat [verzoekster] haar Grondwettelijk gewaarborgde bevoegdheid heeft uitgeoefend”. Zij ziet zich *de facto* onder druk gezet om haar fiscale bevoegdheden niet uit te oefenen.

Beoordeling

17. Zoals het lokaal pact uitdrukkelijk stipuleert, is het een politiek akkoord dat voor de partijen een engagement inhoudt om vrijwillig en op een loyale wijze de gemaakte afspraken uit te voeren.

Het stond verzoekster vrij om al dan niet toe te treden en zich al dan niet te schikken naar de gevraagde engagementen. Kiest een gemeente er uiteindelijk voor zich niet te engageren of zich niet aan de aangegane engagementen te houden, dan kan het de verwerende partij niet kwalijk worden genomen zich op haar beurt evenmin gebonden te achten door de engagementen die zij toezegde.

Zoals de feiten – de belasting van 29 december 2010 – overigens uitwijzen, heeft verzoekster zich juist niet door verwerende partij laten afbrengen van de uitoefening van haar bevoegdheid om belastingen te heffen.

Het derde middel wordt afgewezen.

D. Vierde middel

Uiteenzetting van het middel

18. Een vierde middel is gesteund “op de schending van het beginsel van het verbod van machtsoverschrijding, het rechtszekerheidsbeginsel en het legaliteitsbeginsel, artikel 6 E.V.R.M. en het decreet van 5 juli 2002 tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds”. Uiteengezet wordt dat de bestreden beslissing een sanctie oplegt waarvoor geen enkele rechtsgrond bestaat, die niet te voorzien was en die, gelet op haar grootte, een straf in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens uitmaakt.

Beoordeling

19. Zoals al *sub* 17 vastgesteld, stond het verzoekster vrij om al dan niet toe te treden tot het lokaal pact en om zich al dan niet te schikken naar de gevraagde engagementen. Wanneer zij er uiteindelijk voor kiest om zich niet aan de aangegane engagementen te houden, kan het de verwerende partij niet kwalijk worden genomen zich op haar beurt evenmin gebonden te achten door de engagementen die zij toezegde.

Door aldus te reageren op het verzuim van verzoekster om haar deel van de wederkerige verbintenissen na te leven, legt verwerende partij noch een administratieve sanctie, noch een straf op.

Ook het vierde middel wordt verworpen.

E. Vijfde middel

Uiteenzetting van het middel

20. Verzoekster leidt een vijfde middel af uit “de schending van de artt. 2 en 3 van de formele motiveringswet van 29 juli 1991, de beginselen van behoorlijk bestuur, als daar zijn het motiveringsbeginsel, het gelijkheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het beginsel van het verbod van machtsoverschrijding en machtsafwending, het legaliteitsbeginsel, de schending van de artt. 4, 19*bis*, 19*ter* en 19*quater* van het decreet van 5 juli 2002 tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds en de schending van de artt. 10 en 11 van de Grondwet”.

In een *eerste onderdeel* wordt toegelicht dat verzoekster wordt geweerd op grond van het criterium ‘de vervuiler betaalt’, terwijl de bestreden beslissingen geen omschrijving van het criterium bevatten en deze omschrijving ook niet in de regelgeving is terug te vinden.

Ook in een *tweede onderdeel* wordt wezenlijk betoogd dat verwerende partij zich niet kan beroepen op het decreet van 5 juli 2002 of andere bindende regelgeving om haar van de aanvullende dotatie uit te sluiten op basis van het criterium 'de vervuiler betaalt' en omdat zij dat criterium slechts op een gegeneraliseerde en gemiddelde wijze zou hebben toegepast.

Volgens een *derde onderdeel* is verzoekster van mening “dat zij zeker heeft gehandeld conform de doelstellingen die zijn opgenomen in het ‘Lokaal pact’”. Naast de forfaitaire sokkel, die zij in het belastingreglement 2011 tot 55 euro herleidde, "werd een stelsel aangenomen waarbij wordt rekening gehouden met de hoeveelheid afval die wordt aangeboden. Deze variabele kosten kunnen onmogelijk forfaitair genoemd worden, vermits deze: berekend worden o.b.v. de variabele hoeveelheid afgeleverd afval[;] verschillen van gezin tot gezin". In een brief van 4 april 2003 verklaarde OVAM dat het belastingssysteem

van verzoekster wel degelijk voldoet aan het principe ‘de vervuiler betaalt’. Tevens meent verzoekster dat de eis tot individualisering van de berekening van het aangeboden afval “simpelweg onmogelijk” is, dat zij zeer goede inzamelresultaten kan voorleggen, dat zij uitblinkt in de vermindering van het afval en maximale sortering, en dat het “dan ook hemeltergend en onbegrijpelijk [is] om te moeten vaststellen dat de verzoekende partij werd geweerd om redenen al[s] zou zij onvoldoende inspanningen leveren om de bepalingen in het ‘Lokaal Pact’ in praktijk om te zetten”.

Beoordeling

21. Als reeds gezegd, dient de beslissing van de Vlaamse regering van 14 december 2010 zich aan als een besluit waarmee zij, bij ontstentenis van toepasselijke regelgeving en ter uitvoering van de begroting van het lopende jaar, zelf bepaalt onder welke voorwaarden de subsidies ten laste van basisallocatie BDO BH314 4322 worden toegekend. Deze voorwaarden houden in dat de forfaitaire belasting op huisvuil wordt afgeschaft en dat die belasting alleen nog mag worden vervangen door wat in het lokaal pact een “niet forfaitaire belasting op basis van het principe ‘de vervuiler betaalt’” werd genoemd of, zoals naderhand in een verklaring van 4 juli 2008 werd genuanceerd, door een dergelijke belasting die tegen het einde van 2010 nog ten hoogste een forfaitaire sokkel van 55 euro hanteerde.

Hieromtrent lichtte verwerende partij reeds met brieven van 2 juni 2008 en 9 juli 2008 jegens verzoekster toe dat het principe ‘de vervuiler betaalt’ beoogt het gedrag van de burger te sturen in het kader van een beleid inzake de vermindering van het huishoudelijk afval en dat tarieven die berekend zijn op basis van de gemiddelde kosten en op grond van een gemiddelde prijs per gezin, naargelang van de grootte ervan, niet geschikt zijn om het individueel gedrag van de burger te sturen in een beleid dat gericht is op de vermindering van het afval.

Het is uiteindelijk omdat verzoekster in haar beslissing van 29 december 2010, naast een forfaitaire belasting van 55 euro, ook een bedrag heft dat weliswaar rekening houdt met de hoeveelheid afval die wordt aangeboden, maar alleen op een globale, gemiddelde wijze, volgens de grootte van het gezin, dat de Vlaamse minister op 24 januari 2011 oordeelt dat de bewuste belasting niet voldoet aan de voorwaarden tot uitkering van de betrokken subsidie.

Meer in het bijzonder bepaalde verzoekster in artikel 2 van haar beslissing van 29 december 2010 de belasting op het ophalen en verwerken van huishoudelijke en hiermee gelijkgestelde afvalstoffen op forfaitair 55 euro per gezin (voor de vaste kosten), te vermeerderen met een tweede vast bedrag van 26,02, 52,04, 78,06 en 104,08 euro per gezin van één, twee, drie of meer personen (voor de variabele kosten op basis van de variabele hoeveelheid afval). Deze “gegeneraliseerde, gemiddelde toepassing van het principe ‘de vervuiler betaalt’” strookt, aldus de Vlaamse minister in zijn beslissing van 24 januari 2011, niet met de bedoeling “om de niet-forfaitaire belasting of retributie te hanteren als een beleidsinstrument dat het gedrag van de burger moet sturen naar een vermindering van het afval”.

22. Verwerende partij was dus wel degelijk gerechtigd het criterium ‘de vervuiler betaalt’ te hanteren. Dat het criterium niet voorkomt in “het decreet van 5 juli 2002, noch andere regelgeving” doet niet ter zake. Hoe het criterium moest worden opgevat, was verzoekster bekend of behoorde haar bekend te zijn.

Aldus moest zij weten dat een belasting op basis van de globale (variabele) kosten en globale hoeveelheid aangeboden afval, naar gelang van de grootte van het gezin, niet verenigbaar is met de specifiek beoogde toepassing van het principe. In de praktijk komt het er op neer dat ook wat de variabele kosten betreft iedereen evenveel bijdraagt, namelijk 26,02 euro per persoon, terwijl de beoogde toepassing juist bedoelde sturend te werken, in de richting van

een vermindering van het afval, ten aanzien van het individueel gedrag van de burger. De omstandigheid dat met betrekking tot de kwestieuze variabele kosten rekening wordt gehouden met de variabele hoeveelheid afgegeven afval en de samenstelling van het gezin is niet voldoende.

De brief van 4 april 2003 van OVAM, waarnaar verzoekster verwijst, toont niet de onjuistheid hiervan aan. In de brief deelt OVAM mee dat het door de gemeente toegepaste belastingsysteem voldoet aan het principe ‘de vervuiler betaalt’, zoals bedoeld in de samenwerkingsovereenkomst 2002-2004 “die [de] gemeente heeft ondertekend op niveau 2 voor het jaar 2002”. In de thans bestreden beslissingen gaat het evenwel niet om de toepassing van het principe 'de vervuiler betaalt' zoals in die samenwerkingsovereenkomst bedoeld.

Ook de andere argumenten die verzoekster bijbrengt, doen niet aannemen dat de gegeneraliseerde, gemiddelde toepassing van het principe ‘de vervuiler betaalt’ in de gemeenteraadsbeslissing van 29 december 2010 beantwoordt aan wat verwerende partij als voorwaarde vereist heeft gesteld voor de toekenning van de aanvullende Elia-compensatie.

In die omstandigheden is het verwonderlijk noch onevenredig dat verwerende partij, zoals zij al op 9 juli 2008 en ook nog eens op 10 november 2010 in het vooruitzicht stelde, meende “haar deel van het engagement terug te [moeten] schroeven” en besloot niet de verhoogde Eliacompensatie voor 2010 uit te keren.

Het blijkt niet dat de bestreden beslissingen draagkrachtige motieven ontberen.

23. Het vijfde middel wordt in al zijn onderdelen verworpen.

F. Zesde middel

Uiteenzetting van het middel

24. Een zesde middel is gebaseerd “op de schending van de artt. 2 en 3 van de formele motiveringswet van 29 juli 1991, de beginselen van behoorlijk bestuur, als daar zijn het motiveringsbeginsel, het beginsel van het verbod van machtsoverschrijding en machtsafwending, het legaliteitsbeginsel en de schending van de artt. 4, 19*bis*, 19*ter* en 19*quater* van het decreet van 5 juli 2002 tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams [Gemeentefonds]”, doordat de Vlaamse minister zich in de tweede bestreden beslissing ten onrechte bevoegd heeft geacht om de decretale voorwaarden tot het verkrijgen van de dotatie aan te vullen en te interpreteren.

Beoordeling

25. Reeds bij de bespreking van het eerste middel is vastgesteld dat het in het middel aangevoerde decreet in onderhavig geval niet als zodanig van toepassing was en dat de Vlaamse minister niet geacht kan worden er op 24 januari 2011 een voorwaarde te hebben aan toegevoegd.

Het middel is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwierpt het beroep.

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

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 11 juli 2013,
door de Raad van State, XIIe kamer, samengesteld uit:

Dierk Verbiest,	kamervoorzitter,
Johan Lust,	kamervoorzitter,
Pierre Barra,	staatsraad,
bijgestaan door	
Frank Bontinck,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Frank Bontinck

Dierk Verbiest