

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 232.754 van 29 oktober 2015
in de zaken I. A. 212.029/VII-39.084.
II. A. 212.030/VII-39.085.**

In zake : **I.** de NV ALGRI
II. de VZW BELBAG
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Koen Geelen en Wouter Moonen
kantoor houdend te 3500 Hasselt
Gouverneur Roppesingel 131
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door
de Vlaamse regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Bart Martel en Kristof Caluwaert
kantoor houdend te 1050 Brussel
Louizalaan 99
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de beroepen

1. De beroepen, beide ingesteld op 28 maart 2014, strekken tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse regering van 20 december 2013 tot vaststelling van de heffingscoëfficiënt inzake de grindwinning voor 2014.

II. Verloop van de rechtsplegingen

2. De verwerende partij heeft in beide zaken een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partijen hebben telkens een memorie van wederantwoord ingediend.

Auditeur Dieter Decock heeft in beide zaken een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen hebben in beide zaken een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft telkens een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 10 september 2015.

Staatsraad Patricia De Somere heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Wouter Moonen, die verschijnt voor de verzoekende partijen in beide zaken, en advocaat Kristof Caluwaert, die tevens loco advocaat Bart Martel verschijnt voor de verwerende partij in beide zaken, zijn gehoord.

Auditeur Dieter Decock 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. De verzoekende partij in de zaak sub I is actief in de grindwinningssector en is als dusdanig onderworpen aan een grindheffing, bepaald in het decreet van 14 juli 1993 tot oprichting van het Grindfonds en tot regeling van de grindwinning (hierna: grinddecreet).

De verzoekende partij in de zaak sub II is een vereniging die de belangen van grindondernemingen behartigt.

4. Artikel 15 van het grinddecreet luidt:

“§ 1. De houders van de nodige vergunningen voor de exploitatie van grind in een grindwinning, met inbegrip van de hoeveelheden grind in het kader van zuinig ruimtegebruik en de uitvoering van het principe van optimale ontginning, zoals bepaald in artikel 14, § 1, zijn, vanaf een door de Vlaamse Regering te bepalen datum, onderworpen aan een grindheffing.

De heffing wordt halfjaarlijks betaald.

§ 2. De grindheffing wordt berekend op het gewonnen tonnage grind inclusief geproduceerd breekzand dat tijdens een periode van 6 maanden werd afgevoerd. De heffingsplichtigen doen, in de loop van de maanden januari en juli, bij de met de inning belaste diensten aangifte van de gegevens nodig voor het berekenen van de heffing die verschuldigd is over de voorgaande periode van zes maanden.

[...]

§ 4. De grindheffing wordt vastgesteld op een bedrag gelijk aan het produkt van de in § 5 bedoelde heffingscoëfficiënt en 0,42 euro per ton gewonnen valleigrind, inclusief breekzand, en 0,29 euro per ton gewonnen berggrind, inclusief breekzand.

Een interest van 1 procent per maand is van rechtswege verschuldigd wanneer de heffing niet is betaald binnen de overeenkomstig § 3 vast te stellen termijn. De interest wordt om de maand berekend over het totaal van de verschuldigde heffing, afgerond op het duizendtal naar beneden.

§ 5. De heffingscoëfficiënt bedraagt minimaal 1 en wordt vanaf 1996 elk jaar aangepast aan de evolutie van het indexcijfer der consumptieprijzen.

De heffingscoëfficiënt voor het begrotingsjaar 1995 bedraagt 1,1141.

De heffingscoëfficiënt wordt jaarlijks aangepast in het kader van de afbouw van de grindwinning.

De voor een begrotingsjaar toepasselijke heffingscoëfficiënt wordt bij besluit van de Vlaamse regering bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad vóór 1 januari van het betrokken begrotingsjaar”.

5. Bij besluit van 20 december 2013 stelt de Vlaamse regering, in uitvoering van artikel 15, § 5, van het grinddecreet en op advies van het grindcomité van 20 november 2013, de heffingscoëfficiënt voor het jaar 2014 vast.

Dit is het bestreden besluit.

In de nota aan de Vlaamse regering bij het voorontwerp van besluit tot vaststelling van de heffingscoëfficiënt inzake de grindwinning voor 2014 wordt gesteld:

“Grindexploitanten zijn vanaf 1 januari 1995 onderworpen aan een grindheffing ingevolge artikel 13, §2, van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 1994 tot uitvoering van het decreet van 14 juli 1993 tot oprichting van het Grindfonds en tot regeling van de grindwinning.

Volgens artikel 15, §4, van het Grinddecreet wordt de heffing vastgesteld op een bedrag gelijk aan het product van een door de Vlaamse Regering te bepalen heffingscoëfficiënt en 0,42 euro/ton gewonnen valleigrind enerzijds of 0,29 euro/ton gewonnen berggrind anderzijds. Deze nieuwe cijfers zijn in voege sinds het van kracht worden van het decreet van 6 juli 2001 tot wijziging van het decreet van 14 juli 1993.

Krachtens artikel 15, §5, eerste lid, van het Grinddecreet bedraagt de heffingscoëfficiënt minimaal 1 en wordt hij door middel van een besluit van de Vlaamse Regering vanaf 1996 jaarlijks aangepast aan de evolutie van het indexcijfer der consumptieprijzen.

In zijn als bijlage 4 toegevoegd advies van 20 november 2013 stelt het grindcomité voor de heffingscoëfficiënt verder te indexeren.

Het als bijlage 1 toegevoegd voorontwerp van besluit geeft gevolg aan het advies van het grindcomité en aan de bepalingen van het Grinddecreet.

De heffingscoëfficiënt voor het productiejaar 2014 wordt als volgt bepaald

Heffingscoëfficiënt 2013 x Index oktober 2013

Index oktober 2012

Het indexcijfer van de consumptieprijzen voor oktober 2013 lag 0,63 % hoger dan het indexcijfer van de consumptieprijzen voor oktober 2012.

De in het voorontwerp van besluit opgenomen heffingscoëfficiënt voor 2014 bedraagt dus $1,6021 \times 1,0063 = 1,6122$ ”.

IV. Samenhang

6. Aangezien de beide beroepen eenzelfde voorwerp hebben, past het met het oog op een goede rechtsbedeling om de beide zaken samen te voegen.

V. Ontvankelijkheid van de beroepen

Exceptie

Standpunt van de partijen

7. De verzoekende partijen betogen dat zij jaar na jaar de grindheffing buiten elke proportie zien toenemen zonder dat enige verantwoording wordt gegeven waarom opnieuw een verhoogde grindheffing wordt geïnd. De verzoekende partij in de zaak sub II licht toe dat het grindcomité sedert 2006

‡CJ KPIDHCF-BCCFHHT‡

bevestigt dat er geen noodzaak is om bijkomende middelen te laten innen voor het Grindfonds; dat in plaats van als reactie daarop de grindheffing af te bouwen en de overtollige middelen vrij te geven, de decreetgever bij de laatste wijziging van het grinddecreet ervoor heeft gekozen de middelen in het Grindfonds uit te breiden tot bestemmingen die geen enkel verband meer hebben met de finaliteit van het grinddecreet.

8. De verwerende partij werpt in een exceptie op dat de beroepen niet ontvankelijk zijn, nu het bestreden besluit geen griefhoudende beslissing is omdat het de rechtstoestand van de verzoekende partijen niet wijzigt. De vaststelling van de heffingscoëfficiënt houdt immers niet meer in dan een indexering van de heffingscoëfficiënt die voor het vorige begrotingsjaar werd vastgesteld, of nog, de aanpassing aan de evolutie van het indexcijfer der consumptieprijzen, zoals voorgeschreven bij artikel 15, § 5, eerste lid, van het grinddecreet. De nieuwe heffingscoëfficiënt vloeit louter voort uit een berekening op grond van een in zijn geheel krachtens het decreet opgelegde formule, waarvan de factoren (de heffingscoëfficiënt voor jaar n en het indexcijfer voor jaar n) en de coëfficiënt (het indexcijfer voor jaar n-1) evenmin bij het bestreden besluit worden vastgesteld. Aldus is de “enige toevoeging aan het rechtsverkeer” die met het bestreden besluit gepaard gaat, de bekendmaking van de coëfficiënt in het Belgisch Staatsblad. De verwerende partij kwalificeert het bestreden besluit als een feitelijke vaststelling, die louter declaratief van aard is, zodat zij geen voor de Raad van State aanvechtbare administratieve rechtshandeling uitmaakt. Zij verwijst, ter ondersteuning van haar stelling, naar het arrest van de Raad van State nr. 116.639 van 3 maart 2003.

9. De verzoekende partijen betogen in hun memories van wederantwoord dat deze exceptie juridische grondslag mist. De verwerende partij gaat er immers verkeerdelijk van uit dat artikel 15, § 5, eerste lid, van het grinddecreet de grondslag vormt voor het bestreden besluit, terwijl dit artikel 15, § 5, in zijn geheel is. Meer in het bijzonder wijzen de verzoekende partijen op het derde lid van deze bepaling dat een appreciatiemarge laat aan de Vlaamse regering

om de heffingscoëfficiënt aan te passen in het kader van de afbouw van de grindwinning. Aldus beschouwd bevat het bestreden besluit “mogelijkerwijze” de (impliciete) keuze om de grindheffing niet aan te passen in het kader van de afbouw van de grindwinning maar enkel te verhogen door de indexering. “Mogelijkerwijze” omdat uit het bestreden besluit niet af te leiden is wat de beweegredenen van de verwerende partij zijn en op welke gronden de heffingscoëfficiënt werd vastgesteld. Indien de bestreden beslissing niet meer is dan een indexering van de grindheffing, moet men zich ernstig bevragen omtrent de noodzaak tot inwinning van het advies van het grindcomité. De ingeroepen rechtsgrond, anders dan in het door de verwerende partij aangehaalde arrest, is veel ruimer dan louter een vaststelling van de indexering van de heffingscoëfficiënt, aangezien artikel 15, § 5, van het grinddecreet ook een delegatie van een reglementaire bevoegdheid aan de Vlaamse regering inhoudt. De keuze om de heffingscoëfficiënt enkel te verhogen, terwijl artikel 15, § 5, derde lid, van het grinddecreet de overheid verplicht om de grindheffing aan te passen aan de afbouw van de grindwinning, is op zichzelf evenzeer griefhoudend, hetgeen de verzoekende partijen op zichzelf reeds een voldoende belang verschaft bij hun beroepen.

10. In hun laatste memories betogen de verzoekende partijen nog dat de bestreden beslissing op algemene wijze is gesteund op artikel 15, § 5, van het grinddecreet, en de Raad van State niet in de mogelijkheid is om deze rechtsgrond post factum te herleiden naar artikel 15, § 5, eerste lid, van het grinddecreet - en aldus de bestreden beslissing herleiden tot een declaratieve beslissing - zonder voorbij te gaan aan artikel 15, § 5, derde lid, van het grinddecreet.

Beoordeling

11. Met het bestreden besluit wordt enkel de heffingscoëfficiënt van de grindheffing voor het jaar 2014 aangepast aan de evolutie van het indexcijfer der consumptieprijzen, overeenkomstig artikel 15, § 5, eerste lid, van het grinddecreet.

Dit blijkt uitdrukkelijk uit de nota aan de Vlaamse regering bij het voorontwerp dat heeft geleid tot het bestreden besluit, en kan ook worden afgeleid uit de vergelijking van de heffingscoëfficiënt voor het jaar 2014 met die van het jaar 2013.

12. De jaarlijkse aanpassing aan de evolutie van het indexcijfer der consumptieprijzen zoals voorgeschreven door voornoemd artikel 15, § 5, eerste lid, van het grinddecreet komt neer op een werktuiglijke toepassing waarbij aan de Vlaamse regering geen ruimte wordt gegeven om zelf de wijze te bepalen waarop de coëfficiënt wordt aangepast en berekend, of om maatregelen te nemen in functie van de opportuniteit van de aanpassing, zodat zij niet over enige discretionaire bevoegdheid beschikt. De bestreden beslissing heeft een louter declaratief karakter waarmee de bestaande rechtsorde niet wordt gewijzigd. Zij is bijgevolg niet voor nietigverklaring vatbaar.

De omstandigheid dat in de aanhef van het bestreden besluit wordt verwezen naar artikel 15, § 5, van het grinddecreet in zijn geheel en artikel 15, § 5, derde lid, van het grinddecreet een rechtsgrond zou bieden voor een aanpassing van de heffingscoëfficiënt in het kader van de afbouw van de grindwinning, is daarbij niet relevant aangezien het bestreden besluit enkel tot indexering van de heffingscoëfficiënt strekt. De omstandigheid dat bij een loutere indexering de inwinning van het advies van het grindcomité volstrekt nutteloos zou zijn, doet daar evenmin afbreuk aan.

13. In zoverre de verzoekende partijen stellen dat in de bestreden beslissing “mogelijkerwijze” de (impliciete) keuze wordt gemaakt om de grindheffing niet aan te passen, in het bijzonder te verlagen, in het kader van de afbouw van de grindwinning, voeren zij geen middelen aan waaruit blijkt dat er in hoofde van de verwerende partij daartoe een rechtsplicht bestaat.

De beroepen zijn niet ontvankelijk.

BESLISSING

1. De zaken A. 212.029/VII-39.084 en A. 212.030/VII-39.085 worden gevoegd.

2. De Raad van State verwerpt de beroepen.

3. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van de beroepen tot nietigverklaring, begroot op 400 euro, elk voor de helft.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van negenentwintig oktober tweeduizend vijftien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Peter Sourbron,	staatsraad,
Patricia De Somere,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Eric Brewaeys