

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK
Xe KAMER

A R R E S T

nr. 247.005 van 7 februari 2020
in de zaak A. 218.599/X-16.545

In zake : 1. de NV BRIM
 2. de BVBA DECEM
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Mathieu Cilissen en Chris Schijns
 kantoor houdend te 3600 Genk
 Grotestraat 122
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de GEMEENTE MAASMECHELEN
woonplaats kiezend te 3630 Maasmechelen
gemeentehuis
Heirstraat 239
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Hubert Dubois
kantoor houdend te 2610 Antwerpen
Berkenlaan 45

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 15 februari 2016, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de gemeenteraad van de gemeente Maasmechelen van 15 december 2015 tot heffing van een belasting op de verdeelapparaten van brandstoffen.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur Sofie De Doncker heeft een verslag opgesteld.

X-16.545-1/14

De verzoekende partijen en de verwerende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 8 november 2019.

Kamervoorzitter Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Sofie Rosseel, die *loco* advocaten Mathieu Cilissen en Chris Schijns verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Hubert Dubois, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste 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. Eerste verzoekster is eigenares van een tankstation met shop op het grondgebied van de gemeente Maasmechelen, aan de Rijksweg N78. Tweede verzoekster is er de uitbater van.

Op 13 maart 2015 ontvangt de gemeente de aanvraag van eerste verzoekster tot het verkrijgen van een stedenbouwkundige vergunning voor onder meer het uitbreiden van het servicestation. Het college van burgemeester en schepenen verleent op 17 juli 2015 een voorwaardelijke stedenbouwkundige vergunning. Op beroep van derden beslist op haar beurt de deputatie van de provincieraad van de provincie Limburg, op 3 december 2015, tot de afgifte aan eerste verzoekster van een voorwaardelijke stedenbouwkundige vergunning.

De gemeenteraad beslist op 15 december 2015 om met ingang van 1 januari 2016 tot 31 december 2016 een jaarlijkse gemeentebelasting te vestigen “op verdeelapparaten van brandstoffen, bestemd voor gemotoriseerde voertuigen (m.n. auto’s, motorfietsen en vrachtwagens) indien deze toegankelijk zijn voor het publiek”. Vrijgesteld zijn de verdeelapparaten op een privéterrein die niet dienen voor langskomende voertuigen en, vermits de gemeente het gebruik van schone brandstoffen wenst te ondersteunen, verdeelapparaten van schone brandstoffen (elektriciteit, waterstof, biobrandstoffen en LPG).

De belasting bedraagt 100 euro per brandstofslang waarmee de brandstoffen uit het verdeelapparaat naar het voertuig worden geleid, 2.500 euro per brandstofslang waarmee de brandstoffen naar een vrachtwagen worden geleid wanneer het verdeelapparaat exclusief bestemd is voor vrachtwagens, en 25 euro per brandstofslang waarmee de brandstoffen naar een motorfiets geleid worden.

IV. Ontvankelijkheid

4. In de memorie van antwoord wordt de ontvankelijkheid van het beroep betwist omdat het niet ten laatste op 14 februari 2016 werd ingesteld en omdat verzoeksters de verwerende partij geen kopie van het verzoekschrift hebben meegedeeld.

5. Aangezien de vervaldag van de beroepstermijn, 14 februari 2016, een zondag is, wordt hij overeenkomstig artikel 88, laatste lid, van het algemeen procedurereglement verplaatst op de eerstvolgende werkdag. Het op maandag 15 februari 2016 ingediende beroep is bijgevolg tijdig.

6. Volgens artikel 3^{ter} van het algemeen procedurereglement dient de verzoekende partij, op hetzelfde ogenblik als zij haar verzoekschrift indient, daarvan een kopie ter informatie te sturen aan de verwerende partij. Aan de niet-naleving van het voorschrift is evenwel geen enkele sanctie verbonden.

7. De excepties van onontvankelijkheid worden verworpen.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

8. Verzoeksters leiden een eerste middel af uit de schending van de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet, en van het gelijkheids-, het redelijkheids- en het evenredigheidsbeginsel, doordat, ten eerste, in de verantwoording van de belasting wordt verwezen naar het feit dat de uitbating van tankstations bijkomende uitgaven veroorzaakt inzake mobiliteit, infrastructuur, wegennet en netheid en, ten tweede, doordat het belastingreglement en het vastgestelde tarief uitgaan van het ontradend effect door een hoge belasting.

Toegelicht wordt, in de eerste plaats, dat het nagestreefde doel “niet objectief” is. De motivering in de bestreden beslissing van de lasten die eigen zouden zijn aan de uitbating van tankstations is volgens verzoeksters “niet gesteund op oprechte motieven”. Zij wijzen er op dat hun tankstation langs een gewestweg (de N78) ligt, zodat het Vlaamse Gewest voor de lasten en het onderhoud ervan moet instaan. Op het grondgebied van de gemeente liggen ook twee shoppingcentra die spijs hun grotere aantrekkingskracht op bezoekers dan tankstations, toch niet belast worden. Bovendien is de mobiliteitsproblematiek rondom de N78 een oud zeer en wordt in het ‘Mobiliteitsplan Maasmechelen’ nergens gesproken over de tankstations, maar wel over de verkeersdrukten ten gevolge van het afrittencomplex van de E-314 en van de shoppingcentra.

Er is, zo vervolgen verzoeksters, geen redelijke verantwoording “waarom de belasting enkel ten laste van de tankstations wordt gelegd”. Indien als uitgangspunt wordt genomen dat een bepaalde dienstverleningsactiviteit lasten met zich meebrengt, zonder evenwel die lasten op ernstige wijze te willen benoemen, “biedt men geen verantwoording waarom heden enkel de lasten gepaard aan de uitbating van een tankstation worden belast”. Er wordt niet aangetoond dat die lasten verschillen van de lasten ten gevolge van andere

dienstverleningsactiviteiten. Bovendien moet er rekening mee worden gehouden dat de vergunningen voor de uitbating van een tankstation gepaard gaan met bijzondere verplichtingen, waarvan de vergunninghouders de kosten zelf dragen.

Ten slotte is, naar de overtuiging van verzoeksters, het gekozen tarief niet redelijk verantwoord. Blijkbaar wordt een ontradend effect beoogd. Het tarief ligt voor verzoeksters zo hoog dat de uitbating van een tankstation niet langer een rendabele bedrijfsactiviteit is. Op jaarbasis komt de belasting neer op 13.200 euro (huidige situatie) of 32.400 euro (vergunde situatie). De bestreden beslissing motiveert niet waarom als tarief bedragen van 25 en 100 euro worden gehanteerd, noch waarom vrachtwagens 25 keer zwaarder worden belast dan voertuigen.

Beoordeling

9. De in de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet vervatte regels met betrekking tot de gelijkheid en de niet-discriminatie inzake belastingen staan er niet aan in de weg dat een verschillende fiscale behandeling wordt ingesteld ten aanzien van bepaalde categorieën van personen, althans voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en redelijk verantwoord is. Die verantwoording moet worden beoordeeld met betrekking tot het doel en de gevolgen van de belasting.

10. De gemeenten beschikken over een grondwettelijk gewaarborgde fiscale autonomie, die hen toelaat om binnen de grenzen van de door de wetgever opgelegde beperkingen en onder controle van de toezichthoudende overheid, gelijk welke materie aan een belasting te onderwerpen.

Van die autonomie gebruik makend, heeft de verwerende partij met de bestreden beslissing van 15 december 2015 gemeend een belasting te moeten heffen op voor het publiek toegankelijke verdeelapparaten van brandstoffen.

11. De bestreden beslissing voert ter verantwoording aan wat volgt:

“Gelet op de financiële toestand van de gemeente;
[...]

Overwegende dat de uitbating van tankstations bijkomende uitgaven veroorzaken inzake mobiliteit, infrastructuur, wegennet en netheid;

Dat meer specifiek de aantrekkingskracht van de tankstations zeer aanzienlijk is wat vaak een enorme verkeersdrukte met zich meebrengt;

Dat dit echter ook leidt tot verkeersonveilige situaties, verkeersongevallen en incidenten, tot bijkomende kosten van handhaving, tot de overlast voor de omgeving en buurtbewoners, tot negatieve gevolgen voor het leefmilieu,...;

Dat de bovengenoemde kosten en overlast alsook alle negatieve gevolgen in zeer sterke mate toenemen indien een tankstation wordt bezocht door vrachtwagens.”

Met andere woorden heeft de verwerende partij, teneinde in haar financiële behoefte te voorzien, een bijdrageplicht ingesteld ten laste van de eigenaars van de verdeelapparaten van brandstoffen om reden van de kosten, overlast en andere negatieve gevolgen die ze door hun grote aantrekkingskracht meebrengen, des te meer indien ze door vrachtwagens worden bezocht.

12. Dat de tankstations te Maasmechelen een zeer grote aantrekkingskracht uitoefenen en een dito verkeersdrukte genereren, wordt geredelijk bewezen door de stukken van het administratief dossier. Er blijkt uit dat, door de lage olieprijs in België, Nederlanders uit de grensstreek er “massaal” komen tanken. Ook transporteurs worden door de lagere prijs de grens “overgejaagd”, naar België. Blijkbaar is het fenomeen van het tanktoerisme naar België (en Duitsland) van die omvang dat de Nederlandse overheid er jaarlijks meer dan één miljard aan accijnzen en BTW door misloopt. Een en ander spreekt de bewering in de memorie van wederantwoord dat “het echt onwaarschijnlijk [is] dat personen specifiek naar Maasmechelen reizen om enkel maar te tanken” manifest tegen.

Door dit tanktoerisme, aldus de verwerende partij, ontstaat er een “zeer specifieke verkeershinder”, door files van aanschuivende vrachtwagens die de openbare weg blokkeren en die “het doorgaand verkeer op een zeer specifieke

manier hinderen door het uitvoeren van aan- en afrijdende manoeuvres waarbij constant de rijweg gekruist wordt”.

Dat tankstations een aanzienlijke verkeersdrukte en specifieke nadelige gevolgen meebrengen, wordt door de stukken die verzoeksters bijbrengen geenszins tegengesproken, integendeel. Hun stukken 2 en 3 betreffen de stedenbouwkundige vergunning, in eerste, respectievelijk tweede administratieve aanleg, die zij op 13 maart 2015 aanvroegen voor de uitbreiding van hun servicestation. De stukken doen ervan blijken dat er in het kader van het openbaar onderzoek bezwaren zijn ingediend waarin onder meer werd aangeklaagd dat het “nu al” moeilijk én gevaarlijk is om het in- en uitrijdend verkeer te ontwijken, dat men met de wagen geblokkeerd geraakt, dat de plaats bij de lokale politie gekend is als een overlastplaats en er een overlastdossier is opgesteld over alle feiten op die plaats, dat er incidenten met een verhoogd veiligheidsrisico zijn geweest (camper in brand, auto tegen benzinepomp), dat het tankstation een trefplaats van hangjongeren is, met onder andere regelmatig grote vechtpartijen.

13. In zoverre verzoeksters voorgeven dat er twijfel over kan bestaan of de uitbating van een tankstation *überhaupt* wel lasten meebrengt gelet op de engagementen en verplichtingen die de vergunningen voor de uitbating aan de vergunninghouders opleggen, is er kennelijk sprake van wensdenken.

Naar de stedenbouwkundige vergunningen die zij als hun stukken 2 en 3 bijbrengen uitwijzen, leiden de geplande werken er geenszins toe dat er geen verkeershinder meer is, maar alleen tot een beperking of vermindering van de bestaande problemen: de situatie zal aanleiding geven tot “minder” – niet: geen – files, tot “minder” – niet: geen – wachtende voertuigen op de Rijksweg, tot “minder” – niet: geen – vrachtwagens die op het fietspad zullen stilstaan.

14. Er blijken bijgevolg voldoende objectieve gegevens voorhanden om aan te nemen dat de uitbating van de tankstations te Maasmechelen nadelige gevolgen meebrengen, inzonderheid inzake verkeersonveilige situaties en overlast, die kunnen verantwoorden dat met het oog op de financiering van de algemene

dienstverlening een specifieke bijdrageplicht wordt ingevoerd ten laste van de eigenaars ervan.

15. Dat die nadelige gevolgen geen pertinent motief zouden zijn om alleen een belasting op tankstations in te voeren en niet op andere “dienstverleningsactiviteiten”, staven verzoekers in hun verzoekschrift concreet met een verwijzing naar de aantrekkingskracht en overlast van twee “unieke en mastodontische shoppingcentra”, Maasmechelen Village en Shopping Center M2.

Dit kan niet overtuigen. De Raad van State ziet geen reden om te betwijfelen dat, zoals de verwerende partij betoogt, de speciale verkeershinder ten gevolge van het tanktoerisme “in geen de te vergelijken [is] met doorgaand verkeer dat zich begeeft naar een shoppingscentrum om daar in het kader van een aangepaste verkeersomgeving op de bijbehorende parkings een plaats te vinden”.

16. Wat het gekozen belastingtarief betreft, laat de grondwettelijk gewaarborgde fiscale autonomie de verwerende partij toe daar in principe eigenmachtig over te beslissen, zonder dat zij ervoor op “voorgaanden” moet kunnen terugvallen of heel precies kan en moet opgeven waarom zij net dat tarief en geen ander oplegt.

Weliswaar mag de belasting niet onredelijk hoog zijn en voor de belastingplichtige niet feitelijk tot een buitensporig groot nadeel leiden. In dat verband beweren verzoeksters wel dat het tarief “dermate hoog ligt voor de verzoekende partijen dat de uitbating van een tankstation niet langer als een rendabele bedrijfsactiviteit kan worden beschouwd”, maar staven zij dat met, zonder meer, geen énkél concreet element, laat staan nog een bewijsstuk.

17. Verzoeksters overtuigen er niet van dat de bestreden beslissing, inbegrepen het daarin gemaakte onderscheid en het gekozen tarief, niet redelijk verantwoord is. Het eerste middel is in zijn geheel ongegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

18. Een tweede middel voert de schending aan van de artikelen 41, 162 en 170, § 4, van de Grondwet, en van het evenredigheids-, rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel.

Verzoeksters lichten toe dat de verwerende partij op 17 juli 2015 een stedenbouwkundige vergunning verleende waarin de hinder uit de exploitatie als aanvaardbaar werd beoordeeld. Volgens hen is de vergunningsbeslissing niet te rijmen met de gehanteerde motivering in de bestreden beslissing: “Het is dan ook zeer vreemd te moeten vaststellen dat waar de mobiliteitshinder en de hinder naar de omwonenden als zeer positief wordt omschreven in de vergunningsbeslissing, in de bestreden beslissing de hinder aangaande de mobiliteit, de infrastructuur, het wegennet en de netheid als uitgangspunt [worden] genomen om de kwestieuze overlastbelasting op te leggen.” Wanneer de verwerende partij amper vier maanden vóór het nemen van de bestreden beslissing oordeelt dat de hinder aanvaardbaar is en de vergunning voor een uitbreiding toekent, “kan zij niet redelijkerwijze een overlastbelasting invoeren”.

Tevens argumenteren verzoeksters dat het gemeentelijk belastingreglement “op onevenredige wijze interfereert met het beleid van het Vlaams Gewest”. Het tankstation van verzoeksters is gesitueerd langs de N78, die een gewestweg is en onder de uitsluitende bevoegdheid van het Vlaamse Gewest valt. Dat impliceert dat de eventuele lasten in verband met de exploitatie van tankstations langs die gewestweg “volledig toerekenbaar zijn aan het Vlaams Gewest”. De verwerende partij mag geen motivering hanteren met betrekking tot een bevoegdheid die “exclusief voorbehouden is aan een ander overheidsorgaan en overheidsniveau”.

Beoordeling

19. De voorwaardelijke stedenbouwkundige vergunning die het college van burgemeester en schepenen op 17 juli 2015 uitreikte, is ten gevolge van het devolutief beroep ertegen uit het rechtsverkeer verdwenen en vervangen door de voorwaardelijke stedenbouwkundige vergunning van de deputatie van de provincieraad van de provincie Limburg van 3 december 2015.

20. Eén zaak is de beoordeling in het kader van het verlenen van de stedenbouwkundige vergunning door de deputatie (en voorheen het college van burgemeester en schepenen) dat de aanvraag van eerste verzoekster, mits de nodige voorwaarden worden opgelegd, in overeenstemming kan worden gebracht met de wettelijke bepalingen inzake ruimtelijke ordening en dat het voorgestelde ontwerp verenigbaar is met de goede plaatselijke ordening.

Een geheel andere zaak is de heffing door de gemeenteraad van een belasting, ter financiering van de algemene dienstverlening, om reden van de nadelige gevolgen, inzonderheid inzake verkeersonveilige situaties en overlast, die tankstations teweeg blijven brengen.

In verband met die nadelige gevolgen is al *sub* randnummer 13 opgemerkt dat de uitvoering van (de voorwaarden van) de stedenbouwkundige vergunning deze hinder hoogstens zal verminderen, maar geenszins doen verdwijnen.

De in het middel aangeklaagde contradictie bestaat alleen in de ogen van verzoeksters.

21. De bestreden belastingverordening viseert niet specifiek verzoeksters, maar alle eigenaars (en uitbaters) van verdeelapparaten van brandstoffen op het grondgebied van de gemeente Maasmechelen, ongeacht aan welke weg ze liggen, als ze maar voor het publiek toegankelijk zijn.

Voorts gaan verzoeksters er ten onrechte aan voorbij dat de taak van de gemeenten om in een goede politie te voorzien, onder meer inzake de veiligheid op openbare wegen en plaatsen, en om openbare overlast tegen te gaan, zich ook tot de gewestwegen op het gemeentelijk grondgebied uitstrekt. Het blijkt niet dat de verwerende partij met de bestreden gemeentebelasting een doel nastreeft in verband met “een bevoegdheid die exclusief voorbehouden is aan een ander overheidsorgaan en overheidsniveau”, zijnde het Vlaamse Gewest.

22. Het tweede middel is in zijn geheel ongegrond.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

23. Een derde middel voert de schending aan het *non bis in idem*-beginsel in fiscale zaken.

Verzoeksters lichten toe dat de bestreden belasting geheven wordt om reden van de hinder door tankstations, voornamelijk op verkeersvlak. Maar op 7 juli 2015 heeft de gemeenteraad eveneens een belasting ingevoerd op de aanvragen tot of het melden van het exploiteren van hinderlijke inrichtingen. Ook wat die belasting betreft is het duidelijk dat het hinderaspect van de inrichtingen de reden voor de invoering ervan is. Op die manier belast de verwerende partij de hinder die met bepaalde inrichtingen, zoals een tankstation, gepaard zou gaan, tweemaal.

Beoordeling

24. Opdat er sprake kan zijn van een schending van het *non bis in idem*-beginsel in fiscale zaken is vereist dat dezelfde belastbare materie tweemaal wordt belast door een zelfde belasting of belastingen met hetzelfde doel.

25. Het bestreden reglement van 15 december 2015 belast de uitbating van verdeelapparaten van brandstoffen, waarbij de belasting wordt geheven per brandstofslang.

De belasting van 7 juli 2015 daarentegen belast de aanvragen tot of het melden van het exploiteren of veranderen van hinderlijke bedrijven en varieert naargelang van het soort van inrichting waarvoor de aanvraag of melding geldt.

26. De Raad van State deelt niet de mening van verzoeksters dat de belastingen in feite allebei gericht zijn op het inperken van hinder uit exploitatie.

De belasting van 7 juli 2015 wordt in wezen gerechtvaardigd door de kosten die de gemeente heeft naar aanleiding van de aanvraag, niet door de exploitatie van de betrokken inrichting. Dat blijkt afdoende hieruit dat de belasting verschuldigd is “vanaf de datum van de ontvangst van het aanvraag- cq meldingsdossier” (artikel 5) en “verschuldigd [blijft] ook indien de vergunning geweigerd wordt” (artikel 3).

27. Uit wat voorafgaat, volgt dat de bestreden belasting geen dubbele belasting uitmaakt. Het middel is ongegrond.

D. Vierde middel

Uiteenzetting van het middel

28. In een vierde middel betogen verzoeksters dat het bestreden belastingreglement als een octrooi moet worden bestempeld: als een indirecte belasting, die betrekking heeft op een consumptiegoed en de prijs ervan verzwaart. Bijgevolg miskent de verwerende partij haar fiscale autonomie zoals bepaald in de artikelen 41, 162 en 170, § 4, van de Grondwet. Artikel 1 van de wet van 18 juli 1860 ‘tot afschaffing van de gemeentelijke octrooirechten’ verbiedt immers alle indirecte belastingen onder de naam octrooibelastingen.

Beoordeling

29. Artikel 1 van de wet van 18 juli 1860 ‘betreffende de afschaffing van gemeentelijke octrooien’ bepaalt dat de indirecte gemeentebelastingen die bekend staan onder de naam octrooien worden afgeschaft en niet opnieuw kunnen worden ingevoerd. Een indirecte belasting wordt geheven op kortstondige feiten of handelingen. In het geval van een octrooi gebeurt dat naar aanleiding van de invoer, uitvoer, doorvoer, opslag, productie en opdelving van goederen, waarbij de belasting wordt berekend op grond van de aard en de hoeveelheid van het product dat het voorwerp van de belasting uitmaakt.

30. Evenwel wordt de thans bestreden belasting niet geheven naar aanleiding van een feit of handeling, of van een geheel van geïsoleerde feiten of handelingen die van voorbijgaande aard zijn, maar is ze van toepassing op een blijvende situatie waarin de belastingplichtige zich door zijn toestand van eigenaar (of uitbater) van verdeelapparaten van brandstoffen bevindt, terwijl de brandstofslangen de grondslag van de heffing vormen.

De bestreden belasting is een directe belasting en geen octrooi. Dat ze beweerdelijk finaal op de een of andere manier aan de klant zal worden doorgerekend, doet daar geen afbreuk aan.

31. Het middel is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwierpt het beroep.

2. De Raad van State verwijst verzoeksters in de kosten van het beroep, begroot op het rolrecht van 400 euro en een aan de verwerende partij verschuldigde rechtsplegingsvergoeding van 700 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zeven februari tweeduizend twintig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Frank Bontinck,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Frank Bontinck

Johan Lust