

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 83.755 van 30 november 1999
in de zaak A. 68.433/XII-1411.**

In zake : de gemeente MAASMECHELEN,
die woonplaats kiest bij
advocaat A. HAELTERMAN,
kantoor houdende te BRUSSEL,
Tervurenlaan 268 A

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de
Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
advocaat B. STAELENS,
kantoor houdende te BRUGGE,
Canadesen Hof,
Bevrijdingslaan 4, bus 1.

D E R A A D V A N S T A T E, XIIe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat de gemeente
MAASMECHELEN op 5 april 1996 heeft ingediend om de
vernietiging te vorderen van het besluit van 8 februari
1996 van de Vlaamse minister van Binnenlandse
Aangelegenheden houdende de vernietiging van het besluit
van 3 oktober 1995 van de gemeenteraad van Maasmechelen
betreffende de vestiging, voor het dienstjaar 1995, van
een belasting op de exploitatie van grondwaterwinning;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van
antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door auditeur
J. LUST;

Gelet op de beschikking van 22 juni 1999 die
de neerlegging ter griffie van het verslag en van het
dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien de laatste memories;

Gelet op de beschikking van 20 juli 1999 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 28 september 1999;

Gehoord het verslag van staatsraad A. VANDENDRIESSCHE;

Gehoord de opmerkingen van advocaat V. RAMPELBERG, die verschijnt voor de verzoekende partij, en van advocaat N. DE CLERCQ, die loco advocaat B. STAELENS verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van eerste auditeur F. DE BUEL;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

1. Overwegende dat de gegevens van de zaak kunnen worden samengevat als volgt :

1.1. Op 7 juni 1994 besluit de gemeenteraad van Maasmechelen voor het dienstjaar 1994 een gemeente-belasting te vestigen op de voor openbare drinkwater-voorziening bestemde waterwinningen van categorie C.

1.2. De beslissing wordt op 14 november 1994 door de Vlaamse minister van Openbare Werken, Ruimtelijke Ordening en Binnenlandse Aangelegenheden vernietigd om reden "dat de belasting het algemeen belang schendt en het beleid van de Vlaamse Gemeenschap in het gedrang brengt".

De gemeente stelt er op 16 januari 1995 annulatieberoep tegen in. Dat beroep is bij arrest nummer 83.754 van heden verworpen.

1.3. Op 3 oktober 1995 besluit de gemeenteraad van MAASMECHELEN opnieuw, nu voor het dienstjaar 1995, een gemeentebelasting te vestigen op de voor openbare drinkwatervoorziening bestemde waterwinningen van categorie C.

Het besluit bevat dezelfde motieven als het gemeenteraadsbesluit van 7 juni 1994.

1.4. De beslissing wordt op 23 november 1995 door de gouverneur van de provincie LIMBURG geschorst. De schorsingsmotieven zijn identiek aan de motieven vermeld in het besluit waarmee het gemeenteraadsbesluit van 7 juni 1994 was geschorst.

1.5. De gemeenteraad besluit op 5 december 1995 de geschorste beslissing te handhaven. Ook de motieven van dit besluit verschillen niet van de motieven vermeld in het handhavingsbesluit van 13 september 1994.

1.6. De gemeenteraadsbeslissing wordt op 8 februari 1996 door de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden vernietigd. Dat besluit dat het voorwerp uitmaakt van het onderhavige beroep is als volgt gemotiveerd :

"Overwegende dat zowel het raadsbesluit van 3 oktober 1995 als het rechtvaardigingsbesluit van 5 december 1995 een letterlijke overname zijn van de raadsbesluiten van Maasmechelen van respectievelijk 7 juni 1994 en 13 september 1994;

Overwegende dat het raadsbesluit van 7 juni 1994, houdende invoering voor het dienstjaar 1994 van een gemeentebelasting op de exploitatie van grondwaterwinningen van categorie c waarvoor waterwingebieden en beschermingszones zijn afgebakend, werd vernietigd bij besluit van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Ruimtelijke Ordening en Binnenlandse Aangelegenheden van 14 november 1994;

Overwegende dat het ministerieel vernietigingsbesluit van 14 november 1994 aangetekend werd verstuurd naar het gemeentebestuur van Maasmechelen op 16 november 1994; dat het gemeentebestuur tegen dit besluit een beroep tot nietigverklaring heeft ingediend bij de Raad van State op 16 januari 1995; dat het ministerieel vernietigingsbesluit ontvangen en gekend is door het gemeentebestuur;

Overwegende dat door verwijzing naar het ministerieel vernietigingsbesluit van 14 november 1994 alle argumenten die in dit besluit worden verwerkt integraal deel uitmaken van het onderhavige besluit; dat bijgevolg de formele motiveringsplicht wordt geëerbiedigd;

Overwegende dat het beroep ingesteld bij de Raad van State de uitvoering van het ministerieel vernietigingsbesluit van 14 november 1994 niet opheft of opschort; dat het gemeentebestuur op een flagrante wijze het gezag miskent van de toezichthoudende overheid; dat volgens de vaste rechtspraak van de Raad van State elke nieuwe rechtshandeling rekening moet houden met de standpunten die de toezichthoudende overheid voordien in dezelfde zaken heeft ingenomen;

Overwegende dat de raadsbesluiten van Maasmechelen van 3 oktober 1995 en 5 december 1995 geen enkel nieuw element bevatten tegenover de raadsbesluiten van 7 juni 1994 en 13 september 1994; dat zelfs op geen enkele wijze concreet wordt ingegaan op de motieven van het ministerieel vernietigingsbesluit van 14 november 1994; dat door het zonder meer hernemen van een raadsbesluit dat werd vernietigd door de Vlaamse minister die bevoegd is voor Binnenlandse Aangelegenheden en belast is met het administratief toezicht, het gemeentebestuur van Maasmechelen zich schuldig maakt aan weerspanningheid;

Overwegende dat het raadsbesluit van Maasmechelen van 3 oktober 1995 bijgevolg het algemeen belang schendt en het beleid van de Vlaamse Gemeenschap in het gedrang brengt";

Het vernietigingsbesluit wordt met een brief van 8 februari 1996 betekend;

2.1. Overwegende, wat het belang betreft, dat de verzoekende partij in haar laatste memorie uiteenzet dat zij een "herstel van de onwettigheid (wil) bekomen", dat zij er als openbaar bestuur dat binnen zijn bevoegdheidssfeer een beslissing heeft genomen altijd belang bij heeft om bij de Raad van State voor de wettigheid van die beslissing op te komen, dat zij met een

vernietigingsarrest in de hand vanuit een gunstiger positie aan de gewone rechter schadevergoeding zal kunnen vragen en sterker zal staan bij het invoeren van een belasting voor de komende dienstjaren;

2.2. Overwegende dat de verwerende partij in haar laatste memorie het actueel belang van de verzoekende partij betwist in die zin dat, nu zij de ingestelde belasting niet meer kan innen, de enkele mogelijkheid om voor de burgerlijke rechter schadeloosstelling te vorderen onvoldoende is om in hoofde van een verzoeker het wettelijk vereiste belang bij het annulatieberoep te onderkennen en dat het vinden van een oplossing voor een slepend conflict tussen de partijen geen rechtstreeks maar slechts een eventueel belang is, d.w.z. een belang dat betrekking heeft op toekomstige zaken;

2.3. Overwegende dat de verzoekende partij beroep ingesteld heeft tegen de vernietiging van een reglement van de gemeenteraad dat gelding had gedurende het dienstjaar 1995; dat door een vernietigingsarrest de door de gemeenteraad initieel gevestigde rechtsorde wordt hersteld; dat het enkele feit dat het tijdsverloop niet meer toelaat dat er op het ogenblik dat de Raad van State uitspraak doet nog besluiten genomen worden om het reglement concreet uitvoering te geven, niet belet dat de gemeente als autonoom handelend bestuur een belang blijft behouden bij de vaststelling dat haar orgaan geen onwettig reglement heeft goedgekeurd;

3.1. Overwegende dat de verzoekende partij in het eerste middel de in het bestreden besluit uit het vernietigingsbesluit van 14 november 1994 overgenomen stelling betwist dat de Vlaamse Watermaatschappij (VMW), die als enige onder het toepassingsgebied van de belasting kan vallen, krachtens artikel 2 van de wet van 16 maart 1957 vrijgesteld is van o.m. elke gemeentebelasting "wegens de voor het oprichten of exploiteren van

watervoorzieningsdiensten bestemde immobiliën, voorwerpen en personeel"; dat volgens haar, in overeenstemming van het arrest van het Hof van Cassatie van 20 september 1968 naar luid waarvan het gewonnen water niet op duurzame wijze verbonden is met de werking van de onderneming, de belasting gevestigd wordt "op de exploitatie zelf van grondwaterwinningen (terwijl) enkel het tarief (...) gemoduleerd en gedifferentieerd (wordt) volgens de oppervlakte en type van beschermingszone"; dat zij in dat eerste middel in ondergeschikte orde ook machtsafwending aanvoert doordat de verwerende partij als toezichthoudende overheid niet de bevoegdheid had om, zonder dat de VMW zich beroepen had op de vrijstelling van belasting die zij genoot, zelf in de plaats van een belastingplichtige het recht op vrijstelling van de belasting aan te voeren;

Overwegende dat in het tweede middel de verzoekende partij opkomt tegen de in het bestreden besluit ingenomen stelling met betrekking tot de toepasbaarheid van het besluit van 9 mei 1950 van de gemeenteraad van Mechelen aan de Maas waarbij aan de Nationale Maatschappij der Waterleidingen de toelating was gegeven om "zonder cijns of vergoeding op en onder het gemeentedomein op te richten en te onderhouden de buisleidingen, apparaten, afsluitkamers, reservoirs, enz, nodig tot de ontworpen waterleidingsdiensten"; dat naar haar oordeel dat gemeenteraadsbesluit een zeer beperkte draagwijdte heeft, dat het ook ongrondwettig is omdat de gemeente er afstand mee doet van haar recht om belastingen te heffen (eerste onderdeel) en dat het verkeerd wordt geïnterpreteerd omdat het enkel betrekking heeft op het gemeentegoed en niet op het gemeentelijk grondgebied (tweede onderdeel);

Overwegende dat in het tweede onderdeel van het derde middel de verzoekende partij opkomt tegen het in het bestreden besluit opgenomen motief dat zij het

gezag van de toezichthoudende overheid zou miskennen en weerspanning zou zijn; dat zij van oordeel is dat een dergelijk motief niet ondergebracht kan worden bij de redenen die de toezichthoudende overheid kan aangrijpen om een aan toezicht onderworpen besluit te vernietigen, te weten de schending van de beginselen van behoorlijk bestuur, van het algemeen beleid of van de belangen van de hogere overheid; dat zij ook van oordeel is dat zij, door het nemen van een volledig nieuw besluit, niet is kunnen ingaan tegen het gezag verbonden aan een uitspraak van de toezichthoudende overheid en zich ook niet weerspanning heeft gedragen, zeker nu zij die uitspraak met een annulatieberoep bestreden heeft;

3.2. Overwegende dat de verzoekende partij in haar laatste memorie opkomt tegen de in het auditoraatsverslag ingenomen stelling dat de sub 3.1. vermelde middelen gericht zijn tegen overtollige motieven van het vernietigingsbesluit; dat volgens haar die overtolligheid niet uit de tekst van het bestreden besluit blijkt; dat ook de verwerende partij in haar laatste memorie uiteenzet dat die motieven niet bijkomstig zijn, dat zij elk op zich het vernietigingsbesluit terdege onderbouwen en dat het onderzoek van de wettigheid ervan zijn belang heeft omdat de partijen in een carrousel terecht dreigen te komen;

3.3. Overwegende dat de vraag of de overwegingen uit het vernietigingsbesluit waarop de eerste twee middelen en het tweede onderdeel van het derde middel betrekking hebben, als autonome vernietigingsmotieven zijn opgevat, buiten beschouwing kan blijven; dat immers de verzoekende partij in het eerste onderdeel van het derde middel een ander motief van het vernietigingsbesluit bestrijdt en dat het auditoraatsverslag tot de ongegrondheid van dat middel besloten heeft zodat, indien die conclusie bijgevalen kan worden, vast komt te staan dat de bestreden beslissing

in dat motief een wettige grondslag vindt, hetgeen hoe dan ook tot de verwerping van het beroep moet leiden;

4.1. Overwegende dat de verzoekende partij in het eerste onderdeel van het derde middel het motief bekri-tiseert dat het doorrekenen van de belasting in de kost-prijs van het drinkwater "het algemeen belang schendt en het beleid van de Vlaamse Gemeenschap in het gedrang brengt"; dat zij uiteenzet dat het niet aangetoond is en dat het ook niet zeker is dat de gemeentebelasting in de waterprijs zal doorgerekend worden en dat, als dat dan toch zou gebeuren het alleen maar een rechtvaardiger spreiding van de lasten van een openbare dienstverlening tot gevolg zou hebben -en aldus het algemeen belang zou dienen- omdat nu alleen de Maasmechelse gemeenschap de gevolgen moet dragen van de beperkingen die door het besluit van de Vlaamse Executieve van 27 maart 1985 vastgesteld zijn voor de gebieden waar water gewonnen wordt; dat zij ook van oordeel is dat de belasting aan de gemeente bijkomende middelen kan verschaffen om de inwoners die concreet nadeel ondergaan van de opgelegde beperkingen te subsidiëren, een praktijk die niet als een schadevergoeding kan gezien worden maar die veeleer aansluit bij de schadevergoeding die de decreetgever met het decreet van 24 januari 1984 zelf heeft ingesteld; dat zij tenslotte stelt dat de wettigheid van een belastingreglement niet mag beoordeeld worden in functie van de vastgestelde besteding van de belastingopbrengsten;

4.2. Overwegende dat de verwerende partij in haar memorie van antwoord, samengevat, betoogt dat het decreet van 24 januari 1984 betreffende het grondwaterbeheer de mogelijkheid inhoudt om een schadeloosstelling te verkrijgen, dat de opbrengst van een belasting dient voor de financiering van de gemeente en niet mag toegewezen worden aan een bepaalde doelstel-ling, dat de belasting noodzakelijk een prijsverhoging

van het water tot gevolg zal hebben terwijl de prijs van het drinkwater zo laag mogelijk gehouden moet worden omdat de winning en de verdeling een taak van algemeen nut is, en dat het opleggen van bijkomende schadevergoeding de uitvoering van de reglementering bemoeilijkt;

4.3. Overwegende dat de verzoekende partij in de memorie van wederantwoord stelt dat de verwijzing naar het "algemeen belang" en naar "het beleid van de Vlaamse Gemeenschap" de toets van het zorgvuldig administratief toezicht niet kunnen doorstaan omdat zij in het administratief dossier geen rechtvaardiging vindt van de stelling dat de waterprijs zal verhogen; dat zij ook betoogt dat het een verkeerde voorstelling van zaken is dat de opbrengst van de belasting reeds een voorbestemming heeft gekregen, dat het Vlaamse Gewest zelf een belasting op de verontreiniging van oppervlaktewater ingesteld heeft en dat de gemeentelijke autonomie niet toelaat dat de verwerende partij met verwijzing naar de aantasting van haar beleid een gemeenteraadsbesluit vernietigt, zoals in 's Raads arrest nr. 15.973 van 10 juli 1973 inzake de gemeente ETTERBEEK is aangegeven;

Overwegende dat de verzoekende partij in haar laatste memorie daar nog aan toevoegt dat, indien de schaderegeling, opgenomen in het decreet van 24 januari 1984, erop gericht is enorme vorderingen te beletten, zulks niet betekent dat die redenering ook mag gebruikt worden om het begrip "algemeen belang" in het kader van het vernietigingstoezicht af te bakenen omdat aldus elke maatregel die tot een prijsverhoging aanleiding moet zijn als strijdig met het algemeen belang moet worden gezien; dat zij opnieuw erop wijst dat het Vlaamse Gewest zelf een belasting op de grondwaterexploitatie heeft ingevoerd en dat zij besluit dat de bevoegdheid om belastingen op de exploi-

tatie van grondwater te heffen niet aan de autonome beslissingsbevoegdheid van de gemeente onttrokken is;

4.4. Overwegende dat de Raad van State met het arrest nummer 83.754 van heden, het hiervoor samengevatte middel ongegrond bevonden heeft en vervolgens de vordering in haar geheel verworpen heeft; dat voor de onderhavige zaak die uiteenzetting integraal wordt overgenomen; dat, bijkomend, de verzoekende partij haar situatie niet relevant kan vergelijken met die waarover in het arrest nr. 15.973 van 10 juli 1973 inzake de gemeente ETTERBEEK uitspraak gedaan is, omdat, wanneer in die zaak de toezichthoudende overheid niet bevoegd werd geacht om de vernietiging van een gemeenteraadsbesluit te steunen op de schending van het algemeen belang zoals dat gelegd werd in de miskenning van een nieuwe reglementering die nog niet in werking getreden was, in de onderhavige zaak de schending van het algemeen belang gelegd is in de bekommernis om de kostprijs van het drinkwater niet te verhogen, zoals die ook reeds was tot uiting gekomen in de van toepassing zijnde decretale bepalingen omtrent de schadeloosstellingen in waterwingebieden;

B E S L U I T :

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten van het beroep, bepaald op vierduizend frank, komen ten laste van de verzoekende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op dertig november 1900 negenennegentig, door de XIIe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	J. DE BRABANDERE,	kamervoorzitter,
	A. VANDENDRIESSCHE,	staatsraad,
	J. BAERT,	staatsraad,
Mevr.	S. DOMS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

S. DOMS.

J. DE BRABANDERE.