

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 90.189 van 12 oktober 2000
in de zaak A. 55.273/VII-16.018.**

In zake : de n.v. DION VANDEWIELE,
die woonplaats kiest bij
advocaat P. MALLIEN,
kantoor houdende te ANTWERPEN,
Meir 24

tegen :

1. de Vlaamse Milieumaatschappij,
2. het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door
de Vlaamse regering,
die woonplaats kiezen bij
advocaat J. NIJS,
kantoor houdende te DENDERMONDE,
Noordlaan 81.

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

Gezien het verzoekschrift dat de n.v. DION VANDEWIELE op 20 december 1993 heeft ingediend om de vernietiging te vorderen van "het besluit van de adjunct-administrateur Generaal van de Vlaamse Milieumaatschappij dd. 18 oktober 1993, betekend bij aange-tekend schrijven dd. 21 oktober 1993, waarbij het bezwaarschrift van verzoekster nr. 0033 met betrekking tot de milieuheffing 1992, kohierart. 09591, ongegrond wordt verklaard";

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door Eerste Auditeur-afdelingshoofd P. DE WOLF;

Gelet op de beschikking van 24 oktober 1997 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 regelmatig gewisselde laatste memories;

Gelet op de beschikking van 8 mei 2000 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 25 mei 2000;

Gehoord het verslag van Staatsraad R. STEVENS;

Gehoord de opmerkingen van advocaat M. DEKETELAERE die, loco advocaat P. MALLIEN verschijnt voor de verzoekende partij, en van advocaat M. COTTIELS die, loco advocaat J. NIJS verschijnt voor de verwerende partijen;

Gehoord het eensluidend advies van Eerste Auditeur-afdelingshoofd P. DE WOLF;

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

1. Overwegende dat de tweede verwerende partij terecht vraagt om buiten de zaak te worden gesteld omdat zij niet betrokken is geweest bij de totstandkoming van de bestreden beslissing;

2. Overwegende dat de verwerende partijen in hun laatste memorie de onbevoegdheid van de Raad van State opwerpen; dat de verzoekende partij van oordeel is dat de exceptie niet kan worden aangenomen om de volgende redenen :

"(...)

Dat (...) door het decreet van de Vlaamse Raad van 25 juni 1992 (het zogenaamde Programmadecreet 1992) het hoofdstuk IIbis 'Bijzondere bepalingen voor het Vlaamse Gewest inzake heffingen op de waterverontreiniging' ingrijpend werd gewijzigd;

Dat zoals hierna zal worden aangetoond (zie 2.2.), deze huidige procedureregeling alvast met zich meebrengt dat de Raad van State wel bevoegd is om kennis te nemen van annulatieberoepen tegen beslissingen over bezwaarschriften met betrekking tot de waterheffing 1992 en volgende;

Dat ook met betrekking tot het standpunt van uw Raad van State in het voormelde arrest nr. 53.908 van 21 juni 1995 nog het volgende kan worden opgemerkt omtrent het bevoegdheidsvraagstuk :

- de Raad van State is inderdaad onbevoegd telkens een beroep kan worden ingesteld bij de rechterlijke macht; het toenmalig artikel 35terdecies van de Oppervlaktewaterenwet voorzag echter enkel de bevoegdheid van de rechtbank van eerste aanleg indien er verzet werd ingesteld tegen een dwangbevel (wat niet het geval was in de betreffende zaak); de rechtbank was op basis van deze bepaling in de betrokken zaak ook niet bevoegd;
- artikel 25 van de Oppervlaktewaterenwet is niet van toepassing op milieuheffingsplichtigen die geen 'ondernemingen zijn', zodat de bevoegdheid van de burgerlijke rechtbanken waarvan sprake in dit uit 1971 stammend artikel niet zomaar kan worden getransponeerd op de betwistingen over de -pas sedert 1990 ingevoerde- waterheffingen; dit zou immers betekenen dat de rechtsmiddelen van de heffingsplichtigen-ondernemingen verschillen van die van de heffingsplichtigen-particulieren;
- het is zeer de vraag of de huidige heffingen wel kunnen geacht worden in de plaats te komen van de 'intekeningen' of de 'bijdragen' waarvan sprake in artikel 25 van de Oppervlaktewaterenwet;

dat voor retributies de burgerlijke procedure de regel lijkt, terwijl tegen overheidsbeslissingen een annulatieberoep de geëigende weg is; dat voor de invoering van de decreten van 20 december 1989 en 21 december 1990 de bijdrage of de heffing werd beschouwd als een retributie (...);

dat de bevoegdheid van de rechtbanken inzake geschillen over de vroegere retributies in het kader van de Oppervlaktewaterenwet dus niet noodzakelijk impliceert dat deze ook thans geldt voor beslissingen inzake waterbelastingen;

dat trouwens noch in de tekst, noch in de voorbereidende werken van de betreffende programmadecreten 1989, 1990 en 1992 ergens wordt gesproken over de bevoegdheidskwestie, hetgeen lijkt te bevestigen dat de algemene principes moeten

- worden toegepast en niet een voorbijgestreefd - of niet op belastingen toepasselijk - artikel 25 van de oorspronkelijke Oppervlaktewaterenwet;
- tenslotte dient opgemerkt dat de bevoegdheid van de rechterlijke macht met betrekking tot vele fiscale betwistingen onder meer inzake directe rijksbelastingen, B.T.W., provinciale belastingen - steeds gebaseerd is op specifieke wetsbepalingen;
 - dat noch de Oppervlaktewaterenwet, noch de decreten van 1989 en 1990 en het Programmadecreet van 1992 bepalingen bevatten die in het algemeen alle betwistingen met betrekking tot de waterheffingen aan de algemene bevoegdheid van de Raad van State onttrekken;
 - dat minstens niet in een gerechtelijk beroep werd voorzien tegen beslissingen van de adjunct-administrateur-generaal van de V.M.M., in welk geval wel afbreuk zou worden gedaan aan de bevoegdheid van de Raad van State;
 - (...) De bevoegdheid van de Raad van State om kennis te nemen van annulatieberoepen tegen beslissingen over bezwaarschriften vanaf de heffingsjaren 1992 en volgende
 - Dat zoals hoger vermeld het decreet van de Vlaamse Raad van 25 juni 1992 (het zogenaamde Programmadecreet 1992) het hoofdstuk IIIBis 'Bijzondere bepalingen voor het Vlaamse Gewest inzake heffingen op de waterverontreiniging' ingrijpend heeft gewijzigd;
 - Dat deze nieuwe regeling van toepassing is op de milieuheffing 1992 (heffingsjaar 1993) en volgende;
 - Dat de in het kader van dit annulatieberoep bestreden beslissing van de adjunct-administrateur-generaal van de V.M.M. betrekking heeft op een milieuheffing 1992 (heffingsjaar 1993);
 - Dat deze nieuwe van toepassing zijnde procedure-regeling alvast met zich meebrengt dat de Raad van State wel bevoegd is om kennis te nemen van annulatieberoepen tegen beslissingen over bezwaarschriften met betrekking tot de heffing 1992 en volgende;
 - Dat vooreerst door de wijziging van de vestigings- en invorderingsprocedure door het voormelde Programmadecreet 1992 de mogelijkheid van verzet tegen het dwangbevel voor de rechtbank van eerste aanleg werd geschrapt;
 - Dat het dwangbevel thans enkel nog een wijze van gedwongen invordering betreft;
 - Dat bijgevolg enkel nog de zogenaamde 'vervolgingsgeschillen' voor de rechtbank worden gebracht, met name geschillen over de regelmatigheid van de vervolgingsprocedure, over beslaglegging e.d.m.;
 - Dat de betwistingen ten gronde blijkbaar enkel nog voor de adjunct-leidende ambtenaar kunnen worden gebracht door middel van een bezwaarschrift;

Dat over de grond van de zaak dus steeds een beslissing wordt genomen door de adjunct-leidende ambtenaar van de V.M.M.;

Dat deze beslissing er duidelijk één is van actief bestuur en niet van jurisdictionele aard;

Dat dit vooreerst voortvloeit uit de omstandigheid dat krachtens het nieuwe van toepassing zijnde artikel 35quinquiesdecies, § 2, laatste lid van de Oppervlaktewaterenwet het bezwaarschrift, bij gebrek aan kennisgeving van een beslissing binnen één (eventueel anderhalf) jaar na de indiening ervan, als ingewilligd wordt beschouwd;

Dat rechters, die geschillen over subjectieve rechten beslechten, immers noodzakelijkerwijze hun beslissingen expliciet nemen;

Dat een beslissing van de V.M.M. over een bezwaarschrift een administratieve en geen jurisdictionele beslissing is, vloeit bovendien ook voort uit de onbevoegdheid van de Vlaamse decreetgever om het anders te regelen, zelfs indien hij dit zou gewild hebben;

Dat het Arbitragehof eerder oordeelde dat de bevoegdheid om een (administratief) rechtscollege op te richten en de jurisdictionele procedure te regelen een exclusieve, voorbehouden bevoegdheid is van de federale wetgever (Arbitragehof, o.m. nr. 44, 23 december 1987, Arr. Arbitragehof, 1987, 125); (Zie hierover : P. VAN ORSHOVEN, 'Vlaamse milieuheffingen op de waterverontreiniging', Fiscale Koerier, 1993, 319-321)

Dat tenslotte in het kader van de heffingsregeling 1992, uit artikel 35septiesdecies - waarmee artikel 377 W.I.B. 1992 toepasselijk wordt verklaard - niet kan worden afgeleid dat tegen de beslissing over het bezwaar een voorziening kan worden ingediend (...) bij het Hof van Beroep;

Dat in dat geval immers artikel 19, § 1 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 zou zijn geschonden;

Dat trouwens de huidige decretale regeling - ingevoerd bij decreet van 6 juli 1994 (B.S., 23 september 1994) - weliswaar bepaalt dat beslissingen over bezwaarschriften voortaan moeten worden bestreden door het instellen van een voorziening bij het Hof van Beroep, doch het geenszins duidelijk is of dergelijke regeling wel kon worden uitgevaardigd door een andere dan de federale wetgevende macht (cf. P. VAN ORSHOVEN, 'Administratieve rechtbanken', R.W., 1994-95, (897), 901);

Dat de heffingsplichtige die wil opkomen tegen een milieuheffing in het kader van de heffingsregeling 1992, dan ook zijn toevlucht moet zoeken tot het gemeen procesrecht;

Dat hij in de eerste plaats het hem ter beschikking staande administratief beroep bij de V.M.M. moet uitputten;

Dat indien dit niet met succes wordt bekroond, hij de betwiste heffing alsook de beslissing van de V.M.M. kan aanvechten met een annulatieberoep bij de Raad van State, binnen de 60 dagen na de kennisgeving;

Dat er immers geen beroep met hetzelfde onderwerp bestaat bij een rechtbank van de rechterlijke macht";

3.1. Overwegende dat artikel 25, § 1, van de wet van 26 maart 1971, luidt als volgt :

"Artikel 25, § 1 : De geschillen tussen een waterzuiveringsmaatschappij en een instelling of onderneming over geldsommen die hetzij wegens intekening op het maatschappelijk kapitaal of op een latere kapitaalverhoging, hetzij als bijdragen of als verzuimsrente verschuldigd zijn, behoren tot de bevoegdheid van de burgerlijke rechtbanken";

3.2. Overwegende dat dit artikel nog steeds deel uitmaakt van de wet van 26 maart 1971; dat er voor het Vlaamse Gewest echter van "afgeweken" wordt; dat eensdeels bij artikel 58 van het decreet van 12 december 1990 betreffende het bestuurlijk beleid "in afwijking van de artikelen 8 tot en met 32" van de wet van 26 maart 1971 voor het Vlaamse Gewest de Vlaamse Milieumaatschappij wordt opgericht, die de "waterzuiveringsmaatschappij" waarvan sprake in het overgeschreven artikel 25, § 1, is komen vervangen; dat anderdeels bij artikel 69 van het decreet van 21 december 1990 houdende begrotingstechnische bepalingen alsmede bepalingen tot begeleiding van de begroting 1991 "in afwijking van de artikelen 8 tot en met 32" van de wet van 26 maart 1971, een "heffing op de waterverontreiniging" wordt ingevoerd, die de "intekeningen" en de "bijdragen" waarvan sprake in het overgeschreven artikel 25, § 1, is komen vervangen;

3.3. Overwegende, eerste alternatief, dat gesteld dat het Vlaamse Gewest bevoegd was om ook van artikel 25, § 1, "af te wijken" in zoverre aldaar de

rechterlijke macht bevoegd wordt verklaard, vastgesteld moet worden dat het dat niet heeft gedaan; dat de loutere opheffing van artikel 35terdecies, ingevoegd in de Oppervlaktewaterenwet bij artikel 69 van het decreet van 21 december 1990, waardoor de rechtbank van eerste aanleg en de voorzitter van die rechtbank werden aangewezen voor de beslechting van de geschillen met betrekking tot het dwangbevel dat de met de invordering van de heffing belaste ambtenaar heeft uitgevaardigd, geen afbreuk doet aan de vaststelling dat het Vlaamse Gewest in haar decretale regeling de bevoegdheid van de burgerlijke rechtbanken nergens heeft overgedragen aan de Raad van State;

3.4. Overwegende, tweede alternatief, dat gesteld dat het Vlaamse Gewest niet bevoegd was om ook van artikel 25, § 1, "af te wijken" in zoverre aldaar de rechterlijke macht bevoegd wordt verklaard, vastgesteld moet worden dat die bevoegdheidsregeling overdraagbaar is op de geschillen omtrent de milieuheffingen die de "intekeningen" en de "bijdragen" waarvan sprake in artikel 25, § 1, zijn komen vervangen; dat, immers, ten aanzien van de vervuilende bedrijven de fundamentele wijziging bestaat in "het niet meer beperkt houden van de bijdrage- of heffingsplicht tot uitsluitend de ondernemingen die in openbare riool loosden" (Gedr. St., Vl. Raad, 424 (1990-1991) - nr. 7, 5, commissieverslag); dat een wijziging van die aard niet ook maar een vermoeden wekt dat de Raad van State de plaats van de burgerlijke rechter zou hebben ingenomen; dat daarbij nog twee zaken bedacht moeten worden : ten eerste, bij de invoering van artikel 25, § 1, lijkt de wetgever niet eens gedacht te hebben aan de mogelijkheid dat de Raad van State bevoegd zou zijn, de bedoeling blijkt geweest te zijn "de burgerlijke rechtbanken bevoegd te maken en de bevoegdheid van de handelsrechtbanken voor sommige gevallen te vermijden" (Gedr. St., Senaat, 1966-1967, nr. 321, 30, commissieverslag); ten tweede, de algemene

strekking van de wetgeving is dat voor geschillen over individuele fiscale beslissingen de rechterlijke macht en niet de Raad van State bevoegd is gemaakt; dat de beschouwingen die de verzoekende partij daarbij formuleert hieraan geen afbreuk doen; dat de onbevoegdheid van de Raad van State geldt ten aanzien van alle aan de heffing onderworpen belastingplichtigen, het weze natuurlijke personen of rechtspersonen; dat de verzoekende partij dienaangaande dan ook ten onrechte gewaagt van verschillende rechtsmiddelen voor ondernemingen en particulieren; dat de exceptie gegrond is;

4. Overwegende dat de kosten ten laste dienen te worden gelegd van de eerste verwerende partij, nu in het bestreden besluit zelf de mogelijkheid tot beroep bij de Raad van State werd voorzien,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Het Vlaamse Gewest wordt buiten de zaak gesteld.

Artikel 2.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 3.

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

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare
terechtzing, op twaalf oktober tweeduizend, door de
VIIe kamer, die was samengesteld uit :

Mevr.	M.-R. BRACKE,	kamervoorzitter,
de HH.	R. STEVENS,	staatsraad,
	L. LAVRYSEN,	staatsraad,
Mevr.	A.-M. GOOSSENS,	toegevoegd griffier.

De griffier,

De voorzitter,

A.-M. GOOSSENS.

M.-R. BRACKE.