

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 213.469 van 26 mei 2011
in de zaak A. 189.250/VII-37.233.**

In zake : 1. de TV REKIN GRINDBEDRIJVEN
 2. de NV BELMAGRI
 3. de NV DRAGRASA
 4. de NV DRAGRATRA
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Roger Vanhoyland
 kantoor houdend te 3500 Hasselt
 Kuringersteenweg 209
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse
regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Annelies Maes en Marc Vandeput
kantoor houdend te 3500 Hasselt
Kolonel Dusartplein 34, bus 1
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 4 augustus 2008, strekt tot de
nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Openbare Werken,
Energie, Leefmilieu en Natuur van 6 juni 2008 waarbij het beroep ingesteld tegen
de beslissing van de leidend ambtenaar van het Grindfonds van 29 november 2007
wordt verworpen.

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.

Adjunct-auditeur Dieter Decock heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen hebben een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 31 maart 2011.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Danny De Wispelaere, die loco advocaat Roger Vanhoyland verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Marc Vandeput, die loco advocaat Annelies Maes verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Adjunct-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

3.1. De verzoekende partijen zijn actief in de grindwinningsector en zijn 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 : decreet van 14 juli 1993).

3.2. Op 1 oktober 2007 wordt ten aanzien van de TV Rekin een grindheffing vastgesteld ten belope van 303.491,04 euro (voor de periode van

1 januari 2007 tot 30 juni 2007).

3.3. Tegen die heffing dient de TV Rekin een bezwaarschrift in.

3.4. Dit bezwaarschrift wordt op 29 november 2007 door de leidend ambtenaar van het Grindfonds, "voor zover ontvankelijk", afgewezen.

3.5. Tegen deze beslissing wordt op 24 december 2007 een administratief beroep ingesteld bij de bevoegde Vlaamse minister.

3.6. Na een ongunstig advies van de Adviescommissie Grindheffingen Limburgs Maasland, neemt de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur op 6 juni 2008 het thans bestreden besluit waarbij het beroep wordt verworpen.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

4. De tijdelijke vereniging, thans de tijdelijke handelsvennootschap, heeft overeenkomstig de artikelen 2, § 1, en 47 van het wetboek van vennootschappen geen rechtspersoonlijkheid en ontbeert bijgevolg de vereiste procesbekwaamheid.

Het beroep is derhalve onontvankelijk in hoofde van de eerste verzoekende partij.

V. Rechtsmacht van de Raad van State

5. In het auditorsverslag wordt ambtshalve opgeworpen dat de Raad van State zonder rechtsmacht is omdat de grindheffing beschouwd moet worden als een belasting en de bevoegdheid voor het beslechten van geschillen omtrent de toepassing van de belastingwet door artikel 569, eerste lid, 32°, van het gerechtelijk wetboek is opgedragen aan de justitiële rechter.

6. In hun laatste memorie, genaamd "synthesememorie", stellen de verzoekende partijen dat de grindheffing bestaat uit een rechtstreekse en proportionele vergoeding voor de bijzondere diensten die de overheid levert voor het mogelijk maken van de grindwinning en de begeleiding bij de afbouw ervan. Zij lichten hun standpunt als volgt toe :

"1. Rechtstreekse en proportionele tegenprestatie

De grindheffing vormt een 100% financiering van de uitgaven van het Grindfonds en de onderliggende subcomités. Op regelmatige tijdstippen worden de noodzakelijke middelen door de comités begroot. Op basis van deze begroting wordt dan de grindheffing bepaald.

Dit standpunt wordt ondersteund door volgende bepalingen uit het Grinddecreet zelf:

- Er wordt een grindfonds opgericht (art.3 § 1)
- De middelen van dit grindfonds zijn de opbrengsten van de in artikel 15 bedoelde grindheffing en de intresten hier op (art. 3 § 3)
- De heffingscoëfficiënt wordt jaarlijks aangepast in het kader van de afbouw van de grindwinning (art. 15 § 5)
- De Vlaamse Overheid bepaalt elk jaar de omslagsleutel tot aanwending van de middelen voor het daaropvolgende begrotingsjaar. De executieve wint vooraf het advies in van het grindcomité (art. 5)
- Het niet gebruikt saldo van de voor een bepaald begrotingsjaar beschikbare middelen, moet worden overgedragen naar het volgend begrotingsjaar (art. 5), en kan dus bijgevolg niet voor andere doeleinden worden aangewend dan de grindsector. Hiertoe werd immers een aparte post gecreëerd in de Vlaamse begroting. De middelen van het grindfonds kunnen nooit als algemene financiële middelen beschouwd worden.

2. Bijzondere dienstverlening

De dienstverlening bestaat uit volgende onderdelen:

- regeling van de grindwinning
- uitvoering van een aantal aspecten van beleid inzake grindwinning
- behoud en herstel van het ruimtelijk en ecologisch patrimonium
- de omschakeling van de ontginningsgebieden
- de sociale begeleiding bij de omschakeling van en de herstructurering van de grindbedrijven
- onderzoek naar alternatieve materialen voor grind
- ...

Zonder te zeer in detail te treden (zie Grinddecreet) kan gesteld worden dat het grindcomité naast een aantal beheers- en bestuursopdrachten (coördinatie van de activiteiten van de subcomités, toezicht op de naleving van productiequota, ...) ook een adviserende taak heeft nl.

- het adviseren over het beheer van het grindfonds
- het verlenen van advies aan de Vlaamse regering bij beslissingen van de subcomités

- het bindend adviseren aan de POM over de voorwaarden voor verwerving door aankoop of onteigening van gronden in nieuwe grindwinningsgebieden
- het adviseren over de overmacht omtrent niet gebruikte gedeelten van de productiequota

Het herstructureringscomité heeft onder meer als taak:

- het laten uitrusten van de grindwinningsgebieden in het kader van de structuurvisie van het beleidsplan
- het adviseren van de nabestemmingsplannen
- het laten afwerken na ontgrinding
- toezicht op het afwerken en uitrusten van de grindwinningsgebieden

Het sociaal comité heeft als taak de sociale begeleidingsmaatregelen bij de omschakeling van de grindwinningsbedrijven uit te voeren. Dit comité financiert een sociaal begeleidingsplan voor de tewerkstelling en de afvloeiing (o.a. brugpensioen) van de grindwerknemers die het slachtoffer zijn geworden van de maatregelen voorzien in het grinddecreet.

Het onderzoekscomité ten slotte heeft als taak, onderzoekspogprogramma's samen te stellen voor de ontwikkeling van grindsubstituten, alsmede projecten tot ondersteuning van de commercialisering en het gebruik van zulke substituten.

3. Besluit

De hoger omschreven activiteiten vormen de begeleiding van de afbouw van de grindwinning en de financiering van de gevolgen van het einde van de grindactiviteiten.

Bij het ontbreken van een dergelijke structuur zouden deze kosten door de individuele ondernemingen afzonderlijk gedragen moeten worden, terwijl er nu door centralisatie grotere efficiëntie en kostenbesparing optreedt. Dit is dan ook een rechtstreeks voordeel voor de betrokken ondernemingen.

Bijgevolg is overduidelijk dat de grindheffing een vergoeding is die door de Vlaamse Overheid wordt gevraagd als rechtstreekse en proportionele tegenprestatie voor de bijzondere dienstverlening die uitsluitend ten gunste van de heffingsplichtige wordt verleend.

Bijgevolg is er dan ook in casu geen sprake van een belasting zoals in het verslag van het auditoraat wordt geponeerd. Onderhavig geschil behoort dan ook tot de rechtsmacht van de Raad van State.

Ten overvloede wenst concludante er op te wijzen dat het de Vlaamse Overheid is die in uitvoering van art. 15 van het Grinddecreet zelf de modaliteiten inzake de betwisting van de heffing regelt. In afwijking van de in fiscale aangelegenheden gebruikelijk(e) procedure (bezwaar bij de bevoegde diensten en vervolgens beroep bij de Rechtbank van Eerste Aanleg) voorziet de Vlaamse Overheid in een procedure waarbij eerst bezwaar dient te worden aangetekend bij de leidend ambtenaar van het grindfonds. Tegen deze beslissing kan vervolgens beroep worden aangetekend bij de Vlaamse Minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur. Dat uit deze procedure dan ook duidelijk de keuze voor de administratieve weg blijkt en dat dan ook een verzoek tot nietigverklaring bij de Raad van State een logische stap is. Indien de Vlaamse Overheid dit had gewenst, en de grindheffing als loutere belasting had gezien, had zij in haar bezwaarprocedure wel uitdrukkelijk voorzien dat het beroep tegen een beslissing op bezwaar bij de Rechtbank van Eerste Aanleg diende te worden ingediend, en dus niet bij de bevoegde

Vlaamse Minister.

Louter in ondergeschikte orde, moest de Raad per impossibile van oordeel zijn dat de grindheffing wel als belasting dient te worden beschouwd (quod certe non), verzoekt concludante de zaak overeenkomstig art 660 Ger. W. naar de bevoegde rechter te verzenden welke in dat geval de Burgerlijke Rechtbank van eerste aanleg te Tongeren is".

Beoordeling

7. Een retributie is de tegenprestatie voor een dienst die door de overheid wordt geleverd ten voordele van de afzonderlijk beschouwde heffingsplichtige en waarvan het bedrag evenredig is met de kostprijs van de verleende dienst.

Het bestreden besluit vindt zijn grondslag in artikel 15 van het decreet van 14 juli 1993. Dit artikel luidt als volgt :

"§ 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.

§ 3. De Vlaamse regering regelt nader de aangifte en de aangiftetermijnen voor de grindheffing, alsmede de betaling en betalingstermijnen.

(...)

§ 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.

(...)"

Uit voormelde bepaling blijkt dat de grondslag van de "grindheffing" gevormd wordt door de gewonnen en verkochte hoeveelheid grind. De grindheffing staat derhalve niet in functie van de mate waarin beroep wordt

gedaan op de dienstverlening of de "prestaties" die gefinancierd worden uit de middelen van het Grindfonds. Aangezien te dezen elke evenredigheid ontbreekt tussen de verleende dienst en de verschuldigde heffing, kan de heffing op de grindwinning niet als een retributie worden beschouwd, maar moet zij als een belasting worden gekwalificeerd.

Luidens artikel 569, eerste lid, 32°, van het gerechtelijk wetboek neemt de rechtbank van eerste aanleg kennis van geschillen betreffende de toepassing van een belastingwet. Deze expliciet door de wet aan de rechtbank van eerste aanleg toevertrouwde bijzondere exclusieve bevoegdheid, sluit de algemene residuaire bevoegdheid van de Raad van State uit.

De zaak behoort niet tot de rechtsmacht van de Raad van State.

8. Op de vraag van de verzoekende partijen om de zaak overeenkomstig het bepaalde van artikel 660 van het gerechtelijk wetboek naar de bevoegde justitiële rechter te verwijzen, kan niet worden ingegaan vermits die bepaling geen verwijzingsplicht oplegt aan de Raad van State.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 700 euro, elk voor een vierde.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zesentwintig mei tweeduizend en elf, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Luc Hellin,	kamervoorzitter,
Eric Brewaeys,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Luc Hellin