

Rolnummer 6529
Arrest nr. 122/2017 van 19 oktober 2017

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vragen betreffende artikel 27ter, § 2, eerste lid, en § 3, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen, gesteld door het Hof van Beroep te Brussel.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters E. De Groot en J. Spreutels, en de rechters L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke en R. Leysen, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter E. De Groot,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging

Bij arrest van 15 april 2015 in zake René Eyckens tegen het Vlaamse Gewest, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 28 oktober 2016, heeft het Hof van Beroep te Brussel de volgende prejudiciële vragen gesteld :

1. « Schendt artikel 27ter, § 2, eerste lid, van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in zoverre het bepaalt dat de beslissingstermijn begint te lopen op de datum van de afgifte ter post van de aangetekende brief houdende een verzoek tot kwijtschelding of vermindering van de administratieve geldboete of een verzoek tot uitstel van betaling ? »;

2. « Schendt artikel 27ter, § 3, van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in zoverre de in deze bepaling voorziene regel van het gegrond geacht bezwaar in geval van ontstentenis van een beslissing binnen de zes maanden, enkel toepasselijk is op de administratieve geldboeten inzake mestheffing, en niet op de administratieve geldboeten inzake rijksbelastingen ? ».

De Vlaamse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. B. Martel en K. Caluwaert, advocaten bij de balie te Brussel, heeft een memorie ingediend.

Bij beschikking van 21 juni 2017 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers E. Derycke, ter vervanging van rechter L. Lavrysen, wettig verhinderd op die datum, en J.-P. Snappe te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 12 juli 2017 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 12 juli 2017 in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil

Bij het Hof van Beroep te Brussel heeft R. Eyckens beroep ingesteld tegen een vonnis van de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel van 6 december 2011. Het geschil betreft een dwangbevel dat lastens hem werd uitgevaardigd op 20 september 2010 en dat betrekking heeft op een administratieve geldboete van 62 996,65 euro wegens overbemesting tijdens de productie jaren 2003, 2004 en 2005. Die boete werd opgelegd op 9 maart 2007 en diezelfde dag aangetekend verzonden. R. Eyckens tekende bezwaar aan op 23 maart 2007, met de bijkomende vraag om uitstel en spreading van betaling toe te staan, en met de vermelding dat de korte bezwaartijd hem verhinderde zijn bezwaarschrift te motiveren. De Mestbank verlengde op 4 april 2007 de termijn voor het indienen van een gemotiveerd verzoek tot kwijtschelding of vermindering van de boete met maximaal één maand en verklaarde zich akkoord met de opschorting van betaling tot na de behandeling van het bezwaarschrift. Bij aangetekend schrijven van 3 mei 2007, bij de Mestbank ontvangen op 7 mei 2007, diende

R. Eyckens een nieuw, gemotiveerd bezwaarschrift in. Op 6 november 2007 wees de Mestbank de vraag tot kwijtschelding of vermindering van de geldboete af, en gaf zij toelating om de boete af te betalen over een periode van drie jaar. Bij gebrek aan betaling werd een dwangbevel uitgevaardigd. R. Eyckens tekende verzet aan tegen het dwangbevel bij de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel. De Rechtbank van eerste aanleg verklaarde het verzet ontvankelijk doch ongegrond.

R. Eyckens voert aan dat de Mestbank pas op 6 november 2007 een beslissing nam over zijn op 3 mei 2007 aangetekend verzonden verzoek tot kwijtschelding. Dit is volgens R. Eyckens buiten de termijn van zes maanden waarin is voorzien in artikel 27ter, § 2, eerste lid, van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen (hierna : het Meststoffendecreet), zodat onweerlegbaar vermoed moet worden dat zijn verzoek werd ingewilligd. Het Hof van Beroep te Brussel wierp ambtshalve de vraag op naar de grondwettigheid van artikel 27ter, § 2, eerste lid, van het Meststoffendecreet, doordat het de beslissingstermijn van zes maanden laat lopen vanaf een ogenblik dat de Mestbank nog geen kennis kan hebben van de inhoud van het bezwaar. Het Hof van Beroep stelt vast dat het Grondwettelijk Hof, bij zijn arrest nr. 85/2007 van 7 juni 2007, oordeelde dat artikel 39 van het decreet van 22 december 1995 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996 in strijd is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in zoverre de beroepstermijn loopt vanaf de datum van verzending van het aanslagbiljet, dus op een ogenblik dat de heffingsplichtige nog geen kennis kan hebben van de inhoud van het aanslagbiljet. Het Hof van Beroep stelt bijgevolg de hierboven vermelde eerste en tweede prejudiciële vraag.

III. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

A.1. Over de eerste prejudiciële vraag stelt de Vlaamse Regering in de eerste plaats dat zij onontvankelijk is. Noch uit de prejudiciële vraag, noch uit de verwijzingsbeslissing zou op voldoende zekere wijze kunnen worden opgemaakt welke categorieën van personen het voorwerp uitmaken van het verschil in behandeling dat uit de in het geding zijnde bepaling zou voortvloeien, of in welk opzicht die bepaling een verschil in behandeling zou teweegbrengen dat discriminerend zou zijn.

Ten gronde

A.2. Volgens de Vlaamse Regering heeft de eerste prejudiciële vraag betrekking op een verschil in behandeling tussen, enerzijds, de categorie van personen ten aanzien van wie de beslissingstermijn in het kader van een administratief beroep tegen een krachtens het Meststoffendecreet opgelegde geldboete loopt vanaf de afgifte van het bezwaarschrift bij de post en, anderzijds, de categorie van personen ten aanzien van wie de termijn om een beslissing te nemen ingevolge een administratief beroep tegen een andere administratieve rechtshandeling loopt vanaf het ogenblik dat de administratieve beroepsinstantie daadwerkelijk kennis neemt van de inhoud van het bezwaarschrift. Volgens de Vlaamse Regering is er van discriminatie geen sprake.

A.3. De decreetgever inzake de bescherming van het leefmilieu beschikt over een ruime beoordelingsbevoegdheid, en er zou slechts sprake zijn van een schending van het gelijkheidsbeginsel indien er een kennelijk onredelijk verband zou zijn tussen de aangewende middelen en het beoogde doel, wat volgens haar niet het geval is.

A.4. De Vlaamse Regering verwijst naar de arresten nrs. 166/2005, 34/2006, 85/2007, 123/2007, 162/2007 en 178/2009 van het Hof, waarin werd geoordeeld dat het gelijkheidsbeginsel wordt geschonden indien een proceduretermijn voor een rechtzoekende aanvangt op het ogenblik van de verzending van een beslissing. De Vlaamse Regering benadrukt het verschil ten opzichte van de regeling die wordt ingevoerd door de in het geding zijnde bepaling, die zich niet richt op de rechtzoekende, en evenmin een beroepstermijn bepaalt. De termijn in de in het geding zijnde bepaling geldt ten aanzien van het bestuur, en moet dus vanuit het oogpunt van het bestuur worden beoordeeld.

A.5. De Vlaamse Regering ontkent dat op onevenredige wijze afbreuk gedaan zou worden aan de rechten van verdediging van het betrokken bestuur. Bovendien kunnen de krachtens het Meststoffendecreet opgelegde administratieve sancties en de daaruit voortvloeiende administratieve rechtshandelingen worden aangevochten bij rechtscolleges die aan alle eisen van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens voldoen.

De decreetgever heeft gebruik gemaakt van zijn ruime beoordelingsbevoegdheid inzake de bescherming van het leefmilieu, om te vermijden dat er voor de rechtzoekende rechtsonzekerheid zou kunnen bestaan over het tijdstip waarop de termijn voor de behandeling van het verzoek tot kwijtschelding of vermindering aanvangt en afloopt. Het gebruik van een in de tijd onzekere gebeurtenis als vertrekpunt van de beslissingstermijn, zoals bijvoorbeeld de ontvangst van het bezwaarschrift door de Mestbank, zou voor de rechtzoekende net onzekerheid doen ontstaan. Tot slot herinnert de Vlaamse Regering eraan dat de Mestbank over een termijn van zes maanden beschikt om een beslissing te nemen. Bovendien kan het bestuur zelf beslissen die termijn eenmalig te verlengen met een bijkomende periode van zes maanden.

A.6. Wat de tweede prejudiciële vraag betreft, vloeit het verschil in behandeling voort uit de onderscheiden bevoegdheid van, enerzijds, de federale wetgever, die bevoegd is met betrekking tot wat in de prejudiciële vraag « rijksbelastingen » wordt genoemd, en, anderzijds, de Vlaamse decreetgever. Volgens de Vlaamse Regering verantwoordt de autonomie van die onderscheiden wetgevers het verschil in behandeling. De tweede prejudiciële vraag dient dus ontkennend te worden beantwoord.

- B -

Ten aanzien van de in het geding zijnde bepaling

B.1. Het decreet van het Vlaamse Gewest van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen werd grotendeels opgeheven door het decreet van 22 december 2006 houdende de bescherming van water tegen de verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen. Om op de prejudiciële vragen te antwoorden, dient het Hof evenwel het eerstgenoemde decreet in aanmerking te nemen, zoals het van toepassing was voor de aanslagjaren 2003, 2004 en 2005.

B.2. De prejudiciële vragen hebben betrekking op artikel 27^{ter} van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen, zoals ingevoegd bij het decreet van 20 december 1995 tot wijziging van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen. Dat artikel regelt de termijnen voor zowel het indienen als het afhandelen van verzoeken tot kwijtschelding, vermindering of uitstel van betaling op basis van de artikelen 27 en 27^{bis} van het decreet van 23 januari 1991.

Die artikelen luiden :

« Art. 27. § 1. De ambtenaar daartoe aangewezen door de Vlaamse regering kan met de heffingsplichtige dadingen treffen, voor zover die niet leiden tot vrijstelling of vermindering van de heffingen.

§ 2. Hij beslist tevens over de gemotiveerde verzoeken om kwijtschelding of de vermindering van de administratieve geldboete die de heffingsplichtige per aangetekend schrijven tot hem richt.

§ 3. Hij beslist tevens over de gemotiveerde verzoeken tot uitstel van betaling die de heffingsplichtige per aangetekend schrijven tot hem richt.

Art. 27bis. De ambtenaren daartoe aangewezen door de Vlaamse regering beslissen over de gemotiveerde verzoeken om kwijtschelding, vermindering of uitstel van betaling van de in artikel 25, §§ 2, 3, 4, 5, 8, 9, 10, 11 en 12 bedoelde geldboeten die de betrokkene per aangetekende brief tot hen richt.

Art. 27ter. § 1. De in de artikelen 27 en 27bis bedoelde verzoeken dienen binnen vijftien kalenderdagen, te rekenen vanaf de datum van de afgifte ter post van de in artikel 25, § 6, bedoelde aangetekende brief, gericht aan de daartoe door de Vlaamse regering aangewezen ambtenaren.

§ 2. De door de Vlaamse regering aangewezen ambtenaren nemen een beslissing binnen zes maanden, te rekenen vanaf de datum van de afgifte ter post van het in § 1 bedoelde verzoek.

De beslissing van de bevoegde ambtenaren wordt bij aangetekende brief, met bericht van ontvangst, ter kennis gebracht van de indiener van het verzoekschrift.

Bij met redenen omkleed aangetekend schrijven, gericht aan de indiener van het verzoekschrift, kan de bevoegde ambtenaar de voormelde termijn eenmalig verlengen met een periode van zes maanden.

§ 3. Bij gebreke aan een beslissing door de bevoegde ambtenaren, binnen de in § 2 gestelde termijn, wordt het verzoekschrift geacht te zijn ingewilligd ».

Ten aanzien van de eerste prejudiciële vraag

B.3.1. De verwijzende rechter wenst van het Hof te vernemen of artikel 27ter, § 2, eerste lid, van het decreet van 23 januari 1991 de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet schendt in zoverre het bepaalt dat de beslissingstermijn begint te lopen op de datum van de afgifte ter post van de aangetekende brief houdende verzoek tot kwijtschelding, vermindering of uitstel van betaling van de administratieve geldboete.

B.3.2. Het Hof heeft reeds herhaalde malen geoordeeld dat een bepaling krachtens welke de termijn waarover een persoon beschikt om een jurisdictioneel (arresten nrs. 170/2003, 166/2005, 34/2006, 43/2006 en 48/2006) of een administratief beroep (arresten nrs. 85/2007, 123/2007, 162/2007, 178/2009 en 41/2017) in te stellen tegen een beslissing aanvangt op het ogenblik van de verzending van die beslissing, niet bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in zoverre het recht van verdediging van de geadresseerde op onevenredige wijze wordt beperkt doordat die termijn begint te lopen op een ogenblik dat de geadresseerde nog geen kennis kan hebben van de inhoud van de beslissing.

B.3.3. De in het geding zijnde bepaling dient evenwel te worden onderscheiden van de bepalingen waarover het Hof zich in voormelde arresten heeft uitgesproken. De termijn van zes maanden bepaald in artikel 27*ter*, § 2, eerste lid, van het decreet van 23 januari 1991 is geen beroepstermijn, maar een termijn waarover de beroepsinstantie beschikt om zich uit te spreken over de verzoeken ingediend op basis van de artikelen 27 en 27*bis* van het decreet.

Door van de heffingsplichtige te eisen dat hij zijn verzoek tot kwijtschelding, vermindering of uitstel van betaling indient via aangetekend schrijven, heeft de decreetgever een maatregel genomen die de heffingsplichtige in staat stelt om met zekerheid het aanvangspunt te berekenen van de termijn van zes maanden vermeld in artikel 27*ter*, § 2, eerste lid, van het decreet van 23 januari 1991. Hij maakt het echter mogelijk dat, op een ogenblik dat de bevoegde ambtenaar geen kennis kan hebben van het bezwaarschrift, een vervaltermijn begint te lopen waarbinnen die administratie moet beslissen om te vermijden dat het bezwaar of het verzoek tot kwijtschelding, vermindering of uitstel van betaling gegrond wordt geacht. Met toepassing van artikel 27*ter*, § 2, derde lid, van het decreet van 23 januari 1991 kan de bevoegde ambtenaar echter op eigen initiatief de termijn van zes maanden eenmalig bij met redenen omkleed aangetekend schrijven verlengen met een periode van zes maanden. Ook al kan het feit dat de datum van verzending van het verzoek tot kwijtschelding, vermindering of uitstel van betaling als aanvangspunt van de termijn wordt beschouwd, in werkelijkheid die termijn inkorten, toch wordt niet op onevenredige wijze afbreuk gedaan aan de mogelijkheden voor de administratie om het verzoek te beantwoorden, omdat die termijn voldoende lang blijft.

B.4. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Ten aanzien van de tweede prejudiciële vraag

B.5.1. Uit de motieven van de verwijzingsbeslissing blijkt dat het Hof wordt verzocht de bestaanbaarheid van de regel van het gegrond geacht bezwaar in geval van ontstentenis van een tijdige beslissing, vervat in artikel 27ter, § 3, van het decreet van 23 januari 1991, met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet te toetsen, in zoverre die regel enkel van toepassing is op de administratieve geldboeten inzake mestheffing, en niet op de administratieve boeten inzake rijksbelastingen.

Uit de motieven van de verwijzingsbeslissing kan worden afgeleid dat de verwijzing naar de administratieve boeten inzake rijksbelastingen betrekking heeft op de administratieve beroepsprocedure vermeld in artikel 366 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992, zoals van toepassing voor de rechter ten gronde.

B.5.2. Nu de prejudiciële vraag is gebaseerd op een vergelijking tussen de administratieve geldboeten inzake meststoffen en de administratieve geldboeten inzake rijksbelastingen, wordt het verschil in behandeling verklaard door de uitoefening, door de federale overheid en het Vlaamse Gewest, van hun respectieve bevoegdheid in een verschillende aangelegenheid. Onverminderd de mogelijke toepassing van het evenredigheidsbeginsel bij de bevoegdheidsuitoefening, zou de autonomie die de gemeenschappen en gewesten door of krachtens de Grondwet is toegekend, geen betekenis hebben indien een verschil in behandeling tussen adressaten van, enerzijds, federale regels en, anderzijds, gewestelijke regels als zodanig strijdig zou worden geacht met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

B.6. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 27ter, § 2, eerste lid, en § 3, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet.

Aldus gewezen in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 19 oktober 2017.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschaut

E. De Groot