

Rolnummer 3285
Arrest nr. 173/2005 van 30 november 2005

A R R E S T

In zake : het beroep tot vernietiging van de artikelen 16, 18 en 22 tot 41 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 16 april 2004 « houdende het Grootschalig Referentie Bestand (GRB) », ingesteld door de v.z.w. Federatie van Transporteurs door middel van Pipeline.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters A. Arts en M. Melchior, en de rechters M. Bossuyt, A. Alen, J.-P. Snappe, E. Derycke en J. Spreutels, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter A. Arts,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van het beroep en rechtspleging

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 4 januari 2005 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 5 januari 2005, heeft de v.z.w. Federatie van Transporteurs door middel van Pipeline, met zetel te 1040 Brussel, Guimardstraat 4, beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 16, 18 en 22 tot 41 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 16 april 2004 « houdende het Grootschalig Referentie Bestand (GRB) » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 5 juli 2004).

De Vlaamse Regering heeft een memorie ingediend, de verzoekende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de Vlaamse Regering heeft ook een memorie van wederantwoord ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 20 oktober 2005 :

- zijn verschenen :
- . Mr. T. Vermeir, advocaat bij de balie te Brussel, voor de verzoekende partij;
- . Mr. P. Van Orshoven, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Vlaamse Regering;
- hebben de rechters-verslaggevers A. Alen en J.-P. Snappe verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

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

II. In rechte

- A -

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

A.1. De verzoekende partij is een vereniging zonder winstoogmerk die onder meer tot doel heeft de belangen te behartigen van de aangesloten eigenaars en/of uitbaters van de leidingen van vervoer van eender welke producten, gelegen in België, waartoe zij stelling kan nemen en haar leden kan vertegenwoordigen bij de Belgische of Europese overheidsinstanties of bij elk ander privaatrechtelijk lichaam, alsook ten aanzien van de publieke opinie. Sedert haar oprichting heeft zij steeds haar maatschappelijk doel nagestreefd, onder meer door vertegenwoordiging en door rechtsprocedures bij de Raad van State. Haar leden zijn vennootschappen die in België een vervoersnet voor gas in de zin van de wet van 12 april 1965 exploiteren en waarvan de vervoersnetten 99 pct. van de totale lengte van alle in België geëxploiteerde vervoersnetten uitmaken. Op basis van de artikelen 22 en 23 van het bestreden decreet zijn die leden een aanmaakheffing en een bijhoudingsheffing verschuldigd voor de financiering van het « Grootschalig Referentie Bestand » (hierna : GRB), zodat zij rechtstreeks en ongunstig worden geraakt.

Het Hof dient de omvang van het beroep te bepalen aan de hand van de inhoud van het verzoekschrift.

A.2. De Vlaamse Regering stelt dat de verzoekende partij moet doen blijken van de ontvankelijkheidsvoorwaarden. In het bijzonder moet zij aantonen dat zij zowel in het verleden als in het heden het maatschappelijk doel nastreeft en dat zij door elk van de door haar aangevochten bepalingen rechtstreeks en ongunstig wordt geraakt. De Vlaamse Regering ziet aldus niet in hoe zij rechtstreeks en ongunstig wordt geraakt door artikel 16 van het aangevochten decreet.

Ten gronde

A.3. De verzoekende partij voert als enig middel de schending aan van de artikelen 10, 11, 170, § 2, en 172 van de Grondwet. Het middel omvat drie onderdelen.

Wat het eerste onderdeel van het middel betreft

A.4.1. In het eerste onderdeel klaagt de verzoekende partij aan dat de bestreden bepalingen aan netbeheerders een heffingsregeling opleggen die geen redelijke verhouding vertoont tussen de gebruikte middelen (de heffingen enkel ten laste van de netbeheerders) en het beoogde doel (de financiering van een GRB waarvan vooral de overheden en dus de gemeenschap in het algemeen gebruik zullen maken), zodat het gelijkheidsbeginsel is geschonden.

A.4.2. De aanmaakheffing en de bijhoudingsheffing zijn belastingen in de zin van artikel 170 van de Grondwet; zelfs wanneer zij als een verhaalbelasting worden gekwalificeerd, betreft het een eigenlijke belasting. Inzake belastingen geldt het gelijkheidsbeginsel op het vlak van het verschuldigde belastingbedrag, de aanslagvoet en de belastbare materie. Zowel de keuze van de feiten die de belasting doen ontstaan, als de keuze van de belastingplichtigen en de vrijstellingen, verminderingen of verhogingen van de belastingen moeten worden verantwoord.

In het GRB worden geen gegevens over de ondergrond opgenomen. Het doel van de heffingen is bijgevolg de medefinanciering van de aanmaak, de bijhouding, de installatie, het beheer en de coördinatie van het gebruik van het GRB dat gegevens bevat van verschillende « grootschalige » landschapsfenomenen, evenwel met uitsluiting van ondergrondse leidingen, in het bijzonder van nutsleidingen. Het GRB komt derhalve voornamelijk de overheid, en de samenleving in het algemeen, ten goede. De gebruikerstoepassingen van de nutssector en de overheid verschillen dermate van elkaar dat de gelijke bijdrage in de kosten niet verantwoord is.

Het aanvoeren van de « leidingregistratie en het netbeheer » als belang voor de netbeheerders overtuigt evenmin omdat de gasvervoerders geen interesse hebben voor de aangevoerde toepassingen. De verzoekende partij wijst overigens erop dat haar leden op basis van het koninklijk besluit van 11 maart 1966 inventarisatie- en archiveringsverplichtingen hebben voor hun liggingssystemen, verplichtingen waarin niet is voorzien voor de andere nutssectoren. De netbeheerders zullen bovendien ook zelf moeten instaan voor de door hen en hun aannemers veroorzaakte wijzigingen. De verzoekende partij verwijst in dat verband naar artikel 13 van het bestreden decreet met betrekking tot de bijhouding van het GRB, waardoor de netbeheerders van fysieke leidingnetten op eigen kosten instaan voor de opmeting van grootschalige geografische gegevens betreffende terreinmutaties waarvan zij zelf initiatiefnemer waren.

In geen geval is de sector vooraf akkoord gegaan met het principe en de omvang van de door de nutsbedrijven verschuldigde heffingen, zodat niet kan worden aangevoerd dat ook de verzoekende partij ermee zou hebben ingestemd. Zij heeft integendeel uitdrukkelijk ernstige bezwaren geuit tegen het decreet en het daarin voorgestelde financieringssysteem.

A.4.3. De nutssector is niet alleen geen vragende partij geweest voor het GRB, maar bovendien biedt het GRB voor hem geen enkele specifieke meerwaarde. Er is te dezen, naar analogie met de problematiek aangehaald in het arrest nr. 88/2004, sprake van een schending van het gelijkheidsbeginsel wanneer heffingen (gekwalificeerd als belastingen) onkosten of uitgaven moeten vergoeden die niet specifiek zijn voor de sector van de belastingplichtigen en geen of nauwelijks meerwaarde bieden voor de activiteiten van die belastingplichtigen.

De verzoekende partij wijst verder ook erop dat het nut van het GRB voor de gasvervoerondernemingen niet verschilt van het nut dat anderen, die niet heffingsplichtig zijn, zoals aannemers, aangelanden, bouwpromotoren, landmeters, notarissen, studiebureaus of verkavelaars, zouden kunnen halen uit het GRB. De bestreden bepalingen schenden bijgevolg de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet.

A.5. De Vlaamse Regering omschrijft de heffingen als verhaalbelastingen waarmee de kosten van bepaalde overheidsinspanningen, te dezen de helft van de aanmaak- en beheerskosten (artikel 24) alsmede de netto-bijhoudingskosten (artikel 29) van het GRB worden verhaald op wie bijzonder profijt ervan heeft. De specifieke heffingen worden in zes gelijke delen omgeslagen, namelijk één voor elk van de vijf detailnetten en één voor alle vervoersnetten samen. Het betreft derhalve een gecombineerde techniek van verhaal- en omslagbelasting.

Volgens de Vlaamse Regering voert de verzoekende partij ten onrechte aan dat de nutssector geen onmiddellijk voordeel zou halen uit de GRB-toepassingen. Zij wijst erop dat de parlementaire voorbereiding, het overleg met de netbeheerders en de daaruit voortvloeiende consensus geen twijfel erover laten bestaan dat de nutssector vragende partij was, ook al is er misschien geen mathematische identiteit tussen de bestreden heffingen en het voordeel dat de netbeheerders eruit halen. Noch het legaliteitsbeginsel noch het gelijkheidsbeginsel vereisen evenwel dat het bedrag van een belasting, in tegenstelling tot een retributie, strikt mathematisch beantwoordt aan het voordeel dat de betrokken belastingplichtige haalt uit de overheidsdienstverlening in het algemeen of, in het geval van een verhaalbelasting, uit een bepaalde dienst in het bijzonder, waarvan de kostprijs deels op hem wordt verhaald. Uit de rechtspraak van het Hof vloeit immers voort dat belastingen, anders dan retributies, naast een financieringsfunctie ook een herverdelingsfunctie kunnen hebben, waarbij het beginsel « belasting naar draagkracht » een rol mag spelen.

Te dezen kan er van een schending van het gelijkheidsbeginsel slechts sprake zijn indien de betwiste ongelijke behandeling kennelijk onredelijk is, zodat geen enkele naar redelijkheid beslissende overheid een dergelijke appreciatie zou kunnen uitbrengen. Bij het beoordelen van de vraag of de decreetgever zijn beoordelingsbevoegdheid al dan niet te buiten is gegaan, dient rekening te worden gehouden met het feit dat de fiscale wet noodzakelijkerwijze generaliserend is en rekening dient te houden met de moeilijkheden die gepaard gaan met de berekening van een belasting.

Er is volgens de Vlaamse Regering niet aangetoond dat het forfaitair verhalen van de helft van de kosten en de forfaitaire omslag die wordt doorgevoerd, kennelijk onredelijk zouden zijn, *a fortiori* nu het verhalen van die kosten en de omslag van de verhaalbelasting niet strikt evenredig met het nut van die kosten voor de betrokkenen dienen te gebeuren. Dat dit niet kennelijk onredelijk is blijkt overigens uit de consensus die bij de totstandkoming van de bestreden bepalingen uit het overleg met alle betrokkenen - de nutssector, met inbegrip van de vervoersector, doch met uitzondering van de verzoekende partij - is gegroeid, en uit het overeenkomstige stilzwijgen van alle andere betrokkenen dan de verzoekende partij, die niet kan ontkennen dat ook de vervoersnetten voordeel halen uit het GRB. Zij kan niet beweren dat zij geen behoefte heeft aan precieze en juiste gegevens, ook met betrekking tot « grootschalige fenomenen », waarvan de gedetailleerde cartografische verwerking de kostprijs van het GRB verhoogt. Het GRB is overigens niet gekoppeld aan het eigenbelang van elk der nutssectoren; het tracht de bestaande niet-gecoördineerde, geïsoleerde inkaartbrenging te verhelpen van elk detailnet afzonderlijk, waarbij meervoudige opmetingen legio waren.

Wat het tweede onderdeel van het middel betreft

A.6. In het tweede onderdeel klaagt de verzoekende partij aan dat de verdeling van de heffingen tussen de distributienetten en de vervoersnetten, voor respectievelijk maximaal 5/6 en 1/6, geen rekening houdt met het feit dat de meeste distributienetten worden uitgebaat door intercommunales of in het kader van een intergemeentelijke samenwerking. Op grond van artikel 26 van de wet van 22 december 1986 betreffende de intercommunales zijn deze evenwel vrijgesteld van die heffingen. Ten gevolge van de ongrondwettigheid van de heffingsregeling ten laste van die categorie van distributienetbeheerders, zullen de heffingen worden verdeeld over de weinige netbeheerders die een dergelijke vorm niet hebben aangenomen. Daardoor bestaat een zeer ernstig risico dat de gasvervoerondernemingen veel meer moeten bijdragen tot de financiering van het GRB. Door geen rekening te houden met het grote aantal vrijstellingen zal de beperking van het aantal heffingsplichtigen, die op grond van de rechtspraak van het Arbitragehof met betrekking tot artikel 26 van de voormelde wet van 22 december 1986 grondwettig moet worden geacht, de onredelijke verhouding tussen het doel en het middel enkel groter maken, zodat de bestreden bepalingen, vermits ze artikel 170, § 2, van de Grondwet schenden, de overige in het middel vermelde grondwetsbepalingen schenden. Door de voormelde

vrijstellingen wordt het basisbedrag van de heffing verdeeld tussen de niet-vrijgestelde beheerders van distributienetten en de beheerders van vervoersnetten, zodat de vooropgestelde verdeling van 5/6 voor de distributienetten en 1/6 voor de vervoersnetten niet zal kunnen worden behouden.

De verzoekende partij wijst ook erop dat artikel 26 van de wet van 22 december 1986 slechts ongrondwettig werd geacht in zoverre die bepaling intercommunales vrijstelde van een belasting of heffing die de gemeenten, zoals elke andere natuurlijke of rechtspersoon, dienden te betalen. Het aandeel van de gemeenten in het GRB-project wordt gedragen door het Vlaamse Gewest, terwijl zij, in zoverre zij beheerder zijn van een lokale rioleringsinfrastructuur op grond van artikel 21, 1°, j), van het decreet, expliciet vrijgesteld zijn als netbeheerder. In de praktijk valt geen enkele gemeente onder het toepassingsgebied van artikel 21, 1°, van het bestreden decreet, en het is ook nooit de bedoeling geweest de gemeenten te onderwerpen aan de bestreden heffingen.

A.7. De Vlaamse Regering erkent dat uit artikel 26 van de wet van 22 december 1986 op het eerste gezicht zou kunnen worden afgeleid dat de intercommunales niet alleen worden vrijgesteld van federale en lokale belastingen maar ook van gemeenschaps- en gewestbelastingen, met inbegrip van de bestreden aanmaak- en bijhoudingsheffingen. De gemeenten zijn evenwel niet vrijgesteld van die heffingen, zodat de intercommunales dat evenmin zijn. In zoverre artikel 26 van de wet van 22 december 1986 tot gevolg zou hebben dat de intercommunale verenigingen vrijgesteld worden van de bestreden heffingen, zou een niet verantwoorde en dus discriminatoire ongelijke behandeling in het leven worden geroepen en zou die bepaling niet mogen worden toegepast. Het is derhalve onjuist dat uitsluitend de netbeheerders die geen intercommunale zijn, de aanmaak- en bijhoudingsheffingen moeten betalen.

Als beheerder van gemeentelijke rioleringen zijn de gemeenten niet vrijgesteld van een bijdrage tot het GRB. Die bijdrage - door deelname aan het « Geografisch Informatie Systeem (GIS-Vlaanderen) » - wordt gedekt via de globale overheidsinbreng van de helft van de kostprijs. Voor de overige « disciplines », waarvoor zij niet zijn « vrijgesteld », zijn de gemeenten, zoals andere overheden, aan de heffingsplicht onderworpen.

Wat het derde onderdeel van het middel betreft

A.8. In het derde onderdeel wijst de verzoekende partij op het verschil in behandeling tussen beheerders van vervoersnetten, die onderworpen zijn aan de heffingsregeling, en alle andere gebruikers van het GRB, die geen heffingsplichtigen zijn en die slechts een « redelijke vergoeding » zullen moeten betalen voor het gebruik van het GRB, waarvan de informatie immers te beschouwen is als een bestuursdocument, terwijl beide categorieën in wezen gelijk zijn aangezien de beheerders van vervoersnetten, net als die andere gebruikers, ook geen rechtstreeks en onmiddellijk gebruik kunnen maken van het GRB.

Hoewel de hoogte van de retributies die door derden zullen moeten worden betaald, zal worden geregeld in een uitvoeringsbesluit, leidt het door het decreet in het leven geroepen verschil in behandeling *ipso jure* tot een schending van het gelijkheidsbeginsel.

A.9. Volgens de Vlaamse Regering zijn de vergeleken categorieën niet vergelijkbaar, minstens is het verschil tussen de vergeleken categorieën van die aard dat hun ongelijke behandeling verantwoord is.

Het derde onderdeel is overigens ongegrond omdat de grief niet door de bestreden bepalingen wordt veroorzaakt maar eventueel door het uitvoeringsbesluit van de Vlaamse Regering waarin het bedrag van de bedoelde vergoeding zal worden vastgesteld.

Ten slotte is ook het beroep op de openbaarheid van bestuur in artikel 32 van de Grondwet niet pertinent. Die bepaling waarborgt de laagdrempelige en goedkope toegang tot bestuursdocumenten die betrekking hebben op de rechtzoekende; zij geldt evenwel niet voor de toegang tot en het gebruik van het GRB, *a fortiori* niet voor commerciële oogmerken, zodat de toegang tot en het gebruik van het GRB aan een kostendekkende retributie zouden kunnen worden onderworpen. De aard van de documenten, waarvan het verkrijgen van een exemplaar aan een retributie kan worden onderworpen, is dermate verschillend dat de omvang van de beide soorten van retributie om die reden kan verschillen.

- B -

B.1. Het beroep tot vernietiging is gericht tegen de artikelen 16, 18 en 22 tot 41 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 16 april 2004 « houdende het Grootchalig Referentie Bestand (GRB) ».

Artikel 16 van het decreet bepaalt de wijze waarop toegang wordt verleend tot het GRB :

« De Vlaamse regering bepaalt, op voorstel van de stuurgroep GIS-Vlaanderen en na het advies te hebben ingewonnen van de GRB-raad, de wijze waarop toegang wordt verleend tot het GRB en de voorwaarden die gelden voor het gebruik van de erin opgenomen grootschalige referentiegegevens.

De deelnemers aan GIS-Vlaanderen en de netbeheerders van fysieke leidingnetten krijgen in ieder geval een kosteloze toegang tot het GRB en de erin opgenomen grootschalige geografische referentiegegevens ».

Artikel 18 van het decreet regelt op algemene wijze de financiering van de aanmaak, de bijhouding en het beheer van het GRB :

« De aanmaak, de bijhouding en het beheer van het GRB worden gefinancierd door :

1° een jaarlijkse dotatie van het Vlaamse Gewest aan de Vlaamse Landmaatschappij ten behoeve van het OC [het Ondersteunend Centrum GIS-Vlaanderen];

2° de opbrengst van de vergoedingen bedoeld in afdeling II van dit hoofdstuk die krachtens artikel 20 toekomen aan het Vlaamse Gewest;

3° de opbrengst van de heffingen bedoeld in afdeling III van dit hoofdstuk.

De in 2° en 3° van het vorige lid vermelde opbrengsten worden integraal toegewezen aan de Vlaamse Landmaatschappij en door haar uitsluitend aangewend voor deze financiering ».

De verzoekende partij richt haar beroep verder tegen alle bepalingen (de artikelen 22 tot 41) van afdeling 3 van hoofdstuk VII (« Financiering ») van het decreet, die betrekking heeft op de heffingen die worden ingevoerd ter financiering van de aanmaak, de bijhouding en het beheer van het GRB.

Artikel 22 regelt het beginsel van de recuperatie van, enerzijds (paragraaf 1), de helft van de kosten voor de aanmaak van het GRB door het opleggen van een eenmalige

aanmaakheffing (geconcretiseerd in de artikelen 24 tot 28) en van, anderzijds (paragraaf 2), de bijhoudingskosten door het opleggen van een jaarlijkse bijhoudingsheffing (geconcretiseerd in de artikelen 29 en 30). Artikel 23 bepaalt op algemene wijze dat de heffingen verschuldigd zijn door de personen die op 31 december van het heffingsjaar, netbeheerder zijn van het betrokken vervoers- of detailnet.

Artikel 24 bepaalt wat dient te worden begrepen onder verhaalbare aanmaakkosten voor een project in het kader van het GRB. Artikel 25 stelt het basisbedrag van de aanmaakheffing vast, terwijl de artikelen 26 en 27 de berekeningswijze van de aanmaakheffing voor de detailnetten vaststellen, en artikel 28 de berekeningswijze van de aanmaakheffing voor de vervoersnetten regelt.

Op soortgelijke wijze omschrijft artikel 29 het basisbedrag van de bijhoudingsheffing en bepaalt artikel 30 de berekeningswijze van de jaarlijkse bijhoudingsheffing voor de detailnetten (paragrafen 1 en 2) en voor de vervoersnetten (paragraaf 3).

De artikelen 31 tot en met 41, die onderafdeling 3 vormen, betreffen de vestiging en de invordering van de aanmaak- en bijhoudingsheffingen en de dwangmiddelen die daarbij kunnen worden aangewend.

Ten aanzien van de ontvankelijkheid en de omvang van het beroep

B.2. De Vlaamse Regering betwist de ontvankelijkheid van het beroep tot vernietiging. Zij verwijst daarbij naar de voorwaarden die in de rechtspraak van het Hof worden gesteld opdat het beroep van een vereniging zonder winstoogmerk ontvankelijk is. De Vlaamse Regering is verder van oordeel dat de verzoekende partij niet aantoonst dat zij door elk van de aangevochten bepalingen rechtstreeks en ongunstig wordt geraakt.

B.3. Wanneer een vereniging zonder winstoogmerk zich op een collectief belang beroept, is vereist dat haar maatschappelijk doel van bijzondere aard is en, derhalve, onderscheiden van het algemeen belang; dat het collectief belang niet tot de individuele belangen van haar leden is beperkt; dat het maatschappelijk doel door de bestreden norm kan worden geraakt; dat ten slotte niet blijkt dat dit maatschappelijk doel niet of niet meer werkelijk wordt nagestreefd.

B.4.1. De verzoekende partij is een vereniging zonder winstoogmerk die onder meer tot doel heeft de belangen te behartigen van de aangesloten eigenaars en/of uitbaters van de leidingen van vervoer van eender welke producten, gelegen in België. Daartoe kan zij stelling nemen en haar leden vertegenwoordigen bij de Belgische of Europese overheidsinstanties of bij elk ander privaatrechtelijk lichaam, alsook ten aanzien van de publieke opinie. Uit de door haar voorgelegde stukken blijkt dat zij dat maatschappelijk doel sedert haar oprichting heeft nagestreefd en als representatieve organisatie ook is gehoord in het kader van de totstandkoming van het bestreden decreet. Zij voldoet derhalve aan de voorwaarden om als vereniging zonder winstoogmerk een ontvankelijk beroep tot vernietiging in te stellen.

B.4.2. De verzoekende partij toont evenwel niet aan dat haar maatschappelijk doel kan worden geraakt door alle bepalingen die zij aanvecht. Zij heeft slechts belang bij de bepalingen die de bestreden heffingen ten laste van de netbeheerders van een vervoersnet invoeren en de modaliteiten ervan bepalen. Zij kan op basis van haar maatschappelijk doel niet optreden voor de netbeheerders van de detailnetten, en kan derhalve geen belang laten gelden bij de vernietiging van de bepalingen die de bijdrage regelen van de netbeheerders van de detailnetten in de financiering van het GRB en de modaliteiten ervan.

De verzoekende partij ontwikkelt bovendien uitsluitend middelen die gericht zijn tegen het beginsel van de onderwerping van de vervoersnetten aan de aanmaakheffing en de bijhoudingsheffing, zodat zij geen belang heeft bij de vernietiging van de bepalingen die het gebruik van het GRB regelen (artikel 16) en het beginsel van een aanmaak- en bijhoudingsheffing vaststellen (artikel 22), noch bij de vernietiging van de algemene bepalingen betreffende de vestiging en de invordering van de aanmaak- en bijhoudingsheffingen (artikelen 31 tot 41), waartegen zij evenmin afzonderlijke middelen aanvoert.

B.4.3. Het beroep dat is ingesteld door de v.z.w. Federatie van Transporteurs door middel van Pipeline is derhalve slechts ontvankelijk in zoverre het is gericht tegen de artikelen 18, 23, 28, 29 en 30, § 3, van het decreet van 16 april 2004.

Ten gronde

B.5. De verzoekende partij voert als enig middel de schending aan van de artikelen 10, 11, 170, § 2, en 172 van de Grondwet.

In het eerste onderdeel van het enige middel voert zij aan dat het gelijkheidsbeginsel zou zijn geschonden, doordat de bestreden bepalingen als een belasting te beschouwen heffingen opleggen aan de netbeheerders van vervoersnetten waarbij er geen redelijke verhouding zou bestaan tussen de aangewende middelen, namelijk de heffingen die enkel aan de netbeheerders worden opgelegd, en het beoogde doel, namelijk de financiering van het GRB waarvan vooral de overheden, en dus de gemeenschap in het algemeen, gebruik zullen maken.

B.6.1. De bestreden bepalingen regelen de bijdrage, via een aanmaakheffing en een bijhoudingsheffing, van de netbeheerders van vervoersnetten in de financiering van het GRB.

B.6.2. De opzet van het GRB werd als volgt toegelicht in de memorie van toelichting van het decreet :

« GRB staat voor het Grootchalig Referentie Bestand, een databanksysteem met grootschalige referentiegegevens over het grondgebied van het Vlaamse Gewest. Het GRB wil een gemeenschappelijke, geografische basis vormen waarop alle gebruikers hun eigen gegevens kunnen enten. Dat enten kan zowel geografisch zijn, waarbij GRB-gegevens in een kaartvoorstelling worden gebruikt, als thematisch zijn, waarbij de respectievelijke tabellen en databanken van gebruikers de grootschalige referentiegegevens verrijken en aanvullen.

De referentie inhoud van het GRB bevat enkel geografische en kenmerkende informatie van gebouwen, kunstwerken, percelen, de weg en haar inrichting, de waterlopen en waterpartijen en de spoorbanen. Het aantal opgenomen elementen werd bewust beperkt tot goed definieerbare, conventioneel aanvaarde referentiegegevens omwille van de kostprijs voor aanmaak van het bestand enerzijds en van het engagement tot bijhouding anderzijds.

GRB situeert zich cartografisch op een schaalniveau tussen bouwtekeningen op zeer grote schaal (1/100) en de topografische kaart 1/5.000. Specifieke databanken van de GRB-gebruikers, zoals een kadastrale legger, een vergunningenregister, een leidingenbestand, zullen geen integraal deel van GRB uitmaken; ze kunnen door de gebruikers wel bovenop de gestandaardiseerde grootschalige gegevens geënt worden » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2003-2004, nr. 2051/1, p. 4).

Daarbij werd verwezen naar het decreet van 17 juli 2000 « houdende het Geografisch Informatie Systeem Vlaanderen », waarin de uitbouw van het GRB werd vooropgesteld als een als operationeel geografisch informatiesysteem uit te bouwen grootschalig topografisch referentiekader voor Vlaanderen, waaraan andere gegevensbanken kunnen worden gekoppeld :

« Het decreet GRB [...] moet de overheidspartners een focus bieden waarnaar zij de eigen informatiesystemen dienen te ontwikkelen. Voor de nutssector is dit decreet GRB het instrument waar enerzijds de medefinanciering, *in casu* via een heffingsregeling, wordt geregeld en waar anderzijds hun waarborgen en de randvoorwaarden voor een gepast gebruik worden vastgesteld » (*ibid.*, p. 3).

B.6.3. Het nut van het GRB voor de nutssector werd als volgt verwoord :

« De belangrijkste GRB toepassingen van de nutssector zijn leidingregistratie en netbeheer. In beide gevallen gaat het om technische toepassingen waar een *lokaal grafisch bestand* (de ' basiskaart ') in tekenkamers worden gebruikt. Gelet op deze grafische accenten is de databankbenadering bij GRB geen directe eis van de nutswereld.

Deze interesse en vraag naar een gemeenschappelijke basiskaart van de nutssector is echter toegespitst op :

- plaatsen waar veranderingen gebeuren (verkavelingen, nieuwe wegen, herinrichtingen) en waar zij bijgevolg terreinactiviteiten organiseren en kabels leggen;
- plaatsen waar hun kabels zijn gelegd;
- gemeenten waar er nog geen grootschalige kaarten bestaan. Waar wel grootschalige basiskaarten beschikbaar zijn, werden deze reeds gebruikt voor de leidingregistratie en is er geen dringende nood tot herintekening. Er worden wel enige inspanningen geleverd om deze kaarten niet onherroepelijk te laten verouderen;
- de openbare weg en aangelanden omdat daar precies de distributienetten in dezelfde sleuven opereren. Het binnengebied wordt enkel opgezocht voor transportbedrijven om redenen van veiligheid en werkbaarheid (gas- en drinkwatertransport). Omdat in GRB het binnengebied minder gedetailleerd is, GRB bevat er enkel percelen, gebouwen en waterlopen, verwachten zij dat daar vaak toch een afzonderlijke, bijkomende terrestrische opmeting nodig zal zijn;
- deze laatste eis tot afzonderlijke meting blijft *a fortiori* bestaan indien de bestaande codes en conventies van de diverse regelgevingen niet op GRB worden afgestemd.

In tweede orde blijkt ook de uniformisering en beschikbaarheid van *het adresgegeven* belangrijk. Via het adres kan een lokale huisaansluiting met een abonnee in verband worden gebracht, bijvoorbeeld voor het sturen van interventies. Uiteraard worden bovenop het adresgegeven een groot aantal administratieve toepassingen geënt » (*ibid.*, p. 5).

B.6.4. Het decreet voorziet in een cofinanciering door het Vlaamse Gewest en de nutssector, die slaat op de volledige kosten voor de aanmaak van het GRB en op de netto-bijhoudingskosten van het operationele GRB-deel. Daarbij werd uitgegaan van de volgende overwegingen :

« De gebruikerstoepassingen van de nutssector en de overheid (zie hoger) verschillen niet fundamenteel van elkaar. De overheid rekent echter op een multifunctioneel gebruik terwijl de nutssector vooral haar beproefde applicaties vooropstelt. Mede daarom vraagt de overheid om systematische en gebiedsdekkende gegevens van zowel het openbaar als particulier domein en verkiest zij de polyvalentie van de databankbenadering. Bovendien wenst het Vlaamse Gewest onverdeelde eigendomsrechten op deze gegevens te behouden. Een gelijke bijdrage in de kosten voor de aanmaak van GRB is billijk en weerspiegelt de gebruikswaarde.

Waar de 50/50 verdeling voor de aanmaak duidelijk is gebaseerd op de verwachte gelijke gebruikswaarde, treden er bij de bijhouding twee bijkomende bedenkingen naar voor. Enerzijds is de nutssector bijzonder geïnteresseerd in terreinmutaties waar zij zelf belangrijke interventies moet uitvoeren (o.m. verkavelingen), anderzijds zijn de vele kleine en geïsoleerde mutaties die verspreid optreden voor haar veel minder kritisch. Immers een in het leidingregistratiesysteem ingebrachte distributiekabel wordt niet verlegd door de bouw van een extra huis in de straat, een lokale schets van de aansluiting volstaat in hun systeem.

Omdat bij de bijhouding de eenheidsprijzen voor de terreinopmetingen van een mutatie veel hoger liggen dan bij opmetingen voor de GRB aanmaak, dient men zeer kritisch om te gaan met de gewenste dringendheid van de bijwerkingen. De (lokale) overheid is hier veel meer vragende partij om de bestanden gebiedsdekkend homogeen en actueel te houden.

Deze beschouwingen doen het evenwicht tussen overheid en nutssector niet significant in een bepaalde richting omslaan en daarom werd aanvaard om voor de niet-alloceerbare bijhoudingskosten eenzelfde kostenverdeling als voor aanmaak toe te passen.

Een kostenverdeelsleutel wordt voorgesteld rond de volgende principes :

- overheid en nutssector leveren ieder een gelijke bijdrage. Het aandeel van de overheid wordt volledig door het Vlaamse Gewest gedragen. Deze gelijke verdeling beantwoordt aan een gelijkaardig gebruiksvoordeel dat beide sectoren uit het GRB kunnen verwerven;

- binnen de nutssector worden de partners geïdentificeerd op basis van licentiehouderschap en respectievelijke discipline. Hierbij worden twee soorten fysische

netten onderscheiden : het detailnet, gekoppeld aan de distributie-infrastructuur en het vervoersnet, gebruikt voor transportdoeleinden. De onderlinge kostenverdeelsleutel kent drie principes :

1° er zijn nu vijf disciplines die een detailnet exploiteren : drinkwaterleiding, aardgasleiding, radio- en TV-signalen, telefoniekabel en elektriciteit. Ieder detailnet draagt in gelijke mate bij;

2° alle vervoersnetten samen vertegenwoordigen een aandeel van het totaal, vergelijkbaar aan het aandeel van één gemiddeld detailnet. Onder de vervoerders wordt dit aandeel onderling verdeeld pro rato van de fysische lengte van de respectievelijke netten;

3° wanneer twee of meer detailnetten elk een wederzijds exclusief deel van een bepaald gebied beslaan, wordt hun onderling aandeel vastgesteld pro rato van de geïnstalleerde verbruikstellers of verbruiksmeters.

De Vlaamse overheid prefinanciert de aanmaak van het GRB en maakt een projectgewijze afrekening naar de nutssector toe » (*ibid.*, pp. 7-8).

B.6.5. De in het geding zijnde aanmaak- en bijhoudingsheffingen ten laste van de netbeheerders van de vervoersnetten zijn verhaalbelastingen die worden geheven om een uitgave in het algemeen belang, namelijk de financiering van de aanmaak en het bijhouden van het GRB, te kunnen bekostigen.

Ofschoon een dergelijke uitgave van algemeen belang aan een groot aantal personen, of zelfs aan allen binnen de gemeenschap ten goede kan komen, is het kenmerkend voor een verhaalbelasting dat zij, ter financiering van de kosten waarvoor zij wordt gevestigd, ten laste wordt gelegd van diegenen waarvan de belastingheffende overheid aanneemt dat zij het meeste voordeel eruit kunnen halen, ongeacht of de belastingplichtigen al dan niet gebruik maken van de dienst die ermee wordt bekostigd. De belastingplichtigen hebben overigens niet de mogelijkheid om aldus aan de belasting te ontsnappen.

Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie zou worden geschonden indien het vermoeden dat ten grondslag ligt aan de belastingheffing, steunt op criteria die kennelijk onredelijk zijn, rekening houdend met het doel en de gevolgen van de maatregel.

B.6.6. In zoverre de verzoekende partij aanvoert dat het onmiddellijke nut voor de exploitanten van vervoersnetten niet significant is, houdt zij slechts rekening met haar eigen concrete verwachtingen bij het karteren van de projectzones, namelijk dat - al dan niet uitsluitend voor haar - nuttige gegevens in kaart worden gebracht. Het GRB wil evenwel een

gemeenschappelijke, geografische gegevensbasis vormen waarop alle gebruikers hun eigen gegevens kunnen enten, zowel grafisch als thematisch, zodat het GRB als gegevensdatabank van gestandaardiseerde grootschalige gegevens dienstig is en derhalve de nutssector ten goede komt in de mate als aangegeven in B.6.3. Zowel de overheid als de nutssector hebben immers nood aan een gedetailleerd, volledig, uniform en modern plan voor multifunctioneel gebruik. Het GRB biedt een solide en stabiele basis voor uitwisseling van gegevens tussen besturen en de nutssector en vermijdt dat iedere partner elk voor zich de investeringen en de inspanningen moet leveren om over eenzelfde basisbestand te beschikken (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2003-2004, nr. 2051/2, p. 4).

B.6.7. Bij het vestigen van een belasting beschikt de belastingheffende overheid - te dezen de decreetgever - over een ruime beoordelingsbevoegdheid. Het Hof kan ter zake zijn beoordeling niet in de plaats stellen van die van de bevoegde decreetgever. Het Hof kan evenwel het decretaal optreden ongrondwettig achten indien het verschil in behandeling kennelijk onredelijke gevolgen heeft.

B.6.8. Het hiervoor beschreven voordeel dat alle gebruikers in de nutssector hebben bij de totstandkoming van het GRB biedt een voldoende grondslag om de netbeheerders van de vervoersnetten eveneens als heffingsplichtigen van de aanmaak- en bijhoudingsheffingen aan te wijzen.

De gelijke verdeling van de kosten tussen de overheid en de nutssector toont aan dat de decreetgever inziet dat het initiatief ook de gemeenschap in haar geheel ten goede komt en daarom ook in belangrijke mate met de algemene middelen, namelijk die uit de begroting van het Vlaamse Gewest, dient te worden gefinancierd. Het uitgangspunt van de verdeling van de kosten door middel van de heffingen ten laste van de nutssector, zoals uiteengezet in B.6.4, namelijk vijf zesden voor de netbeheerders van de detailnetten en één zesde voor de netbeheerders van de vervoersnetten, is niet onredelijk, zelfs indien rekening wordt gehouden met de wijzigingen die deze verhouding kan ondergaan op grond van de concrete aanwezigheid van netbeheerders van fysieke leidingnetten in elk van de 352 projectzones die dienen te worden gekarteerd.

De maatregel is derhalve niet kennelijk onevenredig met de door de decreetgever nagestreefde doelstelling, rekening houdend met de motieven die ten grondslag liggen aan de financieringsregeling en de verdeling van de kosten onder de overheid en de netbeheerders, enerzijds, en onder de verschillende categorieën van netbeheerders, anderzijds.

B.6.9. Het eerste onderdeel van het middel kan niet worden aangenomen.

B.7. In het tweede onderdeel van het middel voert de verzoekende partij de schending aan van de artikelen 10, 11, 170, § 2, en 172 van de Grondwet, doordat de verdeling van de heffingen tussen de netbeheerders van de detailnetten en van de vervoersnetten, geen rekening houdt met de vrijstelling van de bestreden heffingen waarop de intercommunales recht hebben op grond van artikel 26 van de wet van 22 december 1986 betreffende de intercommunales, zodat bij de omslag van de heffingen over de overige netbeheerders, de netbeheerders van de vervoersnetten, door de omvang van het bedrag van de heffingen die uit die omslag voortvloeit, onevenredig veel zullen dienen bij te dragen in de financiering van het GRB.

B.8.1. Artikel 26 van de wet van 22 december 1986 betreffende de intercommunales luidt :

« Onverminderd de bestaande wetsbepalingen zijn de intercommunales vrijgesteld van alle belastingen van de Staat, evenals van alle belastingen ingevoerd door de provincies, de gemeenten of enig andere publiekrechtelijke persoon ».

B.8.2. Uit artikel 21 van het decreet van 16 april 2004 vloeit voort dat de gemeenten, behoudens in zoverre zij optreden als beheerder van de lokale rioleringsinfrastructuur (artikel 21, 1°, *littera j*)), worden beschouwd als heffingsplichtige netbeheerders van detail- en vervoersnetten.

In het arrest nr. 14/2004 van 21 januari 2004 heeft het Hof geoordeeld dat de fiscale vrijstelling waarop een intercommunale zich beroept op grond van het voormelde artikel 26 van de wet van 22 december 1986, het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie schendt wanneer gemeenten, zoals andere publiekrechtelijke rechtspersonen, wel onderworpen zijn aan de belasting waarvoor de intercommunale zich beroept op de voormelde algemene vrijstelling. Rekening houdend met de doelstelling die ten grondslag ligt aan artikel 26 van de wet van 22 december 1986, namelijk de intercommunales vrijstellen van belastingen waaraan de gemeenten niet zijn onderworpen, dient te dezen eveneens ervan te worden uitgegaan dat

een mogelijke vrijstelling van de intercommunales als netbeheerders op grond van het voormelde artikel 26 van de wet van 22 december 1986, bij ontstentenis van vrijstelling van de gemeenten op basis van het bestreden decreet van 16 april 2004 en van een bijzondere motivering in de parlementaire voorbereiding van dat decreet waarop een dergelijke vrijstelling zou kunnen zijn gebaseerd, niet bestaanbaar is met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

B.8.3. Rekening houdend met de interpretatie van artikel 26 van de wet van 22 december 1986 vermeld in B.8.2, kan het tweede onderdeel van het middel niet worden aangenomen.

B.9. In het derde onderdeel van het middel voert de verzoekende partij de schending aan van de artikelen 10, 11, 170, § 2, en 172 van de Grondwet, doordat de netbeheerders van vervoersnetten onderworpen zijn aan de heffingsregeling en de overige gebruikers van het GRB slechts een redelijke vergoeding zullen moeten betalen voor het gebruik ervan, terwijl noch de netbeheerders noch de overige gebruikers rechtstreeks en onmiddellijk gebruik kunnen maken van het GRB.

B.10. Tussen beide categorieën van personen, namelijk de netbeheerders van vervoersnetten en de overige gebruikers van het GRB, bestaat een objectief verschil dat bovendien, in het licht van de nagestreefde doelstelling, pertinent is. De netbeheerders van vervoersnetten zijn immers te vatten in één categorie van gebruikers van het GRB die een hoofdzakelijk collectief en bovenlokaal belang hebben bij de totstandkoming van het GRB, zoals omschreven in B.6.2 en B.6.3, terwijl het belang van de overige gebruikers hoofdzakelijk individueel en lokaal is. Dat objectief en pertinent onderscheid rechtvaardigt het verschil in behandeling tussen de beide categorieën van personen.

Het is in dat perspectief bovendien niet onredelijk de ene categorie van personen, namelijk de netbeheerders, te onderwerpen aan een structurele bijdrage in de financiering van de aanmaak, het bijhouden en het beheer van het GRB, door een heffingsregeling, en de overige gebruikers te onderwerpen aan een occasionele bijdrage, die rechtstreeks verband houdt met de aflevering van de door hen gewenste informatie.

B.11. Het derde onderdeel van het middel kan niet worden aangenomen.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt het beroep.

Aldus uitgesproken in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 30 november 2005.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts