

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 154.689 van 9 februari 2006
in de zaak A. 69.931/XII-2947.**

In zake : de NV ITT PROMEDIA, thans PROMEDIA COMM.V,
die woonplaats kiest bij
advocaten I. Van Bael, P. L'Ecluse, P. Faes en C. Longeval,
kantoor houdende te Brussel,
Louizalaan 165

tegen :

de PROVINCIE VLAAMS-BRABANT,
die woonplaats kiest bij
advocaat H. Dubois,
kantoor houdende te Antwerpen,
Elisabethlaan 73

tussenkommende partij :

de NV BELGACOM DIRECTORY SERVICES,
met zetel te Brussel,
Zweefvliegtuigstraat 6.

DE RAAD VAN STATE, XIIe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat de NV ITT Promedia, thans Promedia Comm.V, op 18 juli 1996 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van de beslissing van 19 december 1995 van de provincieraad van Vlaams-Brabant tot vestiging voor het jaar 1996 van een provinciale belasting op de voor de bestemming kosteloze verspreiding van telefoongidsen die geheel of minimaal voor 25 % bestaan uit commerciële aankondigingen;

Gezien het verzoekschrift tot tussenkomst van 25 maart 1997;

Gelet op de beschikking van 14 april 1997 die de tussenkomst van de NV Belgacom Directory Services toelaat;

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgesteld door adjunct-auditeur P. De Somere;

Gelet op de beschikking van 5 juli 2000 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 memorie van de verwerende partij;

Gelet op de beschikking van 23 februari 2005 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 26 april 2005;

Gehoord het verslag van staatsraad J. Lust;

Gehoord de opmerkingen van advocaat P. Faes, die verschijnt voor verzoekster, en van advocaat L. Verlinden, die loco advocaat H. Dubois verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van auditeur P. De Somere;

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

1. Overwegende dat de provincieraad van de provincie Vlaams-Brabant op 19 december 1995 beslist voor het dienstjaar 1996 een belasting in te stellen op de voor de bestemming kosteloze verspreiding van telefoongidsen die geheel of minimaal voor 25 % uit commerciële aankondigingen bestaat; dat de belasting verschuldigd is door de natuurlijke of rechtspersoon die de gidsen uitgeeft; dat zij tien frank per telefoongids bedraagt;

2. Overwegende dat verzoekster in een eerste middel de schending aanvoert van “het beginsel van gelijkheid in belastingzaken (artikel 172 van de Grondwet)”; dat zij onder meer toelicht dat het argument van het dubbel gebruik uiterst betwistbaar, niet objectief en niet pertinent is, dat het bestreden besluit enkel toepasselijk is op uitgevers van telefoongidsen, terwijl “echte genereerders van papierafval” buiten schot blijven, dat de reclamefolders en advertentiebladen op jaarlijkse basis goed zijn voor een papierconsumptie die aanzienlijk hoger is dan die voor telefoongidsen, dat zij enorme volumes papierafval veroorzaken, dat de belasting niettemin alleen uitgevers van telefoongidsen viseert, dat het ingevoerde

onderscheidingscriterium “in geen enkel verband” staat met doel en draagwijdte van de belasting;

Overwegende dat de tussenkomenende partij het middel bijvalt; dat zij beklemtoont dat er geen grondig verschil bestaat tussen de uitgevers van commerciële telefoongidsen en de uitgevers van reclamefolders en advertentiebladen, dat het hoe dan ook niet opgaat enkel en alleen de uitgevers van commerciële telefoongidsen te viseren terwijl het aandeel van de reclamefolders en advertentiebladen in de huisvuilfractie aanzienlijk hoger ligt dan dat van de commerciële telefoongidsen, dat aldus aan de uitgevers van commerciële telefoongidsen een onevenredige last wordt opgelegd;

3. Overwegende dat de verwerende partij harerzijds doet gelden, in de memorie van antwoord, dat de uitgevers van commerciële telefoongidsen en de verspreiders van reclamefolders en advertentiebladen onderling verschillende categorieën betreffen, dat immers de reclamefolders niet eenmaal per jaar, maar wekelijks of zelfs dagelijks worden verspreid, zij geenszins identiek zijn en hun uitgevers, in tegenstelling tot die van commerciële telefoongidsen, nagenoeg onidentificeerbaar, dat bovendien de burgers meestal de mogelijkheid hebben om de reclamefolders te weigeren door middel van een zelfklever op hun brievenbus, dat de belasting, benevens op de premisse van het dubbel gebruik, ook gebaseerd is op het feit dat de hoeveelheid papier in de huisvuilfractie zal aangroeien, op de strijdigheid hiervan met het voorkomingsbeleid inzake afvalstoffen en op de financiële toestand van de provincie, dat de notie “dubbel gebruik” in die zin te begrijpen is dat de verschillende commerciële telefoongidsen voor de gebruiker geen objectieve meerwaarde bijbrengen, dat het onderscheid tussen de bedeling van de telefoongidsen en de huis-aan-huisverspreiding van reclamefolders mee beoordeeld moet worden in het licht van de budgettaire doeltreffendheid van de belasting en van de administratieve kosten in hoofde van de invorderende overheid;

Overwegende dat verwerende partij in de laatste memorie nog uiteenzet dat de provincieraad in hoofdzaak financiële middelen heeft willen genereren en “daarbij tevens de schade aan het milieu die veroorzaakt wordt door de ‘nutteloze’ dubbele verspreiding van de telefoongidsen ten laste leggen van de veroorzakers ervan”, dat de provincie de bevoegdheid heeft om belastingen te heffen op welbepaalde activiteiten die zij meer voor kritiek vatbaar acht dan andere, dat de uitgevers van telefoongidsen niet “in abstracto” vergeleken kunnen worden met alle

andere “genereerders van papierafval”, dat voor de uitgevers van telefoongidsen kenmerkend is “[h]et uitgeven van dergelijk groot papiervolume op een wijze die manifest ‘dubbel gebruik’ uitmaakt”, dat niet optreden tegen dit “prototype van milieuonvriendelijke handelswijze” het milieubeleid van de provincie, waaronder de stimulering om afval te voorkomen, ernstig kan schaden, dat het papierafval gegenereerd door het onnodig dubbel gebruik van telefoongidsen veel schadelijker is dan gewoon papier, dat het niet verboden is rekening te houden met de informatieve waarde en het nut om een onderscheid te maken tussen de publicaties, dat er heel veel reclaimedrukwerk bedeed zal moeten worden vooraleer een identiek papiervolume verspreid is als in het geval van de bedeling van telefoongidsen, dat tenslotte de uitgevers van het grote papiervolume dat te maken heeft met de telefoongidsen veel eenvoudiger vast te stellen zijn dan de vele uitgevers van reclamebladen;

4. Overwegende dat de in de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet vervatte regels met betrekking tot de gelijkheid van de Belgen en de niet-discriminatie inzake belastingen er niet aan in de weg staan dat een verschillende fiscale behandeling wordt ingesteld ten aanzien van bepaalde categorieën van personen, althans in zoverre daarvoor een deugdelijke verantwoording bestaat; dat die verantwoording onder meer voldoende in verband moet staan met de aard en het doel van de belastingheffing;

5. Overwegende, in verband met de aard en het doel van de belastingheffing, dat de bestreden beslissing ten laste van de uitgevers van telefoongidsen een belasting instelt van tien frank per kosteloos verspreide telefoongids die geheel of minimaal voor 25 % uit commerciële aankondigingen bestaat; dat de formele motivering ervan luidt :

“Gelet op artikel 170 , paragraaf 3 van de Grondwet;

Gelet op artikel 66 van de provinciewet;

Gelet op de wet van 23 december 1986 betreffende de invordering en de geschillen ter zake van provinciale en plaatselijke heffingen;

Overwegende dat de inwoners van de provincie Vlaams-Brabant sinds kort geconfronteerd worden met de uitgave door verschillende bedrijven van gelijkaardige telefoongidsen die geheel of gedeeltelijk bestaan uit commerciële aankondigingen gerangschikt volgens een classificatiesysteem;

Overwegende dat de verschillende telefoongidsen voor de telefoonabonnees geen meerwaarde bijbrengen, maar integendeel kunnen beschouwd worden als zijnde dubbel gebruik,

Overwegende dat dit dubbel gebruik van telefoongidsen na het verloop van het referentiejaar 1995/1996 er voor zal zorgen dat de hoeveelheid papier in de huisvuilfractie zeer sterk zal aangroeien;

Overwegende dat met dit dubbel gebruik van telefoongidsen door de betrokken bedrijven flagrant wordt ingegaan tegen het door de Vlaamse Regering vooropgestelde voorkomingsbeleid inzake afvalstoffen;

Overwegende dat het aldus billijk is dat van de uitgevers van telefoongidsen die geheel of gedeeltelijk bestaan uit commerciële aankondigingen een bijzondere financiële inspanning gevraagd wordt, waarbij het principe ‘de vervuiler betaalt’ voorop staat;

Gelet op de financiële toestand van de provincie”;

6. Overwegende dat de belasting alleen de personen die telefoon-gidsen uitgeven, viseert; dat nochtans verzoekster met cijfermateriaal beargumenteert dat het aandeel van de reclamefolders en advertentiebladen in de papierconsumptie en het papierafval aanzienlijk groter is dan het aandeel van de telefoonboeken; dat de auditeur in haar verslag ter zake concludeert dat “[m]instens dient te worden aanvaard dat het aandeel van de telefoongidsen niet méér kan zijn dan dat van de reclamefolders en advertentiebladen”; dat de verwerende partij dat niet werkelijk betwist; dat, alhoewel aldus de uitgevers van reclamefolders en advertentiebladen ten minste evenzeer als de uitgevers van commerciële telefoonboeken verantwoordelijk geacht mogen worden voor de “hoeveelheid papier in de huisvuilfractie”, zij door de belasting ontzien worden en van hen geen “bijzondere financiële inspanning gevraagd wordt, waarbij het principe ‘de vervuiler betaalt’ voorop staat”;

7. Overwegende dat in de formele motivering van de bestreden beslissing en de procedurestukken verschillende redenen ter verantwoording daarvan worden aangevoerd; dat zo onder meer wordt betoogd dat de uitgevers van telefoongidsen de boeken eenmaal per jaar verspreiden, terwijl de huis-aan-huis-verspreiding van reclamefolders wekelijks of zelfs dagelijks gebeurt; dat er ook wordt op gewezen dat de burgers in de meeste gemeenten de mogelijkheid hebben om de bedeling van de folders te weigeren, wat niet het geval is met betrekking tot de commerciële telefoongidsen;

Overwegende dat de ene noch de andere reden overtuigt; dat ten enenmale onduidelijk is wat met betrekking tot de afvalpreventie en de toepassing van het principe “de vervuiler betaalt” de relevantie ervan is dat de hoeveelheid papier in de huisvuilfractie veroorzaakt werd door één enkele bedeling, dan wel vele dagelijkse of wekelijkse bedelingen; dat, voorts, verzoekster in het besproken middel niet de vergelijking aan de orde stelt met het geval waarin de reclamefolders en advertentiebladen geweigerd en dus níét verspreid worden; dat zij zich alleen met de uitgevers van de folders en bladen vergelijkt in zoverre de folders en bladen, net als de telefoonboeken, ook effectief verspreid worden; dat zulks evidentelijk

veronderstelt dat van de mogelijkheid om de folders en bladen te weigeren géén gebruik is gemaakt; dat de reclamebladen in dat geval, eens overbodig bevonden door de ontvangers, evengoed als de overbodige telefoongidsen de hoeveelheid papier in het huisvuil doen toenemen;

8. Overwegende dat ook het argument van de problematische identificeerbaarheid van de uitgevers van reclamefolders en advertentiebladen niet vermag een deugdelijke verantwoording te verschaffen voor het besproken onderscheid; dat waar die uitgevers volgens de memorie van antwoord “nagenoeg onidentificeerbaar” worden genoemd, het in de laatste memorie nog alleen luidt dat de uitgevers van telefoongidsen “veel eenvoudiger vast te stellen [zijn]”; dat zelfs dat nog te sterk is uitgedrukt, gelet op de niet betwiste, wettelijke verplichting om ook in reclamefolders en advertentiebladen de identiteit van de verantwoordelijke uitgever te vermelden;

Overwegende dat hieruit meteen ook de verwerping dient te volgen van de opwerpingen in verband met de budgettaire ondoeltreffendheid van de belasting en de te hoge administratieve kosten ingeval de belasting zich tevens tot de uitgevers van reclamefolders zou uitstrekken; dat die opwerpingen immers hoofdzakelijk uitgaan van de quasi-onidentificeerbaarheid van de uitgevers van reclamefolders en -bladen; dat overigens, in zoverre verwerende partij in dit verband nog betoogt dat een belasting op die uitgevers, om doeltreffend te zijn, zou vergen dat provinciale ambtenaren dagelijks moeten nagaan “in de verschillende gemeenten en zelfs per wijk binnen elke gemeente” welke reclamefolders en advertentiebladen verspreid worden, er reden is om te herinneren aan artikel 6 van de bestreden belasting; dat volgens die bepaling de belastingplichtige op straffe van een boete gehouden is minstens 24 uur vóór de verspreiding zelf aan het provinciebestuur de voor de aanslag noodzakelijke gegevens te bezorgen;

9. Overwegende dat alzo als reden om specifiek de uitgevers van telefoonboeken wél te belasten en de uitgevers van ander kosteloos verspreid papier niet, nog alleen het beweemde dubbel gebruik van de gidsen en hun zogenaamde gebrek aan meerwaarde voor de telefoonabonnees overblijft;

Overwegende dat één zaak is de gegrondheid van de verontwaardiging over de zogenaamde flagrante nutteloosheid van “de uitgave door verschillende bedrijven van gelijkaardige telefoongidsen”, en een andere de relevantie van die verontwaardiging en van die beweerde nutteloosheid ter verklaring dat met betrekking tot een belasting die welbepaald “het principe ‘de vervuiler betaalt’” in het vaandel voert, een verschil in behandeling wordt ingesteld tussen de uitgevers van telefoonboeken en die van ander kosteloos verspreid commercieel papier;

Overwegende dat, naar hoger is gebleken, het ander kosteloos verspreid papier niet minder dan de telefoonboeken tot de papierafvalberg bijdraagt; dat het dan ook in de rede zou liggen om het vanuit het oogpunt van de papierafvalpreventie als even zorgwekkend te beschouwen en om de betrokken vervuiler evengoed om “een bijzondere financiële inspanning” te vragen; dat als het er immers om gaat afval te voorkomen en de vervuiler financieel te doen bijdragen, het dan niet wezenlijk ter zake doet welk gebruik precies van het kosteloos verspreid, commercieel papier is gemaakt vooraleer het de huisvuilfractie deed aangroeien;

Overwegende, overigens, dat het niet opgaat de verschillende commerciële telefoongidsen nut te ontzeggen bij gebrek aan een “objectieve meerwaarde” en daarentegen wel het nut van de reclamefolders aan te nemen op grond van de bedenking dat de inwoners die de folders niet hebben geweigerd “dan ook grotendeels verondersteld [mogen] worden deze reclamefolders in te zien”; dat hun beweerd gebrek aan meerwaarde niet belet dat de commerciële telefoongidsen eveneens worden ingezien - des te minder waar verwerende partij opvallend niet tegenspreekt “dat er onderlinge verschillen bestaan tussen de commerciële telefoongidsen”; dat, hoe dan ook, het argument van het “dubbel” gebruik en de ontstentenis van meerwaarde van “verschillende” telefoongidsen in elk geval niet kan gelden voor de eerste gids die de ontvanger verkiest te houden en te gebruiken; dat de belasting nochtans tevens door de uitgever van die gids verschuldigd is; dat dit het gebrek aan pertinentie van het gemaakte onderscheid alleen maar onderlijnt;

10. Overwegende dat het bestreden reglement ten laste van de personen die telefoongidsen uitgeven een belasting vestigt per kosteloos verspreide telefoongids; dat het zodoende die personen verschillend behandelt ten opzichte van de uitgevers van ander kosteloos papier, zonder dat de verschillende behandeling genoegzaam verantwoord is ten aanzien van de aard en het doel van de belasting; dat

het reglement de gelijkheidsregel schendt; dat het middel in de besproken mate gegrond is,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Vernietigd wordt de beslissing van 19 december 1995 van de provincieraad van Vlaams-Brabant tot vestiging voor het jaar 1996 van een provinciale belasting op de voor de bestemming kosteloze verspreiding van telefoongidsen die geheel of minimaal voor 25 % bestaan uit commerciële aankondigingen.

Artikel 2.

De kosten van het beroep, bepaald op 99,16 euro, komen ten laste van de verwerende partij.

De kosten van de tussenkomst, bepaald op 74,37 euro, komen ten laste van de tussenkomende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op negen februari 2006, door de XIIe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	D. VERBIEST,	kamervoorzitter,
	J. LUST,	staatsraad,
	G. VAN HAEGENDOREN,	staatsraad,
Mevr.	S. DOMS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

S. DOMS.

D. VERBIEST.