

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 213.857 van 15 juni 2011
in de zaak A. 194.121/XIV-32.840**

In zake : de stad BLANKENBERGE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Daniël De Clerck
kantoor houdend te 8000 Brugge
Hoogstraat 28
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bart Staelens
kantoor houdend te 8000 Brugge
Gerard Davidstraat 46 bus 1
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 29 september 2009, strekt tot de nietigverklaring van het ministerieel besluit van 13 augustus 2009 houdende vernietiging van artikel 3, tweede lid, van het gemeenteraadsbesluit van Blankenberge van 17 februari 2008 houdende vaststelling van het huishoudelijk en tariefreglement van algemene administratie voor de periode eindigend op 31 december 2013.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Patricia De Somere heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 11 mei 2011.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Ignace Laplaese, die loco advocaat Daniël De Clerck, verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Saartje Callens, die loco advocaat Bart Staelens verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Patricia De Somere 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. Bij besluit van 11 december 2007 van de gemeenteraad van de verzoekende partij wordt een huishoudelijk en tariefreglement van algemene administratie goedgekeurd, voor een periode eindigend op 31 december 2013.

3.2. Bij besluit van de gemeenteraad van de verzoekende partij van 1 juli 2008 wordt opnieuw een huishoudelijk en tariefreglement van algemene administratie goedgekeurd, voor een periode eindigend op 31 december 2013 (hierna : het tariefreglement).

In artikel I van het voormelde tariefreglement wordt het bestaande huishoudelijk en tariefreglement van algemene administratie van 11 december 2007 “vanaf heden” opgeheven. In artikel II wordt “vanaf heden” en voor een periode eindigend op 31 december 2013, een nieuw huishoudelijk en tariefreglement vastgesteld.

Voor het afleveren van wettelijk toegestane adresgegevens wordt in artikel 2.1.4, zesde lid, van het meer vermelde tariefreglement een retributie vastgesteld van 5 € per adres. De in artikel 3, eerste lid, van dit tariefreglement opgesomde overheden en verenigingen zijn van de betaling van de retributie op het verstrekken van administratieve inlichtingen en prestaties vrijgesteld. Luidens artikel 3, tweede lid, van het tariefreglement is deze vrijstelling niet van toepassing indien een overheid gegevens uit een belastingkohier aanvraagt met het doel deze gegevens te gebruiken voor een financieel doel.

3.3. Bij schrijven van 29 augustus 2008 deelt de gouverneur van de provincie West-Vlaanderen aan het gemeentebestuur van de verzoekende partij mee dat er, in achtgenomen de gegevens waarover hij momenteel beschikt, geen aanleiding is tot een bezwaar.

3.4. Op 6 november 2008 stuurt de verzoekende partij aan de provincie West-Vlaanderen een factuur ten bedrage van 32.090 € voor het toesturen van het belastingkohier tweede verblijven, dienstjaar 2008, met daarin 6418 adressen aan 5 €, overeenkomstig artikel 2.1.4 en artikel 3 van het tariefreglement.

3.5. De provincie West-Vlaanderen betwist deze factuur bij schrijven van 28 november 2008 en, na aanmaning door de verzoekende partij, nogmaals bij schrijven van 16 maart 2009.

3.6. Bij schrijven van 17 april 2009 aanvaardt de verzoekende partij de argumentatie van de provincie West-Vlaanderen geput uit de schending van het rechtszekerheidsbeginsel omdat op het moment van de aanvraag van de adresgegevens geen betreffende bepaling in het destijds geldend tariefreglement van 11 december 2007 bestond.

3.7. Bij besluit van 17 februari 2009 van de gemeenteraad van de verzoekende partij wordt opnieuw een huishoudelijk en tariefreglement van algemene administratie goedgekeurd.

In artikel I wordt het bestaand huishoudelijk en tariefreglement van algemene administratie van 11 december 2007 (sic) “vanaf heden” opgeheven. In artikel II wordt vanaf heden, voor een periode eindigend op 31 december 2013, een nieuw huishoudelijk en tariefreglement vastgesteld. In het reglement worden tevens de artikelen 2.1.4, zesde lid, en 3, eerste en tweede lid, van het vorige reglement overgenomen.

3.8. Artikel 3, tweede lid, van het gemeenteraadsbesluit van 17 februari 2009 houdende vaststelling van het huishoudelijk en tariefreglement van algemene administratie wordt in het kader van het algemeen bestuurlijk toezicht in zijn uitvoering geschorst bij besluit van de gouverneur van de provincie West-Vlaanderen van 2 april 2009, en, na handhaving door de stad Blankenberge bij gemeenteraadsbesluit van 23 juni 2009, bij ministerieel besluit van 13 augustus 2009 vernietigd.

Het voormelde vernietigingsbesluit is het thans bestreden besluit, dat luidt als volgt:

“Gelet op het gemeentedecreet van 15 juli 2005, gewijzigd bij decreten van 2 juni 2006, 7 juli 2006, 22 december 2006, 1 februari 2008, 14 maart 2008, 23 januari 2009 en 30 april 2009;

Gelet op het decreet van 30 mei 2008 betreffende de vestiging, de invordering en de geschillenprocedure van provincie- en gemeentebelastingen;

Gelet op het besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 2009 tot bepaling van de bevoegdheden van de leden van de Vlaamse Regering;

Gelet op het besluit van de gemeenteraad van Blankenberge van 17 februari 2009 houdende vaststelling van het huishoudelijk en tarief reglement algemene

administratie voor de periode eindigend op 31 december 2013;

Gelet op het besluit van de gouverneur van de provincie West-Vlaanderen van 2 april 2009 houdende schorsing van de uitvoering van artikel 3, tweede lid, van het voormelde raadsbesluit van Blankenberge van 17 februari 2009;

Gelet op het besluit van de gemeenteraad van Blankenberge van 23 juni 2009 houdende gemotiveerde rechtvaardiging van het voormelde raadsbesluit van 17 februari 2009;

Overwegende dat het raadsbesluit van de gemeente Blankenberge van 17 februari 2009 de tarieven vaststelt van de retributies voor het verstrekken van allerlei administratieve prestaties en inlichtingen zoals de prijs van fotokopies, opzoekingswerk per uur, verhuur van lokalen, afgifte documenten, begraafplaatsconcessies, ...

Het is al de vierde versie van het huishoudelijk en tariefreglement waaraan telkens kleine aanvullingen werden toegevoegd. De vorige versie werd aangenomen bij gemeenteraadsbesluit van 1 juli 2008.

Artikel 2.1 bepaalt inzonderheid de tarieven voor het verstrekken van administratieve prestaties en inlichtingen. Artikel 2.1.4, laatste lid, stelt een retributie vast van 5 € per adres voor het afleveren van wettelijk toegestane adresgegevens.

Artikel 2.2 bepaalt de tarieven voor afgifte van documenten en inlichtingen door de dienst bevolking.

Artikel 3 van het reglement kent de gebruikelijke vrijstelling toe voor gerechtelijke overheden, openbare besturen, gemeentelijke raden, gemeentelijke vzw's, instellingen van openbaar nut en verenigingen waarin de stad vertegenwoordigd wordt.

Daaraan is echter in een tweede lid deze ongebruikelijke uitzondering toegevoegd:

Indien een overheid gegevens uit een belastingkohier aanvraagt met het doel deze gegevens te gebruiken voor een financieel doel is deze vrijstelling niet van toepassing.

Overwegende dat de voornoemde uitzondering te maken heeft met de provinciebelasting op tweede verblijven die door de provincie West-Vlaanderen voor het eerst werd ingevoerd voor het aanslagjaar 2008. De meeste West-Vlaamse gemeenten heffen een gemeentebelasting op tweede verblijven zodat het voor de provincie logisch, kosten- en tijdbesparend was om aan de gemeenten hun desbetreffende belastingkohieren te vragen. Zij hebben die kohieren ook probleemloos verstrekt; alleen de stad Blankenberge besloot om daarvoor kosten aan te rekenen. Zij bezorgde de provincie een factuur dd. 6 november 2008, ten bedrage van 32.090 €, zijnde 5€ x 6.418 adressen.

De stad beriep zich daarbij op artikel 2.1.4 van het tariefreglement, evenals op artikel 3 dat de voornoemde uitzondering op de vrijstellingsregeling bevat;

Overwegende dat het schorsingsbesluit van de provinciegouverneur van West-Vlaanderen van 2 april 2009 gemotiveerd is door:

- strijdigheid met artikel 6 van het decreet van 30 mei 2008 betreffende de vestiging, de invordering en de geschillenbeslechting van provincie- en gemeentebelastingen. Dat artikel legt aan iedereen de verplichting op om de nodige boeken en bescheiden ter beschikking te stellen die nodig zijn voor de vestiging van de belasting.
- strijdigheid met het gelijkheidsbeginsel omdat geen enkele verantwoording gegeven wordt voor het niet toepassen van de vrijstelling die geldt voor overheden indien het gaat over het ter beschikking stellen van belastingkohieren die zullen aangewend worden voor een financieel doel. Een verschillende behandeling van gelijke categorieën is enkel

verenigbaar met het gelijkheidsbeginsel indien daarvoor een objectieve en redelijke verantwoording wordt geboden.

- strijdigheid met het redelijkheidsbeginsel omdat het huishoudelijk en tariefreglement op een onredelijke manier wordt toegepast door de retributie van 5 € per adres uit het belastingkohier aan te rekenen, terwijl die adressen nochtans niet elk afzonderlijk werden aangeleverd of dienden opgezocht maar deel uitmaakten van één bestaand gegevensbestand dat als geheel kon worden verstrekt;

Overwegende dat het rechtvaardigingsbesluit van de gemeente Blankenberge van 23 juni 2009 de argumentatie uit het schorsingsbesluit poogt te weerleggen als volgt:

- de stad heeft niet strijdig met het decreet van 30 mei 2008 gehandeld gezien de gevraagde gegevens werden bezorgd. Het decreet legt echter geen verbod op om een vergoeding te vragen voor het verstrekken van deze gegevens.
- het gelijkheidsbeginsel zou niet geschonden worden omdat de uitzonderingsbepaling zal toegepast worden voor elke overheid die gegevens uit belastingkohieren zal vragen met het oog op een financieel doel. Alle overheden worden volgens de stad aldus als gelijke categorieën op gelijke wijze behandeld. Aan particulieren mogen dergelijke gegevens niet worden verstrekt ingevolge de wet op de privacy.
- ook het redelijkheidsbeginsel is niet geschonden omdat de stad het billijk acht dat een redelijke vergoeding wordt betaald voor het overnemen van een bestand waarvan de opmaak en het bijwerken arbeidsintensief is. Het zou ongetwijfeld meer kosten dan 5 € per adres indien de provinciale overheid het bestand zelf zou moeten aanmaken;

Overwegende dat er in het rechtvaardigingsbesluit ook op gewezen is dat de vorige versie van het huishoudelijk en tarief reglement, zoals aangenomen in zitting van 1 juli 2008, geen aanleiding gaf tot optreden in het, kader van het administratief toezicht hoewel het geschorste lid van artikel 3 daarin ook al werd opgenomen. De schorsing van dit artikelonderdeel, naar aanleiding van de wijziging van het reglement op een ander punt, is een schending van het rechtszekerheidsbeginsel door de toezichthoudende overheid, met de enkele bedoeling ervoor te zorgen dat de provincie in de toekomst geen retributie meer zal moeten betalen voor het aanleveren van belastingkohieren;

Overwegende dat artikel 6, eerste lid van het decreet van 30 mei 2008 bepaalt:

Om de toepassing van de belastingverordening te kunnen controleren of onderzoeken, zijn de personeelsleden, vermeld in artikel 5, gemachtigd alle fiscale onderzoeksbevoegdheden uit te voeren die krachtens artikel 11 toepassing vinden op het vlak van provincie- en gemeentebelastingen. Specifiek inzake de controle en het onderzoek van boeken en bescheiden die noodzakelijk zijn voor de vestiging van de belasting, is iedereen die over dergelijke boeken of bescheiden beschikt, verplicht die zonder verplaatsing voor te leggen op ieder verzoek van de personeelsleden, vermeld in artikel 5.

Iedereen, dus ook gemeentebesturen, hebben de verplichting om de nodige boeken en bescheiden voor te leggen. Artikel 6 bepaalt niet uitdrukkelijk dat dit kosteloos moet gebeuren maar gezien het om een verplichting gaat, kan toch worden aangenomen dat geen vergoeding mag worden aangerekend die meer is dan een loutere vergoeding van de kosten en die dus een belemmering zou vormen voor de voorleggingsplicht.

De uitzondering op de vrijstellingsregeling, bepaald in artikel 3 van het raadsbesluit van 17 februari 2009 is duidelijk ingevoerd om de

aanrekening van het ter beschikking stellen van het gemeentelijk belastingkohier mogelijk te maken. Deze bepaling is derhalve strijdig met artikel 6, eerste lid van het decreet van 30 mei 2008, minstens met de geest ervan;

Overwegende dat artikel 3 van het voorliggend raadsbesluit van Blankenberge een algemene vrijstelling van retributie verleent voor gerechtelijke overheden, openbare besturen, gemeentelijke raden, gemeentelijke vzw's, instellingen van openbaar nut en verenigingen waarin de stad vertegenwoordigd wordt. Een dergelijke vrijstelling is gebruikelijk en kan dan ook verantwoord worden door de taak van algemeen belang die dergelijke instellingen in de regel behartigen. In het rechtvaardigingsbesluit is daarover gesteld dat de vrijstelling bedoeld is om deze instellingen de mogelijkheid te bieden de ontbrekende inlichtingen te verkrijgen in individuele dossiers.

Artikel 3, tweede lid voert echter een uitzondering in op deze vrijstellingsregel specifiek voor het verstrekken van belastingkohieren aan overheden om gebruikt te worden voor een financieel doel.

Hierdoor wordt een aparte categorie gecreëerd die op een verschillende manier wordt behandeld terwijl daarvoor geen objectieve of redelijke verantwoording voor geboden is. Het aanwenden van belastingkohieren voor een fiscaal doel, of meer algemeen, voor een financieel doel, door een overheid is nochtans evenzeer een zaak van algemeen belang, i.c. van het algemeen provinciaal belang nu de gegevens zullen aangewend worden voor de vestiging van een provinciebelasting. De onderscheiden behandeling is derhalve strijdig met het gelijkheidsbeginsel. De argumentatie uit het rechtvaardigingsbesluit, dat alle overheden wel op dezelfde manier worden behandeld in tegenstelling tot particulieren, is niet ter zake. Het ongeoorloofde verschil in behandeling doet zich niet voor ten opzichte van particulieren maar wel ten opzichte van het verstrekken van andere inlichtingen en gegevens aan overheden, instellingen van openbaar nut en verenigingen met een doel van algemeen belang waarvoor wel een vrijstelling van retributie is voorzien;

Overwegende dat de uitzondering in artikel 3, tweede lid van het voorliggend raadsbesluit de retributie betreft voor het verstrekken van gegevens aan overheden uit een belastingkohier. De stad gebruikt deze uitzondering om artikel 2.1.4 laatste alinea van het reglement toe te passen op elk adres uit het kohier. Artikel 2.1.4 bepaalt de retributie voor wettelijk toegestane adresgegevens op 5 € per adres.

Hierdoor wordt het tariefreglement op een onredelijke manier toegepast omdat die adressen niet elk afzonderlijk moeten worden aangeleverd of opgezocht maar deel uitmaken van één bestaand gegevensbestand dat als geheel kan worden verstrekt. De opmerking uit het rechtvaardigingsbesluit, met name dat de opmaak en het bijwerken van een dergelijk gegevensbestand arbeidsintensief is en ongetwijfeld meer zou kosten dan 5 € per adres indien de provinciale overheid het bestand zelf zou moeten aanmaken, is niet ter zake.

Een retributie is een billijke vergoeding voor een door de overheid geleverde dienst of prestatie die een redelijk verband moet vertonen met de kostprijs van de geleverde prestatie. De hier geleverde prestatie bestaat uit het aanleveren van een bestaand gegevensbestand dat de gemeente al eerder voor eigen gebruik heeft aangelegd. Een retributie voor het aanleveren van deze gegevens mag dus niet meer bedragen dan de kostprijs voor het doorgeven van het bestand als geheel. Een vergoeding die neerkomt op een kostprijsberekening alsof het bestand adres per adres, opnieuw moet worden aangemaakt, is onredelijk en onverenigbaar met het retributiebegrip;

Overwegende dat de uitzonderingsbepaling van artikel 3, tweede lid, weliswaar al voorkwam in het gemeenteraadsbesluit tot vaststelling van het huishoudelijk en tarief reglement zoals door de gemeenteraad vastgesteld op 1 juli 2008, zonder

aanleiding te geven tot een toezichtsmaatregel. Dit belet nochtans niet dat het bestuurlijk toezicht opnieuw wordt uitgeoefend op elk onderdeel van het reglement nu dit naar aanleiding van een aanvulling opnieuw integraal werd herstemd en naar de gouverneur gestuurd overeenkomstig artikel 253, §1,3° van het gemeentedecreet;

Overwegende dat de uitzonderingsbepaling van artikel 3, tweede lid van het raadsbesluit van Blankenberge van 17 februari 2009 tot vaststelling van het huishoudelijk en tarief reglement algemeen bestuur strijdig is met het decreet van 30 mei 2008, strijdig is met het gelijkheidsbeginsel en strijdig is met het redelijkheidsbeginsel;

BESLUIT

Enig artikel. Artikel 3, tweede lid, van het besluit van de gemeenteraad van Blankenberge van 17 februari 2009 tot vaststelling van het huishoudelijk en tarief reglement algemeen bestuur, wordt vernietigd.”.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

4.1. De verzoekende partij voert in een eerste middel de “miskenning van de reeds verworven geldigheid van artikel 3, tweede lid, van het tariefreglement” aan.

Zij voert aan dat het genoemd artikel 3, tweede lid, reeds bij gemeenteraadsbesluit van 1 augustus 2008 werd aangenomen en, na toezending ervan aan de gouverneur van West-Vlaanderen, op 29 augustus 2008 gemeld werd “dat de hem toegestuurde bescheiden werden onderzocht en dat er betreffende bovengenoemde gemeenteraadsbeslissing geen aanleiding tot bezwaar was”. Artikel 3, tweede lid, werd noch geschorst, noch vernietigd, zodat de rechtsgeldigheid van dit artikel niet meer in vraag kan gesteld worden.

In de bestreden beslissing wordt daarentegen gesteld dat het bestuurlijk toezicht toelaat elk onderdeel van een bestaand reglement opnieuw te onderzoeken in geval van een “herstemming” naar aanleiding van een aanvulling aan het reglement. Voor deze stelling wordt geen enkele wettelijke grondslag aangeduid.

Voorts is deze reglementaire bepaling niet ingetrokken geworden, noch door de rechterlijke macht in een concreet geval niet van

toepassing verklaard. Bovendien werd het genoemd artikel 3, tweede lid, niet “herstemd”, enerzijds omdat de gemeenteraad zeker was dat dit artikel rechtsgeldig was vermits het onveranderd is gebleven in de voorgestelde tekst sinds haar (eerste) stemming, dit is aanvaarding, en anderzijds omdat er op 17 februari 2009 meteen geen aanleiding was voor de gemeenteraad tot een “herstemming”, dit is een her-bespreking met nieuwe "aanvaarding".

4.2. In haar memorie van wederantwoord stelt de verzoekende partij dat het middel ontvankelijk is, vermits de aanduiding van wetsbepalingen niet wordt vereist door het algemeen procedurereglement. Het is voldoende dat de beweerde onregelmatigheid aangeduid wordt, waarop de verwerende partij zich kan verdedigen, wat zij ook doet. Het beginsel van "le privilège du préalable" impliceert dat elk overheidsreglement rechtsgeldig is, zolang het niet wordt ingetrokken of vernietigd. Zij herhaalt dat het onjuist is te stellen dat het genoemd artikel 3, tweede lid, op 17 februari 2009 werd “opgeheven” om direct opnieuw te worden “herstemd”.

Nergens wordt bepaald dat een bestuurlijk toezicht nog zou kunnen worden aangewend op een welbepaald artikel, nadat hetzelfde toezicht eerder op hetzelfde artikel effectief werd uitgeoefend, met de uitdrukkelijke conclusie dat er geen bezwaar tegen was. De kwestie of het effectief uitgeoefende toezicht een goedkeuringstoezicht dan wel een facultatief toezicht betreft, speelt geen rol vermits elke vorm van toezicht minstens tot voorwerp en tot doel heeft de geldigheid van de onderzochte bepaling na te gaan.

4.3. In haar laatste memorie voegt de verzoekende partij aan haar betoog nog toe dat het middel ontvankelijk is, aangezien de aanduiding van wetsbepalingen door het procedurereglement van de Raad van State niet wordt vereist. Het is voldoende dat de beweerde onregelmatigheid aangegeven wordt, waarop de verwerende partij zich kan verdedigen. Met de gebruikte formulering van het middel dat een bepaling, wanneer ze “noch geschorst, noch vernietigd werd, noch aangevochten werd voor de Raad van State”, “als rechtsgeldig moet beschouwd worden”, wordt de duidelijke miskenning aangeduid van de overtreden

rechtsregel van “le privilège du préalable”: elk overheidsreglement is rechtsgeldig, zolang het niet ingetrokken of vernietigd wordt. Het middel is ook gegrond. Vermits de gemeenteraad op 17 februari 2009 de zekerheid had dat artikel 3 rechtsgeldig was en onveranderd kon blijven in de voorgestelde tekst, was er geen aanleiding voor de gemeenteraad om dit artikel te “herbestemmen”, wat imperatief zou geïmpliceerd hebben dat er een volledige “her-bespreking” van bedoeld artikel georganiseerd moest worden, wat noch de bedoeling, noch het geval is geweest. De gemeenteraad heeft dus geen “nieuwe wilsuitdrukking” willen stellen, noch gesteld.

Bovendien wordt nergens bepaald dat een bestuurlijk toezicht nog kan aangewend worden op een welbepaald artikel, nadat datzelfde toezicht eerder op datzelfde artikel werd uitgeoefend, met bovendien de uitdrukkelijke conclusie dat er geen bezwaar was tegen de tekst van dit bepaald artikel. De kwestie of het effectief uitgeoefende toezicht een “goedkeuringskarakter” dan wel een “facultatief karakter” heeft, speelt op zich geen rol, vermits elke vorm van toezicht minstens tot voorwerp en tot doel heeft om de geldigheid van de onderzochte bepaling na te gaan.

Beoordeling

4.4. Onder “middel” in de zin van artikel 2, § 1, 3° van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, moet worden verstaan de voldoende duidelijke omschrijving van de geschonden geachte rechtsregel en van de wijze waarop die rechtsregel door het bestreden besluit werd geschonden. De verzoekende partij duidt in haar verzoekschrift geen rechtsregel aan die zij geschonden acht, zodat de aangevoerde schending niet als een “middel” in de zin van de voormelde bepaling kan begrepen worden. Dit gebrek kan door de verzoekende partij niet in haar laatste memorie worden rechtgezet.

Het middel is onontvankelijk.

B. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

5.1. De verzoekende partij voert in een derde middel de schending van de materiële motiveringsplicht aan.

Zij voert aan dat de drie motieven die de Vlaamse minister inroept om het genoemde artikel 3, tweede lid, te vernietigen, onjuist zijn.

De bestreden beslissing poneert vooreerst ten onrechte dat het genoemd artikel 3, tweede lid, de voorleggingsplicht van de gemeenten, voorzien in artikel 6, eerste lid, van het decreet van 30 mei 2008 betreffende de vestiging, de invordering en de geschillenbeslechting van provincie- en gemeentebelastingen, zou belemmeren, doordat een retributie gevraagd wordt. Voornoemd decreet van 30 mei 2008 voorziet nergens dat de vermelde voorleggingsplicht kosteloos zou moeten zijn. Dit blijkt ook niet uit “de geest van het decreet”. Het vragen van een retributie door de verzoekende partij bij de uitvoering van haar voorleggingsplicht, welke door het decreet niet wordt verboden en dus toegelaten is, kan bezwaarlijk terzelfder tijd als een bemoeilijking van een aanvraag tot voorlegging van gegevens worden beschouwd.

De bestreden beslissing poneert voorts dat de verzoekende partij een onderscheid maakt tussen de overheden onderling, terwijl alle overheden het algemeen belang nastreven, ook als zij fiscale informatie inwinnen voor eigen fiscale doeleinden. De verzoekende partij heeft, om een onderscheid te rechtvaardigen, het onderscheidingscriterium genomen naargelang de duidelijk omschreven aard van de vraagstelling tot bepaalde informatie en dit met een heel specifiek doel. De aard van de vraagstelling vormt derhalve de reden om een retributie te voorzien (dit is de financiële toestand van de verzoekende partij) en meteen het adequate criterium om de creatie van de aparte categorie te rechtvaardigen. Ook de categorie van de overheden, naargelang de objectief omschreven aard van de vraagstelling en het doel ervan, kan als een verantwoorde,

aparte categorie worden aanzien. Het is onjuist te poneren dat eenzelfde categorie van alle overheden “verschillend behandeld wordt”.

De bestreden beslissing poneert ten slotte dat het genoemd artikel 3, tweede lid, toelaat het tariefreglement op een onredelijke manier toe te passen, omdat artikel 2.1.4. van het reglement “de retributie bepaalt voor wettelijk toegepaste adresgegevens op 5€ per adres”. De Vlaamse minister heeft artikel 2.1.4. van het tariefreglement niet vernietigd, zodat hij dit artikel op zich ook niet onredelijk vindt. De verzoekende partij mag dus wel een retributie vragen “per (gevraagd) adres”. De Vlaamse minister stelt echter dat de “toepassing” van dit artikel niet redelijk zou zijn in het geval van een opvraging van een “gans bestand”. Een dergelijke vraag zou dus gelijk gesteld moeten worden met een vraag naar “één adres”, waardoor, aldus de Vlaamse minister, het genoemd artikel 3, tweede lid, moet vernietigd worden. De overweging dat, in geval niet één adres wordt opgevraagd maar meer dan één adres, het genoemd artikel 2.1.4. opeens niet meer zou mogen worden toegepast, heeft niets te maken met de wettigheid van het genoemd artikel 3, tweede lid. Deze reden is dus ondienstig als grondslag om genoemd artikel 3, tweede lid, te vernietigen. Een concrete toepassing is niet eens in het geding en dus niet aan de orde, waarmee andermaal de ondienstigheid van de besproken reden is aangetoond.

Volledigheidshalve dient nog onderstreept dat de Vlaamse minister een eigenzinnige interpretatie van genoemd artikel 2.1.4. maakt, die onverenigbaar is met de duidelijke tekst van dit artikel (per adres), waaromtrent zelfs geen interpretatie mogelijk is. Het is zelfs totaal onredelijk, gelet op hoger vermelde financiële en personele inspanningen van de verzoekende partij om een grootschalige opzoeking te minimaliseren tot de simpele levering van één adres, terwijl dergelijke opzoeking pas mogelijk werd gemaakt dankzij de arbeidsintensieve creatie van het bestandsysteem, gevolgd door permanente updating. De kosten die de provincie zelf zou moeten maken om een eigen (bestendig aan te passen!) adressenbestand te maken, zouden veel hoger oplopen. De ene overheid kan niet gehouden zijn op eigen kosten een andere overheid “gratis” te bedienen, zonder enige vergoeding te mogen vragen voor de gepresteerde dienst.

5.2. De verzoekende partij stelt in haar memorie van wederantwoord dat de bewering van de verwerende partij dat bijvoorbeeld de provincie West-Vlaanderen “zware kosten zou moeten maken om haar bevoegdheden te kunnen waarnemen”, terwijl ze “kosteloos zou moeten verkrijgen wat haar toekomst”, ongehoord is. De verwerende partij vindt het normaal dat de verzoekende partij wel diezelfde zware kosten moet maken maar dat een andere overheid recht heeft op het resultaat van die zware kosten, zonder ze zelf te maken of erin te participeren. Als een retributie wel toelaatbaar is voor een gegevensaanvraag (met voorleggingsplicht), dan kan ze bezwaarlijk terzelfder tijd een belemmering daartoe vormen, tenzij de berekeningswijze van de retributie onwettig zou verklaard worden, wat niet het geval is. De overheid die de ingewonnen gegevens aanwendt voor een financieel doel, beoogt daarmee haar specifiek eigen financieel belang te dienen. Het begrip algemeen belang vormt geen beletsel om een onderscheid mogelijk te maken naar gelang het beoogde eigen financieel belang van de overheid. De verwerende partij roept wel degelijk, als vernietigingsgrond, een onredelijke toepassing van de retributie bij de opvraag van een geheel bestand in, vermits ze expliciet overweegt dat een vergoeding die neerkomt op een kostprijsberekening alsof het bestaand adres opnieuw moet worden aangemaakt, onredelijk is. Dergelijke overweging kan geenszins een vernietiging van artikel 3, tweede lid, rechtvaardigen.

5.3. In haar laatste memorie voegt de verzoekende partij nog toe dat alle gegevensaanvragen, uitgaande van een overheid, zich uiteraard situeren in het kader van een taak van het algemeen belang. Het begrip “algemeen belang” heeft trouwens geen andere betekenis dan een algemeen beoordelingscriterium te zijn voor de rechtsgeldigheid van alle beleidshandelingen van de overheid. Dit begrip vormt echter geen beletsel om een onderscheid mogelijk te maken naar gelang het “beoogde eigen financieel doel” in hoofde van de vragende overheid. De overheid die de ingewonnen gegevens uit het gemeentelijk belastingskohier aanwendt voor een kennelijk eigen financieel doel, beoogt daarmee ook haar eigen financieel belang te dienen. Het voorziene onderscheid vindt zijn reden met andere woorden in het -al of niet- beogen van het eigen financieel belang in hoofde van de vragende

overheid. De pertinente reden waarom dit onderscheid wordt voorzien, is expliciet de bezorgdheid voor de gemeentelijke financiën: aan een -voor het eigen financieel belang profiterende- overheid wordt een retributie/deelname gevraagd in de kosten voor de opmaak en de instandhouding van het gemeentelijke belastingskohier.

Beoordeling

5.4. In artikel 2.1. van het kwestieuze huishoudelijk en tariefreglement van algemene administratie van de verzoekende partij worden de tarieven voor het verstekken van algemene administratieve inlichtingen en prestaties bepaald. Zo wordt voor de inlichting die geen rechtstreeks verband houdt met de normale werking van de dienst de retributie vastgesteld op 5 €. Voor het afleveren van wettelijk toegestane adresgegevens wordt in artikel 2.1.4, in fine, van dit reglement een retributie vastgesteld van 5 € per adres.

Luidens artikel 3, eerste lid, van het reglement worden de gerechtelijke overheden, de openbare besturen, de gemeentelijke raden, de gemeentelijke vzw's en de verenigingen waarin de stad Blankenberge vertegenwoordigd wordt, alsook de instellingen van openbaar nut, van de betaling van de retributie op het verstrekken van administratieve inlichtingen en prestaties vrijgesteld. Luidens het bij de bestreden beslissing vernietigde artikel 3, tweede lid, van het reglement is deze vrijstelling niet van toepassing indien een overheid gegevens uit een belastingkohier aanvraagt met het doel deze gegevens te gebruiken voor een financieel doel.

5.5. De bestreden beslissing roept ter vernietiging van artikel 3, tweede lid, van het kwestieuze reglement drie motieven in, te weten de strijdigheid met artikel 6, eerste lid, van het decreet van 30 mei 2008 betreffende de vestiging, de invordering en de geschillenbeslechting van provincie- en gemeentebelastingen, minstens met de geest ervan, alsook de strijdigheid met het gelijkheidsbeginsel en de strijdigheid met het redelijkheidsbeginsel. Elk van deze motieven dragen de bestreden beslissing afzonderlijk.

5.6. Indien, zoals te dezen, de aan bepaalde overheden en verenigingen voor de betaling van een retributie op het verstrekken van administratieve inlichtingen en prestaties verleende vrijstelling, die te verantwoorden is door de taak van algemeen belang die deze instellingen in de regel behartigen, aan een overheid wordt ontzegd op grond van het criterium dat zij gegevens aanvraagt met een financieel doel, mist dit criterium pertinentie, aangezien het “gebruiken voor een financieel doel” evenzeer binnen een taak van algemeen belang kan kaderen, zoals te dezen bij de aanwending van een belastingkohier voor een fiscaal doel.

De verzoekende partij betwist niet dat het “gebruiken voor een financieel doel” eveneens binnen een taak van algemeen belang van een overheid kan kaderen, maar betoogt in wezen dat, binnen de categorie van “aanvragen in het kader van een taak van algemeen belang”, een apart onderscheid kan gemaakt worden naargelang de aard van het gevraagde, in casu gegevens uit een belastingkohier en het beoogde eigen financieel belang. De verzoekende partij toont echter niet aan, noch maakt zij aannemelijk, waarom de aanvragen van gegevens uit een belastingkohier met het doel deze gegevens voor een financieel doel te gebruiken op een andere wijze dienen behandeld te worden dan de aanvragen door diezelfde overheden van andere administratieve inlichtingen of prestaties die eveneens voor een eigen financieel doel gebruikt kunnen worden. De “financiële toestand van de gemeente” en de “zorg voor een financieel evenwicht in het gemeentelijk budget” vormt, in tegenstelling tot hetgeen de verzoekende partij betoogt, geen pertinente verantwoording om het gemaakte onderscheid te rechtvaardigen.

5.7. Gelet op wat voorafgaat, vindt de bestreden beslissing een afdoende en wettige grondslag in het motief dat is gesteund op de schending van het gelijkheidsbeginsel. De overige middelonderdelen hebben betrekking op overtoollige motieven. Het eventueel gegrond bevinden van deze onderdelen kan niet tot de vernietiging van de bestreden beslissing leiden.

Het middel wordt verworpen.

C. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

6.1. De verzoekende partij voert in een tweede middel de schending van “de gemeentelijke fiscale autonomie” aan die de gemeente, overeenkomstig de artikelen 248 tot 264 van het gemeentedecreet, bij het vaststellen van een retributiereglement heeft.

Zij voert aan dat de gemeenteraad volkomen vrij is om aparte onderscheiden te bepalen die verschillend zullen behandeld worden, voor zover het onderscheidingscriterium objectief is en in redelijkheid te verantwoorden, wat ter zake het geval is.

De in huidige casus geviseerde, aparte categorie (die overeenkomstig het gemeenteraadsbesluit niet vrijgesteld wordt van retributie), is duidelijk en objectief bepaald. Het betreft immers elke overheid die gegevens opvraagt bij de gemeente uit een gemeentelijk belastingkohier, met het doel deze gegevens te gebruiken voor een financieel doel. De verantwoording om te voorzien in deze specifieke aparte categorie wordt aangeduid in de aanhef van het gemeenteraadsbesluit, met name de overweging dat het voor een goed bestuur noodzakelijk is dat de nodige financiële middelen aanwezig zijn en gelet op de financiële toestand van de gemeente. Deze verantwoording is wettelijk en ook redelijk, aangezien de verzoekende partij in de noodzakelijke personeel- en technische kosten heeft moeten voorzien om de opmaak van het gegevensbestand inzake tweede verblijven te kunnen realiseren en bij te houden. Wanneer welkdanige overheid beroep wenst te doen op het gemeentelijk gegevensbestand met als enig doel zelf eigen belastingen te kunnen innen, is het niet meer dan redelijk deze overheid daartoe niet vrij te stellen van een passende retributie.

6.2. De verzoekende partij stelt in haar memorie van wederantwoord dat het middel ontvankelijk is, vermits het voldoende is dat de beweerde onregelmatigheid, in casu de schending van de gemeentelijke autonomie en haar

discretionaire bevoegdheid, duidelijk aangegeven wordt, waarop de verwerende partij zich kan verdedigen.

De verwerende partij miskent de autonomie van de verzoekende partij in de zin dat haar administratief toezicht, zoals dit in concreto werd uitgeoefend, de grenzen van de toelaatbaarheid miskent, doordat zij het voorziene onderscheid als strijdig met het gelijkheidsbeginsel aanziet.

De verzoekende partij herhaalt dat het gemaakte onderscheid objectief is door de specifieke aard van de gegevensaanvraag vanwege welkdanige overheid ook, met of zonder financieel doel. Het onderscheid is ook volkomen redelijk. De zorg voor een financieel evenwicht in het gemeentelijk budget kan bezwaarlijk onredelijk genoemd worden. Het voorziene onderscheid maakt ook geen categorieën van overheden, zoals de verwerende partij dit onderscheid ten onrechte interpreteert, maar viseert het perfect onderscheidbaar doel van de aanwending van de door een overheid opgevraagde gegevens, met name voor of zonder financieel doel. Eens dit, door de gemeenteraad autonoom voorziene onderscheid, objectief en redelijk is, kan dit -beleidsvrij en discretionair besliste- gegeven door de verwerende partij niet ongedaan gemaakt worden.

6.3. In haar laatste memorie voegt de verzoekende partij nog toe dat een gemeentelijke fiscale regeling, die een gemeente autonoom kan vaststellen, enkel kan betwist worden indien een daarbij gemaakt onderscheid willekeurig zou zijn, niet objectief of niet in redelijkheid te verantwoorden.

Beoordeling

6.4. De verzoekende partij voert in wezen aan dat de verwerende partij haar fiscale autonomie heeft miskend door de betreffende bepaling uit het retributiereglement te vernietigen op grond van een volgens haar onjuist motief, gesteund op de schending van het gelijkheidsbeginsel. De verwerende partij heeft de draagwijdte van het middel voldoende begrepen. Het middel is ontvankelijk.

6.5. Ingevolge de artikelen 41, 162 en 170, § 4, van de Grondwet beschikken de gemeenten over een grondwettelijk gewaarborgde fiscale autonomie, die hen toelaat om gelijk welke materie aan een belasting te onderwerpen, evenwel binnen de grenzen van de door de wetgever opgelegde uitzonderingen, waarvan de noodzakelijkheid blijkt, en voor zover deze belasting niet strijdig is met de wet of het algemeen belang, onder controle van de toezichthoudende overheid of de bevoegde rechter.

6.6. Bij de bespreking van het tweede middel werd geoordeeld dat de verwerende partij als toezichthoudende overheid artikel 3, tweede lid, van het kwestieuze reglement terecht strijdig heeft bevonden met het gelijkheidsbeginsel. Bijgevolg dient de ingeroepen schending van de gemeentelijke fiscale autonomie omwille van dit beweerd ondeugdelijk vernietigingsmotief eveneens verworpen te worden.

Het middel is niet gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 15 juni 2011,
door de Raad van State, XIVE kamer, samengesteld uit:

André Beirlaen,	kamervoorzitter,
Carlo Adams,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Christophe Verhaert,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Christophe Verhaert

André Beirlaen