

Rolnummer 1716
Arrest nr. 93/2000 van 13 juli 2000

A R R E S T

In zake : het beroep tot vernietiging van artikel 26 van het decreet van het Vlaams Parlement van 19 december 1998 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1999, ingesteld door de provincie Antwerpen en de provincie Oost-Vlaanderen.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters G. De Baets en M. Melchior, en de rechters H. Boel, L. François, J. Delruelle, A. Arts en M. Bossuyt, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter G. De Baets,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* * *

I. *Onderwerp van het beroep*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 25 juni 1999 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 28 juni 1999, hebben de provincie Antwerpen, met kantoren te 2018 Antwerpen, Koningin Elisabethlei 22, en de provincie Oost-Vlaanderen, met kantoren te 9000 Gent, Gouvernmentstraat 1, beroep tot vernietiging ingesteld van artikel 26 van het decreet van het Vlaams Parlement van 19 december 1998 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1999 (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 31 december 1998, tweede editie).

II. *De rechtspleging*

Bij beschikking van 28 juni 1999 heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetel aangewezen overeenkomstig de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

De rechters-verslaggevers hebben geoordeeld dat er geen aanleiding was om artikel 71 of 72 van de organieke wet toe te passen.

Van het beroep is kennisgegeven overeenkomstig artikel 76 van de organieke wet bij op 10 augustus 1999 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 14 augustus 1999.

De Vlaamse Regering, Martelaarsplein 19, 1000 Brussel, heeft een memorie ingediend bij op 23 september 1999 ter post aangetekende brief.

Van die memorie is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 15 oktober 1999 ter post aangetekende brief.

De verzoekende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend bij op 15 november 1999 ter post aangetekende brief.

Bij beschikkingen van 30 november 1999 en 31 mei 2000 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot respectievelijk 25 juni 2000 en 25 december 2000.

Bij beschikking van 30 mei 2000 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 21 juni 2000.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 31 mei 2000 ter post aangetekende brieven.

Bij beschikking van 20 juni 2000 heeft de voorzitter in functie rechter A. Arts aangewezen ter vervanging van rechter-verslaggever H. Coremans, wettig verhinderd.

Op de openbare terechtzitting van 21 juni 2000 :

- zijn verschenen :

. Mr. P. Peeters, advocaat bij de balie te Brussel, voor de verzoekende partijen;

- . Mr. N. De Clercq *loco* Mr. B. Staelens, advocaten bij de balie te Brugge, voor de Vlaamse Regering;
- hebben de rechters-verslaggevers A. Arts en L. François verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

De rechtspleging is gevoerd overeenkomstig de artikelen 62 en volgende van de organieke wet, die betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Hof.

III. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

A.1. De verzoekende partijen, de provincies Antwerpen en Oost-Vlaanderen, stellen dat zij een persoonlijk belang hebben bij het annulatieberoep, aangezien het een bepaling betreft die hun financiering regelt. Voor het instellen van het beroep werd de machtiging verkregen van de respectieve provincieraden.

Ten aanzien van het eerste middel

A.2. Het eerste middel is afgeleid uit de schending van de bevoegdheidverdelende regels tussen de Staat, de gemeenschappen en de gewesten, namelijk van de artikelen 162, eerste lid, en 170, § 3, van de Grondwet, doordat de bestreden bepaling de provincies Antwerpen en Oost-Vlaanderen verplicht om een deel van hun inkomsten te betrekken uit provinciale opcentiemen op de onroerende voorheffing, enerzijds, en doordat die bepaling hen verplicht een deel van hun inkomsten af te staan aan het Vlaamse Gewest, anderzijds, terwijl uitsluitend de federale wetgever bevoegd is voor de regeling van de provinciale fiscaliteit.

In de toelichting bij het middel zetten de verzoekende partijen uiteen dat de federale wetgever krachtens artikel 162, eerste lid, van de Grondwet bevoegd is voor de organieke wetgeving van provincies en gemeenten en dat uit de formulering van artikel 170, § 3, van de Grondwet voortvloeit dat inzonderheid de provinciale fiscaliteit aan de federale wetgever is voorbehouden. Zij verwijzen naar rechtspraak van het Hof (arresten nrs. 47 en 19/89) waaruit blijkt dat geen enkele bevoegdheidverdelende regel aan de gewesten of de gemeenschappen enige bevoegdheid toekent inzake provinciale fiscaliteit.

De provinciale fiscale autonomie houdt naar het oordeel van de verzoekende partijen in dat de provincies belastingen mogen heffen en dat zij de opbrengst van die belastingen vrij mogen besteden binnen het kader van hun bevoegdheden. De bestreden bepaling verplicht de verzoekers om een gedeelte van hun inkomsten te halen uit provinciale opcentiemen op de onroerende voorheffing en om een deel van hun inkomsten over te maken aan het Vlaamse Gewest. De bestreden bepaling zou aldus de aard van de provinciale inkomsten regelen en de provincies beperken in de vrije besteding van hun middelen, hetgeen een inbreuk vormt op de bevoegdheid van de federale wetgever inzake de provinciale fiscaliteit. Een dergelijke inbreuk kan volgens de verzoekende partijen niet worden gerechtvaardigd op grond van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen aangezien de maatregel niet noodzakelijk is voor de uitoefening van de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest op het vlak van de financiering van de provincies.

A.3. Volgens de Vlaamse Regering menen de verzoekende partijen ten onrechte dat in de bestreden bepaling de provinciale fiscaliteit werd geregeld. Door in een vermindering van de dotatie te voorzien werd de financiering van de provincies geregeld, doch werd geen fiscale regel uitgevaardigd. Krachtens artikel 6, § 1, VIII, 2°, van de

bijzondere wet van 8 augustus 1980 is de algemene financiering van de provincies een exclusief gewestelijke aangelegenheid.

De Vlaamse Regering wijst erop dat het verdelingsmechanisme van het decreet van 29 april 1991 betreffende het Vlaams Provinciefonds een systeem van gelijkheid creëert tussen de provincies en dat omwille van die gelijkheid thans in een vermindering van de dotaties van de verzoekende provincies wordt voorzien. De provincies Antwerpen en Oost-Vlaanderen realiseren immers meeropbrengsten dankzij de oprichting van de tunnel onder de Schelde. Vóór de ontbinding van de coöperatieve vennootschap Intercommunale Maatschappij van de Linker Scheldeoever (c.v. Imalso) dienden beide provincies als vennoot een inbreng te doen gelijk aan de meeropbrengsten. Naar het oordeel van de Vlaamse Regering is er dus in werkelijkheid niets gewijzigd voor de betrokken provincies.

De Vlaamse Regering merkt op dat een wijziging van de dotatie door verwijzing naar een fiscale opbrengst niet impliceert dat de regel waarbij de dotatie wordt gedifferentieerd zelf een fiscale regel wordt. «Zo kan een regelgeving inzake studiebeurzen, inzake subsidies of inzake tegemoetkomingen, verwijzen naar een fiscale opbrengst, zonder dat de regelgeving nopens de criteria daardoor een fiscale regelgeving zou worden». Zij meent derhalve dat het Gewest binnen zijn bevoegdheid kan verwijzen naar een fiscale opbrengst.

A.4. De verzoekende partijen repliceren dat de ontbinding van de c.v. Imalso en de overdracht van de taken, de goederen en het personeel naar het Vlaamse Gewest een geheel nieuwe situatie doen ontstaan. Voorheen participeerden de beide provincies in de c.v. Imalso en hadden zij inspraak in het beheer. Nu uitsluitend het Vlaamse Gewest verantwoordelijk is voor de voormalige « Imalso-taken », kunnen zij niet meer worden geacht bij te dragen in de kosten ervan.

Volgens de verzoekende partijen verplicht het Vlaamse Gewest hen - op straffe van vermindering van hun aandeel in de dotatie van het Provinciefonds - om opcentiemen te heffen op de onroerende goederen en hun meeropbrengst uit de opcentiemen op de onroerende voorheffing geheven op bepaalde goederen door te storten aan het Vlaamse Gewest. Zij blijven bij hun standpunt dat dit een inbreuk vormt op de provinciale (fiscale) autonomie en op de bevoegdheidsverdelende regels.

Ten aanzien van het tweede middel

A.5. Het tweede middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet doordat de bestreden bepaling een ongelijke behandeling invoert van de verzoekende partijen ten opzichte van de drie andere Vlaamse provincies. Zij legt immers een last op aan de provincies Antwerpen en Oost-Vlaanderen, in strijd met de algemene toewijzingsregelen van het Provinciefonds die op objectieve criteria zijn gebaseerd.

Zij voeren aan dat de provincies Antwerpen en Oost-Vlaanderen weliswaar, in tegenstelling tot de drie andere Vlaamse provincies, aandeelhouder waren in de c.v. Imalso, doch dat criterium zou niet langer pertinent zijn nu de voornoemde vennootschap is ontbonden en haar taken en goederen van rechtswege zijn overgegaan naar het Vlaamse Gewest. Er zou daardoor geen enkele rechtsgrond meer bestaan die de provincies Antwerpen en Oost-Vlaanderen verplicht om in de financiering van de bedoelde taken bij te dragen.

De in de parlementaire voorbereiding vermelde doelstellingen van « vereenvoudiging » of « vermijden van bureaucratie » kunnen naar het oordeel van de verzoekende partijen niet rechtvaardigen dat het Vlaamse Gewest aan bepaalde provincies een verplichte uitgave oplegt ter financiering van taken die van rechtswege aan het Vlaamse Gewest toekomen. Zij wijzen erop dat uit de tekst zelf van de bestreden bepaling blijkt dat de aangehaalde doelstellingen niet de werkelijke doelstellingen van de decreetgever zijn. « De bestreden bepaling voorziet immers in de mogelijkheid dat de provincies eerst de meeropbrengst storten aan het Vlaams Gewest en vervolgens hun laatste kwartaalvoorschot uit het Provinciefonds volledig krijgen uitbetaald. In dat geval wordt de beoogde vereenvoudiging niet gerealiseerd. »

A.6. De Vlaamse Regering betwist dat de bestreden bepaling in strijd is met het gelijkheidsbeginsel.

De bepaling strekt ertoe een bepaalde opbrengst in mindering te brengen. Naar het oordeel van de Vlaamse Regering is het criterium van onderscheid objectief - er kan precies worden aangetoond wat de hoogte is van de in mindering te brengen opbrengst - en pertinent. De stelling dat de doelstelling van de decreetgever geen rekening

zou houden met de omstandigheid dat er thans geen rechtsgrond meer zou bestaan om te voorzien in de financiering van de taken die voordien door de c.v. Imalso werden verricht, zou niet dienend zijn. De decreetgever had de bedoeling de meeropbrengsten van de onroerende voorheffing, verkregen ten gevolge van de werken gefinancierd met publieke fondsen, niet ten goede te laten komen aan de twee provincies. Daarom heeft de decreetgever voorzien in een vermindering van de dotatie, ten belope van die meeropbrengsten. De betwiste regel biedt daartoe zelf de rechtsgrond.

De Vlaamse Regering herhaalt dat er in werkelijkheid niets is gewijzigd ten aanzien van de vroegere situatie - vóór de ontbinding van de c.v. Imalso - die door de verzoekende partijen nooit als discriminatoir is omschreven of ervaren.

Naar het oordeel van de Vlaamse Regering behoort het tot de beleidsvrijheid van de decreetgever om bij de regelgeving inzake de dotatie rekening te houden met inkomsten die bepaalde provincies genieten, *a fortiori* wanneer de werken die tot die inkomsten hebben geleid niet met provinciale fondsen werden gefinancierd maar met fondsen van de Belgische Staat, in zijn rechten ter zake opgevolgd door het Vlaamse Gewest.

A.7. De verzoekende partijen repliceren dat het Vlaamse Gewest niet aantoont welke de rechtvaardiging is voor de bestreden bepaling, die afwijkt van de objectieve, niet-discriminerende criteria die de decreetgever heeft vastgesteld voor de verdeling van de dotaties uit het Provinciefonds over de vijf Vlaamse provincies. Die rechtvaardiging kan naar hun oordeel niet bestaan in de omstandigheid dat de Scheldetunnel een project is van algemeen belang, zodat het Gewest gemachtigd zou zijn de provinciale meeropbrengsten op te eisen. Het Vlaamse Gewest heeft immers in verscheidene provincies projecten van algemeen belang gerealiseerd, die voor de betreffende provincie inkomsten opleveren. Daartoe behoren onder meer alle infrastructuurwerken uitgevoerd door of voor rekening van het Vlaamse Gewest (autosnelwegen, kanalen, enz.) die tot gevolg hebben dat bepaalde gebieden worden ontsloten zodat de provincie bijkomende inkomsten kan realiseren via de opcentiemen op de onroerende voorheffing.

De verzoekende partijen sluiten niet uit dat de impact van gewestelijke infrastructuurwerken op de provinciale inkomsten een objectief criterium kan zijn bij de toekenning van de dotaties aan de provincies, doch op voorwaarde dat dit criterium wordt toegepast voor alle provincies en voor alle projecten. In dit geval wordt echter de gewestelijke financiering van twee provincies verminderd voor één project, te weten de Scheldetunnel. Daardoor worden de verzoekende partijen anders behandeld dan de andere Vlaamse provincies, zonder dat dit gesteund is op een objectief en pertinent criterium. Minstens zou de maatregel disproportioneel zijn ten aanzien van het doel dat zij beweert te dienen.

- B -

B.1. De provincies Antwerpen en Oost-Vlaanderen vorderen de vernietiging van artikel 26 van het decreet van 19 december 1998 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1999, dat luidt :

« § 1. De Vlaamse regering wordt ertoe gemachtigd om jaarlijks het aandeel van de provincies Antwerpen en Oost-Vlaanderen bij de betaling van het laatste kwartaalvoorschot van het Provinciefonds te verminderen met respectievelijk 32 206 000 frank voor de provincie Antwerpen en 1 305 000 frank voor de provincie Oost-Vlaanderen. Deze vermindering kan slechts gebeuren voorzover respectievelijk de provincie Antwerpen en/of de provincie Oost-Vlaanderen de meeropbrengst van de opcentiemen van het voorbije jaar op de onroerende goederen, omschreven in de wet van 8 mei 1929 met betrekking tot het aanleggen van een tunnel onder de Schelde te

Antwerpen en de inrichting der gronden op de Linkeroever, niet aan het Vlaamse Gewest zou hebben overgemaakt, op datum van de betaling van het laatste kwartaalvoorschot van het Provinciefonds. De afstand van de meeropbrengst wordt beperkt tot 32 206 000 frank voor de provincie Antwerpen en tot 1 305 000 frank voor de provincie Oost-Vlaanderen.

§ 2. Het bedrag van 32 206 000 frank en 1 305 000 frank wordt met ingang van het begrotingsjaar 2000 jaarlijks aangepast, conform de jaarlijkse aanpassing van het Provinciefonds. »

B.2. Het eerste middel is afgeleid uit een schending van de artikelen 162, eerste lid, en 170, § 3, van de Grondwet, doordat de bestreden bepaling de provincies Antwerpen en Oost-Vlaanderen zou verplichten om een deel van hun inkomsten te betrekken uit opcentiemen op de onroerende voorheffing, enerzijds, en een deel van hun inkomsten af te staan aan het Vlaamse Gewest, anderzijds, terwijl uitsluitend de federale wetgever bevoegd is voor de regeling van de provinciale fiscaliteit.

B.3. Krachtens artikel 6, § 1, VIII, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen zijn de gewesten bevoegd voor de algemene financiering van de provincies.

Het Vlaamse Gewest heeft die bevoegdheid uitgeoefend bij decreet van 29 april 1991 betreffende het Vlaams Provinciefonds. Op de begroting van het Vlaamse Gewest wordt jaarlijks een dotatie uitgetrokken voor het Vlaams Provinciefonds. Die dotatie wordt verdeeld onder de vijf Vlaamse provincies, deels in gelijke delen, deels op basis van volgende criteria : het bevolkingscijfer, de oppervlakte, de bevolkingsdichtheid, de actieve bevolking en de opbrengst van de grondbelasting van de provincies.

De betaling van de dotatie uit het Provinciefonds gebeurt bij wijze van kwartaalvoorschotten. Tijdens de eerste maand van elk kwartaal wordt aan iedere provincie een voorschot uitbetaald gelijk aan één vierde van het aandeel van die provincie in de dotatie van het laatste jaar waarvoor de Vlaamse Regering de verdeling heeft bepaald. Bij een volgende vaststelling van de dotatie, wordt het eventuele teveel gedebiteerd van de rekening van de betrokken provincie.

B.4. De bestreden bepaling machtigt de Vlaamse Regering om het laatste kwartaalvoorschot van de dotatie uit het Provinciefonds aan de provincies Antwerpen en Oost-Vlaanderen met een bepaald bedrag te verminderen. Zij betreft derhalve de financiering van de provincies.

Aan die vaststelling wordt geen afbreuk gedaan door de verwijzing naar de opbrengst van de opcentiemen op de onroerende voorheffing verschuldigd op bepaalde onroerende goederen. In tegenstelling tot wat de verzoekende partijen beweren, houdt de bestreden bepaling geen verplichting in om een deel van hun inkomsten te betrekken uit provinciale opcentiemen op de onroerende voorheffing noch om een deel van hun inkomsten af te staan aan het Vlaamse Gewest, doch beperkt zij zich tot het in rekening brengen, met het oog op de vaststelling van de dotatie uit het Provinciefonds, van bepaalde inkomsten die door de bedoelde provincies uit opcentiemen worden betrokken. Aldus raakt die regeling niet aan de bevoegdheid van de federale wetgever bedoeld in de artikelen 162, eerste lid, en 170, § 3, van de Grondwet.

B.5. Het eerste middel is niet gegrond.

B.6. Het tweede middel is afgeleid uit een schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet doordat de bestreden bepaling een ongelijke behandeling zou invoeren van de verzoekende partijen ten opzichte van de drie andere Vlaamse provincies.

B.7. Het komt de decreetgever toe om, in de uitoefening van zijn bevoegdheid voor de financiering van de provincies, de criteria en gegevens vast te stellen en aan te wijzen voor de berekening van de dotatie aan elke provincie. Het Hof dient erover te waken dat de decreetgever daarbij de beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie in acht neemt. De decreetgever beschikt ter zake over een ruime beoordelingsmarge. Het Hof kan een verschil in behandeling slechts ongrondwettig bevinden wanneer daarvoor geen redelijke verantwoording bestaat.

B.8. Beide verzoekende provincies waren aandeelhouders van de Intercommunale Maatschappij van de Linker Scheldeoever (Imalso), op 9 maart 1929 opgericht als een burgerlijke vennootschap die de rechtsvorm van een coöperatieve vennootschap heeft aangenomen. De oprichting van Imalso werd bekrachtigd bij wet van 8 mei 1929. De vennootschap had naar luid van artikel 2 van de statuten als doel « het aanleggen, het

onderhouden en het uitbaten van eene tunnel onder de Schelde, rechtover Antwerpen, alsmede het productief en ten gelde maken van de gronden van den linker Scheldeoever en de uitvoering van al de werken welke dit productief en ten gelde maken zouden kunnen omvatten ».

Door de met overheidsgeld gefinancierde werken steeg een aantal onroerende goederen sterk in waarde. De aandeelhouders kwamen overeen om de meeropbrengsten ten gevolge van die stijging in de vennootschap in te brengen. Voor de provincies Antwerpen en Oost-Vlaanderen bestonden die meeropbrengsten uit de stijging van het resultaat van de grondbelasting en de opcentiemen op bepaalde onroerende goederen.

Volgens artikel 4 van de statuten werd Imalso opgericht voor een duur van 70 jaar. Bijgevolg werd Imalso van rechtswege ontbonden door het verstrijken van de duur in 1999. Artikel 34 van het decreet van 19 december 1998 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1999 heeft de voornoemde wet van 8 mei 1929 opgeheven. De uitvoering van de opdrachten van Imalso en de rechten, verplichtingen en goederen van de maatschappij werden overgedragen aan het Vlaamse Gewest, namelijk aan de nieuw opgerichte « dienst met afzonderlijk beheer LSO = Linkerscheldeoever ».

B.9. Door de ontbinding van de coöperatieve vennootschap Imalso verdween de verplichting om de meeropbrengsten, ten gevolge van de waardevermeerdering van de gronden, over te dragen aan de beheerder van de tunnel.

De decreetgever vermocht redelijkerwijze van oordeel te zijn dat die meeropbrengsten de provincies Antwerpen en Oost-Vlaanderen in een financiële situatie hebben geplaatst die een aanpassing van hun dotatie uit het Provinciefonds kon verantwoorden.

B.10. Het tweede middel is niet gegrond.

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 13 juli 2000.

De griffier, De voorzitter,

L. Potoms

G. De Baets