

LOIS, DECRETS, ORDONNANCES ET REGLEMENTS WETTEN, DECRETEN, ORDONNANTIES EN VERORDENINGEN

ARBITRAGEHOF

N. 97 — 809.

(C - 97/21133)

Arrest nr. 21/97 van 17 april 1997

Rolnummer 967

In zake : het beroep tot vernietiging van artikel 91 van de wet van 20 december 1995 houdende fiscale, financiële en diverse bepalingen, ingesteld door de n.v. I.T.T. Promedia.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters L. De Grève en M. Melchior, en de rechters L. François, P. Martens, J. Delruelle, H. Coremans en M. Bossuyt, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter L. De Grève, wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van het beroep

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 10 juni 1996 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 11 juni 1996, heeft de n.v. I.T.T. Promedia, met maatschappelijke zetel te 2018 Antwerpen, Antwerp Tower, De Keyserlei 5, beroep tot vernietiging ingesteld van artikel 91 van de wet van 20 december 1995 houdende fiscale, financiële en diverse bepalingen (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 23 december 1995).

II. De rechtspleging

Bij beschikking van 11 juni 1996 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 12 augustus 1996 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 13 augustus 1996.

De Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel, heeft een memorie ingediend bij op 27 september 1996 ter post aangetekende brief.

Van die memorie is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 10 oktober 1996 ter post aangetekende brief.

De n.v. I.T.T. Promedia heeft een memorie van antwoord ingediend bij op 7 november 1996 ter post aangetekende brief.

Bij beschikking van 26 november 1996 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot 10 juni 1997.

Bij beschikking van 6 februari 1997 heeft het Hof de zetel aangevuld met rechter M. Bossuyt.

Bij beschikking van 5 maart 1997 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 25 maart 1997.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 6 maart 1997 ter post aangetekende brieven.

Op de openbare terechtzitting van 25 maart 1997 :

— zijn verschenen :

. Mr. I. Van Bael, Mr. P. Faes en Mr. K. Van Hove, advocaten bij de balie te Brussel, voor de n.v. I.T.T. Promedia;

. Mr. T. Afschrift, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;

— hebben de rechters—verslaggevers H. Coremans 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. Onderwerp van de bestreden bepaling

Artikel 91 van de wet van 20 december 1995 houdende fiscale, financiële en diverse bepalingen voegt in de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven een artikel 85^{quater} in, waardoor een fonds, genoemd « Fonds voor de universele dienstverlening », wordt opgericht.

Door de oprichting van dat fonds beoogde de wetgever de universele dienstverlening te financieren. De universele dienstverlening wordt door artikel 68, 16°, van de wet van 21 maart 1991, gewijzigd bij de wet van 20 december 1995, gedefinieerd als « het verlenen van telecommunicatiediensten waardoor de toegang mogelijk wordt gemaakt tot een welbepaald minumpakket van diensten van een bepaalde kwaliteit aan alle gebruikers, ongeacht hun geografische locatie en voor een betaalbare prijs ».

Luidens artikel 85^{quater}, § 1, van de wet van 21 maart 1991 zijn, benevens de in artikel 113 van die wet bedoelde personen, ook de personen die aan het publiek telecommunicatie-infrastructuur aanbieden of niet-gereserveerde telecommunicatiediensten die door de Koning bij een in Ministerraad overlegd besluit worden aangewezen, verplicht deel te nemen aan de samenstelling van dat fonds in verhouding tot hun omzet in de sector van de telecommunicatiediensten.

Luidens artikel 85^{quater}, § 2, van de wet van 21 maart 1991 bepaalt de Koning na advies van het Belgisch Instituut voor postdiensten en telecommunicatie, bij een in Ministerraad overlegd besluit, de graad van deelneming alsook de voorwaarden met betrekking tot de tussenkomst door het Fonds voor de universele dienstverlening inzake telecommunicatie, zodat het verschil wordt gedekt tussen de ontvangsten die voortvloeien uit de krachtens artikel 85^{bis} van die wet vastgelegde voorwaarden en de kosten van de universele dienstverlening.

Het Fonds voor de universele dienstverlening wordt door het Belgisch Instituut voor postdiensten en telecommunicatie beheerd.

IV. In rechte

— A —

Verzoekschrift

A.1.1. De verzoekende partij geeft bepaalde telefoongidsen uit, waaronder de « Witte Gids », die onder het toepassingsgebied van artikel 113, 2°, van de wet van 21 maart 1991 vallen, zodat de bestreden bepaling op haar van toepassing kan zijn. De verplichting tot deelneming aan het Fonds voor de universele dienstverlening zal een substantiële weerslag hebben op de financiële situatie van de verzoekster, zodat zij een actueel en onmiddellijk belang bij de vernietiging van de bestreden bepaling heeft.

Het beroep is tijdig ingesteld.

A.1.2.1. De bestreden bepaling verleent de Koning de bevoegdheid de wezenlijke bestanddelen van een belasting te bepalen, wat strijdig is met het gelijkheidsbeginsel in belastingzaken, in samenhang gelezen met het legaliteitsbeginsel in belastingzaken.

A.1.2.2. Volgens de vaste rechtspraak van het Hof van Cassatie is een belasting een heffing die eigenmachtig wordt opgelegd door de Staat, de provincies of de gemeenten op de geldmiddelen van personen, publiekrechtelijke of privaatrechtelijke, of feitelijke verenigingen of gemeenschappen zich op hun grondgebied bevindend of er belangen hebbend, en die bestemd is om diensten van algemeen nut te financieren. Belastingen moeten worden onderscheiden van retributies, die vergoedingen zijn die de overheid van sommige belastingplichtigen vordert voor een bijzondere prestatie die zij in hun persoonlijk belang heeft uitgevoerd of voor een rechtstreeks en bijzonder voordeel dat zij hun heeft verstrekt.

De verplichting tot deelneming aan de samenstelling van het Fonds voor de universele dienstverlening dient ervoor te zorgen dat het verschil wordt gedekt tussen de ontvangsten en de kosten die voortvloeien uit de universele dienstverlening.

In zijn advies wees de Raad van State erop dat die verplichting alle wezenlijke kenmerken van een belasting vertoont, daar ze geen tegenprestatie vormt voor een dienst die aan de bijdrageplichtigen wordt aangeboden. De omstandigheid dat de opbrengsten van die bijdragen via een bijzonder fonds een bijzondere bestemming krijgen, doet hieraan niets af.

De stelling van de Regering in de memorie van toelichting dat het zou gaan om retributies, omdat het een tegenprestatie betreft voor de vrijstelling van de plicht tot universele dienstverlening of van bepaalde andere activiteiten, kan niet worden aangenomen. Het valt immers moeilijk in te zien op welke wijze een particuliere partij kan worden vrijgesteld van verplichtingen die ze niet heeft of op haar niet toepasbaar zijn.

Belangrijker nog is dat de Regering er in de memorie van toelichting geen twijfel over liet bestaan dat de oprichting van het Fonds voor de universele dienstverlening tot doel heeft Belgacom een compensatie te verschaffen voor het verlies dat wordt geleden door de universele dienst en dat de universele dienstverlening moet worden gezien in het licht van de toenemende liberalisering van de telecommunicatiesector, waardoor het des te belangrijker is de burgers de toegang te verzekeren tot een aantal elementaire diensten tegen een betaalbare prijs en van een welbepaalde kwaliteit. Hieruit blijkt dat de Regering de universele dienstverlening beschouwt als een dienst van algemeen belang, zodat de Raad van State met reden de bijdrageplicht die door de bestreden bepaling wordt ingevoerd, heeft gekwalificeerd als een belasting.

De kwalificatie van de bijdragen aan het Fonds voor de universele dienstverlening ligt bovendien in de lijn van de recente rechtspraak van het Hof. In het arrest nr. 64/95 werd immers beklemtoond dat het gegeven dat heffingen die niet de betaling vormen van een dienst die wordt geleverd ten voordele van de afzonderlijke belastingplichtige, in een fonds worden gestort ter verwezenlijking van specifieke doelstellingen, niet voldoende is om aan die inningen het karakter van een belasting te ontzeggen. In het arrest nr. 87/95 oordeelde het Hof dat heffingen die werden ingevoerd met het oog op de financiering van het Instituut voor veterinaire keuring, ongeacht hun bestemming, een belasting vormen, aangezien geen enkele dienst werd geleverd aan de heffingsplichtige.

Toegepast op onderhavige zaak, toont die rechtspraak aan dat de verplichting tot deelneming aan de samenstelling van het Fonds voor de universele dienstverlening een belasting is, daar er van enige tegenprestatie voor een dienst verzorgd door de overheid geen sprake is. De loutere omstandigheid dat de opbrengsten van de heffing een bepaalde bestemming zullen krijgen, is niet voldoende om aan die heffing het karakter van een belasting te ontzeggen.

A.1.2.3. Overeenkomstig artikel 170, § 1, van de Grondwet kan geen belasting ten behoeve van de Staat worden geheven dan door een wet. De invoering van de belasting zelf, de bepaling van de belastbare grondslag, de belastingtarieven en de belastingvrijstellingen zijn voorbehouden aan de wetgever, en die bevoegdheid mag niet worden gedelegeerd.

Evenwel laat artikel 85quater, § 2, van de wet van 21 maart 1991 het bepalen van de graad van deelneming over aan de Koning, zijn de heffingsplichtige personen verplicht om deel te nemen in de samenstelling van het Fonds in verhouding van hun omzet in de sector van de telecommunicatiediensten en worden, buiten de personen bedoeld in artikel 113, 2°, van de wet van 21 maart 1991, de personen die het publiek telecommunicatie-infrastructuur of niet-gereserveerde telecommunicatiediensten aanbieden, aangewezen door een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit. Aldus worden de wezenlijke kenmerken van de verplichting tot deelneming aan de samenstelling van het Fonds voor de universele dienstverlening, die een belasting uitmaakt, veeleer door de uitvoerende dan door de wetgevende macht bepaald. De bestreden bepaling is bijgevolg onverenigbaar met artikel 170, § 1, van de Grondwet, gelezen in samenhang met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, daar er voor essentiële elementen van de belasting een bevoegdheidsdelegatie wordt verleend. Om die gecombineerde toetsing uit te voeren heeft het Hof zich reeds bevoegd verklaard. Een bepaling die artikel 170, § 1, van de Grondwet miskent, voert bijgevolg een verschil in behandeling in tussen de personen die onderworpen zijn aan de bijdragen voor het Fonds voor de universele dienstverlening en andere belastingplichtigen die onderworpen zijn aan belastingen vastgesteld door het Parlement, waardoor de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 170 van de Grondwet, worden geschonden.

A.1.3.1. Artikel 172 van de Grondwet bepaalt dat inzake belastingen geen voorrechten kunnen worden ingevoerd en dat geen vrijstelling of vermindering kan worden ingevoerd dan door een wet. Artikel 172 is in fiscale zaken een toepassing van het gelijkheidsbeginsel neergelegd in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Om bestaanbaar te zijn met het gelijkheidsbeginsel moet het gebruikte criterium van onderscheid een legitiem doel dienen, moet het objectief zijn, pertinent in het licht van het doel van de betrokken maatregel en moet de ongelijke behandeling evenredig zijn, rekening houdend met het beoogde doel.

Artikel 85^{quater} van de wet van 21 maart 1991, ingevoegd bij artikel 91 van de wet van 20 december 1995, stelt een onderscheid in dat niet beantwoordt aan die voorwaarden en schendt derhalve het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel in belastingzaken.

A.1.3.2. Het onderscheidingscriterium dat wordt geïntroduceerd door dat artikel dient geen legitiem doel. Volgens de memorie van toelichting maakt het artikel deel uit van een geheel van wettelijke bepalingen die erop zijn gericht een aantal beginselen uit het Europese recht om te zetten in het Belgische recht. Er moet evenwel worden vastgesteld dat artikel 91 van de wet van 20 december 1995 in meer dan één opzicht een flagrante schending van het Europese recht uitmaakt.

Artikel 85^{quater} van de wet van 21 maart 1991 legt aan bepaalde categorieën van personen de verplichting op om deel te nemen aan de samenstelling van een fonds dat Belgacom een compensatie zal verschaffen voor de verliezen die deze onderneming wordt verondersteld te zullen lijden ten gevolge van de universele dienstverlening. Nochtans maakt de sector van de telecommunicatie waar de universele dienstverlening zal worden aangeboden, namelijk de spraaktelefonie, nog op zijn minst tot 1 januari 1998 een onderdeel uit van de monopolierechten van Belgacom, terwijl de financieringsbehoeften van de universele dienstverlening pas relevant zullen worden zodra de markt waarin de verplichting inzake universele dienstverlening toepasselijk is, zal worden opengesteld voor concurrentie. Aan specifieke ondernemingen financiële verplichtingen opleggen inzake universele dienstverlening, is dan ook illegitiem.

De opname van de uitgevers van telefoongidsen in de lijst van bijdrageplichtigen aan het Fonds voor de universele dienstverlening, is in strijd met het Europese recht. De notie « verplichting inzake universele dienstverlening » gaat uit van de premisse dat nieuwe markttoetreders moeten worden verhinderd de markt af te romen door zich louter te concentreren op winstgevende activiteiten. Hierdoor zouden zij immers de financiële levensvatbaarheid van ondernemingen die verplicht zijn de universele dienst te verlenen, in het gedrang brengen.

Daar uitgevers van telefoongidsen evenwel geen diensten aanbieden die concurreren met de activiteiten van Belgacom op het vlak van de spraaktelefonie, waarop de universele dienstverlening van toepassing is, kan men moeilijk inzien op welke wijze uitgevers van gidsen kunnen worden geacht een deel van Belgacom's winstgevende activiteiten inzake spraaktelefonie af te nemen. Integendeel, de telefoongidsen genereren bijkomend telefoonverkeer. De conclusie is dan ook dat uitgevers van gidsen niet kunnen of mogen worden verplicht deel te nemen in de financiering van Belgacom's verplichtingen inzake universele dienstverlening.

In een recente mededeling beklemtoonde de Europese Commissie dat nationale regelingen tot verdeling van de kosten inzake universele dienstverlening alleen kunnen worden opgelegd aan de « door het communautaire kader voorziene ondernemingen », dit zijn de uitbaters van openbare telecommunicatienetwerken vermeld in artikel 4^{quater} van de richtlijn met betrekking tot de invoering van volledige mededinging op de markten voor telecommunicatie en in artikel 5 van het voorstel voor ten richtlijn inzake interconnectie op telecommunicatiegebied. Het beginsel dat alleen ondernemingen die concurreren op het terrein waar de universele dienstverlening aan de orde is, in verhouding tot die concurrentie moeten bijdragen, werd onlangs nog verrijnd door de Raad van Ministers van de Europese Unie. Bij het innemen van zijn standpunt ten aanzien van het voorstel van richtlijn inzake interconnectie verklaarde de Raad dat enkel uitbaters van openbare telecommunicatienetwerken en/of leveranciers van spraaktelefoniediensten zouden kunnen worden verplicht om te delen in de kosten van het vaste openbare telefoonnetwerk en de vaste openbare telefoondienst.

Uit wat voorafgaat volgt dat het gehanteerde onderscheidingscriterium geen legitiem doel dient.

A.1.3.3. Zelfs indien het juridisch mogelijk zou zijn om uitgevers van gidsen te verplichten tot deelneming aan de samenstelling van het Fonds voor de universele dienstverlening, dient te worden vastgesteld dat het door artikel 91 van de wet gehanteerde onderscheidingscriterium noch objectief, noch pertinent is. De verplichting tot deelneming aan de samenstelling van het Fonds voor de universele dienstverlening, zoals bepaald in artikel 91 van de wet, gaat uit van de premisse dat het nodig is Belgacom te subsidiëren voor een aantal niet-gespecificeerde verplichtingen inzake universele dienstverlening, waarvan zonder meer wordt gesteld dat zij op Belgacom zouden rusten. De vage definitie van het begrip « universele dienstverlening » vervat in artikel 68, 16°, van de wet van 21 maart 1991 — verwijzende naar « een welbepaald minimumpakket van diensten van een bepaalde kwaliteit (...) en voor een betaalbare prijs » — kan echter bezwaarlijk worden beschouwd als een voldoende objectieve en pertinente basis voor de door artikel 91 van die wet ingevoerde differentiatie.

Memorie van de Ministerraad

A.2.1.1. Het Hof is op zich niet bevoegd om de conformiteit van een wetsbepaling met artikel 170 van de Grondwet te toetsen. Het kan die toetsing slechts uitvoeren in zoverre de schending van dat grondwetsartikel tevens een schending uitmaakt van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Dit ondersteunt dat de betwiste wet een onderscheid maakt tussen categorieën van personen. *In casu* beperkt de verzoekende partij zich ertoe voorop te stellen dat de wet sommige categorieën van personen verschillend behandelt, maar laat ze na te preciseren welke die categorieën zijn, zodat het Hof zijn grondwettigheidstoetsing niet kan uitvoeren. Bovendien moet het gaan om vergelijkbare categorieën, wat evenmin wordt aangetoond.

In ieder geval moet worden vastgesteld dat de bestreden bepaling een bijdrage oplegt aan alle operatoren van de telecommunicatiemarkt, zodat er van discriminatie geen sprake kan zijn, rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel.

A.2.1.2. Enkel de overheden opgesomd in de artikelen 170 en 173 van de Grondwet kunnen belastingen invoeren. Wanneer de wet een openbare instelling die zich onderscheidt van die overheden toestaat geïdsummen te innen van de burgers, zijn die inningen noodzakelijkerwijze geen belastingen. Zo moeten bijdragen aan de sociale zekerheid worden onderscheiden van belastingen, al hebben ze zekere gemeenschappelijke kenmerken. Zo ook worden bijdragen aan de sociale zekerheid niet aan de overheden betaald die grondwettelijk die bevoegdheid hebben om belastingen in te voeren, komen zij niet voor in de staatsbegroting, zijn ze niet onderworpen aan het universaliteits- en eenjarigheidsbeginsel en zijn zij uitsluitend bestemd om uitgaven te financieren ten voordele van diegenen die er de last van hebben gedragen. De socialezekerheidsbijdragen maken geen belastingen uit, zelfs wanneer het gaat om bijdragen opgelegd door het openbaar gezag op inkomsten van personen met het oog op het verzekeren van diensten van openbaar nut.

Sommige heffingen vallen dus buiten het toepassingsgebied van de artikelen 170 en 173 van de Grondwet. Zo was het Hof in zijn arrest nr. 36/95 van oordeel dat de verplichting opgelegd aan openbare vastgoedmaatschappijen om de som van de « maatschappelijke boni's » te besteden aan de « horizontale solidariteitsmechanismen die rekening houden met de maatschappelijke tekorten van de vastgoedmaatschappijen, die personen met een laag inkomen huisvesten », niet als een belasting of als een retributie moet worden beschouwd zodat artikel 170 van de Grondwet niet van toepassing is. Essentieel in de redenering van het Hof lijken te zijn de overwegingen betreffende het solidariteitsmechanisme en de besteding van de heffingen aan een bepaalde openbare dienst ten voordele van bepaalde begunstigen.

Dezelfde beginselen kunnen in deze zaak worden toegepast. De bijdragen aan het Fonds voor de universele dienstverlening worden aangewend om de universele dienstverlening te waarborgen die Belgacom aan alle gebruikers, ongeacht hun geografische situering, moet verlenen. De universele dienstverlening vergroot het aantal abonnees en dus het aantal gebruikers van telefoongidsen. De reikwijdte van de reclamemarkt van de private uitgevers van telefoongidsen wordt derhalve verbreed, zodat de reclame die in die gidsen wordt gemaakt een ruimer publiek bereikt. Ten slotte stelt het gegeven dat de universele dienst door Belgacom wordt verleend, andere ondernemingen ertoe in staat zich uitsluitend toe te leggen op andere, meer winstgevendende activiteiten. Indien de universele dienst niet door Belgacom zou worden verleend, zouden de andere ondernemingen die taak *de facto* op zich moeten nemen. De bijdragen aan het Fonds voor de universele dienstverlening hebben tot gevolg dat de kosten van de universele dienstverlening worden verdeeld tussen de verschillende operatoren werkzaam op de telecommunicatiemarkt. Analoog met de bestemming van de sociale boni's, maakt de verdeling van de kosten van de universele dienstverlening geen belasting uit.

Het arrest nr. 64/95 van het Hof van 13 september 1995 kan hier niet worden aangevoerd. Het ging daar om jaarlijkse retributies op het winnen van tot drinkwater verwerkbaar water en om heffingen op het opvangen van grondwater. Het Hof besliste in voormeld arrest dat het ging om belastingen, omdat die heffingen niet de betaling uitmaakten van een dienst die door de overheid wordt geleverd ten voordele van de afzonderlijk beschouwde belastingplichtige. Het karakter van die heffingen verschilt immers van dat van de thans betwiste vergoedingen. De winning van het water is op zich het belastbaar feit, terwijl er geen sprake is van een dienst die als tegenprestatie wordt geleverd. De bijdragen aan het Fonds voor de universele dienstverlening zijn op geen enkele wijze aan dezelfde principes onderworpen.

A.2.1.3. In de veronderstelling dat de bijdragen aan het Fonds toch onder het toepassingsgebied van de artikelen 170 en 173 van de Grondwet zouden vallen, dan moet worden vastgesteld dat zij veeleer de aard hebben van een retributie dan van een belasting.

Een belasting is een bijdrage, gezagshalve opgelegd door de Staat, de provincies of de gemeenten, ten behoeve van hun diensten van algemeen nut, op de inkomsten van personen, ofwel van publiekrechtelijke aard ofwel van privaatrechtelijke aard, van vennootschappen zonder rechtspersoonlijkheid en feitelijke verenigingen of gemeenschappen, die gevestigd zijn op hun grondgebied of die er belangen hebben. Daarentegen is een retributie een vergoeding die de overheid van bepaalde personen eist, als tegenprestatie voor een door de overheid inzonderheid aan hen verleende dienst of voor een rechtstreeks voordeel aan hen toegekend.

De retributie moet dus aan volgende kenmerken voldoen :

- zij moet de tegenprestatie zijn van een dienst;
- zij moet in verhouding staan tot de kosten van die dienst;
- zij moet de tegenprestatie zijn van een dienst verleend aan inzonderheid de betaler;
- zij moet de tegenprestatie zijn van een dienst die door de betaler vrijwillig werd benut.

In casu is aan die voorwaarden voldaan.

Allereerst is het duidelijk dat de door Belgacom gedragen lasten in het kader van het Fonds voor de universele dienstverlening tot gevolg hebben dat privé-ondernemingen in de telecommunicatiesector er voordeel uit halen. Er bestaat geen twijfel over dat een onderneming die telefoongidsen uitgeeft er een groot belang bij heeft dat het gebruik van de telefoon zo algemeen mogelijk is, omdat de kring van personen tot wie de adverteerders in de gidsen zich richten, ruimer wordt. De universele dienst leidt tot het verhogen van het telefoongebied, zodat de uitgevers van telefoongidsen er voordeel uit halen. De heffingen ten voordele van het Fonds voor de universele dienstverlening hebben dus tot doel diensten te vergoeden die het bestaan zelf van de universele dienstverlening hun levert.

In zoverre de diensten geleverd in het kader van de universele dienst tot gevolg hebben dat de ondernemingen die telefoongidsen uitgeven hun omzet en winsten kunnen vergroten, is het rechtvaardig en logisch dat de tegenprestatie voor die diensten bestaat in een deel van die winst. Daarom worden de bijdragen op basis van de omzet berekend. Rekening houdend met het voorwerp van de bijdragen en hun doel, volstaat het enkele feit dat de bijdragen aan het Fonds voor de universele dienstverlening berekend worden op basis van de omzet van de betrokken ondernemingen niet om ze als belasting te kwalificeren.

Vervolgens moeten de bijdragen aan genoemd Fonds evenredig zijn met de geleverde dienst, daar zij enkel kosten vergoeden die meer bedragen dan de inkomsten van die dienst. In die zin bepaalt artikel 85^{quater} van de wet van 21 maart 1991 dat de bijdragen aan het Fonds bestemd zijn om het verschil te dekken tussen de ontvangsten vastgesteld met toepassing van artikel 85^{bis} van die wet, en de kosten van de universele dienstverlening zoals bepaald in artikel 68, 17°. De bijdragen van de privé-ondernemingen stemmen dus overeen met het deel van de nettokosten van de universele dienst dat niet door de ontvangsten van Belgacom wordt gedragen en dat zonder de dienstverlening van Belgacom door de privé-ondernemingen in de telecommunicatiesector ten laste zou moeten worden genomen. De bijdragen van die privé-ondernemingen zijn dus een exacte tegenprestatie voor de diensten die hun in het kader van de universele dienst worden verleend.

Voorts is de in het geding zijnde vergoeding de tegenprestatie voor een dienst die inzonderheid is verleend aan de betaler en niet aan de gemeenschap in haar geheel. De verzoekende partij verward de universele dienst, die een openbare dienst is, met de dienst die door het bestaan zelf van die openbare dienst mogelijk wordt gemaakt voor de ondernemingen in de telecommunicatiesector. De bijdragen aan het Fonds voor de universele dienstverlening, opgelegd aan die ondernemingen, vormen de tegenprestatie voor een dienst die de universele dienst hun leverde en niet de betaling van de universele dienst op zich.

Tot slot betekent de regel dat de bijdrage de tegenprestatie moet zijn van een dienst die vrijwillig wordt benut, geenszins dat het op elk ogenblik mogelijk moet zijn om zich aan de dienstverlening, waarvan de vergoeding de tegenprestatie is, te onttrekken. Het openbaar gezag kan de retributieplichtige nooit verplichten een bepaalde activiteit in verband waarmee de retributie wordt geheven, uit te oefenen. Maar vanaf het ogenblik dat een persoon besloten heeft een welbepaalde activiteit uit te oefenen, kan hij in het kader van die activiteit worden onderworpen aan bepaalde retributies als tegenprestatie voor diensten die hij niet kan weigeren, zoals te dezen het geval is.

A.2.1.4. De conclusie van de Raad van State dat het gaat om een belasting, komt voort uit een te vluchtig onderzoek. Eerder werd reeds aangetoond dat de verschillende elementen die nodig zijn om een bepaalde heffing als een belasting te kwalificeren, niet aanwezig zijn.

Ook de rechtspraak waarop de verzoekende partij zich ter staving van haar stelling beroept, kan niet worden aangevoerd, daar elk van de daarin onderzochte gevallen fundamentele verschillen vertoont met de huidige zaak. Het ging in die rechtspraak ofwel over gevallen waarin de betrokken heffing geen tegenprestatie vormde voor een aan de heffingsplichtige geleverde dienst, ofwel over een geval waarin het geheven recht een vergoeding vormde voor een openbare dienst op zich, geleverd aan de gemeenschap zelf.

A.2.1.5. Geheel subsidiair moet erop worden gewezen dat, zelfs al mocht de bijdrage aan het Fonds voor de universele dienstverlening een belasting zijn, de artikelen 170 en 172 van de Grondwet niet zijn geschonden. Uit die artikelen vloeit voort dat de belastbare grondslag en het bedrag van de belasting door de wetgever moeten worden bepaald. *In casu* is aan die twee voorwaarden voldaan.

Als belastbare grondslag wordt in de bestreden bepaling aangewezen de « omzet in de sector van de telecommunicatiediensten ». Het gaat hier om een objectief bepaalbaar gegeven dat voortvloeit uit de boekhoudkundige en fiscale aangiften van de ondernemingen zelf.

Ook het bedrag van de belasting is door de wet bepaald. De wet bepaalt immers dat de bijdragen aan het Fonds voor de universele dienstverlening dienen om het verschil tussen de inkomsten en de kosten van de universele dienst te dekken. Weliswaar worden de exacte ontvangsten en kosten van de universele dienst bij koninklijk besluit bepaald, maar zulks is noodzakelijk, omdat die gegevens veranderen in het licht van de economische omstandigheden. De vaststelling van die ontvangsten en kosten in de wet is onmogelijk. De wet houdt nochtans voldoende garanties in tegen een mogelijk willekeurig optreden van de uitvoerende macht. De begrippen « universele dienst » en « kosten van die dienst » zijn nauwkeurig en objectief omschreven. De uitvoerende macht wordt enkel opgedragen precieze regels uit te voeren in het licht van economische, jaarlijkse maar objectieve gegevens die vanwege hun aard veranderlijk zijn en niet in wetteksten kunnen worden vastgesteld. De stelling van de verzoekende partij zou de wetgever ertoe dwingen een forfaitair bedrag vast te stellen, dat zeker overschat zou moeten worden om in ieder geval de dekking van de kosten van de universele dienst te kunnen verzekeren.

A.2.2. De verzoekende partij omschrijft niet de categorieën van personen die de betwiste bepaling ongelijk zou behandelen. Nochtans moet worden aangetoond dat er een verschil in behandeling tussen vergelijkbare categorieën zou bestaan.

Zelfs al mocht men aannemen dat de verzoekende partij een onderscheid maakt tussen de ondernemingen bedoeld in de bestreden wetsbepaling en iedere andere persoon, dan bestaan er objectieve en redelijke verschillen die rechtvaardigen dat de eerste categorie, zijnde de ondernemingen in de telecommunicatiesector, bijdraagt tot de kosten van de universele dienstverlening, in tegenstelling tot de tweede categorie.

A.2.3. De redenering van de verzoekende partij, gebaseerd op het arrest Corbeau van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen, dat de spraaktelefonie nog steeds het monopolie is van Belgacom, zodat de privé-operatoren in geen geval de mogelijkheid hebben om concurrerende activiteiten uit te oefenen en dus ook niet om uitsluitend winstgevend sectoren uit te kiezen, gaat niet op.

De universele dienstverlening is geenszins beperkt tot de spraaktelefonie, maar omvat ook diensten die wel openstaan voor concurrentie en waarvan de financiering door middel van bijdragen aan het Fonds voor de universele dienstverlening moet worden verzekerd.

Het arrest Corbeau rechtvaardigt in onderhavig geval eventuele concurrentiegrenzen, maar die vraag rijst niet in de huidige zaak. Het gaat hier om de vraag in welk geval de privé-operatoren kunnen zijn gehouden om diensten te betalen die het bestaan zelf van de universele dienst hun verleent en dus om bij te dragen in de kosten van die dienst. Gelet op het gegeven dat die operatoren voordeel halen uit het bestaan van die dienst, is het gerechtvaardigd dat ze ook voor die dienst betalen. In dit verband moet worden beklemtoond dat Belgacom vanaf de datum van inwerkingtreding van de wet — 31 december 1995 — ertoe gehouden is de universele dienst te verlenen, zodat de verplichting om bij te dragen in de kosten ervan ook vanaf die datum bestaat. Het is overigens vanaf die datum dat de privé-operatoren voordeel halen uit het bestaan van de dienst.

Bij de beoordeling van de vraag of het gebruikte onderscheidingscriterium een wettig doel nastreeft, mag enkel rekening worden gehouden met de desbetreffende Belgische wetgeving, *in casu* de wet van 20 december 1995, en niet de Europese wetgeving. Het Hof is enkel bevoegd om te toetsen aan het gelijkheidsbeginsel en niet om de conformiteit van de bestreden bepaling met het Europese recht te onderzoeken.

In ieder geval schendt de betwiste bepaling het Europese recht niet. Artikel 4^{quater} van de richtlijn 96/19/EG, naar luid waarvan « de nationale regelingen, die noodzakelijk zijn om de nettokosten van de verplichtingen van de telecommunicatieorganisaties inzake het verrichten van een universele dienst met andere organisaties te delen, ongeacht of deze regelingen een stelsel van aanvullende bijdragen of een fonds voor de universele dienst omvatten, uitsluitend van toepassing [...] zijn op ondernemingen die openbare telecommunicatienetten aanbieden », is ingegeven door de bekommernis de kosten van de universele dienstverlening slechts te verdelen tussen die ondernemingen die voordeel halen uit het bestaan van die dienst en die, gebruik makend van de volledige mededinging op de markt voor telecommunicatie, het financiële evenwicht van de openbare ondernemingen opererend in die sector in gevaar brengen. De bedoeling van de Belgische wetgever valt dus samen met de bedoeling van de Europese wetgever.

Alle privé-ondernemingen op de telecommunicatiemarkt, met inbegrip van de ondernemingen die telefoongidsen uitgeven, halen voordeel uit het bestaan van de universele dienstverlening en uit de invoering van de volledige mededinging.

De vastgestelde financieringsregelingen mogen uitsluitend tot doel hebben dat de marktdeelnemers bijdragen tot de financiering van de universele dienst. *In casu* ontplooiën de uitgevers van telefoongidsen werkzaamheden die rechtstreeks verbonden zijn met de universele dienst. De gidsinformatie is immers een onmisbaar instrument voor de toegang tot de telefoniediensten.

Richtlijn 96/19/EG benadert het vraagstuk van de financiering van de universele dienstverlening onafhankelijk van betaling voor verleende diensten. Er is enkel als beginsel gesteld dat de Lid-Staten een financieringsregeling voor de universele dienstverlening ten laste van de ondernemingen werkzaam in de telecommunicatiesector kunnen bepalen, als tegenprestatie voor de invoering van de volledige mededinging op de telecommunicatiemarkt, maar dit onafhankelijk van elk rechtstreeks of persoonlijk voordeel dat die ondernemingen halen uit het bestaan van die universele dienstverlening. De betwiste Belgische wetgeving houdt rekening met die situatie en valt buiten het strikte toepassingsveld van voormelde richtlijn. Bovendien kan een Europese maatregel een Lid-Staat niet verbieden om een retributie te heffen als tegenprestatie voor een dienst ten laste van de begunstigde van die dienst.

Het voorstel voor een richtlijn inzake interconnectie op telecommunicatiegebied richt zich enkel tot operatoren die zouden kunnen worden geïnterconnecteerd. Hieruit volgt evenwel niet dat andere operatoren noodzakelijkerwijze zouden zijn uitgesloten om in de kosten van de universele dienst te delen, daar die tekst enkel de voorwaarden en de gevolgen van de interconnectie bepaalt. Het voorstel houdt dus geen enkel uitdrukkelijk verbod in om de kosten te delen met de uitgevers van de gidsen.

Zulk een verbod zou overigens in strijd zijn met de richtlijn 96/19/EG waarin wordt aangedrongen op een nauwe samenwerking tussen de « diensten van de gidsen » en de telefoniediensten.

Overigens is een voorstel van richtlijn nog geen richtlijn. Dat België in de Europese Raad van Ministers tegen het voorstel van richtlijn betreffende de interconnectie heeft gestemd, vindt hoofdzakelijk zijn grond in het gegeven dat geen rekening werd gehouden met het veranderlijk karakter van een universele dienst.

A.2.4. Wat betreft het objectief en pertinent karakter van het door de wetgever gehanteerde onderscheidingscriterium, moet worden beklemtoond dat het onderscheidingscriterium niet de universele dienst is — hetgeen overigens geen vaag begrip is, zoals de verzoekende partij betoogt — maar integendeel nauwkeurig door de wet is gedefinieerd. Gelet op het veranderlijke en technische karakter van die diensten die verleend worden als universele dienst, kunnen die enkel bij besluit worden vastgesteld.

Memorie van antwoord van de verzoekende partij

A.3.1. De verzoekende partij heeft wel degelijk de categorieën van personen aangewezen waartussen de bestreden bepaling een onderscheid maakt. In het verzoekschrift wordt immers aangevoerd dat een verschil in behandeling wordt gemaakt tussen de personen die bijdrageplichtig zijn voor het Fonds voor de universele dienstverlening en

andere belastingplichtigen die onderworpen zijn aan een belasting vastgesteld door het Parlement. Het gaat om een verschil in behandeling tussen de verzoekende partij en andere belastingplichtigen op het vlak van de overheid die gemachtigd is om de belastinggrondslag en het bedrag van de belasting vast te stellen. Krachtens de rechtspraak van het Hof kan, gelet op het bepaalde in artikel 170 van de Grondwet, geen redelijke verantwoording worden gevonden.

A.3.2.1. De stelling dat de bijdragen aan het Fonds voor de universele dienstverlening geen belastingen zijn, steunt op een volledig foutieve redenering.

De bewering dat wanneer de wet een openbare overheid, andere dan de Staat, de gemeenschappen, de gewesten, provincies of gemeenten, toestaat geldsommen te innen van de burgers, die sommen geen belastingen kunnen uitmaken, moet worden verworpen.

Allereerst bepaalt artikel 91 van de wet van 20 december 1995 alleen dat de personen vermeld in dat artikel bijdrageplichtig zijn aan het Fonds voor de universele dienstverlening, maar niet dat het Fonds die bijdragen zal innen. En zelfs mocht dat het geval zijn, dan nog is het standpunt van de verwerende partij in strijd met het arrest nr. 87/95 van het Hof van 21 december 1995, waarin het Hof besliste dat heffingen op dieren en producten, ingevoerd door de wet van 14 juli 1994 betreffende de financiering van het Instituut voor veterinaire keuring, een belasting uitmaken. Nochtans worden die heffingen in bepaalde gevallen door dat Instituut zelf geïnd.

Voorts is de stelling van de verwerende partij dat de bijdragen aan het Fonds voor de universele dienstverlening niet in de staatsbegroting zullen worden opgenomen en dus geen belastingen zijn, voorbarig, nu uit niets kan worden opgemaakt dat het Fonds voor de universele dienstverlening een begrotingsfonds is dan wel of dat Fonds met middelen uit de overheidsbegroting zal worden gefinancierd.

Het arrest nr. 36/95 van 25 april 1995 van het Hof is zonder enige relevantie voor deze zaak. Het in dat arrest bedoelde solidariteitsmechanisme betreft de onderlinge verhouding van de verschillende vastgoedmaatschappijen van eenzelfde type, wier plicht van openbare dienstverlening wordt verzekerd door een onderling solidariteitsmechanisme. Er is een fundamenteel verschil met onderhavige zaak, waar enkel Belgacom de wettelijke verplichting heeft om de universele dienst te verzekeren en waar andere ondernemingen worden verplicht bij te dragen in het verlies dat Belgacom beweerdelijk zal oplopen in het kader van de universele dienstverlening. Bovendien kunnen de ondernemingen bedoeld in artikel 91 van de wet van 20 december 1995 bezwaarlijk worden beschouwd als zijnde ondernemingen van eenzelfde type. Een nadere analyse van het arrest toont aan dat het solidariteitsmechanisme een manier van subsidiëring van de openbare vastgoedmaatschappijen uitmaakt waarmee die vastgoedmaatschappijen vrijwillig instemmen en die dus niet eenzijdig is opgelegd, zoals de bijdragen aan het Fonds voor de universele dienstverlening. De herverdeling van de maatschappelijke boni's waarvan sprake in het arrest nr. 36/95 maakt een voorwaarde uit voor het verkrijgen van subsidies, die zelf door de openbare vastgoedmaatschappijen worden gevraagd, terwijl dit in het geheel niet het geval is voor de bijdragen aan het Fonds voor de universele dienstverlening. De aard en de rechtvaardiging van de bijdragen aan het Fonds voor de universele dienstverlening beantwoorden bijgevolg niet aan dezelfde principes als die welke tot grondslag dienen voor het solidariteitsmechanisme waarvan sprake in het arrest nr. 36/95.

In tegenstelling tot wat de Ministerraad betoogt, is het arrest nr. 64/95 van 13 september 1995 van het Hof wel degelijk relevant in deze zaak. De bijdragen aan het Fonds voor de universele dienstverlening zijn immers te kwalificeren als een belasting, zodat de bevoegdheidsdelegatie aan de Koning onverenigbaar is met het gelijkheidsbeginsel in fiscale zaken, in samenhang gelezen met het legaliteitsbeginsel in fiscale zaken. Die delegatie voert immers, rekening houdend met artikel 170 van de Grondwet, zonder verantwoording een verschil in behandeling in tussen bepaalde categorieën van personen met betrekking tot de overheid die gemachtigd is om de belastinggrondslag en het bedrag van de belasting vast te stellen, namelijk door bepaalde personen de waarborg te ontnemen dat over een belasting waaraan zij zijn onderworpen wordt beslist door een democratisch verkozen vergadering.

Overigens weerlegt de Ministerraad niet dat het door verzoekende partij aangehaalde arrest nr. 87/95 van 21 december 1995 van het Hof relevant is voor onderhavig geschil.

A.3.2.2. De bijdragen aan het Fonds voor de universele dienstverlening zijn geen retributies.

De uitgevers van telefoongidsen putten niet noodzakelijk een voordeel uit de verplichting tot universele dienstverlening.

De uitgevers van telefoongidsen zijn allereerst geen privé-telecommunicatiebedrijven, maar zijn actief op de advertentiemarkt.

Voorts bestaan de diensten, die beweerdelijk als tegenprestatie voor de bijdragen aan het Fonds voor de universele dienstverlening worden verleend, in « het feit dat een prestatieplichtige wordt vrijgesteld van de universele dienstverlening, [van] de bedrijvigheid van het BIPT of nog [van] de erkenning van de personen die ertoe zijn gemachtigd gidsen samen te stellen ». Veeleer dan hierop in te gaan voert de verweerder een nieuw, zij het volstrekt kunstmatig concept van « private » dienst in om de bijdragen aan het Fonds voor de universele dienstverlening te kwalificeren als een retributie, veeleer dan als een belasting.

Tot slot is het zo dat veeleer de telefoongidsen het gebruik van de telefoondiensten zullen stimuleren dan omgekeerd.

De universele dienstverlening door Belgacom resulteert bijgevolg op generlei wijze in het leveren van een « private » dienst ten voordele van de verzoekende partij.

Zelfs mocht Belgacom werkelijk een private dienst leveren aan de verzoekende partij, dan nog kan men er niet van uitgaan dat de bijdrage van de verzoekende partij aan het Fonds voor de universele dienstverlening in verhouding zou staan met de kosten gedragen door Belgacom voor het verstrekken van die dienst. De bijdrage aan dat Fonds staat immers in verhouding tot de omzet van de bijdrageplichtige in de sector van de telecommunicatiediensten. Nochtans is het mogelijk dat de « private » dienst die een bijdrageplichtige ontvangt minimaal is in verhouding tot zijn bijdrage.

Het argument dat een partij die ervoor heeft gekozen een bepaalde activiteit uit te oefenen kan worden verplicht te betalen voor bepaalde diensten die van de administratie worden verkregen is onjuist daar, enerzijds, Belgacom niet kan worden gelijkgesteld met een administratie en, anderzijds, de verzoekende partij geen enkele dienst verkrijgt vanwege Belgacom.

De afdeling wetgeving van de Raad van State heeft, in eenklank met de rechtspraak van het Hof, de betwiste bijdrage terecht als een belasting bestempeld, dit op grond van een analyse van de essentiële kenmerken van een belasting.

A.3.2.3. Krachtens artikel 170, § 1, van de Grondwet is de invoering van belastingen, zowel de vaststelling van hun principe als de bepaling van de toepasselijke belastinggrondslag, de belastingtarieven en de mogelijke vrijstellingen voorbehouden aan de wetgever. In strijd hiermee worden essentiële kenmerken van de bijdragen aan het Fonds voor de universele dienstverlening, die een belasting uitmaken, bepaald door de uitvoerende macht.

Allereerst wordt de bijdrage aan het Fonds bepaald « in verhouding tot [de] omzet in de sector van de telecommunicatiediensten », wat een uiterst vaag begrip is, dat nadere definitie behoeft. Aldus wordt de definitie van de belastbare grondslag aan de Koning gedelegeerd. Dit klemt des te meer voor de verzoekende partij, die niet actief is in de sector van de telecommunicatiediensten.

Ten tweede moet worden vastgesteld dat het nog steeds onduidelijk is welke diensten het voorwerp uitmaken van de universele dienstverlening. Voorts zal de graad van deelneming in de samenstelling van het Fonds voor de universele dienstverlening afhangen van de identiteit van de bijdrageplichtigen en hun uiteindelijk aantal, elementen

welke eveneens moeten worden bepaald door de Koning. In die omstandigheden is het duidelijk dat het toepasselijke belastingtarief in feite wordt bepaald door de Koning, veeleer dan door de wetgever.

A.3.3.1. De verzoekende partij heeft wel degelijk de categorieën van personen aangewezen die onderling worden vergeleken, namelijk, enerzijds, de uitgevers van telefoongidsen en, anderzijds, elke andere gebruiker van Belgacom's telefoonnetwerk die niet concurreert met Belgacom's spraaktelefoniediensten, zoals de gespecialiseerde gidsenuitgevers die niet zijn gemachtigd telefoongidsen uit te geven of te verspreiden alsook andere verleners van diensten in verband met gegevens en informatietechnologie.

Onlangs het feit dat al die ondernemingen een groot voordeel hebben bij een uitgebreid telefoonnetwerk, dienen zij niet bij te dragen aan het Fonds voor de universele dienstverlening, zodat het onderscheidingscriterium geen legitiem doel nastreeft. Een hele reeks gebruikers van Belgacom's telefoonnetwerk die groot voordeel haalt uit een uitgebreid netwerk wordt in tegenstelling tot de verzoekende partij niet belast. De afwezigheid van enige correlatie tussen de bijdragen aan het Fonds voor de universele dienstverlening en het voordeel dat wordt verkregen uit de universele dienstverlening bevestigt dat dit voordeel geen correct criterium kan zijn om het onderscheid tussen al dan niet bijdrageplichtigen aan het Fonds te verantwoorden.

A.3.3.2. Uit het arrest Corbeau van het Hof van Justitie blijkt duidelijk dat in ieder geval de commerciële gidsen-uitgevers zouden moeten worden uitgesloten van de bijdrageplicht voor het Fonds voor de universele dienstverlening. In dat arrest stelt het Hof van Justitie voorop dat bijzondere diensten die het economisch evenwicht van de dienst van algemeen economisch belang niet in het gevaar brengen, niet mogen worden onderworpen aan bijdrageplicht. Daar de commerciële gidsendiensten niet concurreren met Belgacom's telefoondiensten, bedreigen zij het economisch evenwicht van Belgacom's telefoondiensten niet. Integendeel, zij stimuleren het gebruik van die telefoniediensten. Enkel telefoondiensten die concurreren met Belgacom's spraaktelefoniediensten en die gericht zijn op uitzonderlijk winstgevend marktsegmenten kunnen het economisch evenwicht van Belgacom's universele dienstverlening in het gevaar brengen. Zulks wordt bevestigd in de richtlijnen betreffende volledige mededinging en interconnectie.

Zolang de sector van de spraaktelefoniediensten nog niet is geliberaliseerd, kan het economisch evenwicht met betrekking tot de verstrekking van die diensten door de verplichting tot universele dienstverlening niet worden bedreigd en is het opleggen van de bijdrage voor de universele dienstverlening onwettig. Niet alleen heeft de notie universele dienstverlening geen zin wanneer een onderneming een monopolie bezit, maar in dat geval is het ook onmogelijk de kosten van de universele dienstverlening te berekenen.

A.3.3.3. Het criterium van de universele dienst is wel degelijk relevant voor het bepalen van de bijdrageplichtigen aan het Fonds voor de universele dienstverlening, daar de bijdrage enkel mag worden opgelegd aan ondernemingen die concurreren op het gebied van de spraaktelefoniediensten van Belgacom die onder het toepassingsgebied van de universele dienstverleningsverplichting vallen en voor zover zij de universele dienstverlening bedreigen.

Zolang niet is vastgesteld welke diensten de universele dienstverlening uitmaken, kan niet precies worden bepaald aan welke ondernemingen mag worden opgelegd bij te dragen in de financiering van de universele dienstverlening. Daarom mist de verschillende behandeling, ingevoerd door het bestreden artikel, een voldoende objectieve en pertinente basis.

Ten slotte kan het gegeven dat de inhoud van de universele dienstverlening in de loop der jaren kan worden gewijzigd, geen schending rechtvaardigen van het grondwettelijke vereiste dat een onderscheid in belastingzaken op een objectieve en pertinente grondslag moet berusten.

— B —

B.1. Artikel 85bis van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven, ingevoegd door artikel 89 van de wet van 20 december 1995 houdende fiscale, financiële en diverse bepalingen, legt Belgacom de verplichting op om op het hele grondgebied de « universele dienst » op het vlak van de telecommunicatiediensten te verlenen.

Artikel 68, 16°, van de wet van 21 maart 1991, ingevoegd bij artikel 87, A), van de wet van 20 december 1995, definieert de « universele dienstverlening » als volgt :

« het verlenen van telecommunicatiediensten waardoor de toegang mogelijk wordt gemaakt tot een welbepaald minimumpakket van diensten van een bepaalde kwaliteit aan alle gebruikers, ongeacht hun geografische locatie en voor een betaalbare prijs ».

Artikel 68, 17°, van de wet van 21 maart 1991, ingevoegd bij artikel 87, B), van de wet van 20 december 1995, definieert de « kosten van de universele dienstverlening » als volgt :

« de reële nettokosten die de betrokken leverancier draagt om de universele dienst te verlenen, zoals die door het Instituut zijn berekend ».

Artikel 85bis van de wet van 21 maart 1991, ingevoegd bij artikel 89 van de wet van 20 december 1995, bepaalt : « BELGACOM is verplicht de universele dienst op het gehele grondgebied te verlenen. De Koning legt, bij een in Ministerraad overlegd besluit, op advies van het Instituut, de lijst vast van de diensten die worden gepresteerd bij wijze van universele dienstverlening, alsmede technische en financiële voorwaarden voor het verstrekken van die universele dienst. »

Artikel 85ter van de wet van 21 maart 1991, ingevoegd bij artikel 90 van de wet van 20 december 1995, bepaalt dat de Koning, op voorstel van het Belgisch Instituut voor postdiensten en telecommunicatie, de kosten van de universele dienstverlening vaststelt. Die kosten worden elk jaar opnieuw berekend.

Artikel 85quater van de wet van 21 maart 1991, ingevoegd bij artikel 91 van de wet van 20 december 1995, richt ter financiering van de universele dienstverlening een fonds op, genoemd « Fonds voor de universele dienstverlening ». Het artikel houdt bepalingen in betreffende de samenstelling en betreffende de tussenkomst van dat fonds, waarbij bevoegdheden aan de Koning worden gedelegeerd. Dat artikel 85quater, onderwerp van het beroep, luidt :

« § 1. Ten einde de financiering van de universele dienstverlening te verzekeren, wordt een fonds opgericht, genaamd " fonds voor de universele dienstverlening ". Buiten de personen bedoeld in artikel 113 van deze wet, zijn de personen die aan het publiek telecommunicatie-infrastructuur aanbieden of niet-gereserveerde telecommunicatiediensten die door de Koning bij een in Ministerraad overlegd besluit worden aangeduid, verplicht deel te nemen aan de samenstelling van dat fonds in verhouding tot hun omzet in de sector van de telecommunicatiediensten.

§ 2. Onverminderd § 1 bepaalt de Koning bij een in Ministerraad overlegd besluit, op advies van het BIPT, de graad van deelneming alsook de voorwaarden met betrekking tot de tussenkomst door het fonds voor de universele dienstverlening inzake telecommunicatie, zodat het verschil wordt gedekt tussen de ontvangsten die voortvloeien uit de krachtens artikel 85bis vastgelegde voorwaarden en de kosten van de universele dienstverlening, zoals bepaald in artikel 68, 17°. Het fonds wordt door het Instituut beheerd. »

Ten aanzien van het eerste middel

B.2. De verzoekende partij, die uitgever is van bepaalde telefoongidsen, voert aan dat — omdat de haar opgelegde verplichting tot deelname aan het Fonds voor de universele dienstverlening een belasting uitmaakt — de bestreden bepaling in strijd is met het gelijkheidsbeginsel, toegepast op belastingzaken en gelezen in samenhang met het in de artikelen 170 en 172 van de Grondwet vervatte legaliteitsbeginsel, doordat niet alle essentiële bestanddelen van de belasting in de wet worden omschreven.

B.3.1. De Ministerraad betoogt dat het middel moet worden verworpen omdat de verzoekende partij nalaat de categorieën van personen aan te wijzen die door de bestreden bepaling ongelijk worden behandeld.

B.3.2. Het Hof stelt vast dat de verzoekende partij een verschil in behandeling aanklaagt dat zou bestaan tussen, enerzijds, personen die onderworpen zijn aan de bijdrage voor het Fonds voor de universele dienstverlening ten aanzien waarvan de Koning belast is essentiële elementen te bepalen en die, naar het inzicht van de verzoekende partij, een belasting is, en, anderzijds, personen die onderworpen zijn aan belastingen die in al hun essentiële gegevens door de wetgever zijn vastgesteld. Aldus heeft de verzoekende partij op genoegzame wijze de categorieën van personen aangewezen die volgens haar op een discriminerende wijze worden behandeld.

B.4.1. De Ministerraad betwist dat de ingevoerde heffing een belasting is, zodat het Hof vooraf de juiste aard van die heffing moet onderzoeken.

B.4.2. De Ministerraad betoogt allereerst dat de in het geding zijnde bijdrage niet wordt betaald aan de Staat, de gemeenschappen, de gewesten, de provincies of de gemeenten, die de bevoegdheid hebben om belastingen in te voeren, doch wel aan een openbare instelling met een ten opzichte van die overheden onderscheiden rechtspersoonlijkheid, zodat de artikelen 170 en 173 van de Grondwet te dezen niet van toepassing zouden zijn.

De betwiste heffing wordt opgelegd door de Staat, zelfs al wordt ze besteed aan een « Fonds voor de universele dienstverlening ».

Overigens blijkt niet dat de wetgever, door het instellen van het Fonds voor de universele dienstverlening, een openbare instelling met rechtspersoonlijkheid heeft willen oprichten en niet gewoon een begrotingsfonds in de zin van artikel 45 van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit. Het gegeven dat het Fonds voor de universele dienstverlening wordt beheerd door het Belgisch Instituut voor postdiensten en telecommunicatie, een instelling behorende tot categorie A bedoeld in artikel 1 van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut, laat niet toe te besluiten dat het Fonds voor de universele dienstverlening zelf een openbare instelling met rechtspersoonlijkheid is.

B.4.3. De Ministerraad betoogt in ondergeschikte orde dat de bestreden bijdrage, in de veronderstelling dat zij toch kan worden gekwalificeerd als een door de Staat geïnde heffing, te beschouwen valt als een retributie en niet als een belasting.

Een retributie is de tegenprestatie voor een dienst die door de overheid wordt geleverd ten voordele van de afzonderlijk beschouwde heffingsplichtige. Een door de in de artikelen 170 en 173 van de Grondwet bedoelde overheden gezagshalve opgelegde heffing welke niet van die aard is, moet als een belasting worden aangemerkt.

Te dezen zijn noch de personen bedoeld in artikel 113 van de wet van 21 maart 1991, noch de personen die aan het publiek telecommunicatie-infrastructuren of niet-gereserveerde telecommunicatiediensten aanbieden, de begunstigen van de universele dienstverlening of van enige andere in hun persoonlijk voordeel gepresterde dienst. Dat de universele dienstverleningsplicht enig voordeel zou kunnen opleveren aan sommige bijdrageplichtigen aan het Fonds, is slechts een ver en indirect gevolg van het bestaan van de universele dienstverlening en vormt niet de rechtstreekse tegenprestatie voor het betalen van de bijdragen aan het Fonds.

B.4.4. De bestreden bijdrage is een belasting in de zin van artikel 170 van de Grondwet. Aan die vaststelling wordt geen afbreuk gedaan door het gegeven dat de opbrengst van die bijdrage wordt aangewend voor het verwezenlijken van een welbepaalde doelstelling en hiertoe in een begrotingsfonds wordt gestort.

B.5.1. Volgens de verzoekende partij bestaat de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, gelezen in samenhang met de artikelen 170 en 172 van de Grondwet, erin dat de bestreden bepaling de identificatie van de belastingplichtigen en het bepalen van de belastbare grondslag en van de toepasselijke aanslagvoet aan de uitvoerende macht overlaat.

B.5.2. Krachtens artikel 85^{quater}, § 1, van de wet van 21 maart 1991 zijn, benevens de personen bedoeld in artikel 113 van die wet, verplicht deel te nemen aan de samenstelling van het Fonds voor de universele dienstverlening « de personen die aan het publiek telecommunicatie-infrastructuren aanbieden of niet-gereserveerde telecommunicatiediensten die door de Koning bij een in Ministerraad overlegd besluit worden aangeduid ». Die bepaling verleent aan de Koning een appreciatiebevoegdheid betreffende de concrete aanwijzing van een deel van de belastingplichtigen.

Artikel 85^{quater}, § 2, is verbonden met de bepalingen van paragraaf 1, vermits het bedrag van de heffing voor de individuele belastingplichtige afhangt van het aantal bijdrageplichtigen die de Koning ter uitvoering van paragraaf 1 aanwijst.

Bovendien bepaalt de Koning krachtens artikel 85^{quater}, § 2, van de wet van 21 maart 1991 de graad van deelneming alsook de voorwaarden met betrekking tot de tussenkomst van het Fonds voor de universele dienstverlening, teneinde de nettokosten van de universele dienstverlening te kunnen berekenen, terwijl krachtens artikel 85^{bis} van die wet de Koning de lijst vastlegt van de diensten die worden gepresteerd bij wijze van universele dienstverlening, alsmede de technische en financiële voorwaarden voor het verstrekken van die dienst. Door Hem de bevoegdheid te verlenen de concrete inhoud van de universele dienstverlening te omschrijven, enerzijds, en de voorwaarden van tussenkomst van het Fonds vast te stellen, anderzijds, verleent de wetgever aan de Koning de bevoegdheid normen uit te vaardigen aan de hand waarvan volgens de bestreden bepaling het totaalbedrag van de belasting zal worden bepaald.

Aldus wordt het nader bepalen van essentiële elementen van de belasting aan de Koning overgelaten. Zodoende heeft de wetgever, in strijd met de artikelen 170 en 172 van de Grondwet, aan de categorie van personen op wie de belasting van toepassing kan zijn een essentiële waarborg ontnomen, namelijk dat niemand aan een belasting kan worden onderworpen of van die belasting kan worden vrijgesteld dan na de beslissing door een beraadslagende vergadering die democratisch is verkozen. Voor het aldus ingevoerde onderscheid in behandeling bestaat er, gelet op die grondwetsbepalingen, geen verantwoording.

Ten aanzien van het tweede middel

B.6. Het middel moet niet worden onderzocht aangezien het niet tot een ruimere vernietiging kan leiden.

Om die redenen,

het Hof

vernietigt artikel 91 van de wet van 20 december 1995 houdende fiscale, financiële en diverse bepalingen.

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 17 april 1997, door de voormelde zetel, waarin rechter L. François voor de uitspraak is vervangen door rechter R. Henneuse, overeenkomstig artikel 110 van de voormelde wet.

De griffier,
L. Potoms.

De voorzitter,
L. De Grève.

COUR D'ARBITRAGE

F. 97 — 809

[C — 97/21133]

Arrêt n° 21/97 du 17 avril 1997

Numéro du rôle : 967

En cause : le recours en annulation de l'article 91 de la loi du 20 décembre 1995 portant des dispositions fiscales, financières et diverses, introduit par la s.a. I.T.T. Promedia.

La Cour d'arbitrage,
composée des présidents L. De Grève et M. Melchior, et des juges L. François, P. Martens, J. Delruelle, H. Coremans et M. Bossuyt, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président L. De Grève,
après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. *Objet du recours*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 10 juin 1996 et parvenue au greffe le 11 juin 1996, la s.a. I.T.T. Promedia, dont le siège social est établi à 2018 Anvers, Antwerp Tower, De Keyserlei 5, a introduit un recours en annulation de l'article 91 de la loi du 20 décembre 1995 portant des dispositions fiscales, financières et diverses (publiée au *Moniteur belge* du 23 décembre 1995).

II. *La procédure*

Par ordonnance du 11 juin 1996, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

Le recours a été notifié conformément à l'article 76 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 12 août 1996.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 13 août 1996.

Le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 27 septembre 1996.

Ce mémoire a été notifié conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettre recommandée à la poste le 10 octobre 1996.

La s.a. I.T.T. Promedia a introduit un mémoire en réponse par lettre recommandée à la poste le 7 novembre 1996.

Par ordonnance du 26 novembre 1996, la Cour a prorogé jusqu'au 10 juin 1997 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 6 février 1997, la Cour a complété le siège par le juge M. Bossuyt.

Par ordonnance du 5 mars 1997, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 25 mars 1997.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 6 mars 1997.

A l'audience publique du 25 mars 1997 :

— ont comparu :

· Me I. Van Bael, Me P. Faes et Me K. Van Hove, avocats au barreau de Bruxelles, pour la s.a. I.T.T. Promedia;

· Me T. Afschrift, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

— les juges-rapporteurs H. Coremans et L. François ont fait rapport;

— les avocats précités ont été entendus;

— l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

III. *Objet de la disposition attaquée*

L'article 91 de la loi du 20 décembre 1995 portant des dispositions fiscales, financières et diverses insère dans la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques un article 85quater, lequel crée un fonds appelé « Fonds pour le service universel des télécommunications ».

En créant ce fonds, le législateur a entendu financer le service universel. L'article 68, 16°, de la loi du 21 mars 1991, modifié par la loi du 20 décembre 1995, définit le service universel comme étant la « fourniture de services de télécommunications permettant l'accès à un ensemble minimal de services définis d'une qualité donnée à tous les utilisateurs indépendamment de leur localisation géographique et à un prix abordable ».

L'article 85quater, § 1^{er}, de la loi du 21 mars 1991 dispose que, outre les personnes visées à l'article 113 de cette loi, les personnes offrant au public des infrastructures ou des services non réservés de télécommunications désignés par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, sont tenues de participer à la constitution de ce fonds proportionnellement à leur chiffre d'affaires dans le secteur des services de télécommunications.

Aux termes de l'article 85quater, § 2, de la loi du 21 mars 1991, le Roi arrête sur avis de l'Institut belge des services postaux et des télécommunications, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, le niveau de participation ainsi que les conditions d'intervention du Fonds pour le service universel des télécommunications de manière à couvrir la différence entre les recettes découlant des conditions fixées en application de l'article 85bis de la loi et le coût du service universel.

Le Fonds pour le service universel est géré par l'Institut belge des services postaux et des télécommunications.

IV. *En droit*

— A —

Requête

A.1.1. La partie requérante édite certains annuaires téléphoniques, notamment les « Pages blanches », qui entrent dans le champ d'application de l'article 113, 2°, de la loi du 21 mars 1991, en sorte que la disposition attaquée peut lui être applicable. L'obligation de participer au Fonds pour le service universel aura une répercussion substantielle sur la situation financière de la requérante, en sorte qu'elle a un intérêt actuel et immédiat à l'annulation de la disposition entreprise.

Le recours a été introduit dans les délais.

A.1.2.1. La disposition attaquée habilite le Roi à déterminer les éléments essentiels d'un impôt, ce qui est contraire au principe d'égalité en matière fiscale, lu en combinaison avec le principe de légalité en matière fiscale.

A.1.2.2. Suivant la jurisprudence constante de la Cour de cassation, un impôt constitue un prélèvement pratiqué par voie d'autorité par l'Etat, les provinces ou les communes sur les ressources des personnes, qu'elles soient de droit public ou de droit privé et des associations de fait ou communautés, existant sur leur territoire ou y possédant des intérêts, pour être affecté aux services d'utilité générale. Il convient de distinguer les impôts des redevances, qui sont la rémunération que l'autorité réclame à certains redevables en contrepartie d'une prestation spéciale qu'elle a effectuée à leur profit personnel ou d'un avantage direct et particulier qu'elle leur a accordé.

L'obligation de participer à la constitution du Fonds pour le service universel doit servir à couvrir la différence entre les recettes et le coût découlant du service universel.

Dans son avis, le Conseil d'Etat a souligné que cette obligation présente tous les caractères essentiels d'un impôt parce qu'elle ne représente pas la contrepartie d'un service fourni aux redevables. La circonstance que le produit de ces contributions reçoive, par le truchement d'un fonds spécial, une affectation particulière n'y change rien.

La thèse du Gouvernement défendue dans l'exposé des motifs selon laquelle il s'agirait de redevances, car constituant la contrepartie de l'exonération de l'obligation de fournir le service universel ou d'autres activités déterminées, ne peut être retenue. En effet, l'on conçoit mal comment une partie privée peut être exemptée d'obligations qui ne lui incombent pas.

Plus fondamentalement encore, le Gouvernement n'a laissé subsister aucun doute dans l'exposé des motifs sur le fait que la constitution du Fonds pour le service universel a pour vocation de fournir une compensation à Belgacom pour la perte subie du fait de la prestation du service universel et que la notion de service universel est à lire en liaison avec la libéralisation croissante des services de télécommunications, raison pour laquelle il apparaît de plus en plus important de garantir aux citoyens la possibilité d'accès à un certain nombre de services de télécommunications de base à un prix abordable et d'une qualité déterminée. Il s'ensuit que le Gouvernement considère le service universel comme un service d'intérêt général, en sorte que le Conseil d'Etat a considéré à juste titre comme un impôt l'obligation de contribution instaurée par la disposition entreprise.

La qualification des contributions au Fonds pour le service universel s'inscrit de surcroît dans la ligne de la jurisprudence récente de la Cour. Dans l'arrêt n° 64/95, il a en effet été souligné que la circonstance que les perceptions qui ne constituent pas le paiement d'un service accompli au bénéfice du redevable considéré isolément soient versées dans un fonds en vue de réaliser des objectifs spécifiques ne permet pas de dénier à ces prélèvements la qualité d'impôt. Dans l'arrêt n° 87/95, la Cour considéra que des perceptions instaurées en vue du financement de l'Institut d'expertise vétérinaire, quelle que soit leur affectation, constituent un impôt, étant donné qu'aucun service n'était fourni aux redevables.

Appliquée à la présente affaire, cette jurisprudence démontre que l'obligation de participer à la constitution du Fonds pour le service universel est un impôt, étant donné qu'il n'est pas question d'une contrepartie quelconque d'un service fourni par l'autorité. La simple circonstance que le produit de la perception recevra une affectation déterminée ne suffit pas pour dénier à cette perception le caractère d'un impôt.

A.1.2.3. Conformément à l'article 170, § 1^{er}, de la Constitution, aucun impôt au profit de l'Etat ne peut être établi que par une loi. L'instauration de l'impôt lui-même et la fixation de la base imposable, des taux d'imposition et des exonérations sont réservées au législateur, et cette compétence ne peut être déléguée.

En revanche, l'article 85^{quater}, § 2, de la loi du 21 mars 1991 laisse au Roi le soin de déterminer le niveau de participation, cependant que les redevables sont tenus de participer à la constitution du Fonds proportionnellement à leur chiffre d'affaires dans le secteur des services de télécommunications et que, outre les personnes visées à l'article 113, 2^o, de la loi du 21 mars 1991, les personnes offrant au public des infrastructures ou des services non réservés de télécommunications sont désignées par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres. Par conséquent, les caractères essentiels de l'obligation de participer à la constitution du Fonds pour le service universel, qui forme un impôt, sont déterminés bien plus par le pouvoir exécutif que par le pouvoir législatif. La disposition attaquée est donc incompatible avec l'article 170, § 1^{er}, de la Constitution, lu en combinaison avec les articles 10 et 11 de celle-ci, étant donné qu'il est accordé une délégation de pouvoir pour des éléments essentiels de l'impôt. La Cour s'est déjà déclarée compétente pour effectuer ce contrôle combiné. Une disposition qui méconnaît l'article 170, § 1^{er}, de la Constitution établit dès lors une différence de traitement entre les personnes qui sont soumises à l'obligation de contribuer au Fonds pour le service universel et d'autres contribuables soumis aux impôts établis par le Parlement, ce qui entraîne une violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 170 de la Constitution.

A.1.3.1. L'article 172 de la Constitution dispose qu'il ne peut être établi de privilège en matière d'impôt et que nulle exemption ou modération d'impôt ne peut être établie que par une loi. L'article 172 est une application en matière fiscale du principe d'égalité inscrit aux articles 10 et 11 de la Constitution.

Pour être conforme au principe d'égalité, le critère de distinction employé doit poursuivre un but légitime, doit être objectif et être pertinent à la lumière du but de la mesure en question, tandis que le traitement inégal doit être proportionné compte tenu du but poursuivi.

L'article 85^{quater} de la loi du 21 mars 1991, inséré par l'article 91 de la loi du 20 décembre 1995, établit une distinction qui ne répond pas à ces conditions et viole dès lors le principe constitutionnel de l'égalité en matière fiscale.

A.1.3.2. Le critère de distinction introduit par cet article ne poursuit pas un but légitime. Suivant l'exposé des motifs, cet article fait partie d'un ensemble de dispositions législatives qui visent à transposer en droit belge un certain nombre de principes arrêtés au niveau européen. Il convient toutefois de constater que l'article 91 de la loi du 20 décembre 1995 viole à plus d'un égard de manière flagrante le droit européen.

L'article 85^{quater} de la loi du 21 mars 1991 impose à certaines catégories de personnes l'obligation de participer à la constitution d'un fonds qui servira à compenser les pertes que Belgacom est supposée subir par suite du service universel. Pourtant, le secteur des télécommunications où le service universel sera offert, à savoir la téléphonie vocale, constituera à tout le moins encore jusqu'au 1^{er} janvier 1998 un élément du monopole de Belgacom, alors que les besoins de financement du service universel ne seront déterminants qu'à partir du moment où le marché dans lequel est applicable cette obligation en matière de service universel sera ouvert à la concurrence. Il est dès lors illégitime d'imposer à des entreprises spécifiques des obligations financières en matière de service universel.

Le fait de reprendre les éditeurs d'annuaires téléphoniques dans la liste des contributeurs du Fonds pour le service universel est contraire au droit européen. La notion d'« obligation en matière de service universel » est fondée sur la prémisse selon laquelle les nouveaux entrants sur le marché doivent être empêchés d'écarter le marché en se concentrant uniquement sur des activités lucratives. En effet, ils compromettraient de la sorte la viabilité financière d'entreprises qui sont obligées de fournir le service universel.

Etant donné que les éditeurs d'annuaires n'offrent toutefois aucun service qui soit en concurrence avec les activités de Belgacom dans le domaine de la téléphonie vocale, auquel s'applique le service universel, l'on voit difficilement en quoi les éditeurs d'annuaires peuvent être censés accaparer une partie des activités lucratives de Belgacom en matière

de téléphonie vocale. Au contraire, les annuaires téléphoniques génèrent des communications téléphoniques supplémentaires. La conclusion est donc que les éditeurs d'annuaires ne sauraient ni ne peuvent être obligés de participer au financement des obligations de Belgacom en matière de service universel.

Dans une communication récente, la Commission européenne a souligné que les réglementations nationales visant à partager le coût en matière de service universel peuvent uniquement être imposées « aux entreprises reconnues par le cadre communautaire comme pouvant être assujetties à de telles obligations », c'est-à-dire les exploitants de réseaux publics de télécommunications mentionnés à l'article 4^{quater} de la directive en ce qui concerne la réalisation de la pleine concurrence sur le marché des télécommunications et à l'article 5 de la proposition de directive relative à l'interconnexion dans le secteur des télécommunications. Le principe selon lequel seules les entreprises concurrentes sur le terrain où est offert le service universel doivent contribuer au service universel proportionnellement à cette concurrence a récemment été affiné par le Conseil des ministres de l'Union européenne. Lors de la conclusion d'un accord politique concernant une position commune relative à la proposition d'une directive en matière d'interconnexion, le Conseil déclara que seuls les exploitants de réseaux publics de télécommunications et/ou les fournisseurs de services de téléphonie vocale peuvent être amenés à partager la charge du réseau téléphonique public fixe et du service téléphonique public fixe.

Il ressort de ce qui précède que le critère de distinction employé ne sert pas un but légitime.

A.1.3.3. Quand bien même il serait juridiquement possible d'obliger les éditeurs d'annuaires à participer à la constitution du Fonds pour le service universel, il convient de constater que le critère de distinction employé par l'article 91 de la loi n'est ni objectif ni pertinent. L'obligation de participer à la constitution du Fonds pour le service universel, comme le prévoit l'article 91 de la loi, part de la prémisse qu'il est nécessaire de subventionner Belgacom pour une série d'obligations non spécifiées en matière de service universel, dont il est allégué sans plus qu'elles incomberaient à Belgacom. La définition vague de « service universel » contenue dans l'article 68, 16°, de la loi du 21 mars 1991 — renvoyant à un « ensemble minimal de services définis d'une qualité donnée (...) et à un prix abordable » — peut cependant difficilement être considérée comme une base objective et pertinente suffisante pour la différenciation instaurée par l'article 91 de cette loi.

Mémoire du Conseil des ministres

A.2.1.1. En soi, la Cour n'est pas compétente pour apprécier si une disposition législative est conforme à l'article 170 de la Constitution. Elle ne peut opérer ce contrôle qu'en tant que la violation de cet article constitutionnel constitue en outre une violation des articles 10 et 11 de la Constitution. Cela suppose que la loi litigieuse établisse une distinction entre des catégories de personnes. En l'espèce, la partie requérante se limite à soutenir que la loi traite différemment certaines catégories de personnes, mais s'abstient de préciser quelles sont ces catégories, en sorte que la Cour ne peut exercer son contrôle de constitutionnalité. De surcroît, il faut qu'il s'agisse de catégories comparables, ce qui n'est pas davantage démontré.

En tout état de cause, il échet de constater que la disposition attaquée impose une contribution à tous les opérateurs du marché des télécommunications, en sorte qu'il ne peut être question de discrimination compte tenu de l'objectif et des effets de la mesure contestée.

A.2.1.2. Seuls les pouvoirs publics énumérés aux articles 170 et 173 de la Constitution peuvent établir des impôts. Lorsque la loi autorise un organisme public qui se distingue de ces pouvoirs à percevoir des sommes à charge des citoyens, ces perceptions ne sont forcément pas des impôts. C'est ainsi que les cotisations de sécurité sociale doivent être distinguées des impôts, même si les unes et les autres présentent des caractéristiques communes. C'est ainsi également que les cotisations de sécurité sociale ne sont pas versées aux pouvoirs qui sont compétents en vertu de la Constitution pour lever l'impôt, qu'elles ne figurent pas dans le budget de l'Etat, qu'elles ne sont pas soumises au principe d'universalité ou d'annualité et qu'elles sont exclusivement destinées à financer des dépenses au profit de ceux qui en ont supporté la charge. Les cotisations de sécurité sociale ne sont pas des impôts, même lorsqu'il s'agit de cotisations imposées par l'autorité publique sur les revenus des personnes dans le but de garantir des services d'utilité publique.

Certaines perceptions échappent donc au champ d'application des articles 170 et 173 de la Constitution. Dans son arrêt n° 36/95, la Cour a estimé que l'obligation imposée aux sociétés immobilières de service public d'affecter le produit des « bonis sociaux » aux « mécanismes de solidarité horizontale qui prennent en compte les déficits sociaux des sociétés immobilières de service public qui accueillent des personnes à bas revenus » ne doit pas être considérée comme un impôt ou comme une redevance, en sorte que l'article 170 de la Constitution n'est pas applicable. Les considérations qui semblent essentielles dans le raisonnement de la Cour sont celles relatives au mécanisme de solidarité et à l'affectation des redevances à un service public déterminé au profit de certains bénéficiaires.

Les mêmes principes peuvent être appliqués à la présente affaire. Les contributions au Fonds pour le service universel visent à garantir le service universel que Belgacom doit offrir à tous les utilisateurs, quelle que soit leur situation géographique. Le service universel augmente le nombre d'abonnés et donc le nombre d'utilisateurs d'annuaires téléphoniques. Le champ d'action du marché de la publicité des éditeurs privés d'annuaires téléphoniques est donc élargi, en sorte que la publicité qui est faite dans ces annuaires touche un public plus large. Enfin, la circonstance que le service universel soit fourni par Belgacom permet à d'autres entreprises de s'occuper exclusivement d'autres activités, plus lucratives. Si le service universel n'était pas fourni par Belgacom, les autres entreprises devraient *de facto* se charger de cette tâche. Les contributions au Fonds pour le service universel ont pour effet que le coût du service universel est réparti entre les différents opérateurs qui sont actifs sur le marché des télécommunications. Par analogie avec l'affectation des bonis sociaux, la répartition du coût du service universel n'est pas un impôt.

L'arrêt de la Cour n° 64/95 du 13 septembre 1995 ne peut être invoqué en l'espèce. Il s'agissait dans cet arrêt de rétributions annuelles sur la prise d'eau potabilisable et de redevances sur le prélèvement d'eau souterraine. La Cour a décidé dans l'arrêt précité qu'il s'agissait d'impôts, du fait que ces redevances ne constituaient pas le paiement d'un service fourni par les autorités au profit du redevable considéré isolément. En effet, la nature de ces redevances diffère des indemnités présentement contestées. Le captage de l'eau constitue en soi le fait imposable, et il n'est pas question d'un service fourni en contrepartie. Les contributions au Fonds pour le service universel ne sont aucunement soumises aux mêmes principes.

A.2.1.3. A supposer que les contributions au Fonds entrent quand même dans le champ d'application des articles 170 et 173 de la Constitution, il échet de constater qu'elles ont les caractéristiques d'une rétribution plutôt que d'un impôt.

Un impôt est un prélèvement pratiqué par voie d'autorité par l'Etat, les provinces ou les communes, affecté aux services d'utilité générale, sur les ressources des personnes, qu'elles soient de droit public ou de droit privé, des sociétés sans personnalité civile et des associations ou communautés de fait, existant sur leur territoire, ou y possédant des intérêts. En revanche, une redevance est la rémunération que l'autorité réclame à certains redevables en contrepartie d'une prestation spéciale qu'elle a effectuée à leur profit personnel ou d'un avantage direct qu'elle leur a accordé.

La redevance doit donc répondre aux caractéristiques suivantes :

- elle doit être la contrepartie d'un service;
- elle doit être proportionnée au coût de ce service;

- elle doit être la contrepartie d'un service fourni spécialement au payeur;
- elle doit être la contrepartie d'un service auquel le payeur recourt de plein gré.

En l'espèce, ces conditions sont remplies.

En premier lieu, il est clair que les charges supportées par Belgacom dans le cadre du Fonds pour le service universel ont pour effet que les entreprises privées du secteur des télécommunications en retirent un bénéfice. Il ne fait aucun doute qu'une entreprise qui édite des annuaires téléphoniques a tout intérêt à ce que l'utilisation du téléphone soit la plus générale, possible, parce que le cercle des personnes auxquelles les annonceurs s'adressent dans les annuaires s'élargit. Le service universel fait augmenter l'utilisation du téléphone, de sorte que les éditeurs d'annuaires téléphoniques en tirent profit. Les redevances au profit du Fonds pour le service universel ont donc pour but de rétribuer des services que l'existence même du service universel leur fournit.

Dans la mesure où les services fournis dans le cadre du service universel ont pour effet que les entreprises qui éditent des annuaires téléphoniques peuvent augmenter leur chiffre d'affaires et leurs bénéfices, il est juste et logique que la contrepartie de ces services consiste en une partie de ces bénéfices. C'est pour cette raison que les contributions sont calculées en fonction du chiffre d'affaires. Compte tenu de l'objet des contributions et de leur but, la simple circonstance que les contributions au Fonds pour le service universel sont calculées en fonction du chiffre d'affaires des entreprises concernées ne suffit pas pour les qualifier d'impôts.

Il échet d'observer ensuite que les contributions au Fonds précité doivent être proportionnées aux services fournis, étant donné qu'elles rétribuent uniquement le coût qui est supérieur aux revenus de ce service. L'article 85^{quater} de la loi du 21 mars 1991 dispose en ce sens que les contributions au Fonds sont destinées à couvrir la différence entre les recettes fixées en application de l'article 85^{bis} de cette loi et le coût du service universel défini à l'article 68, 17°. Les contributions des entreprises privées correspondent donc à la partie du coût net du service universel qui n'est pas supportée par les recettes de Belgacom et qui, sans le service de Belgacom, devrait être prise en charge par les entreprises privées du secteur des télécommunications. Les contributions de ces entreprises privées sont donc la contrepartie exacte des services qui leur sont fournis dans le cadre du service universel.

De surcroît, l'indemnité en cause est la contrepartie d'un service fourni en particulier au payeur et non à la communauté dans son ensemble. La partie requérante confond le service universel, qui est un service public, et le service qu'assure l'existence même de ce service public aux entreprises du secteur des télécommunications. Les contributions au Fonds pour le service universel, imposées à ces entreprises, sont la contrepartie d'un service que le service universel leur a fourni et non le paiement du service universel en soi.

Enfin, la règle selon laquelle la contribution doit être la contrepartie d'un service auquel il est recouru volontairement ne signifie nullement qu'il doit être possible à tout moment de se soustraire à cette prestation de service, dont l'indemnisation est la contrepartie. L'autorité publique ne peut jamais obliger le redevable à exercer une activité déterminée qui fait l'objet de la rétribution demandée. Mais à partir du moment où une personne a décidé d'exercer une activité déterminée, elle peut être soumise dans le cadre de cette activité à certaines rétributions en contrepartie de services qu'elle ne peut refuser, comme c'est le cas en l'occurrence.

A.2.1.4. La conclusion du Conseil d'Etat, selon laquelle il s'agit d'un impôt, résulte d'un examen trop rapide. Il a déjà été démontré plus haut que les différents éléments qui sont nécessaires pour qualifier d'impôt une redevance déterminée ne sont pas présents.

La jurisprudence invoquée par la partie requérante à l'appui de sa thèse ne peut pas davantage être retenue, étant donné que chaque cas qui y est examiné présente des différences fondamentales par rapport à la présente affaire. Dans cette jurisprudence, il s'agissait soit de situations où la redevance concernée ne constituait pas la contrepartie d'un service fourni au redevable, soit d'une situation où le droit perçu constituait une indemnité pour un service public en soi, fourni à la communauté elle-même.

A.2.1.5. Il convient de souligner à titre tout à fait subsidiaire que, quand bien même la contribution au Fonds pour le service universel serait un impôt, les articles 170 et 172 de la Constitution ne seraient pas violés. Il découle de ces articles que la base imposable et le montant de l'impôt doivent être fixés par le législateur. En l'espèce, ces deux conditions sont remplies.

La base imposable qui est désignée dans la disposition attaquée est « le chiffre d'affaires dans le secteur des services de télécommunications ». Il s'agit ici d'une donnée objectivement définissable qui découle des déclarations comptables et fiscales des entreprises elles-mêmes.

Le montant de l'impôt est lui aussi déterminé par la loi. En effet, la loi dispose que les contributions au Fonds pour le service universel visent à couvrir la différence entre les recettes et le coût du service universel. Le coût et les recettes exactes du service universel sont certes fixés par arrêté royal, mais cela est nécessaire parce que ces données changent à la lumière des circonstances économiques. La loi ne saurait fixer ces recettes et ce coût. Elle contient pourtant suffisamment de garanties contre une éventuelle intervention arbitraire du pouvoir exécutif. Les notions de « service universel » et de « coût de ce service » sont clairement et objectivement définies. Le pouvoir exécutif a uniquement pour tâche d'exécuter des règles précises à la lumière de données économiques, annuelles mais objectives, qui changent de par leur nature et ne peuvent être fixées dans des textes législatifs. La thèse de la partie requérante obligerait le législateur à fixer un montant forfaitaire qui devrait certainement être surévalué pour pouvoir couvrir en tout état de cause le coût du service universel.

A.2.2. La partie requérante ne définit pas les catégories de personnes que la disposition contestée traiterait de manière illégale. Or, il faut démontrer qu'il existerait une différence de traitement entre des catégories comparables.

Quand bien même l'on admettrait que la partie requérante établit une distinction entre les entreprises visées dans la disposition législative attaquée et toute autre personne, il existe des différences objectives et raisonnables qui justifient que la première catégorie, à savoir les entreprises du secteur des télécommunications, participe au coût du service universel, contrairement à la seconde catégorie.

A.2.3. Le raisonnement de la partie requérante, fondé sur l'arrêt Corbeau de la Cour de justice des Communautés européennes, selon lequel la téléphonie vocale est toujours le monopole de Belgacom, en sorte que les opérateurs privés n'ont pas la possibilité d'exercer des activités concurrentes et ne peuvent donc pas non plus décider de choisir des secteurs exclusivement lucratifs, manque en fait.

Le service universel n'est nullement limité à la téléphonie vocale, mais comprend également des services effectivement ouverts à la concurrence et dont le financement doit être assuré par des contributions au Fonds pour le service universel.

L'arrêt Corbeau justifie dans le cas présent d'éventuelles limites à la concurrence, mais cette question n'est pas à l'ordre du jour dans la présente affaire. Il s'agit en l'espèce de savoir dans quel cas les opérateurs privés peuvent être tenus de payer des services que l'existence même du service universel leur procure et donc de contribuer au coût de ce service. Étant donné que ces opérateurs profitent de l'existence de ce service, il se justifie qu'ils paient pour ce service. Il convient de souligner à cet égard que, depuis l'entrée en vigueur de la loi — le 31 décembre 1995 —, Belgacom a l'obligation de fournir le service universel, en sorte que l'obligation de contribuer au coût de celui-ci existe également à partir de cette date. C'est d'ailleurs à partir de cette date que les opérateurs privés retirent un avantage de l'existence du service.

Dans l'appréciation de la question de savoir si le critère de distinction employé poursuit un but légitime, l'on peut uniquement prendre en compte la législation belge y afférente, en l'occurrence la loi du 20 décembre 1995, et non la législation européenne. La Cour est uniquement compétente pour exercer un contrôle au regard du principe d'égalité et non pour apprécier la conformité de la disposition litigieuse au droit européen.

En tout état de cause, la disposition litigieuse ne viole pas le droit européen. L'article *Aguater* de la directive 96/19/CE, aux termes duquel « tout régime national qui est nécessaire pour partager le coût net de fourniture d'obligations de service universel imposées aux organismes de télécommunications, avec d'autres organismes, qu'il s'agisse d'un système de redevances d'accès complémentaires ou d'un fonds de service universel, ne s'applique qu'aux entreprises exploitant des réseaux publics de télécommunications », est dicté par le souci de ne répartir le coût du service universel qu'entre les entreprises qui profitent de l'existence de ce service et qui, faisant usage de la pleine concurrence sur le marché des télécommunications, compromettent l'équilibre financier des entreprises publiques opérant dans ce secteur. Le but du législateur belge coïncide donc avec celui du législateur européen.

Toutes les entreprises privées du marché des télécommunications, en ce compris les entreprises qui éditent des annuaires téléphoniques, profitent de l'existence du service universel et de l'introduction de la pleine concurrence.

Les régimes de financement fixés peuvent uniquement viser à ce que les opérateurs économiques contribuent au financement du service universel. En l'espèce, les éditeurs d'annuaires téléphoniques déploient des activités qui sont directement liées au service universel. En effet, l'information contenue dans l'annuaire est un instrument indispensable pour l'accès aux services de téléphonie.

La directive 96/19/CE aborde le problème du financement du service universel indépendamment du paiement pour les services offerts. Elle postule uniquement que les Etats membres peuvent élaborer un régime de financement du service universel à charge des entreprises qui sont actives dans le secteur des télécommunications en contrepartie de l'introduction de la pleine concurrence sur le marché des télécommunications, mais indépendamment de tout avantage direct ou personnel que ces entreprises retirent de l'existence de ce service universel. La législation belge litigieuse tient compte de cette situation et échappe au champ d'application strict de cette directive. De surcroît, une mesure européenne ne peut interdire à un Etat membre de percevoir une rétribution en contrepartie d'un service, à charge du bénéficiaire de ce service.

La proposition d'élaborer une directive en matière d'interconnexion dans le domaine des télécommunications s'adresse exclusivement aux opérateurs qui sont susceptibles d'être interconnectés. Il ne s'ensuit toutefois pas que d'autres opérateurs doivent nécessairement être exclus de la participation au coût du service universel, étant donné que ce texte détermine uniquement les conditions et les effets de l'interconnexion. La proposition ne contient donc aucune interdiction explicite de partager le coût avec les éditeurs des annuaires.

Par ailleurs, semblable interdiction serait contraire à la directive 96/19/CE, qui met l'accent sur une collaboration étroite entre les « services des annuaires » et les services de téléphonie.

Au demeurant, une proposition de directive n'est pas encore une directive. Le fait que la Belgique ait voté, en Conseil des ministres européen, contre la proposition de directive relative à l'interconnexion tient principalement à la circonstance qu'il n'a pas été tenu compte du caractère changeant d'un service universel.

A.2.4. En ce qui concerne le caractère objectif et pertinent du critère de distinction employé par le législateur, il convient de souligner que ce critère de distinction n'est pas le service universel, qui n'est d'ailleurs pas une notion vague comme le prétend la partie requérante, mais qui est au contraire défini avec précision par la loi. Eu égard au caractère changeant et technique de ces services qui sont offerts en tant que service universel, ceux-ci peuvent uniquement être fixés par un arrêté.

Mémoire en réponse de la partie requérante

A.3.1. La partie requérante a bel et bien désigné les catégories de personnes entre lesquelles la disposition attaquée établit une distinction. En effet, la requête soutient qu'il est établi une différence de traitement entre les personnes qui doivent contribuer au Fonds pour le service universel et d'autres contribuables qui sont soumis à un impôt établi par le Parlement. Il s'agit d'une différence de traitement entre la partie requérante et d'autres contribuables pour ce qui est de l'autorité qui est habilitée à fixer l'assiette et le montant de l'impôt. En vertu de la jurisprudence de la Cour, il est impossible de trouver une justification raisonnable eu égard au prescrit de l'article 170 de la Constitution.

A.3.2.1. Repose sur un raisonnement tout à fait erroné, la thèse selon laquelle les contributions au Fonds pour le service universel ne sont pas un impôt.

Il faut rejeter l'affirmation selon laquelle, lorsque la loi habilite un pouvoir public autre que l'Etat, les communautés, les régions, les provinces ou les communes à percevoir des sommes à charge des citoyens, ces sommes ne sauraient constituer des impôts.

D'une part, l'article 91 de la loi du 20 décembre 1995 dispose uniquement que les personnes mentionnées dans cet article doivent contribuer au Fonds pour le service universel, et pas que le Fonds percevra ces contributions. Et même si tel était le cas, la position de la partie défenderesse serait contraire à l'arrêt de la Cour n° 87/95 du 21 décembre 1995, dans lequel la Cour a décidé que les redevances sur les animaux et produits instaurées par la loi du 14 juillet 1994 relative au financement de l'Institut de contrôle vétérinaire constituent un impôt. Or, ces redevances sont perçues dans certains cas par l'Institut lui-même.

De surcroît, la thèse de la partie défenderesse selon laquelle les contributions au Fonds pour le service universel ne seront pas reprises dans le budget de l'Etat et ne sont donc pas des impôts est prématurée, dès lors que rien ne permet d'établir que le Fonds pour le service universel est un fonds budgétaire ou que ce Fonds sera financé par des moyens provenant du budget de l'autorité.

L'arrêt de la Cour n° 36/95 du 25 avril 1995 n'est pas pertinent en l'espèce. Le mécanisme de solidarité visé dans cet arrêt concerne les rapports mutuels entre les différentes sociétés immobilières du même type, dont l'obligation de service public est assurée par un mécanisme de solidarité mutuelle. Il s'agit là d'une différence fondamentale par rapport à la présente affaire, seule Belgacom étant légalement obligée d'assurer le service universel et les autres entreprises étant obligées de contribuer à la perte que Belgacom subira prétendument dans le cadre du service universel. En outre, les entreprises visées à l'article 91 de la loi du 20 décembre 1995 peuvent difficilement être considérées comme des entreprises du même type. Une analyse plus en profondeur de l'arrêt démontre que le mécanisme de solidarité constitue un mode de subventionnement des sociétés immobilières publiques auquel ces sociétés adhèrent volontairement et qui n'est donc pas imposé unilatéralement comme les contributions au Fonds pour le service universel. La redistribution des bonis sociaux dont il est question dans l'arrêt n° 36/95 est une condition d'obtention de subventions, qui est même demandée par les sociétés immobilières publiques, alors que tel n'est absolument pas le cas des contributions au Fonds pour le service universel. Par conséquent, la nature et la justification des contributions au Fonds pour le service universel ne répondent pas aux mêmes principes que ceux qui ont fondé le mécanisme de solidarité dont il est question dans l'arrêt n° 36/95.

Contrairement à ce que prétend le Conseil des ministres, l'arrêt de la Cour n° 64/95 du 13 septembre 1995 est bel et bien pertinent en l'espèce. Les contributions au Fonds pour le service universel doivent de fait être qualifiées d'impôt, en sorte que la délégation de compétence au Roi est incompatible avec le principe d'égalité en matière fiscale, lu en combinaison avec le principe de légalité en matière fiscale. Cette délégation établit en effet, compte tenu de l'article 170 de la Constitution, sans que cela soit justifié, une différence de traitement entre certaines catégories de personnes pour

ce qui est de l'autorité qui est habilitée à fixer la base et le montant de l'impôt, à savoir en privant certaines personnes de la garantie qu'une assemblée élue démocratiquement choisit l'impôt auquel elles sont soumises.

Par ailleurs, le Conseil des ministres ne conteste pas que l'arrêt de la Cour n° 87/95 du 21 décembre 1995, cité par la partie requérante, soit pertinent en l'espèce.

A.3.2.2. Les contributions au Fonds pour le service universel ne sont pas des rétributions.

Les éditeurs d'annuaires téléphoniques ne puisent pas nécessairement un avantage dans l'obligation de fournir le service universel.

En premier lieu, ils ne sont pas des entreprises privées de télécommunications, mais sont actifs sur le marché de la publicité.

Ensuite, les services, qui sont prétendument fournis comme contrepartie des contributions au Fonds pour le service universel, consistent dans « le fait pour un prestataire d'être exempté de l'obligation de fourniture du service universel, l'activité menée par l'I.B.P.T. ou encore [dans] la reconnaissance des personnes habilitées à confectionner les annuaires ». Au lieu d'approfondir cette question, la partie défenderesse invoque une conception nouvelle, mais entièrement artificielle, de service « privé » afin de pouvoir qualifier les contributions au Fonds pour le service universel de rétribution et non d'impôt.

Enfin, il est certain que les annuaires téléphoniques auront tendance à stimuler l'utilisation des services téléphoniques, plutôt que l'inverse.

Le service universel de Belgacom ne conduit donc nullement à fournir un service « privé » au bénéfice de la partie requérante.

Même si Belgacom fournissait réellement un service privé à la partie requérante, l'on ne saurait prétendre que la contribution de celle-ci au Fonds pour le service universel soit proportionnée au coût supporté par Belgacom pour la fourniture de ce service. La contribution à ce Fonds est en effet proportionnée au chiffre d'affaires du redevable dans le secteur des services de télécommunications. Or, il est possible que le service « privé » que reçoit un redevable soit minimal par rapport à sa contribution.

L'argument selon lequel une partie qui a choisi d'exercer une activité déterminée peut être obligée de payer certains services fournis par l'administration est inexact, car, d'une part, Belgacom ne peut être assimilée à une administration et, d'autre part, la partie requérante ne reçoit aucun service de la part de Belgacom.

La section de législation du Conseil d'Etat a, s'alignant sur la jurisprudence de la Cour, qualifié à juste titre la contribution litigieuse d'impôt, et ce en vertu d'une analyse des caractéristiques essentielles d'un impôt.

A.3.2.3. En vertu de l'article 170, § 1^{er}, de la Constitution, l'établissement d'impôts, tant la fixation de leur principe que la détermination de la base imposable applicable, des taux d'imposition et des éventuelles exonérations, est réservé au législateur. En violation de cette disposition, des caractéristiques essentielles des contributions au Fonds pour le service universel, qui constituent un impôt, sont déterminées par le pouvoir exécutif.

En premier lieu, la contribution au Fonds est déterminée « proportionnellement [au] chiffre d'affaires dans le secteur des services de télécommunications », notion particulièrement vague qui nécessite une définition plus précise. La définition de la base imposable est donc déléguée au Roi. La partie requérante est d'autant plus atteinte qu'elle n'est pas active dans le secteur des services de télécommunications.

Ensuite, il convient de constater que l'on ne voit toujours pas clairement quels services font l'objet du service universel. Du reste, le niveau de participation dans la composition du Fonds pour le service universel dépendra de l'identité des redevables et de leur nombre définitif, éléments qui doivent également être déterminés par le Roi. Dans ces circonstances, il est clair que le taux d'imposition applicable est en fait fixé par le Roi plutôt que par le législateur.

A.3.3.1. La partie requérante a bel et bien désigné les catégories de personnes qui sont comparées entre elles, à savoir, d'une part, les éditeurs d'annuaires téléphoniques et, d'autre part, tout autre utilisateur du réseau téléphonique de Belgacom qui n'est pas un concurrent des services de téléphonie vocale de Belgacom, comme les éditeurs d'annuaires spécialisés qui ne sont pas autorisés à éditer ou à diffuser des annuaires téléphoniques, ainsi que d'autres prestataires de services touchant aux données et à la technologie d'information.

Bien que toutes ces entreprises aient un grand avantage à ce qu'il existe un réseau téléphonique étendu, elles ne doivent pas contribuer au Fonds pour le service universel, en sorte que le critère de distinction ne poursuit aucun but légitime. Toute une série d'utilisateurs du réseau téléphonique de Belgacom qui retirent un grand avantage d'un réseau étendu échappent à l'imposition, à la différence de la partie requérante. L'absence d'une corrélation quelconque entre les contributions au Fonds pour le service universel et le bénéfice qui est retiré du service universel confirme que cet avantage ne saurait être un critère correct pour justifier la distinction entre ceux qui doivent ou non contribuer au Fonds.

A.3.3.2. Il ressort clairement de l'arrêt Corbeau, de la Cour de justice, que les éditeurs d'annuaires commerciaux devraient en tout état de cause être exclus de l'obligation de contribuer au Fonds pour le service universel. Dans cet arrêt, la Cour de justice déclare que les services particuliers qui ne mettent pas en danger l'équilibre économique du service d'intérêt économique général ne peuvent être soumis à l'obligation de contribuer. Etant donné qu'ils ne sont pas en concurrence avec les services téléphoniques de Belgacom, les services d'annuaires commerciaux ne menacent pas l'équilibre économique des services téléphoniques de Belgacom. Au contraire, ils stimulent l'utilisation de ces services de téléphonie. Seuls les services téléphoniques qui sont en concurrence avec les services de téléphonie vocale de Belgacom et qui sont axés sur des segments du marché exceptionnellement lucratifs sont susceptibles de compromettre l'équilibre économique du service universel de Belgacom. Les directives de pleine concurrence et d'interconnexion le confirment.

Tant que le secteur des services de téléphonie vocale n'est pas libéralisé, l'équilibre économique pour ce qui est de la fourniture de ces services ne peut être menacé par l'obligation du service universel, de sorte que l'imposition de la contribution au service universel est illégale. Non seulement la notion de service universel n'a-t-elle aucun sens lorsqu'une entreprise possède un monopole, mais il est également impossible dans ce cas-là de calculer le coût du service universel.

A.3.3.3. Le critère du service universel est bel et bien pertinent pour déterminer qui doit contribuer au Fonds pour le service universel, étant donné que la contribution peut uniquement être imposée aux entreprises se trouvant dans une position de concurrence dans le domaine des services de téléphonie vocale de Belgacom qui entrent dans le champ d'application de l'obligation du service universel et dans la mesure où ils menacent le service universel.

Tant que l'on n'a pas déterminé quels services représentent le service universel, l'on ne peut préciser les entreprises auxquelles il peut être imposé de contribuer au financement du service universel. C'est pourquoi le traitement différent instauré par l'article entrepris n'a pas un fondement objectif et pertinent suffisant.

Enfin, la circonstance que le contenu du service universel peut être modifié au fil des ans ne saurait justifier une violation de l'exigence constitutionnelle selon laquelle une distinction en matière fiscale doit reposer sur un motif objectif et pertinent.

— B —

B.1. L'article 85bis de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques, inséré par l'article 89 de la loi du 20 décembre 1995 portant des dispositions fiscales, financières et diverses, impose à Belgacom l'obligation de fournir, sur tout le territoire, le « service universel » dans le domaine des services de télécommunications.

L'article 68, 16°, de la loi du 21 mars 1991, inséré par l'article 87, A), de la loi du 20 décembre 1995, définit le « service universel » comme suit :

« fourniture de services de télécommunications permettant l'accès à un ensemble minimal de services définis d'une qualité donnée à tous les utilisateurs indépendamment de leur localisation géographique et à un prix abordable ».

L'article 68, 17°, de la loi du 21 mars 1991, inséré par l'article 87, B), de la loi du 20 décembre 1995, définit comme suit le « coût du service universel » :

« le coût réel net supporté par le fournisseur dudit service tel que calculé par l'Institut en vue de fournir le service universel ».

L'article 85bis de la loi du 21 mars 1991, inséré par l'article 89 de la loi du 20 décembre 1995, dispose :

« BELGACOM est tenue de fournir le service universel sur tout le territoire. Le Roi arrête, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, sur avis de l'IBPT, la liste des services prestés au titre du service universel et les conditions techniques et financières de prestation de celui-ci. »

L'article 85ter de la loi du 21 mars 1991, inséré par l'article 90 de la loi du 20 décembre 1995, dispose que le Roi, sur proposition de l'Institut belge des services postaux et des télécommunications, détermine le coût du service universel. Ce coût est recalculé chaque année.

L'article 85quater de la loi du 21 mars 1991, inséré par l'article 91 de la loi du 20 décembre 1995, crée, afin d'assurer le financement du service universel, un fonds dénommé « Fonds pour le service universel des télécommunications ». Cet article contient des dispositions relatives à la composition et à l'intervention de ce fonds, ainsi que la délégation de compétences au Roi. Cet article 85quater, objet du recours, énonce :

« § 1^{er}. Afin d'assurer le financement du coût du service universel, il est créé un fonds appelé " fonds pour le service universel des télécommunications ". Outre les personnes visées à l'article 113 de la présente loi, les personnes offrant au public des infrastructures ou des services non réservés de télécommunications désignés par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres; sont tenues de participer à la constitution de ce fonds proportionnellement à leur chiffre d'affaires dans le secteur des services de télécommunications.

§ 2. Sans préjudice du § 1^{er}, le Roi arrête, par arrêté délibéré en Conseil des ministres et sur avis de l'IBPT, le niveau de participation ainsi que les conditions d'intervention du fonds pour le service universel des télécommunications de manière à couvrir la différence entre les recettes découlant des conditions fixées en application de l'article 85bis et le coût du service universel tel que défini à l'article 68, 17°. Le fonds est géré par l'Institut. »

Quant au premier moyen

B.2. La partie requérante, qui édite certains annuaires téléphoniques, fait valoir que la disposition entreprise — du fait que l'obligation qui lui est imposée de participer au Fonds pour le service universel constitue un impôt — est contraire au principe d'égalité, appliqué en matière fiscale et lu en combinaison avec le principe de légalité inscrit aux articles 170 et 172 de la Constitution, en ce que tous les éléments essentiels de l'impôt ne sont pas définis par la loi.

B.3.1. Le Conseil des ministres objecte que le moyen doit être rejeté au motif que la partie requérante s'abstient de désigner les catégories de personnes qui sont traitées de manière inégale par la disposition attaquée.

B.3.2. La Cour constate que la partie requérante dénonce une différence de traitement qui existerait entre, d'une part, les personnes qui sont soumises à la contribution au profit du Fonds pour le service universel et à l'égard desquelles le Roi est chargé de déterminer certains éléments essentiels de ce qui, dans l'interprétation de la partie requérante, constitue un impôt et, d'autre part, les personnes qui sont soumises aux impôts dont c'est le législateur qui détermine tous les éléments essentiels. De la sorte, la partie requérante a désigné à suffisance les catégories de personnes qu'elle estime traitées de manière discriminatoire.

B.4.1. Le Conseil des ministres conteste que le prélèvement instauré soit un impôt, en sorte que la Cour doit examiner au préalable la nature exacte de ce prélèvement.

B.4.2. Le Conseil des ministres considère tout d'abord que la contribution en cause n'est pas versée à l'Etat, aux communautés, aux régions, aux provinces ou aux communes, qui ont compétence pour établir des impôts, mais bien à un organisme public dont la personnalité juridique se distingue de ces autorités, de sorte que les articles 170 et 173 de la Constitution ne seraient pas applicables en l'espèce.

Même s'il est affecté à un « Fonds pour le service universel des télécommunications », le prélèvement litigieux est imposé par l'Etat.

Par ailleurs, il n'apparaît pas qu'en créant le Fonds pour le service universel, le législateur ait voulu créer un organisme public doté de la personnalité juridique et non un simple fonds budgétaire au sens de l'article 45 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat. La circonstance que le Fonds pour le service universel est géré par l'Institut belge des services postaux et des télécommunications, un organisme relevant de la catégorie A visée à l'article 1^{er} de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, ne permet pas de conclure que le Fonds pour le service universel serait lui-même un organisme public doté de la personnalité juridique.

B.4.3. Le Conseil des ministres affirme en ordre subsidiaire que la contribution litigieuse, à supposer qu'elle puisse être qualifiée de prélèvement perçu par l'Etat, doit être considérée comme une redevance et non comme un impôt.

Une redevance est la contrepartie d'un service accompli par l'autorité au bénéfice du redevable considéré isolément. Un prélèvement imposé d'office par les autorités visées aux articles 170 et 173 de la Constitution qui n'est pas de cette nature doit être qualifié d'impôt.

En l'espèce, ni les personnes visées à l'article 113 de la loi du 21 mars 1991 ni les personnes qui offrent au public des infrastructures ou des services non réservés de télécommunications ne sont les bénéficiaires du service universel ou d'un autre service quelconque fourni à leur avantage personnel. La circonstance que l'obligation de fournir le service universel pourrait procurer un avantage quelconque à certains contributeurs du Fonds n'est qu'une conséquence éloignée et indirecte de l'existence du service universel et ne constitue pas la contrepartie directe du paiement des contributions au Fonds.

B.4.4. La contribution litigieuse est un impôt au sens de l'article 170 de la Constitution. Ce constat n'est pas remis en cause par la circonstance que le produit de cette contribution sert à réaliser un objectif spécifique et est versé à cet effet dans un fonds budgétaire.

B.5.1. Selon la partie requérante, les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 170 et 172 de celle-ci, sont violés en ce que la disposition entreprise laisse au pouvoir exécutif le soin d'identifier les redevables et de déterminer la base imposable et le taux d'imposition applicable.

B.5.2. L'article 85^{quater}, § 1^{er}, de la loi du 21 mars 1991 prévoit que, outre les personnes visées à l'article 113 de cette loi, « les personnes offrant au public des infrastructures ou des services non réservés de télécommunications désignés par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres », sont tenues de participer à la constitution du Fonds pour le service universel. Cette disposition confère au Roi un pouvoir d'appréciation pour la désignation concrète de certains des redevables.

L'article 85^{quater}, § 2, est lié aux dispositions du paragraphe 1^{er}, puisque le montant du prélèvement dans le chef du contribuable individuel dépend du nombre de redevables que le Roi désigne en exécution du paragraphe 1^{er}.

En outre, en vertu de l'article 85^{quater}, § 2, de la loi du 21 mars 1991, le Roi arrête le niveau de participation ainsi que les conditions d'intervention du Fonds pour le service universel, afin d'être en mesure de calculer le coût net de ce service. En vertu de l'article 85^{bis} de ladite loi, le Roi arrête la liste des services prestés au titre du service universel et les conditions techniques et financières de prestation de celui-ci. En Lui donnant compétence pour définir le contenu concret du service universel, d'une part, et pour fixer les conditions d'intervention du Fonds, d'autre part, le législateur habilite le Roi à édicter des normes sur la base desquelles, selon la disposition attaquée, le montant total de l'impôt sera déterminé.

Le soin de déterminer des éléments essentiels de l'impôt est ainsi laissé au Roi. De la sorte, le législateur, en violation des articles 170 et 172 de la Constitution, a privé la catégorie de personnes auxquelles l'impôt peut être appliqué d'une garantie essentielle, consistant en ce que nul ne peut être soumis à un impôt ou être exonéré de cet impôt que par la décision d'une assemblée délibérante démocratiquement élue. Compte tenu de ces dispositions constitutionnelles, ce traitement différencié n'est susceptible d'aucune justification.

Quant au deuxième moyen

B.6. Faute de pouvoir entraîner une annulation plus étendue, le moyen ne doit pas être examiné.

Par ces motifs,

la Cour

annule l'article 91 de la loi du 20 décembre 1995 portant des dispositions fiscales, financières et diverses.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 17 avril 1997, par le siège précité, dans lequel le juge L. François est remplacé, pour le prononcé, par le juge R. Henneuse, conformément à l'article 110 de la même loi.

Le greffier,
L. Potoms.

Le président,
L. De Grève.

SCHIEDSHOF

D. 97 — 809

[C - 97/21133]

Urteil Nr. 21/97 vom 17. April 1997

Geschäftsverzeichnisnummer 967

In Sachen: Klage auf Nichtigerklärung von Artikel 91 des Gesetzes vom 20. Dezember 1995 über steuerliche, finanzielle und verschiedene Bestimmungen, erhoben von der I.T.T. Promedia AG.

Der Schiedshof,

zusammengesetzt aus den Vorsitzenden L. De Grève und M. Melchior, und den Richtern L. François, P. Martens, J. Delruelle, H. Coremans und M. Bossuyt, unter Assistenz des Kanzlers L. Potoms, unter dem Vorsitz des Vorsitzenden L. De Grève,

verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

I. Gegenstand der Klage

Mit einer Klageschrift, die dem Hof mit am 10. Juni 1996 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 11. Juni 1996 in der Kanzlei eingegangen ist, erhob die I.T.T. Promedia AG, mit Gesellschaftssitz in 2018 Antwerpen, Antwerp Tower, De Keyserlei 5, Klage auf Nichtigerklärung von Artikel 91 des Gesetzes vom 20. Dezember 1995 über steuerliche, finanzielle und verschiedene Bestimmungen (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 23. Dezember 1995).

II. Verfahren

Durch Anordnung vom 11. Juni 1996 hat der amtierende Vorsitzende gemäß den Artikeln 58 und 59 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof die Richter der Besetzung bestimmt.

Die referierenden Richter haben Artikel 71 bzw. 72 des organisierenden Gesetzes im vorliegenden Fall nicht für anwendbar erachtet.

Die Klage wurde gemäß Artikel 76 des organisierenden Gesetzes mit am 12. August 1996 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

Die durch Artikel 74 des organisierenden Gesetzes vorgeschriebene Bekanntmachung erfolgte im *Belgischen Staatsblatt* vom 13. August 1996.

Der Ministerrat, Wetstraat 16, 1000 Brüssel, hat mit am 27. September 1996 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief einen Schriftsatz eingereicht.

Dieser Schriftsatz wurde gemäß Artikel 89 des organisierenden Gesetzes mit am 10. Oktober 1996 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief notifiziert.

Die I.T.T. Promedia AG hat mit am 7. November 1996 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief einen Erwiderungsschriftsatz eingereicht.

Durch Anordnung vom 26. November 1996 hat der Hof die für die Urteilsfällung vorgesehene Frist bis zum 10. Juni 1997 verlängert.

Durch Anordnung vom 6. Februar 1997 hat der Hof die Besetzung um den Richter M. Bossuyt ergänzt.

Durch Anordnung vom 5. März 1997 hat der Hof die Rechtssache für verhandlungsreif erklärt und den Sitzungstermin auf den 25. März 1997 anberaumt.

Diese Anordnung wurde den Parteien und deren Rechtsanwälten mit am 6. März 1997 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

Auf der öffentlichen Sitzung vom 25. März 1997

— erschienen

. RA I. Van Bael, RA P. Faes und RA K. Van Hove, in Brüssel zugelassen, für die I.T.T. Promedia AG,

. RA T. Afschrift, in Brüssel zugelassen, für den Ministerrat,

— haben die referierenden Richter H. Coremans und L. François Bericht erstattet,

— wurden die vorgenannten Rechtsanwälte angehört,

— wurde die Rechtssache zur Beratung gestellt.

Das Verfahren wurde gemäß den Artikeln 62 ff. des organisierenden Gesetzes, die sich auf den Sprachengebrauch vor dem Hof beziehen, geführt.

III. Gegenstand der angefochtenen Bestimmung

Artikel 91 des Gesetzes vom 20. Dezember 1995 über steuerliche, finanzielle und verschiedene Bestimmungen fügt in das Gesetz vom 21. März 1991 zur Reform bestimmter Wirtschaftsunternehmen der öffentlichen Hand einen Artikel 85^{quater} ein, durch welchen ein Fonds, « Universaldienstfonds » genannt, gegründet wird.

Mit der Gründung dieses Fonds bezweckte der Gesetzgeber die Finanzierung des Universaldienstes. Artikel 68 16° des Gesetzes vom 21. März 1991 in der durch das Gesetz vom 20. Dezember 1995 abgeänderten Fassung definiert den Universaldienst als « die Erbringung von Telekommunikationsdiensten, durch welche der Zugang zu einem festgelegten Mindestdienst mit bestimmter Qualität und Bereitstellung dieses Dienstes für alle Benutzer, unabhängig von ihrer geographischen Lage, und zu einem erschwinglichen Preis ermöglicht wird ».

Laut Artikel 85^{quater} § 1 des Gesetzes vom 21. März 1991 müssen neben den Personen, auf die sich Artikel 113 dieses Gesetzes bezieht, auch jene Personen, die der Öffentlichkeit Telekommunikationsinfrastrukturen oder nichtvorbehaltene Telekommunikationsdienste, die durch den König in einem im Ministerrat beratenen Erlaß bestimmt werden, anbieten, sich im Verhältnis zu ihrem im Bereich der Telekommunikationsdienste getätigten Umsatz an der Bildung dieses Fonds beteiligen.

Laut Artikel 85^{quater} § 2 des Gesetzes vom 21. März 1991 bestimmt der König nach eingeholtem Gutachten des Belgischen Instituts für das Post- und Fernmeldewesen in einem im Ministerrat beratenen Erlaß den Grad der Beteiligung sowie die Voraussetzungen für die Unterstützung durch den Universaldienstfonds, zur Deckung der Differenz zwischen den Einnahmen gemäß den kraft Artikel 85^{bis} dieses Gesetzes festgelegten Bedingungen und den Kosten des Universaldienstes.

Der Universaldienstfonds wird vom Belgischen Institut für das Post- und Fernmeldewesen verwaltet.

IV. In rechtlicher Beziehung

— A —

Klageschrift

A.1.1. Die klagende Partei gebe bestimmte Telefonbücher heraus, darunter die « Weißen Seiten », welche in den Anwendungsbereich von Artikel 113 2° des Gesetzes vom 21. März 1991 fallen würden, weshalb die angefochtene Bestimmung auf sie anwendbar sein könne. Die Verpflichtung zur Beteiligung am Universaldienstfonds werde sich wesentlich auf die Finanzlage der Klägerin auswirken, weshalb sie ein aktuelles und unmittelbares Interesse an der Nichtigerklärung der angefochtenen Bestimmung habe.

Die Klage sei fristgerecht erhoben worden.

A.1.2.1. Die angefochtene Bestimmung erteile dem König die Zuständigkeit, die wesentlichen Bestandteile einer Steuer zu bestimmen, was im Widerspruch zum Gleichheitsgrundsatz in steuerlichen Angelegenheiten in Verbindung mit dem Gesetzmäßigkeitsgrundsatz in steuerlichen Angelegenheiten stehe.

A.1.2.2. Nach einer ständigen Rechtsprechung des Kassationshofes sei eine Steuer eine Abgabe, die der Staat, die Provinzen oder die Gemeinden eigenmächtig auf die Geldmittel von sich auf ihrem Gebiet befindenden oder dort Interessen habenden Personen des öffentlichen Rechts oder des Privatrechts oder faktischen Vereinigungen oder Gemeinschaften erheben würden und zur Finanzierung gemeinnütziger Dienste bestimmt seien. Steuern seien von Gebühren zu unterscheiden, welche Vergütungen darstellen würden, die die öffentliche Hand von gewissen Steuerpflichtigen verlange für eine besondere Leistung, die sie in deren persönlichem Interesse erbracht habe, oder für einen unmittelbaren und besonderen Vorteil, den sie ihnen gewährt habe.

Die Verpflichtung zur Beteiligung an der Bildung des Universaldienstfonds habe zum Zweck, dafür zu sorgen, daß die Differenz zwischen den Einnahmen und den Kosten, welche sich aus dem Universaldienst ergäben, abgedeckt würden.

In seinem Gutachten habe der Staatsrat darauf hingewiesen, daß diese Verpflichtung alle wesentlichen Merkmale einer Steuer aufweise, da sie nicht die Gegenleistung für einen diesen Abgabepflichtigen angebotenen Dienst darstelle. Der Umstand, daß der Erlös aus diesen Abgaben über einen besonderen Fonds eine besondere Zweckbestimmung erhalte, ändere nichts an der Sache.

Die von der Regierung in der Begründungsschrift vertretene These, der zufolge es sich dabei um Gebühren handeln würde, weil es um die Gegenleistung für die Befreiung von der Universaldienstverpflichtung oder von bestimmten anderen Tätigkeiten gehe, könne nicht berücksichtigt werden. Es sei nämlich kaum einzusehen, wie eine privatrechtliche Partei von Verpflichtungen befreit werden könnte, welche sie nicht habe oder welche nicht auf sie anwendbar seien.

Wichtiger noch sei der Umstand, daß die Regierung in der Begründungsschrift keinen Zweifel darüber habe aufkommen lassen, daß die Gründung des Universaldienstfonds zum Zweck habe, Belgacom einen Ausgleich für die infolge des Universaldienstes erlittenen Verluste zu verschaffen, und daß der Universaldienst im Rahmen der zunehmenden Liberalisierung des Telekommunikationssektors zu betrachten sei, weshalb es für die Bürger um so wichtiger sei, daß der Zugang zu verschiedenen wesentlichen Diensten mit bestimmter Qualität zu einem erschwinglichen Preis gewährleistet werde. Daraus ergebe sich, daß die Regierung den Universaldienst als einen Dienst allgemeinen Interesses betrachte, weshalb der Staatsrat die durch die angefochtene Bestimmung eingeführte Abgabepflicht berechtigterweise als eine Steuer bewertet habe.

Die Qualifizierung der Beiträge zum Universaldienstfonds passe übrigens in den Rahmen der neueren Rechtsprechung des Hofes. Im Urteil Nr. 64/95 sei nämlich betont worden, daß der Umstand, daß Abgaben, die nicht die Gegenleistung für einen zugunsten des einzelnen Steuerpflichtigen geleisteten Dienst darstellen, für einen Fonds zur Verwirklichung spezifischer Zielsetzungen verwendet würden, nicht ausreiche, um diesen Erhebungen die Beschaffenheit einer Steuer abzuerkennen. Im Urteil Nr. 87/95 habe der Hof erkannt, daß im Hinblick auf die Finanzierung der Veterinärmedizinischen Prüfanstalt eingeführte Abgaben ungeachtet ihrer Zweckbestimmung eine Steuer darstellen würden, da den Abgabepflichtigen keinerlei Dienstleistung erbracht werde.

Auf die vorliegende Rechtssache angewandt, gehe aus dieser Rechtsprechung hervor, daß die Verpflichtung zur Beteiligung an der Bildung des Universaldienstfonds eine Steuer sei, da von gar keiner Gegenleistung für einen von der öffentlichen Hand erbrachten Dienst die Rede sei. Der bloße Umstand, daß der Erlös aus der Abgabe eine gewisse Zweckbestimmung erhalten würde, reiche nicht aus, um dieser Abgabe die Beschaffenheit einer Steuer abzuerkennen.

A.1.2.3. Gemäß Artikel 170 § 1 der Verfassung dürfe eine Steuer zugunsten des Staates nur durch ein Gesetz eingeführt werden. Die Einführung der Steuer selbst, die Festlegung der Steuerbemessungsgrundlage, der Steuersätze und der Steuerbefreiungen seien dem Gesetzgeber vorbehalten, wobei diese Zuständigkeit nicht Gegenstand einer Delegation sein dürfe.

Gleichwohl überlasse Artikel 85^{quater} § 2 des Gesetzes vom 21. März 1991 die Festlegung des Grades der Beteiligung dem König, seien die abgabepflichtigen Personen verpflichtet, sich an der Bildung des Fonds im Verhältnis zu ihrem im Bereich der Telekommunikationsdienste getätigten Umsatz zu beteiligen und würden, abgesehen von den Personen, auf die sich Artikel 113 2° des Gesetzes vom 21. März 1991 beziehe, diejenigen Personen, die der Öffentlichkeit Telekommunikationsinfrastrukturen oder nichtvorbehaltene Telekommunikationsdienste anbieten würden, in einem im Ministerrat beratenen königlichen Erlaß bestimmt. So würden die wesentlichen Merkmale der Verpflichtung zur Beteiligung an der Bildung des Universaldienstfonds, welche eine Steuer darstelle, eher von der vollziehenden als von der gesetzgebenden Gewalt bestimmt. Die angefochtene Bestimmung sei somit unvereinbar mit Artikel 170 § 1 der Verfassung in Verbindung mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung, da für wesentliche Bestandteile der Steuer eine Zuständigkeitsdelegation erteilt werde. Für die Durchführung dieser kombinierten Prüfung habe sich der Hof bereits für zuständig erklärt. Eine Bestimmung, die Artikel 170 § 1 der Verfassung mißachte, schaffe demzufolge einen Behandlungsunterschied zwischen jenen Personen, die den Beiträgen zum Universaldienstfonds unterworfen seien, und anderen Steuerpflichtigen, die durch das Parlament festgesetzten Steuern unterworfen seien, wodurch gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 170 der Verfassung verstoßen werde.

A.1.3.1. Artikel 172 der Verfassung bestimme, daß in Steuerangelegenheiten keine Privilegien eingeführt werden dürften und daß eine Steuerbefreiung oder Steuerermäßigung nur durch ein Gesetz eingeführt werden dürfe. Artikel 172 stelle in Steuerangelegenheiten eine Anwendung des in den Artikeln 10 und 11 der Verfassung verankerten Gleichheitsgrundsatzes dar.

Um mit dem Gleichheitsgrundsatz vereinbar zu sein, müsse das verwendete Unterscheidungskriterium einem legitimen Zweck dienen, objektiv und im Hinblick auf die Zielsetzung der betreffenden Maßnahme relevant sein und müsse die Behandlungsungleichheit unter Berücksichtigung der verfolgten Zielsetzung verhältnismäßig sein.

Artikel 85^{quater} des Gesetzes vom 21. März 1991, eingefügt durch Artikel 91 des Gesetzes vom 20. Dezember 1995, führe einen Unterschied ein, der diese Voraussetzungen nicht erfülle, und verletze demzufolge den verfassungsmäßigen Gleichheitsgrundsatz in Steuerangelegenheiten.

A.1.3.2. Das durch diesen Artikel eingeführte Unterscheidungskriterium verfolge keine legitime Zielsetzung. Der Begründungsschrift zufolge gehöre der Artikel zu einer Gesamtheit von Gesetzesbestimmungen, die darauf abzielen würden, mehrere Grundsätze aus dem europäischen Recht in das belgische Recht umzusetzen. Es sei allerdings festzuhalten, daß Artikel 91 des Gesetzes vom 20. Dezember 1995 in mehrerlei Hinsicht eine flagrante Verletzung des europäischen Rechts beinhalte.

Artikel 85^{quater} des Gesetzes vom 21. März 1991 erlege bestimmten Kategorien von Personen die Verpflichtung auf, sich an der Bildung eines Fonds zu beteiligen, der Belgacom einen Ausgleich für jene Verluste verschaffen solle, die dieses Unternehmen infolge des Universaldienstes angeblich erleiden werde. Dennoch gehöre der Telekommunikationssektor, in dem der Universaldienst angeboten werde, und zwar der Sprachtelefondienst noch mindestens zum 1. Januar 1998 zu den Monopolrechten von Belgacom, wohingegen die Finanzierungsbedürfnisse des Universaldienstes erst dann relevant sein würden, wenn der Markt, in dem die Universaldienstverpflichtung gelte, für den Wettbewerb freigegeben werde. Das Auferlegen von finanziellen Verpflichtungen im Bereich des Universaldienstes zu Lasten spezifischer Unternehmen sei somit gesetzwidrig.

Die Aufnahme der Herausgeber von Telefonbüchern in die Liste der Beitragspflichtigen zum Universaldienstfonds verstoße gegen das europäische Recht. Der Begriff « Universaldienstverpflichtung » gehe von der Annahme aus, daß neue Marktteilnehmer daran gehindert werden sollten den Markt abzusuchen, indem sie sich nur auf gewinnträchtige Tätigkeiten konzentrieren würden. Dadurch würden sie nämlich die finanzielle Lebensfähigkeit von Unternehmen, die zum Universaldienst verpflichtet seien, beeinträchtigen.

Da Herausgeber von Telefonbüchern jedoch keine Dienstleistungen anbieten würden, die im Wettbewerb mit den Tätigkeiten von Belgacom im Bereich des Sprachtelefondienstes stünden, auf den sich der Universaldienst beziehe, sei wohl kaum einzusehen, wie die Herausgeber von Telefonbüchern Belgacom einen Teil ihrer gewinnträchtigen Tätigkeiten im Bereich des Sprachtelefondienstes abnehmen würden. Die Telefonbücher würden im Gegenteil den Telefonverkehr fördern. Demzufolge könne und dürfe den Herausgebern von Telefonbüchern nicht die Verpflichtung auferlegt werden, sich an der Finanzierung der Belgacom obliegenden Universaldienstverpflichtungen zu beteiligen.

In einer neulich ergangenen Mitteilung habe die Europäische Kommission betont, daß einzelstaatliche Regelungen zur Verteilung der Kosten im Bereich des Universaldienstes nur « denjenigen Unternehmen » auferlegt werden könnten, « für die das durch die Gemeinschaftsvorschriften vorgesehen ist », d.h. die Betreiber öffentlicher Telekommunikationsnetze im Sinne von Artikel 4c der Richtlinie hinsichtlich der Einführung des vollständigen Wettbewerbs auf den Telekommunikationsmärkten und Artikel 5 des Vorschlags für eine Richtlinie über die Zusammenschaltung in der Telekommunikation. Das Prinzip, dem zufolge nur diejenigen Unternehmen, die in dem für den Universaldienst relevanten Bereich konkurrieren, im Verhältnis zu dieser Konkurrenzposition einen Beitrag zu leisten hätten, sei allerdings vom Ministerrat der Europäischen Union weiter präzisiert worden. Bei seiner Stellungnahme zu dem Vorschlag für eine Richtlinie über die Zusammenschaltung habe der Rat erklärt, daß nur Betreiber öffentlicher Telekommunikationsnetze und/oder Erbringer von Sprachtelefondiensten dazu verpflichtet werden könnten, sich an den Kosten des festen öffentlichen Telefonnetzes und des festen öffentlichen Telefondienstes zu beteiligen.

Aus den vorstehenden Ausführungen gehe hervor, daß das verwendete Unterscheidungskriterium keinem legitimen Zweck diene.

A.1.3.3. Auch in der Annahme, daß es rechtlich möglich wäre, die Verleger von Telefonbüchern dazu zu verpflichten, sich an der Bildung des Universaldienstfonds zu beteiligen, sei festzuhalten, daß das in Artikel 91 des Gesetzes verwendete Unterscheidungskriterium weder objektiv noch relevant sei. Die Verpflichtung zur Beteiligung an der Bildung des Universaldienstfonds im Sinne von Artikel 91 des Gesetzes gehe von der Prämisse aus, daß es erforderlich sei, Belgacom Beihilfen zu gewähren für mehrere nicht spezifizierte Verpflichtungen im Bereich des Universaldienstes, von denen ohne weiteres behauptet werde, daß sie Belgacom obliegen würden. Die vage Definition

des Begriffs « Universaldienst » in Artikel 68 16° des Gesetzes vom 21. März 1991 — unter Bezugnahme auf « einen festgelegten Mindestdienst mit bestimmter Qualität (...) und zu einem erschwinglichen Preis » — könne jedoch wohl kaum als eine ausreichend objektive und relevante Grundlage für die durch Artikel 91 dieses Gesetzes eingeführte Differenzierung gelten.

Schriftsatz des Ministerrats

A.2.1.1. Der Hof sei an sich nicht dafür zuständig, die Vereinbarkeit einer Gesetzesbestimmung mit Artikel 170 der Verfassung zu bewerten. Er könne diese Prüfung nur insofern durchführen, als die Verletzung dieses Verfassungsartikels gleichzeitig eine Verletzung der Artikel 10 und 11 der Verfassung darstelle. Dies setze voraus, daß das fragliche Gesetz zwischen Kategorien von Personen unterscheide. Im vorliegenden Fall beschränke sich die klagende Partei darauf, zu behaupten, daß das Gesetz bestimmte Kategorien von Personen unterschiedlich behandle, aber gebe dabei nicht an, um welche Kategorien es gehe, weshalb der Hof seine Verfassungsmäßigkeitsprüfung nicht durchführen könne. Außerdem solle es sich um vergleichbare Kategorien handeln, was genausowenig unter Beweis gestellt werde.

Auf jeden Fall sei festzuhalten, daß die angefochtene Bestimmung allen am Telekommunikationsmarkt Beteiligten einen Beitrag abverlange, weshalb unter Berücksichtigung der Zielsetzung und Folgen der fraglichen Maßnahme von keiner Diskriminierung die Rede sein könne.

A.2.1.2. Nur die in den Artikeln 170 und 173 der Verfassung genannten Behörden seien berechtigt, Steuern einzuführen. Wenn das Gesetz einer öffentlich-rechtlichen Anstalt, die sich von diesen Behörden unterscheide, die Erlaubnis erteile, zu Lasten der Bürger Geldsummen zu kassieren, handle es sich bei diesen Erhebungen nicht notwendigerweise um Steuern. So sind zum Beispiel Sozialversicherungsabgaben von den Steuern zu unterscheiden, wenngleich gewisse gemeinsame Merkmale vorhanden seien. Sozialversicherungsabgaben würden etwa nicht an jene Behörden gezahlt, die verfassungsmäßig dafür zuständig seien Steuern einzuführen, sie würden nicht im Staatshaushalt aufgeführt, sie unterlägen nicht dem Universalitäts- und Jährlichkeitsprinzip und seien ausschließlich zur Finanzierung von Ausgaben zugunsten derjenigen, die sie getragen hätten, bestimmt. Die Sozialversicherungsabgaben seien keine Steuern, wenngleich Einkünfte von Personen im Hinblick auf die Erbringung gemeinnütziger Dienste behördlicherseits damit belegt würden.

Gewisse Abgaben würden sich also dem Anwendungsbereich der Artikel 170 und 173 der Verfassung entziehen. So habe der Hof in seinem Urteil Nr. 36/95 erkannt, daß die den öffentlichen Immobiliengesellschaften auferlegte Verpflichtung, die Summe der « gesellschaftlichen Überschüsse » für die « horizontalen Solidaritätsmechanismen » zu verwenden, « welche die gesellschaftlichen Defizite der öffentlichen Immobiliengesellschaften, die Personen mit niedrigen Einkommen Wohnraum beschaffen, berücksichtigen », weder als eine Steuer noch als ein Gebühr zu bewerten sei, weshalb Artikel 170 der Verfassung nicht anwendbar sei. Von wesentlicher Bedeutung in dem Urteil des Hofes seien offensichtlich die Erwägungen bezüglich des Solidaritätsmechanismus und der Verwendung der Abgaben für einen bestimmten öffentlichen Dienst zugunsten bestimmter Berechtigter.

Die gleichen Grundsätze ließen sich auf den vorliegenden Fall anwenden. Die Beiträge zum Universaldienstfonds würden zur Gewährleistung des Universaldienstes verwendet, den Belgacom allen Benutzern unabhängig von ihrer geographischen Lage erbringen müsse. Der Universaldienst vergrößere die Anzahl der Fernsprechteilnehmer und demzufolge die Anzahl der Benutzer von Telefonbüchern. Die Reichweite des Werbemarktes für die privaten Herausgeber von Telefonbüchern werde also vergrößert, so daß die in diesen Telefonbüchern gemachte Werbung ein breiteres Publikum erreiche. Schließlich versetze der von Belgacom erbrachte Universaldienst andere Unternehmen in die Lage, sich ausschließlich mit anderen, gewinnträchtigeren Tätigkeiten zu befassen. Wenn der Universaldienst nicht von Belgacom erbracht werden würde, so wären die anderen Unternehmen *de facto* gezwungen, diese Aufgabe zu übernehmen. Die Beiträge zum Universaldienstfonds hätten zur Folge, daß die Kosten des Universaldienstes unter den verschiedenen am Telekommunikationsmarkt Beteiligten aufgeteilt würden. Ähnlich wie bei der Zweckbestimmung der gesellschaftlichen Überschüsse handle es sich bei der Verteilung der Kosten des Universaldienstes nicht um eine Steuer.

Im vorliegenden Fall könne man sich nicht auf das am 13. September 1995 vom Hof verkündete Urteil Nr. 64/95 berufen. Dort habe es sich um jährliche Gebühren für die Gewinnung von aufbereitablem Wasser sowie um Abgaben für die Entnahme von Grundwasser gehandelt. Der Hof habe im besagten Urteil erkannt, daß es dabei um Steuern gehe, weil diese Abgaben nicht die Gegenleistung für einen Dienst darstellen würden, der von der öffentlichen Hand zugunsten des einzelnen Steuerpflichtigen erbracht werde. Die Beschaffenheit dieser Abgaben unterscheide sich nämlich von derjenigen der im vorliegenden Fall beanstandeten Vergütungen. Die Wassergewinnung sei an sich der Steuergegenstand, während von einem als Gegenleistung erbrachten Dienst nicht die Rede sei. Die Beiträge zum Universaldienstfonds seien auf keinerlei Weise den gleichen Grundsätzen unterworfen.

A.2.1.3. In der Annahme, daß die Beiträge zum Fonds dennoch in den Anwendungsbereich der Artikel 170 und 173 der Verfassung fallen würden, so sei festzuhalten, daß sie vielmehr die Beschaffenheit einer Gebühr als die Beschaffenheit einer Steuer aufweisen würden.

Einer Steuer sei eine von dem Staat, den Provinzen oder den Gemeinden zum Zwecke ihrer gemeinnützigen Dienste behördlicherseits auferlegte Abgabe auf die Einkünfte von Personen des öffentlichen Rechts oder des Privatrechts, von Gesellschaften ohne Rechtspersönlichkeit und faktischen Vereinigungen oder Gemeinschaften, die auf ihrem Gebiet ansässig seien oder dort Interessen hätten. Demgegenüber sei eine Gebühr ein Entgelt, das die öffentliche Hand von bestimmten Personen verlange als Gegenleistung für einen durch die öffentliche Hand insbesondere für sie erbrachten Dienst oder für einen unmittelbaren Vorteil, der ihnen gewährt werde.

Die Gebühr müsse also folgende Merkmale aufweisen :

- Sie müsse die Gegenleistung für einen Dienst sein.
- Sie müsse im Verhältnis zu den Kosten dieses Dienstes stehen.
- Sie müsse die Gegenleistung eines Dienstes sein, der insbesondere für den Zahler erbracht werde.
- Sie müsse die Gegenleistung für einen Dienst sein, der vom Zahler freiwillig in Anspruch genommen werde.

Im vorliegenden Fall seien diese Voraussetzungen erfüllt.

In erster Linie liege es klar auf der Hand, daß die von Belgacom im Rahmen des Universaldienstfonds getragenen Lasten zur Folge hätten, daß im Bereich der Telekommunikation tätige Privatunternehmen Nutzen daraus ziehen würden. Es unterliege keinem Zweifel, daß ein Unternehmen, das Telefonbücher herausgibt, ein großes Interesse daran habe, daß die Benutzung des Telefons möglichst verallgemeinert werde, weil dadurch der Personenkreis, an den sich die Inserenten in den Telefonbüchern wenden, sich erweitere. Der Universaldienst führe zu einer vermehrten Benutzung des Telefons, so daß die Herausgeber von Telefonbüchern Nutzen daraus ziehen würden. Die Abgaben zugunsten des Universaldienstfonds hätten also zum Zweck, Dienste zu vergüten, die ihnen eben durch das Bestehen des Universaldienstes erbracht würden.

Soweit die im Rahmen des Universaldienstes erbrachten Dienstleistungen zur Folge hätten, daß jene Unternehmen, die Telefonbücher herausgeben, ihren Umsatz und ihre Gewinne steigern könnten, sei es billig und logisch, daß die Gegenleistung für diese Dienste in einer Beteiligung an diesen Gewinnen bestehe. Deshalb würden die Beiträge aufgrund des Umsatzes berechnet. Unter Berücksichtigung des Gegenstands und des Zwecks der Beiträge sei der bloße Umstand, daß die Beiträge zum Universaldienstfonds aufgrund des Umsatzes der betreffenden Unternehmen berechnet würden, kein ausreichender Grund, sie als Steuern einzustufen.

Des weiteren müßten die Beiträge zum besagten Fonds im Verhältnis zum erbrachten Dienst stehen, da sie nur die Vergütung von Kosten darstellen würden, die die Einnahmen aus diesem Dienst übersteigen würden. In diesem Sinne bestimme Artikel 85^{quater} des Gesetzes vom 21. März 1991, daß die Beiträge zum Fonds zur Deckung der Differenz zwischen den Einnahmen gemäß Artikel 85^{bis} dieses Gesetzes und den Kosten des Universaldienstes gemäß Artikel 68 17° bestimmt seien. Die Beiträge der Privatunternehmen entsprächen also jenem Teil der Nettokosten des Universaldienstes, der nicht durch die Einnahmen von Belgacom gedeckt werde und der ohne die Dienstleistung von Belgacom von dem im Bereich der Telekommunikation tätigen Privatunternehmen übernommen werden müßte. Die von diesen Privatunternehmen geleisteten Beiträge seien also genau die Gegenleistung für Dienste, die ihnen im Rahmen des Universaldienstes erbracht würden.

Ferner sei die fragliche Vergütung die Gegenleistung für einen Dienst, der insbesondere dem Zahler erbracht werde, nicht aber der Allgemeinheit insgesamt. Die klagende Partei verwechsle den Universaldienst, der einen öffentlichen Dienst darstelle, mit dem Dienst, den eben das Bestehen dieses öffentlichen Dienstes den im Bereich der Telekommunikation tätigen Unternehmen ermögliche. Die diesen Unternehmen auferlegten Beiträge zum Universaldienstfonds seien die Gegenleistung für einen Dienst, den der Universaldienst ihnen erbringe, nicht aber die Bezahlung des Universaldienstes an sich.

Schließlich bedeute die Regel, der zufolge der Beitrag die Gegenleistung für einen freiwillig in Anspruch genommenen Dienst sein müsse, keineswegs, daß es jederzeit möglich sein solle, sich der Dienstleistung, deren Vergütung die Gegenleistung darstelle, zu entziehen. Die öffentliche Hand könne den Abgabepflichtigen niemals dazu verpflichten, eine bestimmte Tätigkeit, in deren Zusammenhang die Gebühr erhoben werde, auszuüben. Sobald aber eine Person beschlossenen habe, eine bestimmte Tätigkeit auszuüben, könnten ihr im Rahmen dieser Tätigkeit bestimmte Gebühren auferlegt werden, als Gegenleistung für Dienste, die sie nicht ablehnen könne, so wie es hier der Fall sei.

A.2.1.4. Die Schlußfolgerung, zu der der Staatsrat gelangt sei und der zufolge es sich um eine Steuer handle, sei auf eine allzu flüchtige Untersuchung zurückzuführen. Es sei bereits dargelegt worden, daß die verschiedenen Bestandteile, die notwendig seien, damit eine bestimmte Abgabe als eine Steuer bewertet werden könne, nicht vorhanden seien.

Auch die von der klagenden Partei zur Unterstützung ihrer Rechtsauffassung angeführte Rechtsprechung sei hier unerheblich, da ein jeder der darin untersuchte Fälle grundlegende Unterschiede im Verhältnis zur vorliegenden Rechtssache aufweise. Bei dieser Rechtsprechung habe es sich entweder um Fälle gehandelt, in denen die betreffende Abgabe eine Gegenleistung für einen dem Abgabepflichtigen erbrachten Dienst gewesen sei, oder um einen Fall, in dem die erhobene Gebühr die Vergütung für einen öffentlichen Dienst an sich dargestellt habe, der der Allgemeinheit selbst erbracht worden sei.

A.2.1.5. Völlig hilfsweise sei darauf hinzuweisen, daß auch dann, wenn der Beitrag zum Universaldienstfonds eine Steuer wäre, kein Verstoß gegen die Artikel 170 und 172 der Verfassung vorliegen würde. Aus diesen Artikeln ergebe sich, daß die Steuerbemessungsgrundlage und die Höhe der Steuer vom Gesetzgeber zu bestimmen seien. Im vorliegenden Fall seien diese beiden Voraussetzungen erfüllt.

Als Steuerbemessungsgrundlage bezeichne die angefochtene Bestimmung den « im Bereich der Telekommunikationsdienste getätigten Umsatz ». Es handle sich dabei um ein objektiv zu ermittelndes Faktum, welches aus den buchhaltungsmäßigen Angaben und sowie aus den Steuerklärungen der Unternehmen selbst hervorgehe.

Auch die Höhe der Steuer sei durch das Gesetz bestimmt worden. Das Gesetz bestimme nämlich, daß die Beiträge zum Universaldienstfonds dazu dienen würden, die Differenz zwischen den Einnahmen und den Kosten des Universaldienstes abzudecken. Zwar würden die genauen Einnahmen und Kosten des Universaldienstes durch königlichen Erlaß festgelegt, aber dies sei deshalb notwendig, weil diese Daten sich in Anbetracht der wirtschaftlichen Verhältnisse ändern würden. Eine Festsetzung dieser Einnahmen und Kosten im Gesetz sei unmöglich. Das Gesetz beinhalte jedoch ausreichende Garantien gegen ein möglicherweise willkürliches Vorgehen der vollziehenden Gewalt. Die Begriffe « Universaldienst » und « Kosten dieses Dienstes » seien klar und objektiv definiert worden. Die vollziehende Gewalt werde lediglich damit beauftragt, genaue Regeln unter Berücksichtigung wirtschaftlicher, jährlicher aber objektiver Fakten zur Ausführung zu bringen, die wegen ihrer Art veränderlich seien und nicht in Gesetzestexten festgelegt werden könnten. Die Rechtsauffassung der klagenden Partei würde den Gesetzgeber dazu zwingen, einen Pauschalbetrag festzusetzen, der bestimmt überbewertet werden müßte, damit auf jeden Fall die Deckung der Kosten des Universaldienstes gewährleistet werden könnte.

A.2.2. Die klagende Partei umschreibe nicht die Kategorien von Personen, die durch die angefochtene Bestimmung ungleich behandelt werden würden. Es sollte dennoch dargelegt werden, daß ein Behandlungsunterschied zwischen vergleichbaren Kategorien vorliegen würde.

Auch in der Annahme, daß die klagende Partei zwischen Unternehmen im Sinne der angefochtenen Gesetzesbestimmung und jeder anderen Person unterscheiden würde, so gebe es immerhin objektive und angemessene Unterschiede, die rechtfertigen würden, daß die erste Kategorie, d.h. die im Bereich der Telekommunikation tätigen Unternehmen, zu den Kosten des Universaldienstes beitrage, im Gegensatz zur zweiten Kategorie.

A.2.3. Die Argumentation der klagenden Partei, die von dem Urteil « Corbeau » des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften ausgehe und der zufolge der Sprachtelefondienst immer noch ein Belgacom-Monopol sei, so daß die privaten Marktteilnehmer auf keinen Fall die Möglichkeit hätten, konkurrierende Tätigkeiten auszuüben, und also nicht in der Lage seien, ausschließlich gewinnträchtige Sektoren auszuwählen, sei nicht stichhaltig.

Der Universaldienst beschränke sich keineswegs auf den Sprachtelefondienst; vielmehr umfasse er auch Dienstleistungen, die tatsächlich für den Wettbewerb geöffnet seien und deren Finanzierung mittels der Beiträge zum Universaldienstfonds zu gewährleisten sei.

Das Urteil « Corbeau » rechtfertige im vorliegenden Fall eventuelle Wettbewerbsgrenzen, aber diese Frage stelle sich nicht in dieser Rechtssache. Es handle sich hier vielmehr darum, in welchem Fall private Marktteilnehmer gehalten sein könnten, für Dienste zu bezahlen, die eben das Bestehen des Universaldienstes ihnen ermögliche, und also zu den Kosten dieses Dienstes beizutragen. In Anbetracht der Tatsache, daß diese Marktteilnehmer Nutzen aus dem Bestehen dieses Dienstes ziehen würden, sei es gerechtfertigt, daß sie auch für diesen Dienst bezahlen würden. In diesem Zusammenhang sei zu betonen, daß Belgacom seit dem Tag des Inkrafttretens des Gesetzes — dem 31. Dezember 1995 — dazu gehalten sei, den Universaldienst zu erbringen, weshalb die Verpflichtung, zu den entsprechenden Kosten beizutragen, auch von diesem Tag an bestehe. Übrigens würden von diesem Tag an die privaten Marktteilnehmer Nutzen aus dem Bestehen des Dienstes ziehen.

Bei der Beurteilung der Frage, ob das verwendete Unterscheidungskriterium einen gesetzmäßigen Zweck verfolge, sei nur die einschlägige belgische Gesetzgebung, im vorliegenden Fall das Gesetz vom 20. Dezember 1995, zu berücksichtigen, nicht aber die europäische Gesetzgebung. Der Hof sei nur dafür zuständig, seine Kontrolle anhand des Gleichheitsgrundsatzes durchzuführen, nicht aber, die angefochtene Bestimmung auf deren Übereinstimmung mit dem europäischen Recht hin zu prüfen.

Auf jeden Fall verstoße die fragliche Bestimmung nicht gegen das europäische Recht. Artikel 4c der Richtlinie 96/19/EG, der zufolge « jedes nationale System, das erforderlich ist, um die Nettokosten von Universaldienstverpflichtungen, die den Telekommunikationsorganisationen auferlegt wurden, mit anderen Organisationen zu teilen, unabhängig davon, ob es sich um ein System zusätzlicher Entgelte oder um einen Universaldienstfonds handelt, [...] nur auf Unternehmen angewendet werden [darf], die öffentliche Telekommunikationsnetze im Wettbewerb anbieten », beruhe auf dem Bemühen, die Kosten des Universaldienstes nur unter jenen Unternehmen

aufzuteilen, die aus dem Bestehen dieses Dienstes Nutzen ziehen würden und dadurch, daß sie vom vollständigen Wettbewerb auf den Telekommunikationsmärkten Gebrauch machen würden, das finanzielle Gleichgewicht der in diesem Bereich tätigen öffentlich-rechtlichen Unternehmen beeinträchtigen würden. Die Zielsetzung des belgischen Gesetzgebers entspreche also der Zielsetzung des europäischen Gesetzgebers.

Alle auf dem Telekommunikationsmarkt tätigen Privatunternehmen einschließlich derjenigen, die Telefonbücher herausgeben würden, würden Nutzen aus dem Bestehen des Universaldienstes und aus der Einführung des vollständigen Wettbewerbs ziehen.

Die festgelegten Finanzierungsregelungen sollten ausschließlich zum Zweck haben, daß die Marktteilnehmer zur Finanzierung des Universaldienstes beitragen würden. Im vorliegenden Fall würden die Herausgeber von Telefonbüchern Tätigkeiten entfalten, welche unmittelbar mit dem Universaldienst verbunden seien. Die in den Verzeichnissen enthaltenen Informationen seien nämlich ein wesentliches Hilfsmittel für den Zugang zu Telefondiensten.

Die Richtlinie 96/19/EG befaße sich mit der Frage der Finanzierung des Universaldienstes unabhängig von der Bezahlung für erbrachte Dienstleistungen. Es sei lediglich als Prinzip vorausgeschickt worden, daß die Mitgliedstaaten eine Finanzierungsregelung für den Universaldienst zu Lasten der im Bereich der Telekommunikation tätigen Unternehmen festlegen könnten, und zwar als Gegenleistung für die Einführung des vollständigen Wettbewerbs auf den Telekommunikationsmärkten, allerdings unabhängig von jedem unmittelbaren oder persönlichen Vorteil, den diese Unternehmen aus dem Bestehen dieses Universaldienstes ziehen würden. Die fragliche belgische Gesetzgebung berücksichtige diese Sachlage und falle nicht in den engen Rahmen des Anwendungsbereichs der vorgenannten Richtlinie. Außerdem könne eine europäische Maßnahme einen Mitgliedstaat nicht daran hindern, eine Gebühr zu erheben als Gegenleistung für einen Dienst zu Lasten des Begünstigten dieses Dienstes.

Der Vorschlag für eine Richtlinie über die Zusammenschaltung in der Telekommunikation richte sich lediglich an die Marktteilnehmer, die zusammengeschaltet werden könnten. Daraus ergebe sich jedoch nicht, daß andere Marktteilnehmer notwendigerweise davon ausgeschlossen wären, sich an den Kosten des Universaldienstes zu beteiligen, da dieser Text lediglich die Bedingungen und Folgen der Zusammenschaltung bestimme. Der Vorschlag beinhalte also keineswegs ein ausdrückliches Verbot, die Kosten mit den Herausgebern von Telefonbüchern zu teilen.

Ein solches Verbot stünde übrigens im Widerspruch zur Richtlinie 96/19/EG, in der auf eine enge Zusammenarbeit zwischen den « Telefonbuchdiensten » und den Telefondiensten gedrängt werde.

Übrigens sei ein Vorschlag für eine Richtlinie immer noch keine Richtlinie. Der Umstand, daß Belgien im Ministerrat der Europäischen Union gegen den Vorschlag für eine Richtlinie über die Zusammenschaltung gestimmt habe, liege hauptsächlich darin begründet, daß die Veränderlichkeit eines Universaldienstes nicht berücksichtigt worden sei.

A.2.4. Hinsichtlich der objektiven und relevanten Beschaffenheit des vom Gesetzgeber verwendeten Unterscheidungskriteriums sei zu betonen, daß das Unterscheidungskriterium nicht der Universaldienst sei, wobei es sich übrigens nicht — wie von der klagenden Partei behauptet — um einen vagen Begriff handele, sondern im Gegenteil genau im Gesetz definiert worden sei. In Anbetracht der veränderlichen und technischen Beschaffenheit dieser Dienste, die als Universaldienst erbracht würden, könnten diese nur durch Erlaß festgelegt werden.

Erweiterungsschriftsatz der klagenden Partei

A.3.1. Die klagende Partei habe tatsächlich die Kategorien von Personen angegeben, unter denen die angefochtene Bestimmung unterscheide. In der Klageschrift werde nämlich geltend gemacht, daß ein Behandlungsunterschied zwischen den Beitragspflichtigen zum Universaldienstfonds und anderen Steuerpflichtigen, die aber einer vom Parlament festgesetzten Steuer unterlägen, eingeführt werde. Es handele sich dabei um einen Behandlungsunterschied zwischen der Klägerin und anderen Steuerpflichtigen hinsichtlich der für die Festsetzung der Steuerbemessungsgrundlage und der Höhe der Steuer zuständigen Behörde. Kraft der Rechtsprechung des Hofes könne in Anbetracht der Vorschrift von Artikel 170 der Verfassung keine angemessene Rechtfertigung herangezogen werden.

A.3.2.1. Die Rechtsauffassung, der zufolge die Beiträge zum Universaldienstfonds keine Steuern darstellen würden, gehe von einer völlig unrichtigen Argumentation aus.

Die These, der zufolge die Tatsache, daß das Gesetz einer öffentlichen Behörde, die nicht der Staat, die Gemeinschaften, die Regionen, Provinzen oder Gemeinden sei, erlaube, Geldsummen zu Lasten der Bürger zu kassieren, nicht notwendigerweise bedeute, daß es sich dabei um Steuern handele, sei zurückzuweisen.

Einerseits bestimme Artikel 91 des Gesetzes vom 20. Dezember 1995 nur, daß die in diesem Artikel genannten Personen Beiträge zum Universaldienstfonds zu leisten hätten, nicht aber, daß der Fonds diese Beiträge einnehme werde. Auch wenn dies der Fall sein sollte, so würde der Standpunkt der beklagten Partei im Widerspruch zum Urteil Nr. 87/95 des Hofes vom 21. Dezember 1995 stehen, in dem der Hof erkannt habe, daß durch das Gesetz vom 14. Juli 1994 bezüglich der Finanzierung der Veterinärmedizinischen Prüfanstalt eingeführte Abgaben auf Tiere und Erzeugnisse eine Steuer darstellen würden. Dennoch würden diese Abgaben in bestimmten Fällen von dieser Anstalt selbst erhoben.

Des weiteren sei die Rechtsauffassung der beklagten Partei, der zufolge die Beiträge zum Universaldienstfonds nicht im Staatshaushalt aufgeführt würden und demzufolge keine Steuern seien, voreilig, da gar nicht ersichtlich werde, daß der Universaldienstfonds ein Haushaltsfonds sei oder ob dieser Fonds aus Mitteln des Staatshaushalts finanziert werde.

Das Urteil Nr. 36/95 des Hofes vom 25. April 1995 sei in dieser Angelegenheit völlig unerheblich. Der in diesem Urteil angesprochene Solidaritätsmechanismus betreffe das gegenseitige Verhältnis der verschiedenen Immobiliengesellschaften gleichen Typs, deren Aufgabe bezüglich der öffentlichen Dienstleistung durch einen wechselseitigen Solidaritätsmechanismus gewährleistet werde. Dies sei ein grundlegender Unterschied im Verhältnis zur vorliegenden Rechtssache, wo nur Belgacom die gesetzliche Verpflichtung obliege, den Universaldienst zu gewährleisten, und anderen Unternehmen die Verpflichtung auferlegt werde, zur Deckung jener Verluste beizutragen, die Belgacom angeblich im Rahmen des Universaldienstes erleiden würde. Außerdem könnten die Unternehmen, auf die sich Artikel 91 des Gesetzes vom 20. Dezember 1995 beziehe, wohl kaum als Unternehmen ein und desselben Typs bewertet werden. Der Analyse des Urteils zeige, daß der Solidaritätsmechanismus eine Art der Bezuschussung der öffentlichen Immobiliengesellschaften darstelle, der diese Immobiliengesellschaften freiwillig zustimmen würden und die also nicht einseitig auferlegt werde, wie es bei den Beiträgen zum Universaldienstfonds der Fall sei. Die Umverteilung der gesellschaftlichen Überschüsse, um die es sich im Urteil Nr. 36/95 handele, sei eine Voraussetzung für den Erhalt von Zuschüssen, die von den öffentlichen Immobiliengesellschaften selbst beantragt würden, wohingegen dies bei den Beiträgen zum Universaldienstfonds gar nicht der Fall sei. Die Art und die Begründung der Beiträge zum Universaldienstfonds entsprächen demzufolge nicht den gleichen Prinzipien wie denjenigen, denen der im Urteil Nr. 36/95 erörterte Solidaritätsmechanismus zugrunde liege.

Im Gegensatz zu dem, was der Ministerrat behaupte, sei das vom Hof verkündete Urteil Nr. 64/95 vom 13. September 1995 im vorliegenden Fall tatsächlich erheblich. Die Beiträge zum Universaldienstfonds sei nämlich als eine Steuer zu bewerten, weshalb die Zuständigkeitsübertragung an den König unvereinbar sei mit dem Gleichheitsgrundsatz in Steuerangelegenheiten in Verbindung mit dem Gesetzmäßigkeitsgrundsatz in Steuerangelegenheiten. Diese Zuständigkeitsübertragung führe nämlich in Anbetracht des Artikels 170 der Verfassung ohne Rechtfertigung einen Behandlungsunterschied zwischen bestimmten Kategorien von Personen ein, und zwar hinsichtlich der zur Festsetzung der Steuerbemessungsgrundlage und der Höhe der Steuer ermächtigten Behörde,

indem bestimmten Personen die Garantie versagt werde, die darin bestehe, daß eine Steuer, der sie unterliegen würden, von einer demokratisch gewählten Versammlung festgelegt werden müsse.

Übrigens bestreite der Ministerrat nicht, daß das von der klagenden Partei angeführte, vom Hof verkündete Urteil Nr. 87/95 vom 21. Dezember 1995 in der vorliegenden Angelegenheit tatsächlich erheblich sei.

A.3.2.2. Die Beiträge zum Universaldienstfonds seien keine Gebühren.

Die Herausgeber von Telefonbüchern würden aus der Universaldienstverpflichtung nicht notwendigerweise einen Vorteil ziehen.

Die Herausgeber von Telefonbüchern seien in erster Linie keine privaten Telekommunikationsunternehmen; vielmehr seien sie im Bereich der Werbung tätig.

Ferner bestünden die Dienste, die angeblich als Gegenleistung für die Beiträge zum Universaldienstfonds erbracht würden, in der « Befreiung eines Leistungspflichtigen von dem Universaldienst, der Tätigkeit des Belgischen Instituts für das Post- und Fernmeldewesen sowie der Anerkennung der zur Zusammenstellung der Verzeichnisse ermächtigten Personen ». Anstatt darauf einzugehen, führe die beklagte Partei einen neuen, wenn auch völlig artifiziellen Begriff des « privaten » Dienstes ein, um die Beiträge zum Universaldienstfonds als Gebühr, eher denn als eine Steuer zu bewerten.

Schließlich würden vielmehr die Telefonbücher die Benutzung der Telefondienste fördern als umgekehrt.

Der Universaldienst von Belgacom ergebe also keineswegs die Erbringung eines « privaten » Dienstes zugunsten der klagenden Partei.

Auch wenn Belgacom wirklich der klagenden Partei einen privaten Dienst erbringen würde, so könne immerhin nicht behauptet werden, daß der von der klagenden Partei geleistete Beitrag zum Universaldienstfonds im Verhältnis zu den vom Belgacom für die Erbringung dieses Dienstes getragenen Kosten stünde. Der Beitrag zu diesem Fonds stehe nämlich im Verhältnis zu dem Umsatz des Beitragspflichtigen im Sektor der Telekommunikationsdienste. Es sei jedoch möglich, daß der « private » Dienst, den ein Beitragspflichtiger in Anspruch nehme im Verhältnis zu seinem Beitrag minimal sei.

Das Argument, dem zufolge eine Partei, die beschlossen habe, eine bestimmte Tätigkeit auszuüben, dazu verpflichtet werden könne, für bestimmte Dienstleistungen seitens der Verwaltung zu bezahlen, sei unrichtig, da einerseits Belgacom nicht eine Verwaltung gleichzusetzen sei und andererseits die klagende Partei keinerlei Dienstleistungen von Belgacom erhalte.

Die Gesetzgebungsabteilung des Staatsrats habe im Einklang mit der Rechtsprechung des Hofes den fraglichen Beitrag berechtigterweise als eine Steuer eingestuft, und zwar aufgrund einer Analyse der wesentlichen Merkmale der Steuer.

A.3.2.3. Kraft Artikel 170 § 1 der Verfassung sei die Einführung von Steuern, sowohl die Festlegung ihres Grundsatzes als auch die Bestimmung der anwendbaren Steuerbemessungsgrundlage, der Steuersätze und der etwaigen Steuerbefreiungen dem Gesetzgeber vorbehalten. Im Widerspruch dazu würden wesentliche Merkmale der Beiträge zum Universaldienstfonds, welche eine Steuer darstellen würden, von der vollziehenden Gewalt festgelegt.

An erster Stelle werde der Beitrag zum Fonds « im Verhältnis zu [dem] im Bereich der Telekommunikationsdienste getätigten Grundsatz » bestimmt, wobei es also um einen äußerst vagen Begriff handele, der einer näheren Definition bedürfe. Auf dieser Art und Weise werde die Definition der Steuerbemessungsgrundlage dem König anheimgestellt. Dies sei um so gravierender für die klagende Partei, die nicht im Bereich der Telekommunikationsdienste tätig sei.

Des weiteren sei festzuhalten, daß es immer noch unendlich sei, welche Dienstleistungen den Gegenstand des Universaldienstes bilden würden. Ferner werde der Grad der Beteiligung an der Bildung des Universaldienstfonds von der Identität der Beitragspflichtigen und von deren letztendlicher Anzahl abhängen, wobei diese Elemente ebenfalls vom König festzulegen seien. Unter diesen Umständen werde es deutlich, daß der anwendbare Steuersatz eigentlich vom König und nicht vom Gesetzgeber festgesetzt werde.

A.3.3.1. Die klagende Partei habe tatsächlich die Kategorien von Personen angegeben, die miteinander verglichen würden, d.h. einerseits die Herausgeber von Telefonbüchern und andererseits jeder andere Benutzer des Belgacom-Telefonnetzes, der nicht mit den Sprachtelefondiensten von Belgacom konkurriere, wie die spezialisierten Verzeichnisverleger, die nicht berechtigt seien, Telefonbücher herauszugeben oder zu verbreiten, sowie andere Dienstleistungserbringer in bezug auf Datenkommunikation und Informationstechnologie.

Trotz des Umstands, daß all diese Unternehmen einen beträchtlichen Nutzen aus einem ausgedehnten Telefonnetz zögen, hätten sie nicht zum Universaldienstfonds beizutragen, weshalb das Unterscheidungskriterium keine legitime Zielsetzung verfolge. Eine ganze Reihe von Benutzern des Telefondienstes von Belgacom, die einen bedeutenden Vorteil aus einem ausgedehnten Netz zögen, würden im Gegensatz zur klagenden Partei nicht mit der Steuer belegt. Das Nichtvorhandensein eines Verhältnisses zwischen den Beiträgen zum Universaldienstfonds und dem Vorteil aus dem Universaldienst bestätige, daß dieser Vorteil kein richtiges Kriterium sein könne, um die Unterscheidung zwischen Beitragspflichtigen und Nichtbeitragspflichtigen zum Fonds zu rechtfertigen.

A.3.3.2. Aus dem Urteil « Corbeau » des Gerichtshofes gehe eindeutig hervor, daß auf jeden Fall die kommerziellen Herausgeber von Telefonbüchern von der Beitragspflicht zum Universaldienstfonds ausgeschlossen werden sollten. In diesem Urteil gehe der Gerichtshof davon aus, daß besondere Dienste, die das wirtschaftliche Gleichgewicht des Dienstes von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse nicht beeinträchtigen würden, nicht mit der Beitragspflicht belegt werden dürften. Da die kommerziellen Telefonbuchdienste nicht mit den Telefondiensten von Belgacom konkurrieren würden, würden sie das wirtschaftliche Gleichgewicht der Telefondienste von Belgacom nicht bedrohen. Im Gegenteil würden sie die Benutzung dieser Telefondienste fördern. Nur Telefondienste, die mit den Sprachtelefondiensten von Belgacom konkurrieren würden und auf außerordentlich gewinnträchtige Marktsegmente ausgerichtet seien, könnten das wirtschaftliche Gleichgewicht des Universaldienstes von Belgacom beeinträchtigen. Dies werde in den Wettbewerbs- und Zusammenschaltungsrichtlinien bestätigt.

Solange der Bereich der Sprachtelefondienste noch nicht liberalisiert worden sei, könne das wirtschaftliche Gleichgewicht hinsichtlich der Erbringung dieser Dienste durch die Universaldienstverpflichtung nicht bedroht werden und sei das Auferlegen des Beitrags zum Universaldienst gesetzwidrig. Nicht nur habe der Begriff des Universaldienstes keinen Zweck, wenn ein Unternehmen über eine Monopolstellung verfüge, in diesem Fall sei es auch unmöglich, die Kosten des Universaldienstes zu ermitteln.

A.3.3.3. Das Kriterium des Universaldienstes sei tatsächlich erheblich für die Ermittlung der Beitragspflichtigen zum Universaldienstfonds, da der Beitrag nur jenen Unternehmen auferlegt werden dürfe, die im Bereich der Sprachtelefondienste von Belgacom konkurrieren würden, welche in den Anwendungsbereich der Universaldienstverpflichtung fallen würden, und soweit sie den Universaldienst beeinträchtigen würden.

Solange nicht ermittelt worden sei, welche Dienstleistungen den Universaldienst darstellen würden, könne nicht genau bestimmt werden, welchen Unternehmen die Verpflichtung auferlegt werden dürfe, zur Finanzierung des Universaldienstes beizutragen. Deshalb entbehre der durch den angefochtenen Artikel eingeführte Behandlungsunterschied einer ausreichend objektiven und relevanten Grundlage.

Schließlich könne der Umstand, daß der Inhalt des Universaldienstes im Laufe der Jahre geändert werden könne, keinen Verstoß gegen das verfassungsmäßige Erfordernis rechtfertigen, dem zufolge ein Unterschied in Steuerangelegenheiten auf einer objektiven und relevanten Grundlage beruhen müsse.

— B —

B.1. Artikel 85bis des Gesetzes vom 21. März 1991 zur Reform bestimmter Wirtschaftsunternehmen der öffentlichen Hand, eingefügt durch Artikel 89 des Gesetzes vom 20. Dezember 1995 über steuerliche, finanzielle und verschiedene Bestimmungen, erlegt Belgacom die Verpflichtung auf, einen flächendeckenden « Universaldienst » im Bereich des Fernmeldewesens zu gewährleisten.

Artikel 68 16° des Gesetzes vom 21. März 1991, eingefügt durch Artikel 87 A) des Gesetzes vom 20. Dezember 1995, definiert den « Universaldienst » folgendermaßen :

« die Erbringung von Telekommunikationsdiensten, durch welche der Zugang zu einem festgelegten Mindestdienst mit bestimmter Qualität und Bereitstellung dieses Dienstes für alle Benutzer, unabhängig von ihrer geographischen Lage, und zu einem erschwinglichen Preis ermöglicht wird ».

Artikel 68 17° des Gesetzes vom 21. März 1991, eingefügt durch Artikel 87 B) des Gesetzes vom 20. Dezember 1995, definiert die « Kosten des Universaldienstes » folgendermaßen :

« die wirklichen Nettokosten, die der betreffende Lieferant für die Erbringung des Universaldienstes zu tragen hat, so wie diese vom Institut berechnet worden sind ».

Artikel 85bis des Gesetzes vom 21. März 1991, eingefügt durch Artikel 89 des Gesetzes vom 20. Dezember 1995, bestimmt folgendes :

« Belgacom ist verpflichtet, den Universaldienst flächendeckend zu gewährleisten. Der König legt in einem im Ministerrat beratenen Erlaß nach eingeholtem Gutachten des Instituts das Verzeichnis der Dienste fest, die aufgrund des Universaldienstes geleistet werden, sowie die technischen und finanziellen Voraussetzungen für die Erbringung dieses Universaldienstes. »

Artikel 85ter des Gesetzes vom 21. März 1991, eingefügt durch Artikel 90 des Gesetzes vom 20. Dezember 1995, bestimmt, daß der König auf Vorschlag des Belgischen Instituts für das Post- und Fernmeldewesen die Kosten des Universaldienstes festsetzt. Diese Kosten werden jedes Jahr neu berechnet.

Artikel 85quater des Gesetzes vom 21. März 1991, eingefügt durch Artikel 91 des Gesetzes vom 20. Dezember 1995, gründet zur Finanzierung des Universaldienstes einen Fonds, « Universaldienstfonds » genannt. Der Artikel beinhaltet Bestimmungen bezüglich der Bildung und der Leistungen dieses Fonds, wobei Zuständigkeiten an den König übertragen werden. Dieser Artikel 85quater, der Gegenstand der Klage ist, lautet folgendermaßen :

« § 1. Um die Finanzierung des Universaldienstes zu gewährleisten, wird ein Fonds gegründet, " Universaldienstfonds " genannt. Neben den Personen, auf die sich Artikel 113 dieses Gesetzes bezieht, müssen jene Personen, die der Öffentlichkeit Telekommunikationsinfrastrukturen oder nichtvorbehaltene Telekommunikationsdienste, die durch den König in einem im Ministerrat beratenen Erlaß bestimmt werden, anbieten, sich im Verhältnis zu ihrem im Bereich der Telekommunikationsdienste getätigten Umsatz an der Bildung dieses Fonds beteiligen.

§ 2. Unbeschadet § 1 bestimmt der König in einem im Ministerrat beratenen Erlaß nach eingeholtem Gutachten des Belgischen Instituts für das Post- und Fernmeldewesen den Grad der Beteiligung sowie die Voraussetzungen für die Unterstützung durch den Universaldienstfonds bezüglich der Telekommunikation, zur Deckung der Differenz zwischen den Einnahmen gemäß den kraft Artikel 85bis festgelegten Bedingungen und den Kosten des Universaldienstes gemäß Artikel 68 17°. Der Fonds wird vom Institut verwaltet. »

Hinsichtlich des ersten Klagegrunds

B.2. Die klagende Partei, die bestimmte Telefonbücher herausgibt, macht geltend, daß — da die ihr auferlegte Verpflichtung zur Beteiligung am Universaldienstfonds eine Steuer darstelle — die angefochtene Bestimmung gegen den Gleichheitsgrundsatz verstoße, und zwar angewandt auf Steuerangelegenheiten und in Verbindung mit dem in den Artikeln 170 und 172 der Verfassung verankerten Gesetzmäßigkeitsgrundsatz, indem nicht alle wesentlichen Bestandteile der Steuer im Gesetz umschrieben würden.

B.3.1. Der Ministerrat behauptet, daß der Klagegrund zurückzuweisen sei, weil die klagende Partei es versäume, die Kategorien von Personen anzugeben, die durch die angefochtene Bestimmung ungleich behandelt würden.

B.3.2. Der Hof stellt fest, daß die klagende Partei einen Behandlungsunterschied beanstandet, der zwischen Personen, die dem Beitrag zum Universaldienstfonds unterliegen, wobei der König mit der Bestimmung der wesentlichen Bestandteile betraut ist und wobei es sich nach Ansicht der klagenden Partei um eine Steuer handelt, einerseits und den Personen, die Steuern unterliegen, welche in all ihren wesentlichen Bestandteilen vom Gesetzgeber festgesetzt worden sind, andererseits bestehen würde. Somit hat die klagende Partei zur Genüge die Kategorien von Personen angegeben, die ihr zufolge diskriminierend behandelt werden.

B.4.1. Der Ministerrat bestreitet, daß die eingeführte Abgabe einer Steuer wäre, weshalb der Hof vorher die genaue Beschaffenheit dieser Abgabe zu prüfen hat.

B.4.2. Der Ministerrat macht an erster Stelle geltend, daß der fragliche Beitrag nicht an den Staat, die Gemeinschaften, die Regionen, die Provinzen oder die Gemeinden, die für die Einführung von Steuern zuständig sind, bezahlt wird, sondern an eine öffentlich-rechtliche Anstalt, deren Rechtspersönlichkeit sich von derjenigen dieser Behörden unterscheidet, weshalb die Artikel 170 und 173 der Verfassung im vorliegenden Fall nicht anwendbar wären.

Die fragliche Abgabe wird vom Staat auferlegt, auch wenn sie für einen « Universaldienstfonds » bestimmt ist.

Es zeigt sich übrigens nicht, daß der Gesetzgeber durch die Einführung des Universaldienstfonds eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit Rechtspersönlichkeit hätte gründen wollen, und nicht einfach einen Haushaltsfonds im Sinne von Artikel 45 der koordinierten Gesetze über das staatliche Rechnungswesen. Der Umstand, daß der Universaldienstfonds vom Belgischen Institut für das Post- und Fernmeldewesen verwaltet wird, bei dem es sich um eine Anstalt der Kategorie A im Sinne von Artikel 1 des Gesetzes vom 16. März 1954 über die Kontrolle über bestimmte Einrichtungen öffentlichen Interesses handelt, erlaubt nicht die Schlußfolgerung, daß der Universaldienstfonds selbst eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit Rechtspersönlichkeit wäre.

B.4.3. Der Ministerrat bringt hilfsweise vor, daß der beanstandete Beitrag, in der Annahme, daß er dennoch im Sinne einer vom Staat erhobenen Abgabe bewertet werden könnte, als eine Gebühr, nicht aber als eine Steuer zu betrachten sei.

Eine Gebühr ist die Gegenleistung für einen Dienst, der von der öffentlichen Hand zugunsten des einzelnen Abgabepflichtigen erbracht wird. Eine von den in den Artikeln 170 und 173 der Verfassung genannten Behörden von Amts wegen auferlegte Abgabe, die nicht diese Beschaffenheit aufweist, ist als eine Steuer zu bewerten.

Im vorliegenden Fall sind weder die Personen im Sinne von Artikel 113 des Gesetzes vom 21. März 1991, noch die Personen, die der Öffentlichkeit Telekommunikationsinfrastrukturen oder nichtvorbehaltene Telekommunikationsdienste anbieten, die Begünstigten des Universaldienstes oder eines anderen persönlich zu ihren Gunsten geleisteten Dienstes. Daß die Universaldienstverpflichtung gewissen Beitragspflichtigen zum Fonds irgendeinen Vorteil bringen könnte, ist nur eine weit entfernte und mittelbare Folge des Bestehens des Universaldienstes und bildet nicht die unmittelbare Gegenleistung für die Bezahlung der Beiträge zum Fonds.

B.4.4. Der bestrittene Beitrag ist eine Steuer im Sinne von Artikel 170 der Verfassung. Dieser Feststellung wird dadurch, daß der Erlös aus diesem Beitrag für die Verwirklichung einer bestimmten Zielsetzung verwendet und dazu an einen Haushaltsfonds überwiesen wird, nicht Abbruch getan.

B.5.1. Der klagenden Partei zufolge würde die Verletzung der Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit den Artikeln 170 und 172 der Verfassung darin bestehen, daß die angefochtene Bestimmung die Identifizierung der Steuerpflichtigen und die Ermittlung der Steuerbemessungsgrundlage sowie des anwendbaren Steuersatzes der vollziehenden Gewalt überlassen würde.

B.5.2. Kraft Artikel 85quater § 1 des Gesetzes vom 21. März 1991 sind neben den Personen, auf die sich Artikel 113 dieses Gesetzes bezieht, auch « jene Personen, die der Öffentlichkeit Telekommunikationsinfrastrukturen oder nichtvorbehaltene Telekommunikationsdienste, die durch den König in einem im Ministerrat beratenen Erlaß bestimmt werden, anbieten », verpflichtet, sich an der Bildung des Universaldienstfonds zu beteiligen. Diese Bestimmung erteilt dem König eine Beurteilungszuständigkeit bezüglich der konkreten Ermittlung eines Teils der Steuerpflichtigen.

Artikel 85quater § 2 ist mit den Bestimmungen von Paragraph 1 verbunden, da die Höhe der Abgabe für die einzelnen Steuerpflichtigen von der Anzahl der Beitragspflichtigen abhängt, die der König zur Durchführung von Paragraph 1 bestimmt.

Außerdem bestimmt der König kraft Artikel 85quater § 2 des Gesetzes vom 21. März 1991 den Grad der Beteiligung sowie die Voraussetzungen für die Unterstützung durch den Universaldienstfonds, um die Nettokosten des Universaldienstes berechnen zu können, wohingegen kraft Artikel 85bis dieses Gesetzes der König die Liste der Dienstleistungen festlegt, die aufgrund des Universaldienstes erbracht werden, sowie die technischen und finanziellen Voraussetzungen für die Erbringung dieses Dienstes. Dadurch, daß der Gesetzgeber ihm die Zuständigkeit erteilt, den konkreten Inhalt des Universaldienstes zu definieren, einerseits, und die Voraussetzungen für die Unterstützung durch den Fonds festzulegen, andererseits, erteilt er dem König die Zuständigkeit, Normen zu erlassen, anhand deren gemäß der angefochtenen Bestimmung der Gesamtbetrag der Steuer festgesetzt werden soll.

Somit wird die nähere Festsetzung wesentlicher Bestandteile der Steuer dem König überlassen. Auf diese Art und Weise hat der Gesetzgeber entgegen den Artikeln 170 und 172 der Verfassung jener Kategorie von Personen, auf die die Steuer anwendbar sein kann, eine wesentliche Garantie versagt, die nämlich darin besteht, daß niemand einer Steuer unterworfen bzw. von dieser Steuer befreit werden kann, es sei denn, nach erfolgter Entscheidung durch eine demokratisch gewählte beratende Versammlung. Für den somit eingeführten Behandlungsunterschied gibt es in Anbetracht dieser Verfassungsbestimmungen keine Rechtfertigung.

Hinsichtlich des zweiten Klagegrunds

B.6. Der Klagegrund ist nicht zu prüfen, da er nicht zu einer weiterreichenden Nichtigerklärung führen kann.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

erklärt Artikel 91 des Gesetzes vom 20. Dezember 1995 über steuerliche, finanzielle und verschiedene Bestimmungen für nichtig.

Verkündet in niederländischer, französischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof, in der öffentlichen Sitzung vom 17. April 1997, durch die vorgenannte Besetzung, in der der Richter L. François bei der Urteilsverkündung gemäß Artikel 110 desselben Gesetzes durch den Richter R. Henneuse vertreten wird.

Der Kanzler,
L. Potoms.

Der Vorsitzende,
L. De Grève.

MINISTERE DES AFFAIRES SOCIALES,
DE LA SANTE PUBLIQUE ET DE L'ENVIRONNEMENT

F. 97 — 810

IC - 97/221501

7 FEVRIER 1997. — Arrêté royal
relatif à l'hygiène générale des denrées alimentaires

ALBERT II, Roi des Belges,

A tous, présents et à venir, Salut.

Vu la loi du 24 janvier 1977 relative à la protection de la santé des consommateurs en ce qui concerne les denrées alimentaires et les autres produits, notamment les articles 2, 3, 3°, a), remplacé par la loi du 22 mars 1989, 11, § 4, ajouté par la loi du 9 février 1994, et 20, § 1^{er};

Vu la directive 93/43/CEE du Conseil du 14 juin 1993 relative à l'hygiène des denrées alimentaires;

Vu l'avis du Conseil d'Etat;

Sur la proposition de Notre Ministre de la Santé publique et des Pensions et de l'avis de Nos Ministres qui en ont délibéré en Conseil,

Nous avons arrêté et arrêtons :

Article 1^{er}. Pour l'application du présent arrêté, on entend par :

1° établissement : le lieu ou l'ensemble de lieux où sont exercées, de manière principale ou accessoire, des activités de fabrication, de mise dans le commerce ou d'exportation de denrées alimentaires;

2° responsable d'un établissement : toute personne responsable du respect des dispositions du présent arrêté dans un établissement;

3° local : le lieu isolé de l'environnement par des parois et pourvu d'un plafond;

MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN,
VOLKSGEZONDHEID EN LEEFMILIEU

N. 97 — 810

IC - 97/221501

7 FEBRUARI 1997. — Koninklijk besluit
inzake de algemene voedingsmiddelenhygiëne

ALBERT II, Koning der Belgen,

Aan allen die nu zijn en hierna wezen zullen, Onze Groot.

Gelet op de wet van 24 januari 1977 betreffende de bescherming van de gezondheid van de verbruikers op het stuk van de voedingsmiddelen en andere producten, inzonderheid op de artikelen 2, 3, 3°, a), vervangen door de wet van 22 maart 1989, 11, § 4, toegevoegd bij de wet van 9 februari 1994, en 20, § 1^{er};

Gelet op de richtlijn 93/43/EEG van de Raad van 14 juni 1993 inzake levensmiddelenhygiëne;

Gelet op het advies van de Raad van State;

Op de voordracht van Onze Minister van Volksgezondheid en Pensioenen en op het advies van Onze in Raad vergaderde Ministers,

Hebben Wij besloten en besluiten Wij :

Artikel 1. Voor de toepassing van dit besluit wordt verstaan onder :

1° inrichting : de plaats of het geheel van plaatsen waar hoofdzakelijk of in bijkomende orde activiteiten van fabricage, handel of uitvoer van voedingsmiddelen uitgeoefend worden;

2° verantwoordelijke van een inrichting : ieder persoon die verantwoordelijk is voor de naleving van de bepalingen van dit besluit in een inrichting;

3° lokaal : de plaats door wanden afgezonderd van de omgeving en voorzien van een zoldering;