

Rolnummer 947
Arrest nr. 74/96 van 11 december 1996

ARREST

In zake : het beroep tot vernietiging van de wet van 12 april 1995 tot wijziging van artikel 15 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992, ingesteld door de Waalse Regering.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en L. De Grève, en de rechters L. François, P. Martens, J. Delruelle, G. De Baets en H. Coremans, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van het beroep

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 25 maart 1996 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 26 maart 1996, heeft de Waalse Regering, rue Mazy 25-27, 5100 Namen, beroep tot vernietiging ingesteld van de wet van 12 april 1995 tot wijziging van artikel 15 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 26 september 1995).

II. De rechtspleging

Bij beschikking van 26 maart 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 17 april 1996 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 19 april 1996.

Memories zijn ingediend door :

- de Vlaamse Regering, Martelaarsplein 19, 1000 Brussel, bij op 21 mei 1996 ter post aangetekende brief;
- de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, Hertogsstraat 7/9, 1000 Brussel, bij op 31 mei 1996 ter post aangetekende brief;
- de Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel, bij op 3 juni 1996 ter post aangetekende brief.

Van die memories is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 21 juni 1996 ter post aangetekende brieven.

Memories van antwoord zijn ingediend door :

- de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, bij op 16 juli 1996 ter post aangetekende brief;
- de Ministerraad, bij op 19 juli 1996 ter post aangetekende brief;
- de Waalse Regering, bij op 22 juli 1996 ter post aangetekende brief.

Bij beschikking van 17 september 1996 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot 25 maart 1997.

Bij beschikking van 17 oktober 1996 heeft de voorzitter in functie de zetel aangevuld met rechter G. De Baets, ten gevolge van het overlijden van rechter L.P. Suetens op 2 september 1996.

Bij beschikking van 17 oktober 1996 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 7 november 1996.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 18 oktober 1996 ter post aangetekende brieven.

Op de openbare terechtzitting van 7 november 1996 :

- zijn verschenen :

. Mr. R. Witmeur, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Waalse Regering;

. Mr. R. Heijse, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Brusselse Hoofdstedelijke Regering;

. Mr. P. Van Orshoven, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Vlaamse Regering;

. B. Druart en P. Goblet, ambtenaren bij het Ministerie van Financiën, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers L. François en H. Coremans verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde partijen 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 wet*

De wet van 12 april 1995 tot wijziging van artikel 15 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 (hierna : W.I.B. 1992), bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 26 september 1995, bepaalt :

« Artikel 1. Artikel 15 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 wordt vervangen door de volgende bepaling :

' Art. 15. § 1. Het kadastraal inkomen wordt proportioneel verminderd in verhouding tot de duur en de omvang van de niet-bewoning, het buiten werking blijven of de onproductiviteit :

1° wanneer een niet gemeubileerd gebouw onroerend goed in de loop van het jaar gedurende ten minste 90 dagen niet in gebruik is genomen en geen inkomsten heeft opgebracht;

2° wanneer materieel en outillage geheel, of voor een gedeelte dat ten minste 25 pct. van het kadastraal inkomen ervan vertegenwoordigt, in het jaar gedurende ten minste 90 dagen buiten werking zijn gebleven;

3° wanneer een gebouw onroerend goed of materieel en outillage geheel of voor een gedeelte dat ten minste 25 pct. van het kadastraal inkomen ervan vertegenwoordigt, zijn vernield.

§ 2. De voorwaarden voor de vermindering moeten worden nagegaan per kadastraal perceel of per gedeelte van kadastraal perceel wanneer dat gedeelte ofwel een afzonderlijke woning is, ofwel een afdeling van de produktie of van de werkzaamheden die, of een onderdeel daarvan dat, afzonderlijk kan werken of kan worden geacht afzonderlijk te werken, ofwel een eenheid die van de andere goederen of delen die het perceel vormen kan worden afgezonderd en afzonderlijk kan worden gekadastréerd.

§ 3. De onproductiviteit moet onvrijwillig zijn. Deze is niet voldoende bewezen wanneer de belastingplichtige zich ertoe beperkt het goed tegelijkertijd te huur en te koop aan te bieden.'

Art. 2. Deze wet treedt in werking met ingang van het aanslagjaar 1996. »

IV. *In rechte*

- A -

Verzoekschrift

Eerste middel

A.1.1. De belangrijkste vernieuwing die door de wet van 12 april 1995 is ingevoerd, is dat werd bevestigd dat het enkele bewijs dat een onroerend goed te huur en/of te koop wordt aangeboden, niet kan worden geacht te volstaan om het onvrijwillige karakter van de onproductiviteit aan te tonen wanneer zij een redelijke termijn overschrijdt. De federale wetgever is dus opgetreden om enkel de woongelegenheden die onvrijwillig onbewoond blijven, de vermindering van het kadastraal inkomen te laten genieten. Zoals blijkt uit de parlementaire voorbereiding werd met die wet klaarblijkelijk een doelstelling nagestreefd op het vlak van het huisvestingsbeleid en in het bijzonder op het vlak van de sociale huisvesting; in diezelfde zin strekt zij ertoe een maatregel in te voeren die complementair is aan de belastingen die sommige gemeenten heffen op de leegstaande gebouwen.

A.1.2. Een eerste middel is afgeleid uit de schending van artikel 4, § 4, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, dat leidt tot de invoering van een systeem van medebeslissing door de wijziging, door de federale wetgever, van de door die bepaling beoogde elementen afhankelijk te stellen van de instemming van de gewestregeringen. Te dezen blijkt noch uit de aanhef van de wet, noch uit de parlementaire stukken dat het advies van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering of van de Vlaamse Regering zou zijn gevraagd. In ieder geval werd de auteur van dit beroep nooit verzocht zijn advies te geven over de tekst die de wet van 12 april 1995 is geworden. Bijgevolg is die wet het resultaat van een bevoegdheidsoverschrijding die het Hof krachtens artikel 124bis van de Grondwet vermag af te keuren.

Tweede middel

A.1.3. Een tweede middel is afgeleid uit de schending van artikel 6, § 1, IV, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 tot hervorming der instellingen (zie A.4.10) en van artikel 4, § 4, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten. De bestreden wet beperkt zich schijnbaar ertoe een aangelegenheid te regelen die krachtens artikel 4, § 4, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten tot de bevoegdheid van de federale wetgever behoort, maar wegens de manier waarop de aangelegenheid wordt geregeld, heeft zij tot gevolg dat de uitoefening van de bevoegdheden die de bijzondere wetgever krachtens voormeld artikel 4, § 4, aan de gewesten heeft voorbehouden, onmogelijk wordt gemaakt.

A.1.4. Weliswaar behoort de wet van 12 april 1995, door het kadastraal inkomen te wijzigen, daadwerkelijk *a priori* tot het domein van de materiele bevoegdheid van de federale Staat, maar dat neemt niet weg dat met die wet onmiskenbaar een doelstelling wordt nagestreefd op het vlak van het huisvestingsbeleid, dat een gewestbevoegdheid is. Bovendien heeft de federale Staat, door op die manier zijn bevoegdheid met betrekking tot de vaststelling van het kadastraal inkomen uit te oefenen, de uitoefening van de bevoegdheid van de gewesten betreffende de vrijstelling van de onroerende voorheffing in verband met de huisvesting in feite onmogelijk gemaakt.

Een brief van 4 december 1995, waarbij de Minister van Financiën aan de Minister van Huisvesting van het Waalse Gewest schrijft : « Mijns inziens zijn de twee andere gewesten hun bevoegdheden te buiten gegaan door artikel 257, 4°, van het W.I.B. te wijzigen, hoewel moet worden vastgesteld dat, door de verwijzing van artikel 15 naar artikel 257, 4°, de wijziging die bij de wet van 12 april 1995 is aangebracht, de wijzigingen van de gewesten overbodig maakt om reden dat, aangezien zij dezelfde doelstellingen nastreven, geen enkele kwijtschelding of vermindering van de onroerende voorheffing meer kan worden verkregen in geval van vrijwillige leegstand », toont het bestaan aan van een bevoegdheidsoverschrijding vanwege de federale overheid. Volgens een vaste rechtspraak van het Hof (zie met name de arresten nrs. 4/95 en 58/95), dient de federale wetgever, zodra met een belasting doelstellingen worden nagestreefd die de gewesten krachtens aan hen toegekende materiële

bevoegdheden vermogen na te streven, er immers over te waken dat de uitoefening van de gewestbevoegdheden niet onmogelijk of overdreven moeilijk wordt gemaakt.

Dat was te dezen niet het geval, hetgeen wordt bevestigd door de ontstentenis van overleg vóór de aanneming van de wet.

Memorie van de Vlaamse Regering

Ten aanzien van het eerste middel van de Waalse Regering

A.2.1. Het middel is niet gegrond, want de bestreden bepaling is vreemd aan het onderwerp van artikel 4, § 4, van de bijzondere financieringswet en wijzigt, in het bijzonder, geenszins de heffingsgrondslag van de onroerende voorheffing, zelfs al heeft de bestreden bepaling wel degelijk betrekking op die onroerende voorheffing. Die bevoegdheid die de bijzondere financieringswet aldus aan de federale wetgever voorbehoudt, betekent immers niet dat die wetgever de verminderingen of de vrijstellingen van het kadastraal inkomen als dusdanig kan wijzigen, doch heeft uitsluitend betrekking op de berekening of de wijze van berekening van het kadastraal inkomen, vastgesteld in de artikelen 472 en volgende van het W.I.B. 1992, wat op die wijze aan de gewesten werd ontzegd.

A.2.2. De bestreden wet, die de verminderingen van het kadastraal inkomen « wegens onproductiviteit » wijzigt, raakt niet aan de vaststelling van de heffingsgrondslag van de onroerende voorheffing, doch aan de verminderingen of vrijstellingen van die heffingsgrondslag, en meteen aan de verminderingen of vrijstellingen van alle belastingen die daarop worden geheven, namelijk van de belasting op inkomsten uit in België gelegen onroerende goederen (artikel 7 van het W.I.B. 1992), waarvoor de federale wetgever bevoegd is, en van de onroerende voorheffing (artikel 205 van het W.I.B. 1992), waarvoor de gewestwetgever bevoegd is. Die vrijstellingen en verminderingen vertonen geen enkel verband met het voormelde artikel 4, § 4, aangezien zij niet zijn vermeld onder de elementen waarvan in dat artikel gewag wordt gemaakt.

Ten aanzien van het tweede middel van de Waalse Regering

A.2.3. In tegenstelling tot hetgeen de Waalse Regering betoogt, was de federale Regering niet *a priori* materieel bevoegd, op grond van artikel 4, § 4, van de bijzondere financieringswet, om de bestreden norm aan te nemen : zij was dat slechts gedeeltelijk en meteen kan er ook geen of slechts in beperkte mate sprake zijn van toepassing van het evenredigheidsbeginsel, dat de bevoegdheid van de betrokken wetgever veronderstelt.

A.2.4. Het middel van de Waalse Regering is gegrond voor zover het uitsluitend is afgeleid uit de schending van artikel 6, § 1, IV, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, en dit los van de fiscale bevoegdheid van de federale Staat.

Als bevoegdheidsrechtelijke grondslag van een fiscale maatregel volstaat de aan de onderscheiden wetgevers bij artikel 170, §§ 1 en 2, van de Grondwet in identieke bewoordingen toegekende bevoegdheid om belastingen te heffen, die dus een « parallele bevoegdheid » uitmaakt, echter slechts voor zover de desbetreffende fiscale maatregel alleen maar een financieringsfunctie, desnoods een herverdelingsfunctie vervult, en niet wanneer daarmee hoofdzakelijk een aanmoedigings- of ontradingsdoel wordt nagestreefd. Bijgevolg is vereist dat de desbetreffende niet-fiscale aangelegenheid aan de betrokken wetgever is toegewezen.

A.2.5. De doelstelling van de bestreden wet is echter geenszins - en zeker niet uitsluitend - fiscaal, maar bestaat er enkel en dus hoofdzakelijk in het woningaanbod op de markt te vergroten om aldus de speculatieve leegstand en de woningnood te bestrijden. Aangezien de bestreden bepaling een maatregel betreffende de huisvesting is, schendt zij artikel 39 van de Grondwet en artikel 6, § 1, IV, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Nieuw middel aangevoerd door de Vlaamse Regering

A.2.6. De bestreden wet heeft een dubbele fiscale werking: zij wijzigt de vrijstellingen van de inkomstenbelasting (op de in België gelegen onroerende goederen) en de vrijstellingen van de onroerende voorheffing; weliswaar behoort de inkomstenbelasting tot de bevoegdheid van de federale wetgever en de onroerende voorheffing tot de bevoegdheid van de gewestwetgever, maar beide hebben het kadastraal inkomen als grondslag.

A.2.7. De onroerende voorheffing is een gewestbelasting en de gewesten zijn bij artikel 4, § 2, van de bijzondere financieringswet gemachtigd om de aanslagvoet en de vrijstellingen ervan te wijzigen. Zij wordt geacht gelokaliseerd te zijn op de plaats waar het onroerend goed gelegen is (artikel 5, § 2, van dezelfde wet).

Door de vermindering van het kadastraal inkomen in het algemeen te wijzigen, en zich niet te beperken tot een wijziging van die vermindering voor zover zij gevolgen heeft op het stuk van de onroerende inkomsten die in aanmerking worden genomen voor de vaststelling van de inkomstenbelasting, heeft de federale wetgever ook de vrijstelling van de onroerende voorheffing gewijzigd, en zich dus deels een gewestbevoegdheid aangematigd.

In die laatste mate, dit wil zeggen voor zover de bij de bestreden wet gewijzigde vermindering van het kadastraal inkomen gevolgen heeft voor de onroerende voorheffing, heeft de federale wetgever een regel geschonden die door of krachtens de Grondwet is vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten.

Memorie van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering

A.3.1. Zoals blijkt uit de parlementaire voorbereiding behoort de bestreden maatregel tot het huisvestingsbeleid en beoogt hij de strijd tegen de speculatie. De noodzaak van een dergelijk beleid is bijzonder voelbaar te Brussel en de Raad van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest heeft maatregelen aangenomen betreffende de onroerende voorheffing (ordonnantie van 13 april 1995) die afwijken van artikel 257, 4°, van het W.I.B. 1992 door de voorwaarden uit te vaardigen waaraan de onbewoonde en onproductieve onroerende goederen op het grondgebied van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest moeten voldoen om een kwijtschelding of een proportionele vermindering van de onroerende voorheffing te kunnen genieten. Die maatregelen werden aangevochten door de Ministerraad (zaak met rolnummer 913), die doet gelden dat de wet die hier wordt aangevochten (die eveneens toepasselijk is wat de daarin vastgestelde voorwaarden inzake de onroerende voorheffing betreft) en de Brusselse wijziging eenzelfde doelstelling beogen, zodat het theoretisch nut van de tweede wijziging vervalt.

Ten aanzien van het eerste middel van de Waalse Regering

A.3.2. Dat middel is vanzelfsprekend gegrond. Bovendien zou de niet gevraagde instemming het mogelijk hebben gemaakt het gebrek aan samenhang te voorkomen dat de federale Regering - tevergeefs - in haar beroep aanhaalt als verwijt tegen de Brusselse ordonnantie van 13 april 1995.

Ten aanzien van het tweede middel van de Waalse Regering

A.3.3. Dat middel is eveneens gegrond: de doelstelling, die verband houdt met het beleid inzake huisvesting, wordt duidelijk aangegeven in de parlementaire voorbereiding; de beweringen die de Ministerraad in zijn beroep tegen de Brusselse ordonnantie van 13 april 1995 heeft geuit en volgens welke die ordonnantie wegens de aanneming van de hier aangevochten wet overbodig zou zijn - *quod non* -, tonen aan dat laatstgenoemde wet de uitoefening, door de gewesten, van hun bevoegdheden inzake huisvesting onmogelijk heeft gemaakt.

Memorie van de Ministerraad

A.4.1. De wet van 12 april 1995 vloeit voort uit een parlementair initiatief dat grondig werd geamendeerd door de auteur van het oorspronkelijke voorstel. De Waalse Regering citeert door elkaar uittreksels uit het verslag van de Commissie voor de Financiën zonder de tekst te vermelden waarop zij betrekking hebben. In feite wordt de reële draagwijdte van het amendement - en, bij wege van gevolgtrekking, de bedoeling van de wetgever - uiteengezet in de verantwoording die ervan wordt gegeven in stuk nr. 984/3.

A.4.2. De brief die de Minister van Financiën op 4 december 1995 aan de Waalse Minister voor Huisvesting heeft toegestuurd en die eveneens door de Waalse Regering wordt geciteerd dient in zijn context te worden begrepen: in die brief antwoordde de Minister van Financiën op een brief waarin de Waalse Minister had verklaard dat hij de leegstand van bebouwde ruimtes die voor huisvesting kunnen worden aangewend, doeltreffender wenste te bestrijden en waarin hij te kennen gaf dat hij fiscale maatregelen overwoog die in die richting gingen. De Waalse minister citeerde daarbij de artikelen 15, § 1, 1°, en 257, 4°, van het W.I.B. 1992. De Minister van Financiën schreef, daarbij verwijzend naar de wetten van 6 april 1995 (agentschappen voor sociale huisvesting) en 12 april 1995, dat die maatregelen perfect beantwoordden aan de verwachtingen van de gewesten wanneer de gewestregeringen terecht de bevrozing van de bebouwde ruimtes die voor huisvesting kunnen worden aangewend, willen bestrijden; aldus worden zij zowel geruggesteund door een positieve maatregel die de eigenaars aanspoort hun panden te huur aan te bieden als door een bestraffende maatregel in geval van vrijwillige leegstand.

Ten aanzien van het eerste middel aangevoerd door de Waalse Regering

A.4.3. De situering van de bestreden maatregel in het W.I.B. 1992 geeft aan dat hij een wijziging inhoudt van het kadastraal inkomen als bestanddeel van de heffingsgrondslag van de personenbelasting. Die belasting maakt geen deel uit van de lijst van gewestbelastingen opgesomd in artikel 3 van de bijzondere wet van 16 januari

1989 en vormt een exclusieve bevoegdheid van de federale overheid (artikel 170 van de Grondwet).

De instemming van de Waalse Gewestregering bedoeld in artikel 4, § 4, van de voormelde bijzondere wet diende dus niet te worden gegeven, aangezien het niet gaat om een rechtstreekse wijziging van de heffingsgrondslag waarop de berekening van de onroerende voorheffing berust.

A.4.4. Artikel 4 van de bijzondere wet, dat trouw op het grondwettelijk voorschrift is afgestemd, dient te worden begrepen in het licht van de interpretatie die traditioneel wordt gegeven aan de termen die die bepaling bevat. De *belastbare materie*, waarvan de wijziging neerkomt op een wijziging van de bijzondere financieringswet, is het inkomen dat, wat de onroerende goederen betreft, niet uitdrukkelijk door het Wetboek wordt gedefinieerd. Voor diezelfde goederen is de *heffingsgrondslag*, wat de onroerende voorheffing betreft, het kadastraal inkomen en, wat de personenbelasting betreft, het kadastraal inkomen of de ontvangen en aangegeven huurgelden. Het kadastraal inkomen is een verondersteld inkomen, dat door de administratie wordt gewaardeerd.

A.4.5. Het aangevochten artikel 15 heeft als enige doelstelling de voorwaarden te bepalen waaronder de belastingplichtige het vermoeden van belastbaarheid kan omkeren. Het geeft een negatieve definitie van de belastbare materie (er is geen materie om te worden belast wanneer er geen *usus*, noch een *fructus* voorhanden is, dit wil zeggen « wanneer het onroerend goed niet in gebruik is genomen en geen inkomsten heeft opgebracht », zoals artikel 15, § 1, 1°, het uitdrukt); het draagt bij tot het vaststellen van de heffingsgrondslag, dit is het bedrag waarop de belasting wordt berekend (het kadastraal inkomen kan worden verlaagd tot nul, naar verhouding van de duur van de niet-bewoning en de onproductiviteit van het goed); tot slot organiseert het de *bewijsvoering* waarmee het de belastingplichtige belast wanneer hij een bezwaarschrift indient om een vermindering van het belastbaar kadastraal inkomen te verkrijgen. En dat is nu precies het contactpunt met de onroerende voorheffing omdat het, in samenhang gelezen met artikel 367 van het W.I.B. - krachtens hetwelk een bezwaarschrift gericht tegen een belasting die gevestigd is op betwiste bestanddelen, van ambtswege geldt voor de andere belastingen gevestigd op dezelfde bestanddelen (hier de heffingsgrondslag) -, aan het op grond van dat artikel ingediende bezwaarschrift inzake personenbelasting gelding toeschrijft inzake onroerende voorheffing en *vice versa*.

Door met een bezwaarschrift de vermindering van het belastbaar kadastraal inkomen te vorderen, doet de belastingplichtige immers de totale of gedeeltelijke ontstentenis gelden van inkomsten in de loop van het beschouwde belastbaar tijdperk. Door in zijn beslissing de vermindering van het kadastraal inkomen toe te kennen, verlaagt de gewestelijke directeur de heffingsgrondslag van de onroerende voorheffing en van de personenbelasting, in voorkomend geval tot nul.

A.4.6. Die vermindering is evenwel niet het gevolg van een vrijstellingsmaatregel. Om te kunnen vrijstellen, moet voorafgaandelijk een heffingsgrondslag voorhanden zijn, aangezien de toekenning van een vrijstelling een gunstmaatregel is. Aan de heffingsgrondslag de waarde «nul » toekennen, is in beginsel vreemd aan de vrijstelling, omdat er in het eerste geval geen sprake is van de toekenning van een wettelijk voorrecht, maar enkel van de toepassing van de algemene regels. Wanneer het kadastraal inkomen *prorata temporis* wordt verminderd, is de kwijtschelding of de vermindering van de onroerende voorheffing die op de verlaging van het belastbaar kadastraal inkomen volgt, slechts het onontkoombare en correlatieve gevolg van een overbelasting, aangezien de onroerende voorheffing oorspronkelijk werd gevestigd, en dus berekend, op een te hoge grondslag. Derhalve gaat het er niet om het kadastraal inkomen vrij te stellen, maar wel het te verlagen wegens een overwaardering *prorata temporis* zodat, zelfs al heeft iedere wijziging die in artikel 15 van het W.I.B. wordt aangebracht een weerslag op het stuk van de onroerende voorheffing door de verwijzing die artikel 257, 4°, maakt, hieruit toch niet voortvloeit dat de Staat wetgevend zou zijn opgetreden over een vrijstellingsgrond van de onroerende voorheffing. Het onroerend goed wordt niet van de onroerende voorheffing « vrijgesteld »; het is niet belastbaar zodat de belastingplichtige volgens artikel 251 de onroerende voorheffing niet verschuldigd is.

A.4.7. Die band tussen de personenbelasting en de onroerende voorheffing is niet uniek, aangezien eenzelfde verhouding bestaat tussen artikel 12, § 1, en artikel 253, 1°, van het W.I.B. 1992. De Raad van State, die op 22 december 1995 door de voorzitter van de Senaat werd verzocht advies uit te brengen - een verzoek dat ingegeven was door de bezorgdheid van de hoge vergadering de bevoegdheden van de deelgebieden te eerbiedigen - heeft geoordeeld dat artikel 12, § 1, dat door het door de Senaat onderzochte ontwerp werd gewijzigd, wel degelijk tot de exclusieve bevoegdheid van de federale wetgever behoort (*Gedr. St.*, Senaat, 1995-1996, nr. 1-20/5). Bijgevolg diende de federale Staat geenszins om de instemming van de gewesten te verzoeken, aangezien artikel 12, net zoals artikel 15, op het niveau van de personenbelasting is gesitueerd. Dat voorstel, dat thans door beide vergaderingen is goedgekeurd, is aan de Koning voorgelegd ter ondertekening.

A.4.8. Artikel 257, 4°, van het W.I.B. 1992 is de bevestiging van, veeleer als de grondslag voor, een recht op ontheffing (en niet op een vrijstelling), aangezien de ontheffing van de onroerende voorheffing slechts het resultaat is van de gecombineerde toepassing van de artikelen 15 en 367 van datzelfde Wetboek. Het is in die zin dat de uitleg moet worden begrepen die de Minister van Financiën aan zijn Waalse collega heeft verstrekt. Voor hem ging het er allerm minst om toe te geven dat de federale overheid inbreuk zou hebben gemaakt op gewestbevoegdheden, maar wel aan zijn collega duidelijk te maken dat een aanpassing van artikel 15 van het W.I.B. op zichzelf volstaat om te beantwoorden aan de gezamenlijke doelstelling van de federale Regering en de drie gewestregeringen : de strijd aanbinden tegen de vrijwillige, dit wil zeggen speculatieve, leegstand van onroerende goederen waaraan tevens de normale bestemming, dit wil zeggen de huisvesting, is onttrokken.

A.4.9. Bijgevolg faalt het eerste middel naar recht omdat de bestreden wijziging de personenbelasting betreft, die een federale belasting is en geen gewestbelasting. Subsidiair dient te worden vermeld dat, indien de bestreden bepaling zou moeten worden geacht tot het formeel fiscaal recht te behoren omdat zij een probleem met betrekking tot de bewijsvoering regelt en de mogelijkheid biedt een ontheffing wegens overbelasting te verkrijgen, zij eveneens tot de exclusieve bevoegdheid van de federale wetgevende macht zou behoren, krachtens artikel 5, § 4, van de voormelde bijzondere wet van 16 januari 1989.

Ten aanzien van het tweede middel aangevoerd door de Waalse Regering

A.4.10. Het middel, dat is afgeleid uit de schending van artikel 6, § 1, IV, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 tot hervorming der instellingen, faalt naar recht, want er bestaat geen wet van die datum die dat opschrift draagt. Gelet evenwel op de context en op de argumentatie met betrekking tot het tweede middel, is het mogelijk dat dat middel in werkelijkheid artikel 6, § 1, IV, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen beoogt, dat handelt over het huisvestingsbeleid; het middel zal, subsidiair, vanuit die invalshoek worden onderzocht.

A.4.11. Afgezien van de bewering dat « de Staat onmiskenbaar een doelstelling heeft nagestreefd op het vlak van het huis vestingsbeleid, dat tot de bevoegdheid van de gewesten behoort », een bewering die gebaseerd is op niet ter zake dienende citaten uit de parlementaire voorbereiding en op een uit zijn context gehaalde passage uit een brief, heeft het Waalse Gewest geenszins aangetoond in welk opzicht inbreuk zou zijn gemaakt op de exclusieve bevoegdheid waarover het inzake huisvesting beschikt.

A.4.12. In zijn arresten nrs. 4/95 (milieutaksen) en 58/95 (plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen) heeft het Hof beslist dat wanneer met een bepaling die tot de fiscale bevoegdheid van de federale Staat behoort, doelstellingen worden nagestreefd die de gewesten krachtens de aan hen toegewezen materiële bevoegdheden kunnen nastreven, de federale wetgever erover moet waken dat hij de uitoefening van de gewestelijke bevoegdheden niet onmogelijk of overdreven moeilijk maakt en dat hij niet op onevenredige wijze inbreuk mag maken op de bevoegdheid van de gewesten. Het Waalse Gewest toont niet aan dat dit het geval is geweest wat het huisvestingsbeleid betreft.

A.4.13. De bestreden wet heeft evenmin op onevenredige wijze inbreuk gemaakt op de bevoegdheid van de gewesten betreffende de vrijstelling van de onroerende voorheffing in verband met de huisvesting.

Aangezien artikel 257, 4°, van het W.I.B. 1992 de belastingplichtige de mogelijkheid biedt een kwijtschelding of proportionele vermindering van de onroerende voorheffing te verkrijgen in zoverre het belastbaar kadastraal inkomen krachtens artikel 15 kan worden verlaagd en aangezien bijgevolg elke wijziging die de federale wetgever in artikel 15 aanbrengt, onmiddellijk gevolgen teweegbrengt op het stuk van de onroerende voorheffing, rijst de vraag of de bestreden wet niet onrechtstreeks de vaststelling van de tarieven en de vrijstelling van de onroerende voorheffing regelt.

Het Waalse Gewest sluit zich impliciet aan bij de analyse volgens welke artikel 257, 4°, betrekking heeft op de vaststelling van de heffingsgrondslag van de onroerende voorheffing (namelijk het kadastraal inkomen), aangezien het een bevoegdheidsoverschrijding vanwege de Staat aanvoert op grond van artikel 4, § 4, (heffingsgrondslag) en niet op grond van artikel 4, § 2, (aanslagvoet en vrijstelling) van de bijzondere financieringswet. Het gebruik van de woorden « kwijtschelding of vermindering » is bovendien geen synoniem voor « vrijstelling » : het gaat er enkel om de ontheffing te verlenen van de als onroerende voorheffing gevestigde aanslag, naar verhouding van de vermindering van het kadastraal inkomen wegens niet-bewoning of onproductiviteit waartoe de gewestelijke directeur op grond van artikel 15 heeft beslist.

A.4.14. Het bestreden artikel 15 behelst geen wijziging ten gronde ten opzichte van de vorige versie, maar beoogt in te gaan tegen een rechtspraak van het Hof van Beroep te Antwerpen (*Gedr. St.*, Kamer, 1992-1993, nr. 984/3), dat tegen de bedoeling van de wetgever van 1951 in had beslist dat bij ontstentenis van een uitdrukkelijke wettelijke bepaling, het onvrijwillige karakter van de niet-bewoning en de onproductiviteit niet vereist was om de vermindering van het kadastraal inkomen te verkrijgen. De wet van 1995 heeft dus de draagwijdte van een interpretatiewet, die tot doel heeft een op de parlementaire voorbereiding gebaseerde administratieve interpretatie te bevestigen.

A.4.15. Tevens kan men erop wijzen dat het Waalse Gewest een belasting had kunnen heffen op de verlaten of onbewoonde onroerende goederen. Niets belette dat gewest immers een eigen belasting in te voeren op grond van de bevoegdheid die de Grondwet hem krachtens artikel 170, § 2, toekent; het Vlaamse Gewest heeft dat gedaan, en gemeenten hebben dat eveneens gedaan op grond van paragraaf 4.

Memorie van antwoord van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering

A.5.1. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering steunt het middel dat de Vlaamse Regering heeft afgeleid uit de schending van artikel 4, § 2, van de bijzondere financieringswet.

A.5.2. De brief die de Minister van Financiën op 4 december 1995 heeft gericht aan de Waalse Minister bevoegd voor huisvesting (A.4.2) bevestigt de gegrondheid van het beroep, aangezien die brief de enige doelstelling van de bestreden wet, namelijk de strijd tegen de speculatieve leegstand van goederen bestemd voor huisvesting en bijgevolg de inwerkingstelling, door de Staat, van een materiële bevoegdheid die hem niet toekomt, bevestigt.

A.5.3. Het lijkt enigszins contradictorisch dat de Ministerraad, die oordeelt dat het bestreden artikel 15 « de heffingsgrondslag waarop de berekening van de onroerende voorheffing berust » (A.4.3) niet rechtstreeks wijzigt, niettemin een beroep tot vernietiging instelt tegen de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 13 april 1995 betreffende de onroerende voorheffing en tot staving ervan precies het bestaan aanvoert van artikel 15 van de wet van 12 april 1995, dat de bepalingen van de ordonnantie overbodig zou maken.

Memorie van antwoord van de Ministerraad

Ten aanzien van het eerste middel van de Waalse Regering

A.6.1. Aangezien de personenbelasting, waarop artikel 15 van het W.I.B. 1992 betrekking heeft, een federale belasting is, is de vraag of dat artikel tot doel heeft de belastbare materie, de heffingsgrondslag, de aanslagvoet, een geval van vrijstelling of een bestanddeel van het formeel fiscaal recht vast te stellen, louter bijkomstig. Dat wordt bevestigd door het advies van de Raad van State vermeld onder A.4.7, waarin wordt geoordeeld dat de wijziging van artikel 12 van het W.I.B. 1992 met het oog op de uitbreiding van de niet-belastbaarheid van het kadastraal inkomen van een onroerend goed dat wordt bestemd voor het openbaar uitoefenen van de vrijzinnige morele dienstverlening, tot de federale bevoegdheid behoort. In dat verband zij opgemerkt dat artikel 253 van het W.I.B. 1992 verwijst naar artikel 12 van het W.I.B., net zoals artikel 257 verwijst naar artikel 15.

A.6.2. Subsidiair dient te worden vermeld dat het nieuwe artikel 15, § 3, van het W.I.B. 1992 behoort tot het formeel fiscaal recht. De eerste zin ervan, die een vaste administratieve en jurisdictionele praktijk overeenkomstig de wil van de oorspronkelijke wetgever in de wet inschrijft, bevat niets nieuws. De tweede zin beperkt zich ertoe een probleem van bewijslast te regelen dat ontstaan is uit misbruiken voortvloeiend uit een dissidente rechtspraak (A.4.14). Of men zich nu bevindt op het vlak van de personenbelasting of op dat van de onroerende voorheffing, de federale wetgevende macht geniet in dat verband trouwens evenzeer een exclusieve bevoegdheid, en dit in weerwil van het feit dat die voorheffing een gewestbelasting is geworden (cf. artikel 5, § 4, van de voormelde bijzondere wet van 16 januari 1989).

A.6.3.1. Uiterst subsidiair wordt aangevoerd dat, indien zou moeten worden aangenomen dat artikel 15 van het W.I.B. 1992 tot het materieel fiscaal recht behoort (*quod non*), dan nog het zich ertoe zou beperken een element van de heffingsgrondslag te regelen; het voert geen enkele vrijstellingsgrond van de onroerende voorheffing in en heeft slechts een weerslag op de heffingsgrondslag van de onroerende voorheffing door

repercussie, ten gevolge van de verwijzing vervat in artikel 257, 4°, van het W.I.B. 1992.

A.6.3.2. De bijzondere financieringswet heeft de wetgevende bevoegdheden op exclusieve wijze verdeeld; de belastbare materie van de gewestbelastingen - de heffingsgrondslag van de onroerende voorheffing - werd aan de federale wetgever voorbehouden, maar de wijziging ervan veronderstelt de aanneming van een wet uitgevaardigd volgens de regels van de bijzondere meerderheid. In de praktijk stelt men een aanzienlijke moeilijkheid vast om de bijzondere wet toe te passen wanneer het erom gaat de respectieve draagwijdte van de termen « belastbare materie », « heffingsgrondslag », « aanslagvoet » en « vrijstellingen » te bepalen. Dat is van fundamenteel belang om de bevoegde wetgever te bepalen.

A.6.3.3. De terminologische verwarring - die trouwens door het W.I.B. in stand wordt gehouden - tussen de term « vrijstelling » van belasting voortvloeiende uit de ontstentenis van belastbare materie, en de term « vrijstelling » als resultaat van een wettelijke gunstbepaling die de belastingplichtige vrijstelt van de belasting die hij bij ontstentenis van een dergelijke bepaling normaal gezien verschuldigd zou zijn, dient te worden vermeden.

Het kadastraal inkomen is geen fictief inkomen maar een verondersteld inkomen, aangezien de belastingplichtige kan bewijzen - om een vermindering van het kadastraal inkomen te verkrijgen - niet dat het bedrag van het werkelijk geïnde inkomen lager was dan het veronderstelde inkomen (situatie van vóór 1951), maar dat het goed onproductief was door *prorata temporis* de niet-bewoning en de onproductiviteit van het goed te bewijzen. Die feitelijke discussie heeft betrekking op de heffingsgrondslag, aangezien het W.I.B. artikel 15 deel laat uitmaken van de vaststelling van de belastbare grondslag vermits die bepaling in geen enkel opzicht een gunstmaatregel is, maar de loutere vaststelling van de ontstentenis van heffingsgrondslag, en dus van materie om te worden belast. Artikel 257, 4°, trekt hier de gevolgen uit, overeenkomstig artikel 367 van het W.I.B., op het stuk van de onroerende voorheffing; in tegenstelling tot hetgeen in de door de Vlaamse Regering neergelegde memorie is betoogd, kan de verwijzing van artikel 15 naar artikel 257, 4°, niet leiden tot een wijziging van de draagwijdte van die bepaling, aangezien artikel 15 de grondslag regelt en artikel 257, 4°, een vrijstelling. In artikel 257, 4°, zijn immers de bewoordingen « kwijtschelding of [...] vermindering » en niet « vrijstelling » gebruikt, en die woorden zijn geen synoniemen van elkaar. Het is omdat de heffingsgrondslag, namelijk het kadastraal inkomen wordt verlaagd, in voorkomend geval tot nul, dat de onroerende voorheffing die op het « theoretisch » kadastraal inkomen wordt berekend, wordt verminderd of kwijtgescholden. De ontheffing van de onroerende voorheffing wordt bepaald op grond van het verschil dat bestaat tussen het kadastraal inkomen zoals het door het kadaster is betekend en het belastbaar kadastraal inkomen zoals het door de gewestelijke directeur is verminderd.

A.6.3.4. Het nieuwe middel van de Vlaamse Regering zou ertoe leiden dat aan de gewesten een bevoegdheid wordt toegekend om de heffingsgrondslag van de onroerende voorheffing en, door verwijzing, de heffingsgrondslag van de personenbelasting vast te stellen. Een dergelijke stelling, die ertoe zou leiden dat aan de gewesten, op grond van hun bevoegdheden inzake vrijstellingen, het recht zou worden verleend om de aard van de inkomstenbelasting, waartoe de onroerende voorheffing behoort, te wijzigen door er een vermogensbelasting van te maken, is niet verenigbaar met de interpretatiebeginselen volgens welke men tot een samenhangende lezing komt van hetgeen de wetgever heeft gewild door de federale Staat en de gewesten niet gelijktijdig bevoegd te maken om hetzelfde onderwerp te wijzigen, te dezen het belastbaar kadastraal inkomen waarnaar artikel 251 op het stuk van de onroerende voorheffing verwijst wanneer het de woorden « belastbare goederen » gebruikt.

A.6.3.5. Wanneer men ervan uitgaat dat artikel 257, 4°, betrekking heeft op de vorming van de heffingsgrondslag, dan zou de Waalse Regering formeel gezien gelijk hebben te betogen dat haar voorafgaande instemming was vereist, indien de werkelijke draagwijdte van de wet van 12 april 1995 niet die van een interpretatiewet was. De federale wetgever heeft nooit de bedoeling gehad om specifiek de voorwaarden van kwijtschelding of vermindering van de onroerende voorheffing te wijzigen, maar wel in artikel 15 het beginsel vast te leggen dat de onproductiviteit en de niet-bewoning een onvrijwillig karakter moeten vertonen. Zoals werd uiteengezet in de eerste memorie die de Staat heeft neergelegd, is het ten gevolge van een ommekeer in de rechtspraak - het Hof van Beroep te Antwerpen had die leemte in de wetgeving vastgesteld - dat een paragraaf 3 werd ingevoegd in artikel 15. Aangezien die interpretatie rechtstreeks betrekking heeft op de personenbelasting, was de instemming van de gewesten niet vereist.

Ten aanzien van het tweede middel van de Waalse Regering

A.6.4. In tegenstelling tot hetgeen de Vlaamse Regering betoogt, is de wijziging van artikel 15 van het W.I.B. 1992 verantwoord door redenen van fiscale aard (A.6.2). De federale wetgever heeft de uitoefening, door de gewesten, van de materiële bevoegdheden die hun zowel op het vlak van de huisvesting als op dat van de onroerende voorheffing zijn toegewezen, geenszins onmogelijk of overdreven moeilijk gemaakt en de gewesten leveren niet het bewijs dat die uitoefening onmogelijk of overdreven moeilijk zou zijn gemaakt. Bovendien dient te worden gewezen op het feit dat het Vlaamse Parlement kort geleden, op grond van de bevoegdheden die hem bij artikel 170 van de Grondwet zijn toegewezen (hetgeen de eigen fiscaliteit van de gewesten wordt genoemd), een decreet heeft aangenomen dat een belasting invoert op de onbewoonde en verwaarloosde gebouwen (decreet van 22 december 1995 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996 - *Belgisch Staatsblad* van 30 december 1995).

Ten aanzien van het nieuwe middel van de Vlaamse Regering

A.6.5. In tegenstelling tot hetgeen de Vlaamse Regering betoogt, wijzigt artikel 15 van het W.I.B. 1992 niet de vrijstellingsgronden van de onroerende voorheffing : met betrekking tot de federale bevoegdheid op het stuk van de personenbelasting, is het onjuist te betogen dat de bevoegdheid van de federale Staat om het voormelde artikel 15 te wijzigen, slechts gedeeltelijk is, en is het evenzeer onjuist te beweren dat dat artikel 15 voorziet in een vrijstellingsgrond.

Bovendien staat lang niet vast dat de wijziging van artikel 15 van het W.I.B. *ipso facto* leidt tot een wijziging van artikel 257, 4°, van het W.I.B. Er dient immers te worden geoordeeld dat de wet van 12 april 1995 een wet is tot interpretatie van artikel 15 van het W.I.B., en meer in het bijzonder van de tekst van het oude artikel 9 van het W.I.B., zoals het bestond op het tijdstip van de inwerkingtreding van de bijzondere wet van 16 januari 1989, die de gewesten bevoegd heeft gemaakt op het stuk van de onroerende voorheffing.

Memorie van antwoord van de Waalse Regering

Ten aanzien van het eerste middel

A.7.1. De argumentatie van de Ministerraad en van de Vlaamse Regering volgens welke de bestreden wet geen inbreuk zou maken op de heffingsgrondslag van een gewestbelasting, kan niet worden gevolgd want de heffingsgrondslag van de onroerende voorheffing - namelijk het kadastraal inkomen (arrest nr. 78/93, B.3.2) - werd gewijzigd : aangezien artikel 255 van het W.I.B. 1992 bepaalt dat « de onroerende voorheffing [...] 1,25 pct. van het kadastraal inkomen [bedraagt], zoals dit is vastgesteld op 1 januari van het aanslagjaar », staat het vast dat een wijziging van het kadastraal inkomen automatisch leidt tot een wijziging van de heffingsgrondslag van de onroerende voorheffing.

A.7.2. Bijgevolg is het niet redelijk te betogen, zoals de Vlaamse Regering doet, dat de federale wetgever « evenmin enige wijziging [heeft] aangebracht aan de ' vaststelling van de heffingsgrondslag van de onroerende voorheffing ' » want doordat de wet leidt tot een wijziging van het kadastraal inkomen, maakt zij bij wege van gevolgtrekking inbreuk op de heffingsgrondslag van de onroerende voorheffing.

A.7.3. De draagwijdte van de argumentatie van de Vlaamse Regering volgens welke de wet slechts de berekening of de wijze van berekening van het kadastraal inkomen zou wijzigen, is niet duidelijk. Vermits de bestreden wet leidt tot een wijziging van de wijze van berekening van het kadastraal inkomen, dient te worden aangenomen dat zij een wijziging van de vestiging van het kadastraal inkomen als dusdanig tot gevolg heeft, en precies daardoor het bedrag wijzigt van de onroerende voorheffing, dat uiteindelijk aan de gewesten zal worden teruggestort. Er zij trouwens op gewezen dat de Minister van Financiën tijdens de parlementaire voorbereiding heeft toegegeven dat het nieuwe artikel 15, via artikel 257 van het W.I.B. 1992, een weerslag zou hebben op de onroerende voorheffing. De instemming van de gewestregeringen was bijgevolg vereist.

Ten aanzien van het tweede middel

A.7.4. In tegenstelling tot hetgeen de Ministerraad betoogt, werd met de bestreden wet geen fiscaal doel nagestreefd, maar wel een doelstelling op het vlak van het huis vestigingsbeleid, namelijk het aantal woningen op

de markt vermeederen en de speculatie bestrijden; zij vormt bijgevolg een maatregel betreffende de huisvesting, die tot de bevoegdheid van de gewesten behoort. Een dergelijke bevoegdheidsoverschrijding vanwege de federale overheid op een materiële bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten door de uitoefening van haar fiscale bevoegdheid zou enkel kunnen worden aanvaard als met die maatregel een financiële doelstelling wordt nagestreefd en als, subsidiair, die maatregel ook inbreuk maakt op de bevoegdheden van een andere deeltentiteit. Maar de doelstelling van de bestreden wet bestaat in hoofdzaak erin het gedrag van bepaalde eigenaars te beïnvloeden, wat een materiële politieke doelstelling is, en zich te verzetten tegen de gewestwetgevingen tot wijziging van artikel 257, 4°, van het W.I.B. 1992. Door op algemene wijze de regels betreffende de vermindering van het kadastraal inkomen te wijzigen, voert de federale wetgever immers een feitelijke wijziging door van de regels betreffende de vrijstelling van de onroerende voorheffing en maakt hij aldus de uitoefening van die bevoegdheid door de gewesten onmogelijk.

- B -

Ten aanzien van het eerste middel van de Waalse Regering en ten aanzien van het nieuwe middel aangevoerd door de Vlaamse Regering

B.1.1. Volgens de Vlaamse Regering zou de federale wetgever, door de voorwaarden van vermindering van het kadastraal inkomen te wijzigen, zonder zich te beperken tot een wijziging waarvan de werking enkel de onroerende inkomsten raakt die in aanmerking worden genomen voor de vestiging van de inkomstenbelasting, het stelsel van vrijstelling van de onroerende voorheffing hebben gewijzigd en zich bijgevolg een gewestbevoegdheid hebben toegeëigend.

B.1.2. Volgens de Waalse Regering schendt de wet van 12 april 1995 tot wijziging van artikel 15 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 (W.I.B. 1992) artikel 4, § 4, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, doordat de instemming van de gewestregeringen waarin die bepaling voorziet, niet is gevraagd, noch verkregen bij het tot stand brengen van de bestreden wet.

B.2.1. Artikel 15 van het W.I.B. 1992, vervangen door de bestreden wet, bepaalt de voorwaarden waaronder het kadastraal inkomen van een onroerend goed kan worden verminderd wanneer dat goed niet bewoond is of geen inkomsten oplevert of, ingeval het gaat om materieel en outillage die onroerend is door bestemming, buiten werking is.

B.2.2. De onroerende voorheffing is, krachtens artikel 3, eerste lid, 5°, en artikel 4, § 2, van de bijzondere financieringswet van 16 januari 1989, een gewestbelasting waarvan de aanslagvoet en de vrijstellingen door de gewesten kunnen worden gewijzigd. Artikel 4, § 4, van dezelfde wet

bepaalt onder meer dat de federale wetgever bevoegd blijft om de heffingsgrondslag van de onroerende voorheffing - namelijk het kadastraal inkomen - te wijzigen, maar dat die grondslag enkel met de instemming van de gewestregeringen kan worden gewijzigd.

B.2.3. Door de voorwaarden te bepalen waaronder het kadastraal inkomen kan worden verminderd, hebben de bestreden bepalingen de heffingsgrondslag van de onroerende voorheffing gewijzigd. Uit de door de bestreden wijziging ingevoerde paragraaf 3 van artikel 15 van het W.I.B. 1992 blijkt dat de vermindering van het kadastraal inkomen niet plaatsvindt wanneer de onproductiviteit van het onroerend goed een vrijwillig karakter vertoont. Weliswaar wordt in de parlementaire voorbereiding van de bestreden bepaling gewag gemaakt van het feit dat de oude bepaling in de rechtspraak en de rechtsleer reeds in die zin werd geïnterpreteerd, op grond van vroegere parlementaire voorbereiding. Maar het feit dat, door een wijziging van de wet, een - zij het vrijwel unanieme - interpretatie wordt vastgelegd, is niet zonder juridische draagwijdte.

B.2.4. Uit hetgeen voorafgaat volgt dat, ook al kan hij een weerslag hebben op de opbrengst van de gewestbelasting die de onroerende voorheffing is, een maatregel die - omdat hij op het vermoeden van productiviteit van het desbetreffend onroerend goed betrekking heeft - de heffingsgrondslag van de inkomsten uit onroerende goederen betreft, niet gelijkstaat met een maatregel van vrijstelling van de onroerende voorheffing; in tegenstelling met wat de Vlaamse Regering betoogt, moest de federale wetgever zich dus niet beperken tot een wijziging van artikel 15 van het W.I.B. 1992 waarvan de gevolgen tot de federale belastingen zouden zijn beperkt.

De bestreden bepaling behoort tot de bevoegdheid van de federale overheid. Het nieuwe middel is dus niet gegrond.

B.2.5. Dat neemt niet weg dat artikel 4, § 4, van de voormelde bijzondere financieringswet, wegens de weerslag die zo-even in herinnering is gebracht, de wijziging van de heffingsgrondslag van de onroerende voorheffing afhankelijk stelt van de instemming van de gewestregeringen. Blijkens het dossier werd die instemming niet gegeven. Het eerste middel is gegrond.

De bestreden bepaling dient te worden vernietigd.

Ten aanzien van het tweede middel van de Waalse Regering

B.3. Het middel moet niet worden onderzocht.

Om die redenen,

het Hof

vernietigt de wet van 12 april 1995 tot wijziging van artikel 15 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992.

Aldus uitgesproken in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 11 december 1996.

De griffier,

De voorzitter,

L. Potoms

M. Melchior