

Rolnummers 2883 en 2895
Arrest nr. 185/2004 van 16 november 2004

A R R E S T

---

*In zake* : de prejudiciële vragen betreffende artikel 30, § 2, van het Vlaamse decreet van 22 december 1995 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996, vóór de wijziging ervan bij het decreet van 18 mei 1999, gesteld door het Hof van Beroep te Gent.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters A. Arts en M. Melchior, en de rechters R. Henneuse, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, E. Derycke en J. Spreutels, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter A. Arts,

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\*   \*

## I. Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging

a. Bij arrest van 16 december 2003 in zake het Vlaamse Gewest tegen M. Smitz-Fransoo, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 2 januari 2004, heeft het Hof van Beroep te Gent de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 30, § 2, van het decreet van de Vlaamse Raad van 22 december 1995 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996, in de versie vóór toevoeging van een tweede lid bij artikel 2 van het decreet van het Vlaams Parlement van 18 mei 1999, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet 1994, doordat het bepaalt dat een woning als leegstand wordt beschouwd wanneer ze gedurende ten minste 12 opeenvolgende maanden niet effectief wordt gebruikt in overeenstemming met de woonfunctie, zonder onderscheid te maken naar gelang van de reden van dergelijk gebruik en meer bepaald zonder het geval te onderscheiden waarin dergelijk gebruik gevolg is van redenen onafhankelijk van de wil van de houder van een van de zakelijke rechten opgesomd in artikel 27, § 1, van zelfde decreet, zoals te dezen wanneer de vermelde houder van het zakelijk recht de woning verhuurt als woonruimte en de huurder in strijd met de bepalingen van de huurovereenkomst en onafhankelijk van de wil van de vermelde houder deze woning niet effectief gebruikt in overeenstemming met de woonfunctie ? »

b. Bij arrest van 13 januari 2004 in zake D. Deruelle en anderen tegen het Vlaamse Gewest, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 26 januari 2004, heeft het Hof van Beroep te Gent de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 30, § 2, van het decreet van de Vlaamse Raad van 22 december 1995 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996, in de versie vóór toevoeging van een tweede lid bij artikel 2 van het decreet van het Vlaams Parlement van 18 mei 1999, de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet 1994, in acht genomen het door het vermelde decreet beoogde doel, doordat het bepaalt dat een woning als leegstaand wordt beschouwd wanneer ze gedurende ten minste 12 opeenvolgende maanden niet effectief wordt gebruikt in overeenstemming met de woonfunctie, en aldus een woning die zoals te dezen effectief wordt gebruikt voor handelsdoeleinden als (belastbaar) leegstaand wordt beschouwd ? »

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 2883 en 2895 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

D. Deruelle, wonende te 8300 Knokke-Heist, Roggelaan 2, M.-C. Inslegers, wonende te 8310 Brugge, Paallanden, en J. Inslegers, wonende te 8000 Brugge, Ridderstraat 19, enerzijds, en de Vlaamse Regering, anderzijds, hebben een memorie en een memorie van antwoord ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 22 september 2004 :

- zijn verschenen :

. Mr. E. Jacobowitz, advocaat bij de balie te Brussel, *loco* Mr. F. Dinneweth, advocaat bij de balie te Brugge, voor D. Deruelle, M.-C. Inslegers en J. Inslegers;

. Mr. B. Staelens, advocaat bij de balie te Brugge, voor de Vlaamse Regering;

- hebben de rechters-verslaggevers E. Derycke en R. Henneuse verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- zijn de zaken in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

## II. *De feiten en de rechtspleging in de bodemgeschillen*

In de zaak nr. 2883 heeft de geïntimeerde partij voor het verwijzende rechtscollege een goed in huur gegeven dat volgens de huurovereenkomst voor twee derden uit een handelspand bestaat, en voor één derde uit een woonst. In weerwil van de huurovereenkomst, die uitdrukkelijk bepaalt dat de huurder de aard of de bestemming van het gehuurde goed niet mag veranderen, werd het voor de woning bestemde deel van het goed gebruikt voor handelsuitbating, waardoor dat gebruik als leegstand werd beschouwd op grond van artikel 30, § 2, van het decreet van 22 december 1995 « houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996 », en aan een leegstandsheffing werd onderworpen. Het bezwaarschrift van de geïntimeerde partij voor het verwijzende rechtscollege werd op 7 juli 1999 door de gemachtigde ambtenaar verworpen, waarop zij de zaak inleide voor de Rechtbank van eerste aanleg te Gent. Bij vonnis van 11 oktober 2001 verklaarde de Rechtbank de vordering gegrond op basis van de overweging dat er van leegstand geen sprake kon zijn aangezien het pand commercieel werd verhuurd. Het Vlaamse Gewest tekende hoger beroep aan tegen dat vonnis. Het Hof van Beroep te Gent heeft op 23 december 2003 de hierboven geformuleerde prejudiciële vraag gesteld.

In de zaak nr. 2895 werd aan de verzoekende partijen voor het verwijzende rechtscollege een leegstandsheffing opgelegd voor de bovenverdieping van een gebouw waarvan de benedenverdieping aangewend werd voor economische activiteiten. De verzoekende partijen stelden hiertegen bij dagvaarding van 4 augustus 1998 een vordering in bij de Rechtbank van eerste aanleg te Brugge. Bij vonnis van 28 mei 2001 werd die vordering afgewezen. Daarop tekenden ze hoger beroep aan tegen dat vonnis. Het Hof van Beroep te Gent heeft op 13 januari 2004 een arrest gewezen waarin het vaststelt dat de bovenverdieping niet overeenkomstig de woonfunctie, maar voor handelsdoeleinden werd gebruikt, en waarin het de hierboven geformuleerde prejudiciële vraag stelt.

## III. *In rechte*

- A -

### *Memories van de appellanten voor het verwijzende rechtscollege in de zaak nr. 2895*

A.1. De appellanten voor het verwijzende rechtscollege in de zaak nr. 2895 voeren aan dat wanneer de leegstandsheffing wordt toegepast op woningen die goed onderhouden zijn en niet effectief leegstaan, doch die enkel niet overeenkomstig de woonfunctie worden gebruikt, die belasting niet adequaat is ten aanzien van het nagestreefde doel, namelijk het vermijden van leegstand en verwaarlozing, en er geen band van evenredigheid is tussen de aangewende middelen en het beoogde doel. Dat zou ook blijken uit het feit dat het decreet van 18 mei 1999 « houdende wijziging van het decreet van 22 december 1995 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996 » artikel 30, § 2, van het decreet van 22 december 1995 aanvult met een bepaling volgens welke iedere andere functie die effectief en niet occasioneel gebruik van de woning met zich meebrengt met de woonfunctie wordt gelijkgesteld.

A.2. Volgens de appellanten voor het verwijzende rechtscollege is hun situatie vergelijkbaar met die van eigenaars van leegstaande, doch goed onderhouden woningen die door artikel 257 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 in het Vlaamse Gewest geen vermindering van onroerende voorheffing zouden krijgen, wat volgens het arrest nr. 22/2001 van het Hof van 1 maart 2001 strijdt met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

A.3. In hun memorie van antwoord doen de appellanten nog gelden dat nergens uit de memorie van toelichting van het decreet van 22 december 1995 blijkt dat de decreetgever zou hebben beoogd de uittocht van welvarende bevolkingsgroepen tegen te gaan en de stedelijke leefomgeving te verbeteren. Zelfs indien dit het geval zou zijn, kan, volgens de appellanten, niet worden beweerd dat het gebruik van een pand voor handelsdoeleinden aanleiding zou geven tot een uittocht van meer welvarende bevolkingsgroepen. Handelspanden zijn evenzeer noodzakelijk voor de levenskwaliteit in een stedelijke leefomgeving. Bijgevolg zou het aanzien van dergelijke panden als belastbare leegstand niet verenigbaar zijn met het door het decreet nagestreefde doel.

#### *Memories van de Vlaamse Regering*

A.4. Volgens de Vlaamse Regering hebben de twee prejudiciële vragen met elkaar gemeen dat het om een situatie gaat waarbij een pand wel wordt gebruikt, maar geen woonbestemming heeft. In de zaak nr. 2895 gaat het echter om een geval waarbij de verhuurder zijn huurder op geen enkele wijze had opgelegd de woonbestemming te eerbiedigen, terwijl in de zaak nr. 2883 de huurder de woonbestemming van het goed niet had gerespecteerd in weerwil van wat hieromtrent in de huurovereenkomst was bepaald.

A.5. Wat beide gevallen betreft, voert de Vlaamse Regering aan dat de strijd tegen leegstand en de strijd tegen verkrotting onterecht met elkaar worden gelijkgesteld. Hoewel er een verband tussen beide is, heeft de strijd tegen leegstand een eigen, ruimere finaliteit, namelijk dat eigenaars hun panden niet laten leegstaan, zodat de bijzonder schaarse open ruimte niet moet worden ingenomen door nieuwbouw. Vanuit dat oogpunt is het niet relevant of leegstaande panden verwaarloosd zijn of niet.

Anderzijds zou leegstand tot ontvolking leiden, waardoor de resterende bevolkingsgroepen in een kansarm milieu achterblijven. De decreetgever wenste bijgevolg de leegstandsheffing te gebruiken om een heropleving van de stedelijke leefomgeving te bewerkstelligen. Wanneer in een bepaalde buurt, veelal een winkelstraat, een aantal panden niet langer als woningen worden gebruikt, leidt dit ertoe dat het minder aantrekkelijk, aangenaam of veilig wordt om in de overblijvende panden te wonen, wat een neerwaartse spiraal veroorzaakt.

Artikel 30, § 2, van het decreet van 22 december 1995 is, volgens de Vlaamse Regering, het logische gevolg van de doelstelling van de decreetgever, die wenst dat er gewoond wordt in panden met woonfunctie, zodat woonbuurten hun woonfunctie behouden.

A.6. De decreetgever heeft die doelstelling met de nodige gestrengheid nagestreefd. Door in artikel 30, § 2 oorspronkelijk niet in enige milderings- of uitzonderingsmogelijkheid te voorzien, is hij volgens de Vlaamse Regering echter binnen de marge gebleven van de beleidsvrijheid waarover hij beschikt. Uit het feit dat hij bij artikel 2 van het decreet van 18 mei 1999 onder bepaalde voorwaarden andere functies met de woonfunctie gelijkstelt, kan dan ook niet worden afgeleid dat de oorspronkelijke bepaling van artikel 30, § 2, strijdig zou zijn met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie. De decreetgever vermag immers zijn beleid enigszins te versoepelen, zonder dat het oorspronkelijke beleid daarom zou strijden met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Bijgevolg dient, volgens de Vlaamse Regering, de prejudiciële vraag in de zaak nr. 2895 ontkennend te worden beantwoord.

A.7. Volgens de Vlaamse Regering valt ook niet in te zien waarom de decreetgever in een afzonderlijke regeling dient te voorzien om tegemoet te komen aan de specifieke omstandigheden in de zaak nr. 2883 waarbij de huurder zich bij contract ertoe had verbonden de woonfunctie te respecteren, maar die verbintenis niet is nagekomen. Gelet op de beleidsvrijheid waarover de decreetgever beschikt, vermag hij ervan uit te gaan dat de zakelijk gerechtigde hoe dan ook verantwoordelijk is om leegstand te vermijden. De decreetgever wenst immers leegstand te vermijden en het feit dat de leegstand wordt veroorzaakt door de huurder van de zakelijk gerechtigde verandert niets aan de te bestrijden leegstand zelf. De zakelijk gerechtigde moet zich dan maar verhalen op de huurder.

A.8. Voor zover in dat geval sprake zou zijn van overmacht, heeft de prejudiciële vraag in de zaak nr. 2883 geen voorwerp meer nu artikel 6 van het decreet van 7 juli 1998 « houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 1998 » artikel 39, § 2, van het decreet van 22 december 1995 in die zin heeft gewijzigd dat een woning van de lijst van leegstaande gebouwen en/of woningen kan worden geschrapt in geval van overmacht.

A.9. De verwijzing naar het arrest nr. 22/2001 van het Hof van 1 maart 2001 is, volgens de Vlaamse Regering, niet dienstig, aangezien de prejudiciële vragen slaan op een bepaald gebruik dat niet onafhankelijk is van de wil van de eigenaar. Dat is ook het geval in de zaak nr. 2883, aangezien het goed verhuurd is uit vrije wil, en de zakelijk gerechtigde zich contractueel kan indekken tegen het niet gebruiken overeenkomstig de woonfunctie.

- B -

B.1. Het decreet van 22 december 1995 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996 voert een heffing in op leegstaande of verwaarloosde gebouwen en op leegstaande, verwaarloosde, ongeschikte of onbewoonbare woningen die zijn opgenomen in een daartoe bestemde inventaris.

Volgens artikel 30, § 2, van het decreet van 22 december 1995, vóór het werd gewijzigd bij artikel 2 van het decreet van 18 mei 1999 houdende wijziging van het decreet van 22 december 1995 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996, « [wordt] een woning [...] beschouwd als leegstand wanneer ze gedurende ten minste 12 opeenvolgende maanden niet effectief wordt gebruikt in overeenstemming met de woonfunctie ».

B.2. Het Hof wordt allereerst gevraagd of die bepaling verenigbaar is met het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, en met het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie in fiscale aangelegenheden, in zoverre een woning die wordt gebruikt voor handelsdoeleinden volgens die bepaling als leegstaand moet worden beschouwd.

Het Hof wordt vervolgens ondervraagd over de verenigbaarheid van die bepaling met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in zoverre de leegstandsheffing verschuldigd is wanneer een woning gebruikt wordt voor handelsdoeleinden in weerwil van de bepalingen van de huurovereenkomst en onafhankelijk van de wil van de belastingplichtige.

B.3. Een woning werd in het decreet van 22 december 1995 oorspronkelijk gedefinieerd als « elk gebouw of deel ervan dat hoofdzakelijk bestemd is als woon- of verblijfplaats van één of meerdere personen » (artikel 24, 6°, van het decreet van 22 december 1995).

Die bepaling werd gewijzigd bij artikel 5 van het decreet van 7 juli 1998 houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 1998, dat een woning als volgt definieert : « elk onroerend goed of deel ervan dat hoofdzakelijk bestemd is voor de huisvesting van een gezin of alleenstaande ». Met die wijziging werd beoogd de definitie van het begrip woning in de Vlaamse Wooncode over te nemen « om eventuele discussies rond een mogelijk verschillende inhoud te vermijden : wat een woning is voor de heffing, moet ook een woning zijn voor de Wooncode en omgekeerd » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 1997-1998, nr. 1049/1, p. 3).

Bij gebrek aan een definitie van het begrip « de hoofdzakelijke bestemming » van een gebouw of een deel ervan als woning, wordt die bestemming bepaald aan de hand van de feitelijke bestemming die de heffingsplichtige aan het gebouw gaf voor zover, wanneer die feitelijke bestemming afwijkt van de oorspronkelijke wettelijke bestemming, die functiewijziging werd vergund, overeenkomstig de wetgeving op de ruimtelijke ordening en de stedenbouw.

Het gevolg is dat een gebouw dat bestemd is als woning, ook al staat het niet leeg, in sommige gevallen onderhevig wordt aan de heffing, omdat er niet in wordt gewoond : « het gebruik van een woning, die niet overeenstemt met de woonfunctie, wordt als leegstand beschouwd » (*Parl. St.*, Vlaamse Raad, 1995-1996, nr. 147/1, p. 25).

B.4. De door het decreet van 22 december 1995 ingevoerde leegstandsheffing past in het kader van « een integraal beleid dat de verbetering van de leef- en omgevingskwaliteit beoogt » (*Parl. St.*, Vlaamse Raad, 1995-1996, nr. 147/1, p. 16). Volgens de decreetgever zijn verwaarlozing, leegstand en de bedenkelijke woonkwaliteit van sommige woningen « symptoom en oorzaak [...] van de achteruitgang van het leefklimaat, van de sociale achterstelling van de bewoners en uiteindelijk van de desintegratie van het sociale en maatschappelijke weefsel » (*ibid.*). De leegstandsheffing heeft allereerst een ontradingseffect, werkt ten tweede bestraffend ten aanzien van degenen die door leegstand en verwaarlozing

bijdragen tot de verloedering van de leef- en omgevingskwaliteit en dient ten derde als financieringsbron voor initiatieven die de leef- en omgevingskwaliteit verbeteren (*ibid.*).

Uit de parlementaire voorbereiding blijkt nog dat de in het geding zijnde bepaling « kadert [...] in het beleid tegen leegstand boven winkels, hetgeen één van de voornaamste vormen van leegstand is » (*Parl. St.*, Vlaamse Raad, 1995-1996, nr. 147/12, p. 26). « Zodra een gedeelte van een gebouw als woning kan worden beschouwd, zijn de regels van leegstand voor woningen van toepassing op dat gedeelte, terwijl voor de rest de regels voor een gebouw van toepassing blijven (50 percent regel). Dat is van belang inzake wonen boven winkels » (*ibid.*, p. 28).

De decreetgever wil aldus « de uittocht van de meer welvarende bevolkingsgroepen » tegengaan, « vooral dan in de grote steden » (*Parl. St.*, Vlaamse Raad, 1995-1996, nr. 147/1, p. 16).

B.5. Door in artikel 30, § 2, van het decreet van 22 december 1995 te bepalen dat er sprake is van leegstand van een woning wanneer ze gedurende ten minste twaalf opeenvolgende maanden niet effectief wordt gebruikt in overeenstemming met de woonfunctie, heeft de decreetgever een maatregel genomen die pertinent is ten aanzien van het doel van de bestrijding van de leegstand.

Het Hof dient evenwel na te gaan of die maatregel evenredig is in zoverre uit de in het geding zijnde bepaling voortvloeit dat een woning die voor handelsdoeleinden wordt gebruikt als leegstaand moet worden beschouwd.

B.6. Wanneer een woning voor andere doeleinden werd gebruikt, en bijgevolg op grond van de in het geding zijnde bepaling als leegstaand werd beschouwd, kon de heffing worden vermeden door de bestemming ervan te wijzigen, op voorwaarde dat, wanneer de bestemmingswijziging vergunningsplichtig was, hiervoor de vereiste vergunning werd verkregen.

Door een woning die, in strijd met de wettelijke bestemming ervan, voor andere doeleinden wordt gebruikt, aan de leegstandsheffing te onderwerpen, behoudens een bestemmingswijziging conform de toepasselijke bepalingen inzake ruimtelijke ordening, zet de decreetgever de belastingplichtige trouwens ertoe aan die bepalingen na te leven.

Gelet op het feit dat de decreetgever de stadsvlucht beoogde tegen te gaan (B.4), vermocht hij bovendien ook redelijkerwijs aan te nemen dat het niet volstond dat een wettelijk als woning bestemd goed effectief wordt gebruikt, maar dat een dergelijk goed ook in overeenstemming met zijn woonfunctie moet worden gebruikt. Dit geldt inzonderheid met betrekking tot de ruimtes boven winkels, die één van de voornaamste zorgen van de decreetgever uitmaakten.

B.7. Artikel 30, § 2, van het decreet van 22 december 1995, zoals het bestond vóór de wijziging ervan bij het decreet van 18 mei 1999, heeft geen onevenredige gevolgen ten aanzien van de categorie van heffingsplichtigen van wie een als woning bestemd gebouw effectief wordt gebruikt voor andere doeleinden, zoals *in casu* voor handelsdoeleinden. In die mate is de in het geding zijnde bepaling verenigbaar met de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet.

De eerste prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

B.8. De tweede prejudiciële vraag betreft het geval waarbij een huurder een woning gebruikt voor handelsdoeleinden in weerwil van de bepalingen van de huurovereenkomst en onafhankelijk van de wil van de belastingplichtige.

Het Hof stelt vast dat de decreetgever te dezen op generlei wijze ingrijpt in de contractuele verhoudingen tussen de belastingplichtige en zijn huurder, en dat bijgevolg de regels van het gemeen recht tussen hen onverkort van toepassing zijn.

De tweede prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.



Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 30, § 2, van het Vlaamse decreet van 22 december 1995 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996, vóór de wijziging ervan bij artikel 2 van het decreet van 18 mei 1999 houdende wijziging van het decreet van 22 december 1995 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996, schendt niet de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet.

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 16 november 2004.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts