

Rolnummer 3709
Arrest nr. 41/2006 van 15 maart 2006

A R R E S T

In zake : het beroep tot vernietiging van hoofdstuk VI (leegstand) en ten minste van artikel 53 van het Vlaamse decreet van 24 december 2004 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2005, ingesteld door de gemeente Beveren en anderen.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters A. Arts en M. Melchior, en de rechters P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot en L. Lavrysen, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter A. Arts,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van het beroep en rechtspleging

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 20 mei 2005 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 23 mei 2005, is beroep tot vernietiging ingesteld van hoofdstuk VI (leegstand) en ten minste van artikel 53 van het Vlaamse decreet van 24 december 2004 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2005 (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 31 december 2004, derde editie), door de gemeente Beveren, met kantoren te 9120 Beveren, Stationsstraat 2, de stad Gent, met kantoren te 9000 Gent, Botermarkt 1, de gemeente Heusden-Zolder, met kantoren te 3550 Heusden-Zolder, Heldenplein 1, de stad Izegem, met kantoren te 8870 Izegem, Korenmarkt 10, de gemeente Kruibeke, met kantoren te 9150 Kruibeke, Onze-Lieve-Vrouwplein 18-19-20, de stad Lokeren, met kantoren te 9160 Lokeren, Groentemarkt 1, de stad Lommel, met kantoren te 3920 Lommel, Dorp 57, de gemeente Waasmunster, met kantoren te 9250 Waasmunster, Vierschaar 1, de stad Wervik, met kantoren te 8940 Wervik, Sint-Maartensplein 13, en de stad Leuven, met kantoren te 3000 Leuven, Boekhandelstraat 9.

De Vlaamse Regering heeft een memorie ingediend, de verzoekende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend en de Vlaamse Regering heeft ook een memorie van wederantwoord ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 15 februari 2006 :

- zijn verschenen :

. Mr. D. Matthys, advocaat bij de balie te Gent, tevens *loco* Mr. B. Beelen, advocaat bij de balie te Leuven, voor de verzoekende partijen;

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

- hebben de rechters-verslaggevers M. Bossuyt en P. Martens verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- is de zaak 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. *In rechte*

- A -

Standpunt van de verzoekende partijen

A.1. De verzoekende partijen zetten uiteen dat het decreet van 22 december 1995 « houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996 » een gewestelijke heffing op leegstaande en verwaarloosde gebouwen invoert en de steden en de gemeenten de mogelijkheid biedt om op die heffing opcentiemen te heffen. De verzoekende partijen zijn steden en gemeenten die van die mogelijkheid gebruik hebben gemaakt. Zij verkrijgen bijgevolg inkomsten uit opcentiemen op de gewestelijke heffing.

Artikel 19 van het decreet van 7 mei 2004 « houdende wijziging van het decreet van 22 december 1995 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996 en van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode, wat betreft de bestrijding van de leegstand en verkrotting en onbewoonbaarheid van gebouwen en/of woningen » bepaalt evenwel dat de aanslagen die betrekking hebben op de opnames of op verjaardagen van eerdere opnames in de inventaris vanaf 1 januari 2002 tot en met 31 december 2003, als niet bestaande worden beschouwd. Artikel 53 van het bestreden decreet van 24 december 2004 « houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2005 » vervangt in die bepaling de datum van 31 december 2003 door 4 augustus 2004. Door beide bepalingen wordt de gemeenten die opcentiemen heffen op die gewestelijke heffing een deel van hun inkomsten ontnomen. Vermits de gewestelijke heffing niet wordt geïnd, kunnen ook de opcentiemen van de steden en gemeenten op die heffing niet worden geïnd. Bovendien blijven de steden en gemeenten verstoken van de administratieve onkostenvergoeding van zes percent van de jaarlijkse opbrengst van de gewestelijke heffing voor het beheer van de inventaris (artikel 19 van het besluit van de Vlaamse Regering van 2 april 1996 « betreffende de heffing ter bestrijding van leegstand en verkrotting van gebouwen en/of woningen »).

A.2. Volgens de verzoekende partijen zijn artikel 19 van het decreet van 7 mei 2004 en artikel 53 van het decreet van 24 december 2004 in strijd met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Die bepalingen heffen zonder verantwoording de gelijke behandeling op tussen de steden en gemeenten die een eigen leegstandsheffing of verkrottingbelasting heffen en de steden en gemeenten die opcentiemen heffen op de gewestelijke heffing.

De steden en gemeenten hebben ten gevolge van het decreet van 22 december 1995 een keuze moeten maken tussen het invoeren of behouden van een eigen leegstandsheffing en het heffen van opcentiemen op de gewestelijke heffing, met dien verstande dat zij eenzelfde financieel resultaat zouden verkrijgen. Dit werd uitdrukkelijk bevestigd door de omzendbrief van 29 april 1996 « betreffende de heffing ter bestrijding van leegstand en verkrotting van gebouwen en/of woningen ».

Artikel 19 van het decreet van 7 mei 2004, waartegen de verzoekende partijen reeds een beroep tot vernietiging hebben ingediend (zaak nr. 3475), en artikel 53 van het decreet van 24 december 2004 ontnemen de steden en gemeenten die opcentiemen heffen evenwel retroactief en zonder redelijke verantwoording de inkomsten die dat financiële resultaat waarborgen dat soortgelijk is met dat van de gemeentelijke leegstandsheffing.

A.3. Volgens de verzoekende partijen werd als motivering van die bepalingen aangevoerd dat het decreet van 22 december 1995 grote gebreken vertoonde, de informatieverstrekking ondermaats was en de burger de regelgeving als onrechtvaardig en hardvochtig beschouwde. Geen van die redenen zijn echter toerekenbaar aan de steden en de gemeenten; zij verklaren ook niet waarom een onderscheid wordt gemaakt tussen de steden en gemeenten die een eigen leegstandsheffing hebben, en die hun inkomsten behouden, en de steden en gemeenten die een beroep doen op het stelsel van de opcentiemen, die van hun inkomsten verstoken zijn. Later is gebleken dat er zich een probleem voordeed omdat de overgangsmaatregelen betrekking hadden op de jaren 2002 en 2003 en het wijzigende decreet pas in werking trad op 5 augustus 2004. Daarom werd in het bestreden decreet bepaald dat de overgangsmaatregelen eveneens gelden voor de aanslagen tot 4 augustus 2004. Die problemen zijn echter evenmin toerekenbaar aan de steden en gemeenten.

Het feit dat het niet de bedoeling zou zijn dat de gewestelijke heffing voor blijvende inkomsten zou zorgen, aangezien die heffing beoogt leegstand en verwaarlozing ongedaan te maken, verantwoordt hoe dan ook niet dat retroactief inkomsten worden afgeschaft die verworven waren voor de jaren 2002, 2003 en 2004 en die betrekking hebben op woningen en gebouwen die wel degelijk in de inventaris van leegstaande of verwaarloosde gebouwen waren opgenomen.

A.4. De verzoekende partijen voegen hieraan toe dat zij niet voor de jaren 2002, 2003 en 2004 zelf kunnen overgaan tot de inning van de gewestelijke heffing. Zij kunnen ook niet voor die jaren alsnog een eigen leegstandsheffing invoeren. Dit zou een schending inhouden van, enerzijds, het beginsel van de niet-retroactiviteit en, anderzijds, voor de heffingsjaren waarvoor de gewestelijke belasting reeds werd ingekohierd, van het beginsel *non bis in idem*. De opcentiemen gaan dus onherroepelijk verloren.

A.5. Daarenboven krijgen de betrokken steden en gemeenten ook niet de onkostenvergoeding waarop zij recht hebben.

Ter uitvoering van artikel 44 van het decreet van 22 december 1995, volgens hetwelk de Vlaamse Regering bepaalt welk percentage van de elk jaar geïnde heffingen aan de steden en de gemeenten wordt doorgestort als vergoeding voor de administratiekosten, hebben alle - op twee na - verzoekende partijen met het Vlaamse Gewest een overeenkomst gesloten inzake het beheer van de inventaris van leegstaande of verwaarloosde gebouwen. Die overeenkomsten golden eveneens voor de jaren 2002, 2003 en 2004. Door de bestreden bepaling komt het Vlaamse Gewest zijn deel van de overeenkomst, namelijk de vergoeding van de administratiekosten, met terugwerkende kracht niet na. De betrokken steden en gemeenten hebben nochtans hun verplichting tot het beheer van de inventaris nageleefd en hebben dus recht op de onkostenvergoeding. Bijgevolg is de bestreden bepaling niet alleen in strijd met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, maar tevens met het redelijkheids- en het evenredigheidsbeginsel, nu op eenzijdige wijze een buitensporige last wordt gelegd op de steden en gemeenten die opcentiemen heffen en die het beheer van de inventaris op zich hebben genomen.

Voor zover de gemeentelijke ontvanger werd gemachtigd om, namens het Vlaamse Gewest, de gewestelijke heffing en de gemeentelijke opcentiemen te innen met betrekking tot de gebouwen en/of woningen die op het grondgebied van de gemeente zijn gelegen, ontnemt de bestreden bepaling die ontvangers hun bevoegdheden en hun werk, terwijl de gemeenten die ontvangers verder moeten blijven vergoeden.

A.6. In hun memorie van antwoord voeren de verzoekende partijen aan dat - in tegenstelling tot wat de Vlaamse Regering beweert - het beginsel *non bis in idem* wel degelijk verhindert dat eenzelfde gemeente zowel een gemeentelijke leegstandsheffing als opcentiemen op de gewestelijke heffing oplegt. Dat zou onder meer blijken uit de omzendbrief van de Vlaamse Regering van 29 april 1996 « betreffende de heffing ter bestrijding van leegstand en verkrotting van gebouwen en/of woningen », waarbij de Vlaamse Regering de intrekking beval van eventuele gemeentelijke heffingen vooraleer de gemeenten konden toetreden tot het stelsel van de opcentiemen.

A.7. De verzoekende partijen ontkennen ook dat zij enkel middelen aanvoeren betreffende artikel 53 van het decreet van 24 december 2004, en dat hun belang tot de vernietiging van die bepaling zou zijn beperkt. Artikel 53 van het decreet van 24 december 2004 betreft de aanslagen gevestigd op basis van de artikelen 24 tot 44 van het decreet van 22 december 1995, die als niet bestaande worden beschouwd. Volgens de verzoekende partijen moeten bijgevolg ook de wijzigingen van die artikelen 24 tot 44 bij decreet van 24 december 2004 als een schending van het gelijkheidsbeginsel worden beschouwd.

Zij worden ook rechtstreeks en ongunstig geraakt door die wijzigingen. Zo dienen de eigenaars voortaan op de hoogte te worden gesteld van de inventarisatie via een registratieattest. Bovendien moeten de eigenaars van panden die reeds in het verleden waren geïnventariseerd, via dat attest opnieuw op de hoogte worden gesteld. Zij krijgen dus een nieuwe en meer recente inventarisatiedatum. Door de inventarisatieperiode opnieuw te laten starten van nul op 5 augustus 2004, waardoor de eerste aanslag in de leegstand ten vroegste zal kunnen worden gevestigd op 5 augustus 2007 en in de verwaarlozing op 5 augustus 2005, ontstaat een ongelijkheid in strijd met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet ten opzichte van de steden en gemeenten die een eigen leegstandsheffing hebben.

Standpunt van de Vlaamse Regering

A.8. Volgens de Vlaamse Regering voeren de verzoekende partijen uitsluitend een grief aan tegen de eerste paragraaf van het bij artikel 53 van het bestreden decreet gewijzigde artikel 44*bis* van het decreet van 22 december 1995. Voor het overige is hun beroep onontvankelijk bij gebrek aan middelen.

De verzoekende partijen hebben overigens geen belang bij de vernietiging van de andere bepalingen van het decreet van 24 december 2004, omdat die hen kennelijk niet rechtstreeks en ongunstig raken. De Vlaamse Regering wijst erop dat het bestreden decreet, in tegenstelling tot wat de verzoekende partijen in hun memorie van antwoord lijken aan te voeren, nergens voorziet in nieuwe inventarisatiedata; die data vloeien voort uit de toepassing van het ministerieel besluit van 24 december 2004 « bij het besluit van de Vlaamse Regering van 2 april 1996 betreffende de heffing ter bestrijding van leegstand en verkrotting van gebouwen en/of woningen houdende de modellen van registratieattesten en tot opheffing van het ministerieel besluit van 14 september 2004 bij het besluit van de Vlaamse Regering van 2 april 1996 betreffende de heffing ter bestrijding van leegstand en verkrotting van gebouwen en/of woningen houdende de modellen van registratieattesten ».

A.9. Wat de grond van de zaak betreft, zet de Vlaamse Regering uiteen dat het decreet van 22 december 1995, dat een heffing ter bestrijding van leegstand en verkrotting invoert, niet een financiële, maar een ontradende doelstelling heeft, daar de heffing leegstand en verkrotting moet tegengaan.

De decreetgever beoogde tevens het gemeentelijke en het gewestelijke leegstandsheffingsbeleid op elkaar af te stemmen door in artikel 37 van het decreet van 22 december 1995 te bepalen dat een gemeente opcentiemen kan heffen op de heffing van het Vlaamse Gewest. In tegenstelling tot wat de verzoekende partijen beweren, werd echter niet in een verbod voorzien op het cumuleren, door eenzelfde gemeente, van een eigen leegstandsheffing en opcentiemen op de gewestelijke heffing.

De gewestelijke leegstandsheffing veroorzaakte evenwel grote problemen, wat tot talrijke bezwaarschriften heeft geleid. Om dat te verhelpen, hervormt het decreet van 7 mei 2004 op diepgaande wijze de procedure voor de vaststelling van de leegstandsheffing. Die wijzigingen gelden slechts vanaf 5 augustus 2004. De problemen waren evenwel van die aard dat de decreetgever het nodig vond te voorzien in een radicale overgangsbepaling, zijnde artikel 19 van het decreet van 7 mei 2004, later gewijzigd bij artikel 53 van het bestreden decreet.

A.10. Volgens de Vlaamse Regering mist het door de verzoekende partijen aangevoerde middel elke grondslag, omdat artikel 44*bis*, § 1, van het decreet van 22 december 1995 geen ongelijke behandeling doorvoert. Alle steden en gemeenten die besloten hadden voor de jaren 2002, 2003 en 2004 opcentiemen te heffen op de gewestelijke leegstandsheffing, verliezen die opcentiemen en, voor zover zij instonden voor de inventaris, de op de betrokken aanslagen berekende onkostenvergoeding.

Dat er een verschil bestaat tussen gemeenten die een eigen leegstandsheffing of verkrottingbelasting hanteren en de gemeenten die opcentiemen heffen op de gewestelijke heffing, is niet het gevolg van het decreet van 22 december 1995, noch van de decreten van 7 mei 2004 en 24 december 2004, maar van de autonome beleidskeuze van de betrokken gemeenten. Overigens verhinderde, volgens de Vlaamse Regering, niets dat een gemeente een eigen leegstandsheffing combineerde met opcentiemen op de gewestelijke heffing. Daarentegen zou de Vlaamse Regering, in tegenstelling tot wat de verzoekende partijen aanvoeren, de gemeenten nooit hebben beloofd middels de opcentiemen een financieel resultaat te bezorgen dat soortgelijk is met dat van een eigen gemeentelijke leegstandsheffing.

Voor zover de verzoekende partijen een verschil in behandeling aanklagen tussen de vroegere en de nieuwe toestand, is dat verschil het noodzakelijke gevolg van elke wetswijziging, wat niet aan het gelijkheidsbeginsel kan worden getoetst.

A.11. Subsidiar voert de Vlaamse Regering aan dat, voor zover er sprake is van een ongelijke behandeling, die wel degelijk is verantwoord. Hierbij moet rekening worden gehouden met het doel van de leegstandsheffing. Die beoogt niet inkomsten voort te brengen voor de gemeenten, maar leegstand ongedaan te maken. Dat de bestreden bepaling financiële gevolgen heeft, zowel voor het Vlaamse Gewest als voor de gemeenten die beslist hebben opcentiemen te heffen op de gewestelijke heffing, is niet relevant voor een heffing die beoogt ontradend te werken.

A.12. Bovendien is het financiële nadeel minder groot dan op het eerste gezicht zou blijken, rekening houdend met het feit dat een grote meerderheid van de aanslagen met succes wordt betwist. De financiële gevolgen voor de gemeenten kunnen ook gemakkelijk worden gecompenseerd, hetzij door in de toekomst opcentiemen te blijven heffen, hetzij door over te schakelen naar een eigen gemeentelijke leegstandsheffing, die voortaan de gewestelijke heffing zal uitsluiten (artikel 25, derde lid, van het decreet van 22 december 1995, zoals vervangen bij het decreet van 7 mei 2004).

A.13. De Vlaamse Regering voert nog aan dat de gebreken van de gewestelijke leegstandsheffing - de gebrekkige inventarisatie, de ondermaatse informatieverstrekking, de onrechtvaardige en hardvochtige perceptie, de administratieve overlast - evenzeer golden voor de op die heffing verschuldigde opcentiemen. Met het verhelpen van de problemen van de gewestelijke heffing, wat onder meer de bestreden bepaling beoogde te doen door die heffingen kwijt te schelden, worden tegelijkertijd de problemen van de gemeentelijke opcentiemen opgelost.

De opheffing van de leegstandsheffing met terugwerkende kracht - wat bijzondere omstandigheden vereist - is, volgens de Vlaamse Regering, dan ook verantwoord door de vaststelling dat de onverminderde toepassing van die belasting niet bestaanbaar zou zijn met de goede werking van de openbare dienst.

- B -

B.1.1. Volgens de Vlaamse Regering voeren de verzoekende partijen, ofschoon hun beroep tot vernietiging gericht is tegen de artikelen 31 tot en met 53 van het Vlaamse decreet van 24 december 2004 « houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2005 », uitsluitend een grief aan tegen artikel 53, eerste en tweede lid, van dat decreet. Voor het overige zou hun beroep onontvankelijk zijn bij gebrek aan middelen.

B.1.2. Het Hof dient de omvang van het beroep tot vernietiging te bepalen op basis van de inhoud van het verzoekschrift en inzonderheid op basis van de uiteenzetting van de aangevoerde middelen.

Het Hof stelt vast dat het middel dat wordt uiteengezet in het verzoekschrift van de verzoekende partijen uitsluitend is gericht tegen artikel 53, eerste en tweede lid, van het decreet van 24 december 2004.

B.1.3. In zoverre de verzoekende partijen in hun memorie van antwoord het bestreden decreet verwijten te voorzien in een registratieattest en in nieuwe inventarisatiedata, voeren ze middelen aan die niet voorkwamen in hun beroep tot vernietiging.

Artikel 85, tweede lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof staat enkel toe dat nieuwe middelen worden aangevoerd door de instellingen en personen bedoeld in de artikelen 76, 77 en 78 van die wet.

De verzoekende partijen behoren niet tot die categorie van instellingen of personen.

De nieuwe middelen die de verzoekende partijen in hun memorie van antwoord aanvoeren, zijn derhalve niet ontvankelijk.

B.2. Bijgevolg beperkt het Hof zijn onderzoek tot de eerste twee leden van artikel 53 van het decreet van 24 december 2004.

B.3.1. Die bepalingen brengen wijzigingen aan in het decreet van 22 december 1995 « houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996 » en luiden als volgt :

« De eerste twee leden van artikel 44*bis* van hetzelfde decreet worden samengevoegd in een § 1.

In artikel 44*bis* van hetzelfde decreet wordt in beide leden de woorden ‘ 31 december 2003 ’ vervangen door de woorden ‘ 4 augustus 2004 ’ ».

B.3.2. Het bedoelde artikel 44*bis* is in het decreet van 22 december 1995 ingevoegd bij artikel 19 van het decreet van 7 mei 2004 « houdende wijziging van het decreet van 22 december 1995 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996 en van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode, wat betreft de bestrijding van de leegstand en verkrotting en onbewoonbaarheid van gebouwen en/of woningen ».

B.4. Bij zijn arrest nr. 180/2005 heeft het Hof dat artikel 19 van het decreet van 7 mei 2004 vernietigd.

Die bepaling luidde als volgt :

« Aan hetzelfde decreet [van 22 december 1995] wordt in hoofdstuk VIII, afdeling 2, een nieuwe onderafdeling 9 toegevoegd, die luidt als volgt :

‘ Onderafdeling 9. - Overgangsbepalingen

Artikel 44*bis*. Aanslagen gevestigd op basis van de artikelen 24 tot en met 44 van het decreet van 22 december 1995 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996 die betrekking hebben op de opnames in de inventaris vanaf 1 januari 2002 tot en met 31 december 2003, worden als niet bestaande beschouwd.

De aanslagen gevestigd op basis van de artikelen 24 tot en met 44 van het decreet van 22 december 1995 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996 die betrekking hebben op verjaardagen van eerdere opnames in de inventaris vanaf 1 januari 2002 tot en met 31 december 2003, worden als niet bestaande beschouwd. ’ ».

B.5. In zoverre de bestreden bepalingen voorzien in wijzigingen van het bij dat artikel 19 in het decreet van 22 december 1995 ingevoegde artikel 44*bis*, hebben ze ten gevolge van die vernietiging hun normatieve draagwijdte verloren, zodat het beroep zonder voorwerp is geworden.

Om die redenen,

het Hof

stelt vast dat het beroep zonder voorwerp is.

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 15 maart 2006.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts