

| |
|--|
| Rolnummer 4679 |
| Arrest nr. 4/2010 van 20 januari 2010 |

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag betreffende artikel 25 van het Vlaamse decreet van 22 december 1995 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996, zoals gewijzigd bij artikel 3 van het decreet van 7 mei 2004, gesteld door het Hof van Beroep te Gent.

Het Grondwettelijk Hof,

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

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij arrest van 24 maart 2009 in zake de stad Oostende tegen Ronny Dufort, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 6 april 2009, heeft het Hof van Beroep te Gent de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schenden de bepalingen van artikel 25 van het Vlaams decreet van 22 december 1995 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996 de bepalingen van artikel 170 van de Grondwet, omwille van het feit dat artikel 25 van het decreet van 22 december 1995 afbreuk doet aan de gemeentelijke fiscale autonomie, door te voorzien dat gemeenten slechts een eigen leegstandsheffing kunnen invoeren op voorwaarde dat zij minimaal de regeling van het decreet overnemen, terwijl overeenkomstig de bepalingen van artikel 170, § 4, van de Grondwet het uitsluitend aan de federale wetgever toekomt om ten aanzien van de gemeentebelastingen de uitzonderingen te bepalen waarvan de noodzakelijkheid blijkt zodat de gewesten ter zake geen enkele bevoegdheid hebben ? ».

Memories zijn ingediend door :

- het college van burgemeester en schepenen van de stad Oostende;
- Ronny Dufort, wonende te 8460 Oudenburg, Eernegemsestraat 58;
- de Vlaamse Regering.

De Vlaamse Regering heeft ook een memorie van antwoord ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 2 december 2009 :

- zijn verschenen :

. Mr. R. Feys, *loco* Mr. G. Baelde en Mr. N. D'Hont, advocaten bij de balie te Brugge, voor Ronny Dufort;

. Mr. C. Conradi, tevens *loco* Mr. P. Vergucht, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Vlaamse Regering;

- hebben de rechters-verslaggevers L. Lavrysen en J.-P. Snappe verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

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

II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil*

Ronny Dufort is eigenaar van een pand, gelegen in Oostende, dat voor de termijn van 13 september 2004 tot 22 februari 2005 in de inventaris van ongeschikt verklaarde woningen werd opgenomen.

In navolging van de ongeschiktverklaring werd door de stad Oostende een aanslag van 1 250 euro gevestigd met betrekking tot het dienstjaar 2005, die werd verzonden op 9 januari 2006. Tegen die aanslag werd door Ronny Dufort bezwaar ingediend, dat door het college van burgemeester en schepenen werd verworpen. Tegen die beslissing werd door Ronny Dufort verzet aangetekend bij de rechtbank van eerste aanleg.

Bij vonnis van 12 februari 2008 werd het verzet door de rechtbank toegekend. De eerste rechter is van oordeel dat het toepasselijk gemeentereglement strijdig is met het decreet van 22 december 1995 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996, waardoor op grond van artikel 159 van de Grondwet de gemeentelijke verordening niet kan worden toegepast.

Tegen dat vonnis werd door de stad Oostende beroep aangetekend. Bij tussenarrest van 24 maart 2009 werd door het Hof van Beroep de zienswijze van de eerste rechter betreffende de onwettigheid van het gemeentereglement bevestigd, maar tevens opgemerkt dat doordat artikel 25 van het decreet van 22 december 1995 zo wordt geïnterpreteerd, voormeld artikel de fiscale autonomie van de gemeenten inperkt, hetgeen ingevolge artikel 170, § 4, tweede lid, van de Grondwet, enkel toekomt aan de federale wetgever.

Dienvolgens stelt het Hof van Beroep bovenvermelde prejudiciële vraag.

III. *In rechte*

- A -

A.1. De stad Oostende meent dat artikel 25 van het decreet van 22 december 1995 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996 strijdig is met artikel 170 van de Grondwet, omdat voormelde bepaling aan de gemeenten de mogelijkheid verleent om een eigen leegstandsheffing in te voeren, zij het onder bepaalde voorwaarden, terwijl die inperking van de gemeentelijke fiscale autonomie enkel toekomt aan de federale wetgever.

De grondslag van de gemeentelijke fiscale autonomie ligt besloten in artikel 170, § 4, van de Grondwet, waardoor het uitsluitend aan de federale wetgever toekomt de grenzen van het materieel fiscaal recht van de provincies en de gemeenten vast te stellen. Het vaststellen van uitzonderingen ten aanzien van de gemeentebelastingen dient derhalve, volgens de stad Oostende, te worden beschouwd als een aan de federale wetgever voorbehouden aangelegenheid, hetgeen tevens wordt bevestigd door het Hof en door de afdeling wetgeving van de Raad van State.

Volgens de stad Oostende hebben de gewesten niet de bevoegdheid om rechtstreeks in te grijpen in de lokale fiscaliteit, zodat artikel 25, tweede lid, van het decreet van 22 december 1995 als ongrondwettig dient te worden beschouwd. Immers, overeenkomstig die bepaling zijn gemeenten onder zeer specifieke voorwaarden gemachtigd om naast de gewestelijke leegstandsheffing, een eigen leegstandsheffing in te voeren, wat tot gevolg heeft dat de bevoegdheid van de stad Oostende om leegstaande, onbewoonbare, verwaarloosde en ongeschikte gebouwen en woningen te belasten, wordt ingeperkt.

A.2. Ronny Dufort vraagt het Hof de prejudiciële vraag te herformuleren, omdat de verwijzende rechter verkeerdelijk ervan uitgaat dat artikel 25 van het decreet van 22 december 1995 bepaalt dat gemeenten slechts een eigen leegstandsheffing kunnen invoeren op voorwaarde dat zij minimaal de regeling van het decreet overnemen. Volgens hem echter bepaalt artikel 25 van voormeld decreet enkel dat gemeenten die aan welbepaalde criteria voldoen op aanvraag en onder bepaalde voorwaarden vrijgesteld kunnen worden van de gewestelijke heffing en gemachtigd kunnen worden om een eigen heffingsstelsel te hanteren dat minimaal de regeling van het decreet overneemt. Het in het geding zijnde artikel doet op geen enkele wijze afbreuk aan de gemeentelijke fiscale bevoegdheid.

De prejudiciële vraag zou als volgt geherformuleerd dienen te worden :

« Schenden de bepalingen van artikel 25 van het Vlaams decreet van 22 december 1995 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996 de bepalingen van artikel 170 van de Grondwet, omwille van het feit dat artikel 25 van het decreet van 22 december 1995, dat voorziet dat gemeenten die aan welbepaalde criteria voldoen, op aanvraag en onder welbepaalde voorwaarden vrijgesteld kunnen worden van de gewestelijke leegstandsheffing en gemachtigd kunnen worden om een eigen heffingsstelsel te hanteren, bepaalt dat in dat geval het eigen heffingsstelsel van de gemeente minimaal de regeling van het decreet overneemt, terwijl overeenkomstig de bepalingen van artikel 170, § 4, van de Grondwet het uitsluitend aan de federale wetgever toekomt om ten aanzien van de gemeentebelastingen de uitzonderingen te bepalen waarvan de noodzakelijkheid blijkt, zodat de gewesten ter zake geen enkele bevoegdheid hebben ? ».

A.3.1. De Vlaamse Regering merkt op dat de prejudiciële vraag, alsook het vonnis in eerste aanleg en het tussenarrest van de verwijzende rechter uitgaan van een verkeerde premisse, welke steunt op een verkeerde interpretatie en lezing van artikel 25, tweede lid, van het decreet van 22 december 1995, alsook op een gebrekkige kennis van de gewestelijke heffing zelf.

In het in het geding zijnde artikel wordt niet bepaald dat gemeenten slechts een eigen belastingheffing zouden kunnen invoeren op voorwaarde dat zij minimaal de regeling van het decreet overnemen. Indien de fiscale autonomie van de gemeenten ooit zou zijn beperkt, dan zou dit moeten zijn gebeurd bij decreet van 22 december 1995 door op dat moment te voorzien in de totale afschaffing van alle bestaande gemeentelijke heffingen, om die dan bij het wijzigingsdecreet van 7 mei 2004 slechts ten dele opnieuw toe te laten.

De Vlaamse Regering meent dat aan de bevoegdheid van de gemeenten om zelf een lokale belasting te heffen op leegstaande, verwaarloosde, ongeschikte en onbewoonbare gebouwen en woningen niet wordt geraakt door de Vlaamse decreetgever. Zoals uitdrukkelijk bevestigd in het arrest nr. 32/2008 hebben de gemeenten die eigen fiscale bevoegdheid steeds behouden. Vele gemeenten hebben die in de realiteit ook uitgeoefend, zodat er naast de gewestelijke heffing in die gemeenten steeds een eigen heffing is blijven bestaan, of alsnog een eigen heffing is ingevoerd. Derhalve behoeft de prejudiciële vraag geen antwoord.

A.3.2. Evenmin schendt, volgens de Vlaamse Regering, artikel 25, tweede lid, van het decreet van 22 december 1995 artikel 170, § 4, van de Grondwet. De bedoeling van artikel 25, tweede lid, is het voorzien in een bijkomende mogelijkheid, een louter keuzerecht, voor de gemeente om onder bepaalde voorwaarden een vrijstelling te kunnen verkrijgen van de gewestelijke heffing. Het middel daartoe bestaat erin dat de gemeente in kwestie voorafgaandelijk ervoor moet zorgen dat haar eigen lokale leegstandsheffing (hetzij door aanpassing van haar bestaande reglementering, dan wel door invoering van een nieuwe reglementering) minimaal de reglementering van het decreet overneemt, zodat door toekenning van een vrijstelling aan het beleid in die gewestelijke aangelegenheid op zich geen afbreuk wordt gedaan.

Met andere woorden, elke gemeente kan op eender welk moment perfect een eigen gemeentelijke leegstandsheffing handhaven, dan wel invoeren, aanpassen of afschaffen, waarbij niet aan die voorwaarde wordt voldaan. Die lokale leegstandsheffing zal in dat geval naast de behouden gewestelijke leegstandsheffing bestaan.

Derhalve dient, volgens de Vlaamse Regering, de prejudiciële vraag ontkennend te worden beantwoord.

- B -

B.1.1. Het decreet van 22 december 1995 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996 heeft een gewestelijke heffing op leegstaande en/of verwaarloosde gebouwen en leegstaande, verwaarloosde, ongeschikte en/of onbewoonbare woningen ingevoerd.

Artikel 25 van dat decreet bepaalde oorspronkelijk het volgende :

« Het Vlaams Gewest legt een heffing op met betrekking tot leegstaande en/of verwaarloosde gebouwen en leegstaande, verwaarloosde, ongeschikte en/of onbewoonbare woningen die opgenomen zijn in de inventaris, bedoeld in onderafdeling 3 van deze afdeling ».

B.1.2. Door artikel 3 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 » werd een tweede lid aan artikel 25 toegevoegd. Het tweede lid bepaalt :

« Gemeenten die voldoen aan drie van de criteria genoemd in artikel 193, § 1, eerste lid, van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, kunnen op aanvraag onder welbepaalde voorwaarden, vastgelegd door de Vlaamse regering, vrijgesteld worden van de gewestelijke heffing en een eigen heffingsstelsel hanteren. Dit heffingsstelsel neemt minimaal de regeling van dit decreet over en kan die verder aanvullen. De gemeente voert tevens een huisvestingsbeleid en een grond- en pandenbeleid, waarin het voorgestelde heffingsstelsel kadert. Om aan de voorwaarden te voldoen, mogen de gemeenten intergemeentelijke samenwerkingsverbanden aangaan. De Vlaamse regering kan, na ondertekening van een overeenkomst waarin nadere regelen worden vastgelegd, machtiging verlenen aan de gemeenten. Het Vlaamse Gewest kan een opstartsubsidie toekennen.

Voor de ongeschikt- en onbewoonbaarverklaring blijft hoofdstuk III van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode onverkort van toepassing ».

B.2.1. Vóór de invoering van een gewestelijke heffing bij het decreet van 22 december 1995 hadden een aantal steden en gemeenten reeds een eigen leegstandsheffing of krotbelasting gevestigd. In de parlementaire voorbereiding van het decreet van 22 december 1995 werd in verband met de verhouding tussen de gewestelijke leegstandsheffing en eventuele gemeentelijke heffingen het volgende verklaard :

« Op het gemeentelijk niveau bestaan er reeds sedert langere tijd reglementen ter bestrijding van de verkrotting en de leegstand. De voorliggende regeling heeft hiermee in de mate van het mogelijke rekening gehouden » (*Parl. St.*, Vlaamse Raad, 1995-1996, nr. 147/1, p. 17).

B.2.2. Aangaande het bij artikel 3 van het decreet van 7 mei 2004 ingevoerde tweede lid van artikel 25 werd gesteld dat

« gemeenten die korter op de bal willen spelen voortaan [de] mogelijkheid [krijgen] [om complementair aan de heffing een eigen beleid te voeren]. Op die manier zouden gemeenten of intergemeentelijke samenwerkingsverbanden terug zelf een eigen stelsel kunnen hanteren indien ze aan welbepaalde voorwaarden voldoen. Zo blijft de taks toch gebiedsdekkend » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2002-2003, nr. 1678/6, p. 7).

B.3. De prejudiciële vraag strekt ertoe van het Hof te vernemen of artikel 25, tweede lid, van het decreet van 22 december 1995 bestaanbaar is met artikel 170 van de Grondwet, in zoverre die bepaling wordt geïnterpreteerd in die zin dat de gemeenten slechts een eigen leegstandsheffing zouden kunnen invoeren op voorwaarde dat zij minimaal de reglementering van het decreet overnemen, waardoor de gemeentelijke fiscale autonomie zou worden beperkt, terwijl het overeenkomstig artikel 170, § 4, van de Grondwet uitsluitend aan de federale wetgever zou toekomen om ten aanzien van gemeentebelastingen uitzonderingen te bepalen.

B.4. Overeenkomstig artikel 170, § 4, tweede lid, van de Grondwet bepaalt de wet ten aanzien van de gemeentelijke belastingen de uitzonderingen waarvan de noodzakelijkheid blijkt. Het gaat derhalve om een door de Grondwet aan de federale wetgever voorbehouden aangelegenheid, zodat de gemeenschappen en de gewesten die aangelegenheid enkel kunnen regelen voor zover dat noodzakelijk is voor de uitoefening van hun bevoegdheid (artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen).

B.5.1. Uit de parlementaire voorbereiding van het decreet van 22 december 1995 blijkt dat de decreetgever van mening was dat hij niet bevoegd was om een door een gemeente vastgestelde belasting af te schaffen. Hieromtrent werd het volgende verklaard :

« Het Vlaamse Gewest raakt niet aan de autonome bevoegdheid van de gemeenten om zelf de leegstand en de verkrotting te belasten, maar biedt hen de mogelijkheid om zonder enige beperking opcentiemen te heffen op de gewestelijke heffing. Alhoewel het ontwerp dit niet uitdrukkelijk voorziet, is het toch duidelijk dat ze de opcentiemen niet kunnen combineren met de heffing krachtens een gemeentelijk reglement op de leegstand en de verkrotting, omdat dit in strijd zou zijn met de regel ‘ *non bis in idem* ’. De gemeenten moeten met andere woorden kiezen tussen opcentiemen op de gewestelijke heffing of het behoud van het gemeentelijk reglement.

[...]

Het Vlaamse Gewest is bevoegd om heffingen ter bestrijding van leegstand en verwaarlozing op te leggen op grond van artikel 6 § 1, I., 4°, 5° (aangelegenheden inzake stadsvernieuwing en de vernieuwing van de afgedankte bedrijfsruimten) en artikel 6 § 1, IV (aangelegenheden inzake huisvesting).

De decreetgever heeft met de voorgestelde regeling niet de bedoeling te interveniëren in de fiscaliteit van de provincies, de gemeenten, de agglomeraties of federaties van gemeenten en respecteert de bevoegdheidsregels ter zake. De gemeenten zijn immers niet verplicht zich aan te sluiten bij het gewestelijk stelsel. Ze krijgen de vrijheid om opcentiemen te vestigen op de heffing. De decreetgever stelt geen rechtsbepalingen vast die ertoe strekken belastingen, die door een ondergeschikt bestuur werden ingesteld, - geheel of ten dele - af te schaffen. De gemeenten behouden de autonome bevoegdheid te beslissen om aan te sluiten bij het gewestelijk stelsel, dan wel om de eigen reglementen op de leegstand en de verkrotting te behouden. Artikel 170 § 3 [lees : § 4] van de gecoördineerde grondwet wordt gerespecteerd » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 1995-1996, nr. 147/1, pp. 18-19).

B.5.2. In de omzendbrief BA 92/9 van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap van 29 april 1996 « betreffende de heffing ter bestrijding van leegstand en verkrotting van gebouwen en/of woningen » werd de verhouding tussen de gewestelijke en een eventuele gemeentelijke heffing als volgt toegelicht :

« Het Vlaamse Gewest raakt geenszins aan de autonome bevoegdheid van de gemeenten om zelf de leegstand en de verkrotting te belasten. De gemeenten blijven dus volledig vrij om hun eigen reglement te behouden.

Wel biedt het decreet de mogelijkheid opcentiemen te vestigen op de gewestheffing. Enkel in het geval dat hiervoor geopteerd wordt, dient het gemeentelijk reglement te worden opgeheven (toepassing van de regel ‘ *non bis in idem* ’ : een zelfde toestand of voorwerp mag door een zelfde overheid niet tweemaal belast worden in hoofde van dezelfde belastingplichtige).

Samengevat kunnen de volgende mogelijkheden zich voordoen :

- een gemeente zonder reglement vestigt geen opcentiemen : enkel een gewestheffing is verschuldigd;
- een gemeente zonder reglement vestigt wel opcentiemen : gewestheffing + opcentiemen;
- een gemeente zonder reglement voert een eigen reglement in : gewestheffing + gemeentehffing;
- een gemeente met reglement behoudt zijn reglement : gewestheffing + gemeentehffing;

- een gemeente met reglement trekt zijn reglement in : enkel gewestheffing;
- een gemeente met reglement schakelt over naar opcentiemen : gewestheffing + opcentiemen (+ intrekking reglement !) ».

B.6.1. In een eerder advies van 17 februari 1994 (*Parl. St.*, Vlaamse Raad, 1993-1994, nr. 591/1, pp. 58-60) formuleerde de afdeling wetgeving van de Raad van State een aantal bezwaren omtrent een voorontwerp van decreet dat de gemeentelijke leegstandsheffing verving door een gewestelijke heffing, waarop de gemeenten een aantal opcentiemen konden heffen, waardoor de decreetgever ervoor heeft geopteerd in het decreet van 22 december 1995 geen gebruik te maken van de bevoegdheid die artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 verleent.

B.6.2. Wanneer de decreetgever in artikel 25, tweede lid, van het decreet van 22 december 1995 de mogelijkheid invoert voor de gemeenten om vrijgesteld te worden van de gewestelijke heffing en een eigen heffingsstelsel te hanteren, betekent dit enkel dat aan de gemeenten het recht wordt toegekend om die vrijstelling te verkrijgen. Derhalve kan elke gemeente op eender welk ogenblik een eigen gemeentelijke leegstandsheffing handhaven, dan wel invoeren, aanpassen of afschaffen, maar wanneer niet aan de voorwaarden van het decreet is voldaan, blijft de gewestelijke leegstandsheffing bestaan naast de lokale leegstandsheffing.

B.6.3. De in artikel 25, tweede lid, van het decreet van 22 december 1995 bedoelde vrijstellingsmogelijkheid dient bijgevolg in grondwettige zin te worden begrepen; die interpretatie vindt overigens steun in de parlementaire voorbereiding alsook in de richtlijnen van het Vlaamse Gewest.

B.7. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 25 van het Vlaamse decreet van 22 december 1995 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996, zoals gewijzigd bij artikel 3 van het decreet van 7 mei 2004, schendt artikel 170, § 4, van de Grondwet niet.

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989, op de openbare terechtzitting van 20 januari 2010.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt