

Rolnummer 5246
Arrest nr. 111/2012 van 20 september 2012

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag betreffende het Vlaamse decreet van 22 december 1995 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996, gesteld door het Hof van Beroep te Brussel.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters M. Bossuyt en R. Henneuse, en de rechters E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Moerman, P. Nihoul en F. Daoût, 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 27 oktober 2011 in zake het Vlaamse Gewest tegen de nv van publiek recht « bpost », waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 15 november 2011, heeft het Hof van Beroep te Brussel de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt het decreet van 22 december 1995 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996 wat betreft de door De Post, naamloze vennootschap naar publiek recht krachtens het koninklijk besluit van 17 maart 2000, bekrachtigd bij artikel 24 van de wet van 3 juli 2000, verschuldigde leegstandsheffing voor het heffingsjaar 2001, de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten ? ».

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- de nv van publiek recht « bpost », met maatschappelijke zetel te 1000 Brussel, Muntcentrum;

- het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Regering;

- de Ministerraad.

Op de openbare terechtzitting van 17 juli 2012 :

- zijn verschenen :

- . Mr. V. Christiaens *loco* Mr. A. Hirsch en Mr. J.-M. Wolter, advocaten bij de balie te Brussel, voor de nv van publiek recht « bpost »;

- . Mr. T. Strubbe *loco* Mr. B. Staelens, advocaten bij de balie te Brugge, voor het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Regering;

- . Mr. E. Jacobowitz, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers E. De Groot en P. Nihoul 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 Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. De feiten en de rechtspleging in het bodemgeskil

De nv van publiek recht « De Post », thans « bpost », is eigenaar van een onroerend goed gelegen te Wervik. Op de gelijkvloerse verdieping van het gebouw is een postkantoor gevestigd. Op de eerste verdieping bevindt zich een appartement, dat door « De Post » wordt aangewend als huurpand. In de periode van 1 juli 1999 tot en met 30 november 2001 was het appartement niet bewoond.

Op 2 april 2003 wordt aan « De Post » een aanslagbiljet van leegstandsheffing ten bedrage van 1 880 euro verstuurd voor het heffingsjaar 2001. Na afwijzing van het tegen die heffing door « De Post » ingediende bezwaarschrift, dient « De Post » op 29 juli 2005 een verzoekschrift in bij de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel, ter betwisting van de bedoelde heffing en van de beslissing van de gemachtigde ambtenaar betreffende het bezwaarschrift. Op 13 februari 2008 oordeelt de Rechtbank dat « De Post » een belastingvrijstelling geniet op grond van artikel 15 van de wet van 6 juli 1971 houdende oprichting van De Post, en verklaart de vordering bijgevolg gegrond.

Op 26 mei 2008 tekent het Vlaamse Gewest hoger beroep aan tegen het voormelde vonnis bij het Hof van Beroep te Brussel. Het Hof van Beroep stelt vast dat het Grondwettelijk Hof, in zijn arrest nr. 113/2005 van 30 juni 2005, heeft geoordeeld dat artikel 15 van de voormelde wet van 6 juli 1971, in de interpretatie dat de erin bedoelde belastingvrijstelling ook geldt ten aanzien van de belastingen die de gemeenschappen en de gewesten invoeren, grondwettig is. Het Vlaamse Gewest voert evenwel aan dat de vrijstelling van de leegstandsheffing niet noodzakelijk is om « De Post » toe te laten haar taken van openbare dienstverlening uit te voeren. « De Post » is van oordeel dat het decreet van 22 december 1995 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996, dat de leegstandsheffing regelt, de bevoegdheidverdelende regels schendt, en meer bepaald artikel 170, § 2, tweede lid, van de Grondwet, wanneer dat decreet in die zin wordt geïnterpreteerd dat « De Post » de leegstandsheffing dient te betalen. Het Hof van Beroep acht het vervolgens nodig aan het Hof een prejudiciële vraag te stellen betreffende de aangevoerde schending van de bevoegdheidverdelende regels.

III. In rechte

- A -

A.1. De Ministerraad doet allereerst gelden dat artikel 15 van de wet van 6 juli 1971 houdende oprichting van De Post, naar luid waarvan « De Post » met de Staat wordt gelijkgesteld voor de toepassing van de belastingwetgeving, werd aangenomen op een ogenblik dat de gemeenschappen en de gewesten nog geen fiscale bevoegdheden hadden. Uit het arrest nr. 113/2005 van 30 juni 2005 van het Hof leidt hij af dat die bepaling ook kan worden aangevoerd tegen belastingen die worden ingevoerd door de gemeenschappen en de gewesten. Artikel 170, § 2, tweede lid, van de Grondwet laat volgens de Ministerraad immers toe dat de federale wetgever uitzonderingen bepaalt op de belastingbevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten, evenwel op voorwaarde dat de noodzakelijkheid ervan is aangetoond.

A.2. Volgens de Ministerraad vloeit de belastingvrijstelling in de onderhavige zaak voort uit het algemeen rechtsbeginsel dat goederen van het openbaar domein en van het privaat domein die worden gebruikt voor openbare doeleinden, vrijgesteld zijn van belastingen. Hij verwijst daarbij naar rechtspraak van het Hof van Cassatie. Hij is van oordeel dat de goederen van « De Post » behoren tot het openbaar domein en daarom vrijgesteld zijn van belastingen. Uit het arrest nr. 113/2005 leidt hij af dat aan « De Post » geen belastingen kunnen worden opgelegd voor de goederen die worden aangewend om in een degelijke infrastructuur te voorzien teneinde de toegang te verzekeren tot de door haar aangeboden diensten.

A.3. De Ministerraad besluit dat het in het geding zijnde decreet de bevoegdheidverdelende regels schendt, in zoverre « De Post » een leegstandsheffing verschuldigd is voor het jaar 2001.

A.4.1. « bpost » zet uiteen dat « De Post » werd omgevormd tot een naamloze vennootschap van publiek recht bij het koninklijk besluit van 17 maart 2000 « tot goedkeuring van de omzetting van De Post in een naamloze vennootschap van publiek recht en tot goedkeuring van haar statuten ». Zij oordeelt dat die omvorming niet tot gevolg heeft gehad dat zij niet langer aanspraak kan maken op de belastingvrijstelling waarin is voorzien in artikel 15 van de wet van 6 juli 1971. In artikel 1 van haar statuten, gevoegd als bijlage bij het voormelde

koninklijk besluit, staat immers dat de vennootschap wordt beheerst door de gecoördineerde wetten op de handelsvennootschappen voor zover niet ervan wordt afgeweken door de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven of door of krachtens enige andere bijzondere wet. « bpost » wijst erop dat de wet van 21 maart 1991 de belastingvrijstelling waarin is voorzien in artikel 15 van de wet van 6 juli 1971 inhoudelijk niet heeft gewijzigd.

A.4.2. « bpost » zet eveneens uiteen dat de wet van 21 maart 1991 het doel van « De Post » bepaalt, alsook met welke opdrachten van openbare dienstverlening zij wordt belast (artikelen 140 en 141). Zij beklemtoont dat, ondanks de omvorming naar een naamloze vennootschap van publiek recht, die opdrachten van openbare dienstverlening werden behouden. Zij verwijst naar de eerste twee met de Belgische Staat afgesloten beheerscontracten - de overige beheerscontracten zouden te dezen niet relevant zijn vermits ze dateren van na 2001 - en leidt eruit af dat « De Post » zich onderscheidt van andere ondernemingen doordat zij de verplichting heeft om de gehele bevolking op onbeperkte wijze toegang te verlenen tot de door haar aangeboden diensten. Zij wijst erop dat zij minstens één kantoor per gemeente moet behouden en dat de beheerscontracten andere verplichtingen bevatten op het vlak van de nabijheid van de kantoren voor de burger. De beheerscontracten laten volgens haar aldus niet toe het netwerk te reorganiseren op grond van louter budgettaire overwegingen, wat andere ondernemingen wel kunnen doen.

A.5.1. Ten gronde is « bpost » van oordeel dat het in het geding zijnde decreet, in de interpretatie dat « De Post » wordt onderworpen aan de erin geregelde leegstandsheffing, de bevoegdheidverdelende regels schendt. Zij meent dat artikel 15 van de wet van 6 juli 1971 dient te worden beschouwd als een wet in de zin van artikel 170, § 2, tweede lid, van de Grondwet.

A.5.2. « bpost » wijst erop dat de wet van 21 maart 1991 het voormelde artikel 15 van de wet van 6 juli 1971 inhoudelijk niet heeft gewijzigd en dat dat artikel door de federale wetgever werd bevestigd naar aanleiding van het aannemen van artikel 485 van de programmawet van 24 december 2002, waarmee de « De Post », met ingang van 1 januari 2005, werd onderworpen aan de belasting over de toegevoegde waarde, zij het enkel voor wat de activiteiten betreft die geen openbare dienstverlening uitmaken. Zij wijst ook erop dat artikel 15 van de wet van 6 juli 1971 bij artikel 153 van de programmawet van 27 december 2005 werd aangevuld met een bepaling naar luid waarvan de belastingvrijstelling vanaf het aanslagjaar 2007 niet geldt voor de vennootschapsbelasting. Zij leidt uit beide programmawetten, alsmede uit de parlementaire voorbereiding ervan, af dat de uitzonderingen betreffende de belasting over de toegevoegde waarde en betreffende de vennootschapsbelasting de regel bevestigen dat voor andere belastingen de vrijstelling behouden blijft. Zij meent dat de federale wetgever in 1991, 2002 en 2005 aldus heeft geoordeeld dat de noodzakelijkheid om de belastingvrijstelling te handhaven was aangetoond en dat die noodzakelijkheid verband houdt met het feit dat « De Post » is belast met de uitoefening van een openbare dienst, met het feit dat haar goederen worden aangewend voor de openbare dienstverlening en met het feit dat zij een specifiek statuut heeft dat verantwoordt dat zij aan bijzondere regels wordt onderworpen.

A.5.3. Net zoals de Ministerraad, doet « bpost » gelden dat artikel 15 van de wet van 6 juli 1971 een toepassing vormt van het algemeen rechtsbeginsel dat goederen van het openbaar domein en van het privaat domein die worden gebruikt voor openbare doeleinden, vrijgesteld zijn van belastingen.

A.5.4. « bpost » is van oordeel dat alle postgebouwen behoren tot het openbaar domein of tot het privaat domein en bestemd zijn voor een dienst van algemeen nut, omdat die gebouwen volledig of ten minste gedeeltelijk bestemd zijn voor taken van openbare dienstverlening, wat volgens haar wordt bevestigd door de artikelen 145 en 146 van de wet van 21 maart 1991. Zij wijst ook erop dat artikel 10, § 3, van die wet het voor de federale Staat mogelijk heeft gemaakt om, onder bepaalde voorwaarden, de eigendom van roerende en onroerende goederen, zoals postkantoren, waarvan de Staat eigenaar was en die op de datum van inwerkingtreding van het eerste beheerscontract bestemd waren voor de uitvoering van de taken van openbare dienstverlening, af te staan aan « De Post ». Zij meent dat daaruit eveneens blijkt dat die kantoren behoren tot het openbaar domein. Zij beklemtoont ten slotte dat het gebouw waarover het gaat in de zaak die hangende is voor de verwijzende rechter zowel rechtstreeks als onrechtstreeks wordt aangewend voor het uitvoeren van de openbare dienstverlening waarmee zij is belast. De rechtstreekse aanwending betreft de exploitatie van een postkantoor, de onrechtstreekse aanwending betreft de verhuur van een appartement. « bpost » verwijst daarbij naar artikel 140 van de wet van 21 maart 1991, naar luid waarvan haar doel onder meer het verrichten omvat van « alle activiteiten, van welke aard ook, bestemd om rechtstreeks of onrechtstreeks haar diensten te bevorderen of om het meest efficiënte gebruik van haar infrastructuur mogelijk te maken ». Zij verwijst eveneens naar artikel 5 van haar statuten, naar luid waarvan « De Post » alle handelingen kan stellen en verrichtingen kan doen die nodig of dienstig zijn tot verwezenlijking van haar doel.

A.5.5. « bpost » meent ten slotte dat de overwegingen van het Hof in het arrest nr. 113/2005 van 30 juni 2005 integraal gelden voor de onderhavige zaak.

A.6. Het Vlaamse Gewest, appelland voor de verwijzende rechter, en de Vlaamse Regering gaan ervan uit dat het Hof wordt gevraagd of het decreet van 22 december 1995 bestaanbaar is met de Grondwet, doordat het niet uitdrukkelijk voorziet in een belastingvrijstelling voor « De Post ».

A.7.1. Uit het arrest nr. 113/2005 van het Hof leiden het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Regering af dat de mogelijkheid waarin artikel 170, § 2, tweede lid, van de Grondwet voor de federale wetgever voorziet om uitzonderingen te bepalen op de fiscale bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten, beperkt is. De noodzaak van die uitzonderingen moet immers worden aangetoond en overeenkomstig de algemeen aanvaarde interpretatieregels moeten uitzonderingen restrictief worden geïnterpreteerd. Volgens het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Regering kan worden aangenomen, zoals het Hof heeft gedaan in het voormelde arrest, dat een belastingvrijstelling dient te gelden voor geldautomaten die in het kader van een openbare dienst worden aangeboden. Op dat vlak kan aldus volgens hen worden aanvaard dat is voldaan aan de noodzakelijkheidsvereiste die wordt gesteld in artikel 170, § 2, tweede lid, van de Grondwet. Zij menen dat uit het voormelde arrest echter niet kan worden afgeleid dat de belastingvrijstelling voor « De Post » in alle omstandigheden beantwoordt aan een noodzakelijkheid.

A.7.2. Het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Regering zijn van oordeel dat te dezen niet is voldaan aan de noodzakelijkheidsvereiste, vermits de in het geding zijnde heffing betrekking heeft op leegstaande panden en panden die worden aangewend voor een openbare dienst per definitie niet aan die heffing onderworpen kunnen zijn. *A fortiori* zou niet in te zien zijn waarom een belastingvrijstelling voor een pand dat wordt aangewend om te worden verhuurd op de private huurmarkt noodzakelijk zou zijn. Zij wijzen erop dat de voor de verwijzende rechter betwiste heffing betrekking heeft op een appartement dat door « De Post » nooit werd aangewend in het kader van haar opdrachten van openbare dienstverlening. Zij zijn van oordeel dat het appartement, vermits het wordt aangewend om te worden verhuurd, niet behoort tot het patrimonium dat is vereist om de verplichtingen van « De Post », zoals die voortvloeien uit met de federale Staat gesloten beheersovereenkomsten, na te komen. Het verhuren van woningen behoort immers niet tot de opdrachten van openbare dienstverlening van « De Post ». Zij wijzen erop dat de voor de verwijzende rechter betwiste heffing geen betrekking heeft op het gebouw van de « De Post » in zijn geheel, maar op het appartement dat als woning in de zin van het decreet van 22 december 1995 dient te worden beschouwd. Ze verwijzen daarbij naar de artikelen van het decreet die de begrippen « gebouw » en « woning » definiëren en naar een arrest van het Hof van Beroep te Brussel van 20 december 2007, waarin werd geoordeeld dat een deel van een gebouw als woning kan worden gekwalificeerd in de zin van het decreet.

A.7.3. Zij doen vervolgens gelden dat artikel 15 van de wet van 6 juli 1971 niet uitdrukkelijk voorziet in een belastingvrijstelling voor « De Post » en enkel bepaalt dat « De Post » wordt gelijkgesteld met de Staat voor de toepassing van de belastingwetten. Zij menen dat dit betekent dat « De Post » enkel een belastingvrijstelling kan genieten wanneer de Staat een belastingvrijstelling geniet. Vermits het in het geding zijnde decreet niet voorziet in een belastingvrijstelling voor de Staat, zou er evenmin een belastingvrijstelling voor « De Post » bestaan. Het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Regering leiden daaruit af dat de federale wetgever geen gebruik heeft gemaakt van zijn bevoegdheid verleend in artikel 170, § 2, tweede lid, van de Grondwet. Er bestaat dus volgens hen geen formele wet die de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest beperkt wat de leegstandsheffing ten aanzien van « De Post » betreft.

A.7.4. Het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Regering betwisten de stelling van de Ministerraad en van « bpost » dat de belastingvrijstelling voor domeingoederen een algemeen rechtsbeginsel is. Zij verwijzen naar rechtsleer die de door « bpost » en de Ministerraad aangehaalde rechtspraak van het Hof van Cassatie nuanceert. Volgens die rechtsleer dient het beginsel van de belastingvrijdom zo te worden geïnterpreteerd dat belastingen die zijn bestemd voor de financiering van de openbare dienst, onmogelijk op een goed van de Staat betrekking kunnen hebben dat wordt aangewend voor een openbare dienst. De keerzijde hiervan is dat de vrijstelling niet kan gelden voor goederen die een overheid ter beschikking stelt aan derden. Volgens diezelfde rechtsleer kan de belastingvrijstelling evenmin gelden wanneer het gaat om belastingen die niet in hoofdzaak zijn gericht op de financiering van de openbare dienst, maar die veeleer een instrument zijn voor de verwezenlijking van andere, niet-fiscale, beleidsdoelstellingen.

A.7.5. Indien het Hof niettemin van oordeel zou zijn dat het gaat om een algemeen rechtsbeginsel, menen het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Regering dat zulk een beginsel niet kan worden beschouwd als een wet in de zin van artikel 170, § 2, tweede lid, van de Grondwet. Zij menen dat een beperking van de fiscale bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten slechts kan gebeuren door middel van een wet in formele zin. Zij leiden dit impliciet af uit de parlementaire voorbereiding van dat grondwetsartikel, en uit de rechtspraak van het Hof betreffende het fiscaal wettigheidsbeginsel.

A.7.6. Indien het Hof niettemin van oordeel zou zijn dat een algemeen rechtsbeginsel kan worden beschouwd als een wet in de zin van artikel 170, § 2, tweede lid, van de Grondwet, dan nog dient, volgens het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Regering, te worden aangetoond dat de beperking van de fiscale bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten noodzakelijk is, wat te dezen niet het geval zou zijn. Er bestaat volgens hen immers geen noodzakelijkheid om een pand dat niet wordt aangewend voor een openbare dienst en dat leegstaat, vrij te stellen van de leegstandsheffing. Zij menen ook dat de Ministerraad en «bpost» het onderscheid tussen het openbaar en het privaat domein miskennen. Het is volgens hen duidelijk dat het te dezen niet kan gaan om domeingoederen, vermits leegstaande woningen noch zijn bestemd voor de uitoefening van een openbare dienst, noch voor het gebruik van allen. Zij menen dat het te dezen hoogstens om goederen van het privaat domein kan gaan, maar vermits zij niet worden gebruikt voor openbare doeleinden (ze staan immers leeg), zou het vermeende algemene rechtsbeginsel geen toepassing kunnen vinden.

A.7.7. Het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Regering beklemtonen dat de in het geding zijnde heffing in hoofdzaak niet-fiscale doeleinden nastreeft. De heffing beoogt volgens hen de verkrotting, de verwaarlozing en de leegstand van gebouwen tegen te gaan, alsook het wegwerken en voorkomen van de eraan verbonden maatschappelijke gevolgen, zoals stadsvlucht, kansarmoede, stadscriminaliteit en onveiligheidsgevoel door gebrek aan sociale controle. Zij menen dat het algemeen belang dat aldus met de heffing wordt nagestreefd, duidelijk primeert op het verlenen van een belastingvrijstelling aan «De Post». Zij doen eveneens gelden dat zulk een belastingvrijstelling manifest in strijd zou zijn met het gelijkheidsbeginsel, omdat er geen verantwoording bestaat voor het feit dat particulieren of vennootschappen die een appartement laten leegstaan, een heffing moeten betalen, terwijl «De Post» in gelijksoortige omstandigheden van die heffing zou zijn vrijgesteld. Zij merken daarbij op dat artikel 172 van de Grondwet bepaalt dat geen vrijstelling of vermindering van belasting kan worden ingevoerd dan door een wet. Vermits het in het geding zijnde decreet niet uitdrukkelijk voorziet in een vrijstelling voor «De Post», zou een dergelijke vrijstelling enkel kunnen voortvloeien uit een federale wet in de zin van artikel 170, § 2, tweede lid, van de Grondwet. Artikel 15 van de wet van 6 juli 1971, gelezen in samenhang met het door de Ministerraad en «De Post» aangehaalde algemeen rechtsbeginsel, zou evenwel niet kunnen fungeren als grondslag voor zulk een vrijstelling.

A.7.8. Het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Regering wijzen nog erop dat, wat de onroerende voorheffing betreft, slechts een vrijstelling geldt wanneer de onroerende goederen behoren tot het openbaar domein (en dus niet wanneer ze behoren tot het privaat domein), ze op zichzelf niets opbrengen en ze voor een openbare dienst of voor een dienst van algemeen nut worden gebruikt en dat aan die drie voorwaarden cumulatief dient te zijn voldaan. Zij wijzen ook erop dat het Hof in zijn arrest nr. 85/2002 van 8 mei 2002 heeft geoordeeld, weliswaar in een andere belastingmaterie en met betrekking tot andere rechtspersonen die taken van openbare dienstverlening vervullen (intercommunales), dat de federale wetgever niet bevoegd was om te voorzien in een vrijstelling van een door het Vlaamse Gewest ingevoerde belasting voor die rechtspersonen.

A.8.1. Uit het feit dat «De Post» bij koninklijk besluit van 17 maart 2000 werd omgevormd tot een naamloze vennootschap van publiek recht, leiden het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Regering af dat er geen reden is om haar anders te behandelen dan andere naamloze vennootschappen. Zij wijzen bovendien erop dat bij de wet van 13 december 2010 «tot wijziging van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven, van de wet van 17 januari 2003 met betrekking tot het statuut van de regulator van de Belgische post- en telecommunicatiesector en tot wijziging van de wet van 9 juli 2001 houdende vaststelling van bepaalde regels in verband met het juridisch kader voor elektronische handtekeningen en certificatie-diensten» de postmarkt werd geliberaliseerd, en dit met ingang van 1 januari 2011, om aldus concurrentie op die markt mogelijk te maken. Zij menen dat een belastingvoordeel voor «De Post» een niet te verantwoorden concurrentievoordeel oplevert in het kader van die geliberaliseerde markt.

A.8.2. Het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Regering menen ook dat een belastingvoordeel voor «De Post» in strijd zou zijn met het beginsel van het vrij verrichten van diensten, zoals het wordt gewaarborgd door de artikelen 49 en 56 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met de economische en monetaire unie, zoals gewaarborgd door artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en door artikel 9, § 1, derde lid, van de bijzondere wet van

16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten. Buitenlandse postdiensten die in België hun diensten willen aanbieden, dienen immers volgens die beginselen op dezelfde wijze te worden behandeld als « De Post ». Indien de Belgische Staat zou oordelen dat het behoud van de vrijstelling noodzakelijk is, dan zou die vrijstelling volgens hen voor alle postdiensten moeten gelden.

A.8.3. Het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Regering doen ten slotte gelden dat de Ministerraad en « bpost » geen afdoende verantwoording geven voor het feit dat « De Post » is onderworpen aan de belasting over de toegevoegde waarde en aan de vennootschapsbelasting, terwijl ze zou moeten worden vrijgesteld van de leegstandsheffing. Zij zijn van oordeel dat de vennootschapsbelasting, vermits ze slaat op de inkomsten van « De Post », precies de activiteiten van openbare dienstverlening treft, terwijl dat niet het geval is voor de leegstandsheffing.

A.9.1. De Ministerraad antwoordt dat de prejudiciële vraag, in tegenstelling tot wat het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Regering laten uitschijnen, betrekking heeft op de overeenstemming van het in het geding zijnde decreet met de bevoegdheidverdelende regels, en niet op de bestaanbaarheid ervan met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. De omstandigheid dat het decreet niet voorziet in een vrijstelling voor de Belgische Staat is volgens de Ministerraad niet relevant.

A.9.2. « bpost » doet gelden dat de argumentatie van het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Regering, inhoudende dat « De Post » geen belastingvrijstelling kan genieten omdat zulk een vrijstelling evenmin geldt voor de federale Staat, het algemeen rechtsbeginsel miskent dat goederen van het openbaar domein en van het privaat domein die worden gebruikt voor openbare doeleinden, worden vrijgesteld van belastingen. « bpost » antwoordt eveneens dat de federale wetgever met artikel 15 van de wet van 6 juli 1971 een algemeen gunstig fiscaal statuut voor « De Post » heeft gevestigd en dat het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Regering ten onrechte oordelen dat een analyse *in concreto* dient te gebeuren om na te gaan of de door de federale wetgever in het leven geroepen belastingvrijstelling kan worden verantwoord krachtens het noodzakelijkheids criterium.

A.9.3. « bpost » wijst ten slotte nog erop dat de Belgische Staat, na de omvorming van « De Post » tot een naamloze vennootschap van publiek recht, voor 100 pct. aandeelhouder is gebleven tot 2005, jaar waarin werd overgegaan tot een gedeeltelijke privatisering van « De Post ». Na die operatie is de Staat echter meerderheidsaandeelhouder gebleven. Wat de argumenten betreft die door het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Regering worden afgeleid uit de liberalisering van de postmarkt op 1 januari 2011, is « bpost » van oordeel dat die niet relevant zijn, vermits de onderhavige procedure betrekking heeft op het heffingsjaar 2001. Verschillen in behandeling tussen « De Post » en andere vennootschappen kunnen volgens haar bovendien redelijkerwijze worden verantwoord door de openbare dienst waarmee « De Post » is belast.

- B -

B.1. Het Hof wordt gevraagd of het Vlaamse decreet van 22 december 1995 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996 in overeenstemming is met de bevoegdheidverdelende regels, in zoverre de naamloze vennootschap van publiek recht « De Post » voor het heffingsjaar 2001 een gewestelijke heffing voor de leegstand van een onroerend goed, de zogeheten leegstandsheffing, verschuldigd is.

B.2.1. De zaak die hangende is voor het verwijzende rechtscollege heeft betrekking op een gewestelijke heffing die wegens leegstand van een « woning », in de zin van het in het geding zijnde decreet, verschuldigd zou zijn voor het heffingsjaar 2001. Het Hof beperkt zijn onderzoek van de prejudiciële vraag tot dat jaar en die situatie.

B.2.2. De in het geding zijnde heffing wordt voor het heffingsjaar 2001 geregeld in de artikelen 24 tot 44 van het decreet van 22 december 1995, in de versie ervan die gold vóór de wijzigingen doorgevoerd bij 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.3.1. Artikel 25 van het decreet van 22 december 1995, in de versie ervan zoals van toepassing in de onderhavige zaak, bepaalt :

« 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.3.2. Een woning wordt in artikel 24, 6^o, van het decreet van 22 december 1995 gedefinieerd als « elk onroerend goed of deel ervan dat hoofdzakelijk bestemd is voor de huisvesting van een gezin of alleenstaande ».

Volgens artikel 30, § 2, eerste lid, van het decreet wordt een woning in beginsel beschouwd als leegstaand wanneer ze gedurende ten minste 12 opeenvolgende maanden niet effectief wordt gebruikt in overeenstemming met de woonfunctie.

Zulk een leegstand geeft aanleiding tot de in het geding zijnde heffing. De heffingsplichtigen zijn de houders van een zakelijk recht (volle eigendom, vruchtgebruik, recht van opstal of van erfpacht) op de betrokken woning (artikel 27 van het decreet).

B.4.1. 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.*, pp. 15-16).

Uit de parlementaire voorbereiding blijkt nog dat de in het geding zijnde heffing « 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.4.2. Met de leegstandsheffing streeft de decreetgever een drievoudige doelstelling na : de heffing heeft allereerst een ontradend effect, ten tweede werkt ze bestraffend ten aanzien van degenen die door leegstand en verwaarlozing bijdragen tot de verloedering van de leef- en omgevingskwaliteit en ten derde dient ze als financieringsbron voor initiatieven die de leef- en omgevingskwaliteit verbeteren (*Parl. St.*, Vlaamse Raad, 1995-1996, nr. 147/1, p. 16; *Parl. St.*, Vlaamse Raad, 1993-1994, nr. 591/1, pp. 3-47).

Vermits de heffing niet dient te worden betaald wanneer de houders van een zakelijk recht op een woning zich gedragen naar het door het Vlaamse Gewest gevoerde beleid, meer bepaald door ervoor te zorgen dat een woning niet komt leeg te staan, streeft de decreetgever met die heffing slechts in ondergeschikte orde het verwerven van financiële middelen na. De heffing beoogt in de eerste plaats het gedrag van de houders van een zakelijk recht op een woning te beïnvloeden, en dit in het kader van het vooropgestelde beleid inzake de verbetering van de leef- en omgevingskwaliteit.

B.5. Door het leegstaan van woningen te onderwerpen aan een gewestelijke heffing met het oog op het voeren van een beleid betreffende de verbetering van de leef- en omgevingskwaliteit, heeft de decreetgever een maatregel genomen die in beginsel past binnen de in artikel 6, § 1, IV, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen aan de gewesten verleende bevoegdheid betreffende « de huisvesting en de politie van woongelegenheden die gevaar opleveren voor de openbare reinheid en gezondheid ». Die

maatregel leidt in beginsel evenmin ertoe dat andere overheden het buitenmate moeilijk krijgen om het beleid dat hun is toevertrouwd, doelmatig te voeren.

Zoals het Hof reeds heeft geoordeeld met zijn arrest nr. 75/2006, kan, « rekening houdend met de verplichting die op grond van artikel 23, derde lid, 3°, van de Grondwet voor de wetgevers, meer bepaald voor de gewestwetgevers, geldt om het recht op een behoorlijke huisvesting te waarborgen, en met de gewestelijke bevoegdheden ter zake die voortvloeien uit artikel 134 van de Grondwet en artikel 6, § 1, IV, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, [...] een gewestelijke heffing op leegstaande woningen in beginsel als een redelijk verantwoorde maatregel worden beschouwd » (B.5).

B.6. Te dezen dient het Hof evenwel te onderzoeken of de in het geding zijnde heffing in overeenstemming is met de bevoegdheidverdelende regels, in zoverre « De Post » eraan is onderworpen.

B.7.1. Het in het geding zijnde decreet voorziet niet uitdrukkelijk erin dat « De Post » wordt vrijgesteld van de erin geregelde heffing.

B.7.2. Zowel de Ministerraad als « bpost » voeren evenwel aan dat de vrijstelling van de « De Post » voortvloeit uit artikel 15 van de wet van 6 juli 1971 houdende oprichting van De Post.

B.8.1. In zijn oorspronkelijke versie bepaalde artikel 15 van de wet van 6 juli 1971 houdende oprichting van de Regie der Posterijen :

« De Regie wordt met de Staat gelijkgesteld voor de toepassing van de wetten betreffende de taksen, rechten, retributies en belastingen ten bate van de Staat, de provinciën en de gemeenten ».

B.8.2. Artikel 130 van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven bepaalt :

« De woorden ‘ Regie der posterijen ’, ‘ Bestuur der posterijen ’ en ‘ Bestuur der postchecks ’ in al de artikelen van de wet van 6 juli 1971 houdende oprichting van de Regie der posterijen, de wet van 26 december 1956 op de Postdienst en de wet van 2 mei 1956 op de Postcheck, worden vervangen door de woorden ‘ DE POST ’.

De woorden ‘ Regie der Posterijen ’, ‘ Bestuur der Posterijen ’, ‘ Bestuur der Postchecks ’ en ‘ Regie ’, wanneer de Regie der Posterijen bedoeld wordt, worden vervangen door de woorden ‘ DE POST ’ in alle wetten en reglementen ».

Die wet heeft artikel 15 van de voormelde wet van 6 juli 1971 niet opgeheven.

B.9. Om de door het verwijzende rechtscollege gestelde prejudiciële vraag te kunnen beantwoorden, dient vooraf te worden onderzocht of artikel 15 van de wet van 6 juli 1971, in de interpretatie dat het « De Post » vrijstelt van de door het Vlaamse Gewest ingevoerde leegstandsheffing, op zich in overeenstemming is met de bevoegdheidsverdelende regels.

Vermits de zaak die hangende is voor het verwijzende rechtscollege betrekking heeft op een heffing die voor het heffingsjaar 2001 verschuldigd zou zijn, onderzoekt het Hof het voormelde artikel 15 in de versie ervan zoals van toepassing vóór de wijzigingen erin aangebracht bij de programmawetten van 24 december 2002 en 27 december 2005 en bij de wet van 1 april 2007.

B.10. Artikel 170, § 2, van de Grondwet bepaalt :

« Geen belasting ten behoeve van de gemeenschap of het gewest kan worden ingevoerd dan door een decreet of een in artikel 134 bedoelde regel.

De wet bepaalt ten aanzien van de in het eerste lid bedoelde belastingen, de uitzonderingen waarvan de noodzakelijkheid blijkt ».

Krachtens die bepaling beschikken de gemeenschappen en de gewesten over een eigen fiscale bevoegdheid, behoudens wanneer de wet uitzonderingen heeft bepaald of nadien bepaalt waarvan de noodzakelijkheid wordt aangetoond.

B.11. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat artikel 170, § 2, van de Grondwet moet worden beschouwd als « een soort verdedigingsmechanisme [van de Staat] [...] t.o.v. de verschillende andere bestuurslagen, om een eigen fiscale materie te behouden » (*Parl. St.*, Kamer, B.Z. 1979, 10, nr. 8/4°, p. 4). Amendementen waarbij een lijst van belastbare materies voor de gemeenschappen en de gewesten werd voorgesteld, werden verworpen (*Hand.*, Kamer, 1979-1980, zitting van 22 juli 1980, pp. 2705-2713). Verschillende malen werd

beklemtoond dat artikel 170, § 2, tweede lid, van de Grondwet moest worden beschouwd als een « regulerend mechanisme » :

« Het is een noodzakelijk instrument. De wet moet dat regulerend mechanisme zijn en moet kunnen zeggen welke belastbare materie wordt voorbehouden aan de Staat. Indien men dat niet zou doen komt men in een chaos en in alle mogelijke verwickelingen terecht, die niets meer te maken hebben met een goed georganiseerde federale Staat of een goed georganiseerde Staat » (*Hand.*, Kamer, 1979-1980, zitting van 22 juli 1980, p. 2707; zie ook *Hand.*, Senaat, 1979-1980, zitting van 28 juli 1980, pp. 2650-2651).

Met artikel 170, § 2, tweede lid, van de Grondwet heeft de Grondwetgever derhalve de voorrang van de fiscale wet op het fiscale decreet willen vestigen en uitzonderingen op de belastingbevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten verwoord in het eerste lid van artikel 170, § 2, mogelijk willen maken. De federale wetgever kan bijgevolg niet alleen bepaalde belastingmateries onttrekken aan de eigen fiscaliteit van de gemeenschappen en de gewesten maar kan tevens bepalen dat die fiscaliteit niet geldt ten aanzien van bepaalde categorieën van belastingplichtigen. Bovendien kan de wetgever zowel de vestiging van een gewestelijke belasting *a priori* verbieden, als uitzonderingen bepalen op reeds gevestigde gewestelijke belastingen.

B.12. Luidens de Grondwet is de uitoefening van die bevoegdheid van de federale wetgever evenwel verbonden aan de voorwaarde dat van « noodzakelijkheid » blijk moet worden gegeven.

Weliswaar is een amendement waarbij de wet, bepaald in artikel 170, § 2, tweede lid, van de Grondwet, een wet met een bijzondere meerderheid zou zijn, verworpen (*Parl. St.*, Kamer, B.Z. 1979, 10, nr. 8/2^o, p. 1; *Hand.*, Kamer, 1979-1980, zitting van 22 juli 1980, p. 2706), toch werd in de parlementaire voorbereiding beklemtoond dat « de wet, die in artikel 110, § 2, 2e lid, bedoeld wordt, [...] een organieke wet [is] en het [...] niet gemakkelijk [zal] zijn voor de wetgever om gemeenschappen en gewesten beperkingen op te leggen » (*Parl. St.*, Kamer, B.Z. 1979, 10, nr. 8/4^o, p. 4).

Bij de parlementaire bespreking van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten verklaarde de minister dat « op grond van het tweede lid van artikel 110, § 2, van de Grondwet [...] evenwel aan de nationale wetgever de mogelijkheid [wordt] geboden om op deze algemene en volledige

belastingbevoegdheid van de Gemeenschappen en de Gewesten uitzonderingen te maken ». Hij voegde eraan toe : « Die mogelijkheid is voor de nationale wetgever evenwel beperkt : hij moet de noodzaak van de uitzonderingen kunnen aantonen. Bovendien zij hierbij beklemtoond dat volgens de algemeen aanvaarde interpretatieregels uitzonderingen restrictief moeten worden geïnterpreteerd » (*Parl. St.*, Kamer, 1988-1989, nr. 635/17, p. 175).

Daaruit volgt dat de op die grondwettelijke grondslag aangenomen federale wet restrictief moet worden geïnterpreteerd, aangezien zij de fiscale autonomie van de gewesten beperkt.

B.13.1. Artikel 15 van de voormelde wet van 6 juli 1971 strekte ertoe de Regie der Posterijen vrij te stellen van de belastingen waaraan de Staat niet is onderworpen.

B.13.2. Bij de aanneming van de wet van 21 maart 1991, heeft de federale wetgever zich ervan onthouden artikel 15 van de wet van 6 juli 1971 op te heffen, en heeft hij bovendien in verband met een vergelijkbaar overheidsbedrijf - Belgacom - waarvan de situatie door dezelfde wet werd geregeld, geoordeeld dat de belastingvrijstelling verantwoord was door de aan het bedrijf opgelegde opdrachten van openbare dienst (*Parl. St.*, Kamer, 1989-1990, nr. 1287/10, pp. 104 en 197). Hij heeft aldus gebruik gemaakt van de bevoegdheid die hem wordt verleend in artikel 170, § 2, tweede lid, van de Grondwet om te vermijden dat het gunstige statuut dat hij aan de Regie der Posterijen had toegekend op de helling zou worden gezet door belastingen die aan andere belastingheffende overheden verschuldigd zijn.

B.13.3. De federale wetgever vermocht in 1991 in beginsel te oordelen dat, zoals in 1971, de noodzakelijkheid om die vrijstelling te handhaven was aangetoond, aangezien De Post een openbare dienst vormt waarvan de goederen bestemd zijn voor dienstverlening aan de bevolking en haar verschillend statuut verantwoordt dat ze aan bijzondere regels wordt onderworpen : ofschoon sommige van haar activiteiten soortgelijk zijn met die van andere operatoren, blijft het feit dat zij, overeenkomstig de wet van 21 maart 1991 en de beheerscontracten die krachtens die wet zijn afgesloten, gehouden is tot een aantal verplichtingen die niet op die andere operatoren wegen, maar gebaseerd zijn op de veronderstelling dat een goed uitgebouwde infrastructuur voorhanden is, die zich uitstrekt over alle delen van het grondgebied en bestemd is om iedereen de toegang te bieden tot de aangeboden diensten.

De omvorming van « De Post » tot een naamloze vennootschap van publiek recht bij koninklijk besluit van 17 maart 2000 doet daar geen afbreuk aan, vermits ze de aan « De Post » opgedragen taken van openbare dienstverlening niet wezenlijk heeft gewijzigd.

B.13.4. De vrijstelling, voor « De Post », van de gewestelijke belastingen die haar zouden treffen in de uitoefening van haar opdrachten van openbare dienst kan bijgevolg worden geacht te beantwoorden aan een noodzakelijkheid zoals bedoeld in artikel 170, § 2, tweede lid, van de Grondwet.

B.14. Het Hof dient evenwel te onderzoeken of dat ook het geval is voor de in het geding zijnde leegstandsheffing.

B.15.1. Zoals reeds is vastgesteld in B.4.2, is de leegstandsheffing niet in de eerste plaats gericht op het verwerven van financiële middelen, nu ze allereerst beoogt het gedrag van de houders van een zakelijk recht op een woning te beïnvloeden. Het is inherent aan die heffing dat ze niet dient te worden betaald wanneer de betrokkene zich gedraagt naar het beleid dat de overheid ermee beoogt te voeren.

B.15.2. Vermits « De Post » de leegstandsheffing slechts dient te betalen wanneer zij zich niet gedraagt naar het door het Vlaamse Gewest gevoerde beleid, en vermits de doelstellingen die het Vlaamse Gewest nastreeft met die heffing, « De Post » niet wezenlijk hinderen bij het vervullen van de haar bij de wet en de beheerscontracten opgedragen taken van openbare dienstverlening - een leegstaande woning wordt immers per definitie niet aangewend voor de openbare dienstverlening - is de noodzakelijkheid van de vrijstelling van de in het geding zijnde heffing voor « De Post » te dezen niet aangetoond.

B.16. Vermits, zoals blijkt uit de in B.12 aangehaalde parlementaire voorbereiding, de uitzonderingen waarin de federale wetgever voorziet op de belastingbevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten, restrictief dienen te worden geïnterpreteerd, dient artikel 15 van de wet van 6 juli 1971 in die zin te worden geïnterpreteerd dat de ermee beoogde vrijstelling niet geldt ten aanzien van de gewestelijke heffing voor de leegstand van een woning, aangezien die heffing geen voorwerp betreft dat valt onder de uitoefening, door « De Post », van haar opdrachten van openbare dienst.

B.17. Daaruit vloeit voort dat het decreet van 22 december 1995 de bevoegdheidverdelende regels niet schendt, in zoverre de naamloze vennootschap van publiek recht « De Post » voor het heffingsjaar 2001 een gewestelijke leegstandsheffing verschuldigd is.

B.18. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

De artikelen 24 tot 44 van het Vlaamse decreet van 22 december 1995 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996, in de versie ervan die gold vóór de wijzigingen doorgevoerd bij 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 », schenden de bevoegdheidsverdelende regels niet, in zoverre de naamloze vennootschap van publiek recht « De Post » voor het heffingsjaar 2001 een gewestelijke leegstandsheffing verschuldigd is.

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op de openbare terechtzitting van 20 september 2012.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt