

|   |
|---|
| Rolnummer 5824                              |
| Arrest nr. 183/2014<br>van 10 december 2014 |

## A R R E S T

---

*In zake* : het beroep tot vernietiging van artikel 2, 2°, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 5 juli 2013 tot wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 19 april 1995 houdende maatregelen ter bestrijding en voorkoming van leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten (vervanging van artikel 2, 9°, van het decreet van 19 april 1995 – begrip « eigenaar »), ingesteld door het Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters A. Alen en J. Spreutels, en de rechters E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Moerman, F. Daoût en T. Giet, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter A. Alen,

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\*   \*   \*

## I. *Onderwerp van het beroep en rechtspleging*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 29 januari 2014 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 30 januari 2014, heeft het Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. C. Lesaffer, advocaat bij de balie te Antwerpen, beroep tot vernietiging ingesteld van artikel 2, 2°, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 5 juli 2013 tot wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 19 april 1995 houdende maatregelen ter bestrijding en voorkoming van leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten (vervanging van artikel 2, 9°, van het decreet van 19 april 1995 – begrip « eigenaar »), bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 29 juli 2013.

De Vlaamse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. M. Storme, advocaat bij de balie te Gent, heeft een memorie ingediend, de verzoekende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de Vlaamse Regering heeft ook een memorie van wederantwoord ingediend.

Bij beschikking van 17 september 2014 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers E. De Groot en J.-P. Moerman te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 8 oktober 2014 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 8 oktober 2014 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. *In rechte*

- A -

### *Ten aanzien van de ontvankelijkheid*

A.1.1. De verzoekende partij, het Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen, is van oordeel dat zij, als havenbeheerder die de gronden waarvan zij eigenaar is in domeinconcessie geeft aan bedrijven, belang heeft bij het door haar ingediende beroep.

Zij zet uiteen dat havens en hun aanhorigheden, krachtens artikel 538 van het Burgerlijk Wetboek, het statuut hebben van openbaar domeingoed, wat met zich meebrengt dat zij op de havengronden enkel precaire rechten kan verlenen aan derden in de vorm van vergunningen of domeinconcessies. Zij doet gelden dat een domeinconcessie een contract is waarbij de overheid aan een persoon tijdelijk en op een wijze die het recht van anderen uitsluit, de toelating verleent privaatief gebruik te maken van een deel van het openbaar domein. Zij vervolgt dat bij een domeinconcessie de (naakte) eigendom van de gronden niet kan worden overgedragen aan de concessiehouders, en dat de concessiegever gedurende de domeinconcessie in beginsel geen eigenaar is van de opstallen die de concessiehouder zelf bouwt of van een vorige concessiehouder overneemt.

Zij wijst erop dat het Vlaamse Gewest, bij leegstand of verwaarlozing van bedrijfsgebouwen die zich bevinden op gronden die in domeinconcessie werden gegeven, het Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen in het verleden heeft belast in het kader van de leegstandsheffing.

A.1.2. De verzoekende partij doet gelden dat de bestreden bepaling, waarin wordt vastgelegd wat onder « eigenaar » in de zin van het decreet van 19 april 1995 houdende maatregelen ter bestrijding en voorkoming van leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten dient te worden begrepen, op twee manieren kan worden geïnterpreteerd. In een eerste interpretatie is de volle eigenaar van een bedrijfsgebouw niet de eigenaar in de zin van het voormelde decreet wanneer de naakte grondeigenaar de volle eigenaar van het bedrijfsgebouw een domeinconcessie heeft verleend, en is de concessiegever bijgevolg belastingplichtig. In een tweede interpretatie is de volle eigenaar van een bedrijfsgebouw wel de eigenaar in de zin van dat decreet en wordt enkel hij als belastingplichtige beschouwd. De verzoekende partij meent dat de eerste interpretatie, in tegenstelling tot de tweede, ongrondwettig is en is dan ook van oordeel dat zij belang heeft bij de vernietiging van de bestreden bepaling in die interpretatie.

A.1.3. Het door de verzoekende partij aangevoerde belang wordt door de Vlaamse Regering niet betwist.

#### *Ten gronde*

A.2.1. Het enige middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

De verzoekende partij meent dat de bestreden bepaling, in de interpretatie dat de volle eigenaar van een bedrijfsgebouw niet als de eigenaar dient te worden beschouwd in de zin van het decreet van 19 april 1995 wanneer de naakte grondeigenaar aan de eigenaar van het bedrijfsgebouw een domeinconcessie heeft verleend, een niet-verantwoord verschil in behandeling in het leven roept tussen concessiegevers en andere naakte grondeigenaars, doordat de eersten belastingplichtig zijn en de tweeden niet. Bovendien meent zij dat die bepaling in die interpretatie een niet-verantwoord verschil in behandeling in het leven roept tussen, enerzijds, de volle eigenaars, de vruchtgebruikers, de erfpachters en de opstalhouders van bedrijfsgebouwen en, anderzijds, de concessiehouders die eigenaar zijn van een bedrijfsgebouw, omdat de eersten belastingplichtig zijn en de laatsten niet.

A.2.2. In het kader van het aangevoerde middel doet de verzoekende partij evenwel ook gelden dat de bestreden bepaling naar haar oordeel grondwettig is, indien ze wordt geïnterpreteerd in die zin dat bij een domeinconcessie uitsluitend de volle eigenaar van het bedrijfsgebouw als belastingplichtige wordt beschouwd.

A.3.1. Uit de parlementaire voorbereiding leidt de verzoekende partij af dat de decreetgever een einde heeft willen stellen aan de rechtsonzekerheid die voortvloeide uit interpretatieproblemen bij de aanwijzing van de belastingplichtige wanneer de persoon die zakelijke rechten heeft op een gebouw niet dezelfde is als de persoon die eigenaar is van de grond waarop dat gebouw staat. Zij zet uiteen dat de Vlaamse administratie beiden beschouwde als belastingplichtigen en dat die administratieve praktijk aanleiding heeft gegeven tot verschillende gerechtelijke procedures die evenwel niet tot een eenduidige en vaststaande rechtspraak hebben geleid.

A.3.2. De verzoekende partij is van oordeel dat de decreetgever, uitgaande van het gegeven dat de eigenaar van het gebouw verantwoordelijk is voor de leegstand of de verwaarlozing ervan, het aangewezen heeft geacht om de volle eigenaar van het bedrijfsgebouw, de vruchtgebruiker, de opstalhouder en de erfpachter als belastingplichtigen aan te wijzen. Uit de parlementaire voorbereiding leidt zij af dat de decreetgever het daarentegen niet aangewezen heeft geacht om de concessiehouder als belastingplichtige te beschouwen en dit vanwege het precare karakter van zijn rechten.

A.4.1. De verzoekende partij is van oordeel dat het in het geding zijnde verschil in behandeling niet pertinent is ten aanzien van het door de decreetgever nagestreefde doel om diegene die verantwoordelijk is voor de leegstand of de verwaarlozing als belastingplichtige te beschouwen. Zij zet uiteen dat een domeinconcessie onder meer wordt gekenmerkt door het feit dat de concessiegever eenzijdig tot beëindiging van de concessieovereenkomst kan overgaan, telkens wanneer het algemeen belang zulks vereist of verantwoordt. Zij meent evenwel dat het precare karakter van de domeinconcessie geen dienstig argument vormt voor de aanwijzing van de concessieverlener als belastingplichtige, omdat de concessieverlener gedurende de domeinconcessie geen enkele feitelijke of juridische controle heeft over het in concessie gegeven goed en bijgevolg niet verantwoordelijk is voor eventuele leegstand of verwaarlozing van bedrijfsgebouwen. Zij meent

dat de concessieverlener de leegstand slechts zou kunnen verhinderen door middel van contractuele afspraken, maar dat is volgens haar evengoed mogelijk bij opstal, erfpacht en vruchtgebruik. Zij wijst daarbij erop dat ook erfpacht, opstal en vruchtgebruik vroegtijdig kunnen worden beëindigd, niet alleen wanneer dit onderling werd overeengekomen, maar ook bij wanprestatie van een van de partijen.

A.4.2. De verzoekende partij meent dat het aanwijzen van de concessieverlener als belastingplichtige bovendien noch beleidsmatig noch maatschappelijk gewenst is, omdat daardoor de kosten van de heffing worden afgewenteld op de overheid die een domeinconcessie verleent, zonder dat zij verantwoordelijk is voor de leegstand of de verwaarlozing.

A.5. Wat het aangevoerde verschil in behandeling op het niveau van de eigenaars van bedrijfsgebouwen betreft, meent de verzoekende partij dat dit verschil in behandeling evenmin pertinent is ten aanzien van het nagestreefde doel om de verantwoordelijke voor de leegstand of de verwaarlozing te belasten, vermits de concessiehouders niet kunnen worden belast bij leegstand of verwaarlozing van de gebouwen waarvan zij eigenaar zijn.

A.6. De Vlaamse Regering is van oordeel dat de verzoekende partij aan de bestreden bepaling een draagwijdte toekent die ze niet heeft. Zij zet uiteen dat de schuldenaar van de leegstandsheffing, krachtens artikel 15, § 2, van het decreet van 19 april 1995, de eigenaar van de aan de heffing onderworpen bedrijfsgebouwen is, en dat een bedrijfsgebouw, krachtens artikel 2, 15°, van dat decreet, elk gebouw of gedeelte van een gebouw is waarin een economische activiteit heeft plaatsgevonden of plaatsvindt. Zij meent dat uit de combinatie van die bepalingen volgt dat wanneer een gebouw of een gedeelte van een gebouw een andere eigenaar heeft dan de overige delen van het « onroerend goed van de bedrijfsruimte », de eigenaar van dat gebouw of gedeelte van gebouw belastingplichtig is, en niet de eigenaar van de grond of van andere delen van de gebouwen op die grond. De Vlaamse Regering meent dan ook dat de bestreden bepaling, voor wat het recht van opstal en van erfpacht betreft, in wezen niets toevoegt aan de artikelen 2, 15°, en 15, § 2, van het decreet van 19 april 1995. Volgens haar heeft die bepaling wel een meerwaarde wat het vruchtgebruik betreft.

De Vlaamse Regering meent dan ook dat de bestreden bepaling uitsluitend kan worden geïnterpreteerd in die zin dat wanneer de concessiehouder eigenaar is van een gebouw of een gedeelte van een gebouw, om welke reden dan ook, die concessiehouder belastingplichtig is en niet de concessiegever.

A.7. De Vlaamse Regering is van oordeel dat de verzoekende partij ten onrechte uit de parlementaire voorbereiding afleidt dat de concessiegever steeds de schuldenaar is van de heffing. Zij doet gelden dat een onderscheid moet worden gemaakt, naargelang de concessiegever al dan niet de eigenaar is van het gebouw. Wanneer de concessiehouder eigenaar is van het gebouw, dan is deze volgens haar belastingplichtig. Wanneer daarentegen de concessiegever eigenaar is van het gebouw, dan dient deze volgens haar te worden beschouwd als de schuldenaar van de heffing. De Vlaamse Regering meent dat de desbetreffende passage uit de parlementaire voorbereiding in die zin dient te worden begrepen.

A.8.1. In haar memorie van antwoord neemt de verzoekende partij akte van het feit dat de Vlaamse Regering de grondwetsconforme interpretatie van de bestreden bepaling die zij voorstaat, onderschrijft.

A.8.2. Zij meent echter dat de Vlaamse Regering, door te stellen dat de concessieverlener belastingplichtig is wanneer hij de eigenaar is van het bedrijfsgebouw, een bijkomend verschil in behandeling in het leven roept, dat evenmin pertinent is ten aanzien van de doelstelling om diegene die verantwoordelijk is voor de leegstand of de verwaarlozing te belasten. Zij zet uiteen dat wanneer de overheid de volle eigendom heeft over een bedrijfsgebouw en dat gebouw in domeinconcessie geeft aan een derde, die laatste de feitelijke en juridische controle verwerft over dat gebouw binnen de perken van de algemene en bijzondere concessievoorwaarden, en dit voor de duur van de domeinconcessie. Zij meent dat de concessiegever, hoewel hij volle eigenaar is van dat bedrijfsgebouw, in die situatie niet verantwoordelijk kan worden geacht voor de leegstand of de verwaarlozing. Zij meent dat in die situatie de volle eigendom van een in domeinconcessie gegeven goed in wezen een naakte eigendom *sui generis* vormt en dat de positie van de concessieverlener bijgevolg volledig vergelijkbaar is met de naakte eigenaar die een recht van opstal, erfpacht of vruchtgebruik toestaat.

A.8.3. De verzoekende partij meent dat de bestreden bepaling evenwel kan worden geïnterpreteerd in die zin dat uitsluitend de concessiehouder dient te worden beschouwd als de belastingplichtige. Zij meent dat de bestreden bepaling in die interpretatie grondwettig is.

A.9. De Vlaamse Regering meent in hoofdorde dat de verzoekende partij in haar memorie van antwoord het onderwerp van het beroep wijzigt en een nieuw middel aanvoert. Zij is van oordeel dat dat nieuwe middel onontvankelijk is, vermits het onderwerp van een beroep niet in de loop van de procedure kan worden gewijzigd. Zij wijst bovendien erop dat op het ogenblik dat de memorie van antwoord door de verzoekende partij werd ingediend, de termijn voor het indienen van een beroep tegen de bestreden bepaling was verstreken. Zij doet ten slotte gelden dat de verzoekende partij in haar verzoekschrift zelf heeft erkend dat de tweede interpretatie van de bestreden bepaling grondwettig is.

A.10.1. In ondergeschikte orde, en in zoverre het Hof van oordeel zou zijn dat het in de memorie van antwoord aangevoerde middel ontvankelijk zou zijn, meent de Vlaamse Regering dat dat middel niet gegrond is. Zij doet gelden dat de heffingsplicht afhankelijk is van het hebben van een zakelijk genotsrecht op een bedrijfsgebouw. Wanneer de gebruiker van het gebouw enkel over een niet-zakelijk recht beschikt, zoals huur, bruikleen of concessie zonder eigendom van het gebouw, is de houder van het zakelijk genotsrecht volgens de Vlaamse Regering belastingplichtig.

A.10.2. De Vlaamse Regering meent dat het gebruikte criterium objectief is en dat het eruit voortvloeiende verschil in behandeling redelijk is verantwoord. Zij wijst erop, enerzijds, dat het onderscheid tussen een zakelijk genotsrecht en een louter persoonlijk recht een fundamenteel onderscheid is in ons recht, dat rechtszekerheid schept, en, anderzijds, dat de decreetgever, door het criterium van het zakelijk genotsrecht te hanteren, ernaar heeft gestreefd zo min mogelijk aan te knopen bij meer precaire rechten. Zij wijst erop dat het criterium eveneens wordt gebruikt in het insolventierecht en in andere fiscale wetgeving. Zij meent dat het criterium des te minder onredelijk is omdat de grondeigenaar in grote mate de keuze heeft om aan een gebruiker een zakelijk dan wel een persoonlijk recht toe te kennen.

A.10.3. De Vlaamse Regering is van oordeel dat de interpretatie van de bestreden bepaling die de verzoekende partij in haar memorie van antwoord voorstelt, niet mogelijk is op basis van de tekst van die bepaling, en bovendien een verschil in behandeling in het leven zou roepen dat minder redelijk is verantwoord dan het door de decreetgever gemaakte verschil in behandeling. Zij wijst bijvoorbeeld erop dat die interpretatie ertoe zou leiden dat de gebruiker van een bedrijfsgebouw bij een domeinconcessie, in tegenstelling tot de huurder van een bedrijfsgebouw, als belastingplichtige zou moeten worden beschouwd, terwijl het in beide gevallen gaat om gebruikers die niet beschikken over een zakelijk recht op dat gebouw. Zij meent dat zulk een verschil in behandeling des te meer onredelijk zou zijn, omdat een domeinconcessie, in tegenstelling tot een huur, te allen tijde kan worden stopgezet en kan worden geregeld om redenen van algemeen belang.

- B -

B.1.1. Het beroep is gericht tegen artikel 2, 2°, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 5 juli 2013 tot wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 19 april 1995 houdende maatregelen ter bestrijding en voorkoming van leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten.

Die bepaling vervangt artikel 2, 9°, van het decreet van 19 april 1995 als volgt :

« 9° eigenaar : de houder van een van de volgende zakelijke rechten met betrekking tot een bedrijfsgebouw :

- a) de volle eigendom;
- b) het recht van opstal of van erfpacht;

c) het vruchtgebruik; ».

B.1.2. De voormelde definitie is in het kader van de regelgeving betreffende de bestrijding en voorkoming van leegstand en verwaarlozing van bedrijfsgebouwen van belang doordat de « eigenaar » van een leegstaand of verwaarloosd bedrijfsgebouw in die regelgeving wordt aangewezen als de schuldenaar van de zogenaamde leegstandsheffing.

B.2.1. Het enige middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

De verzoekende partij voert aan dat de bestreden bepaling, in de interpretatie dat de volle eigenaar van een bedrijfsgebouw niet als de eigenaar dient te worden beschouwd in de zin van het decreet van 19 april 1995 wanneer de grondeigenaar aan de eigenaar van het bedrijfsgebouw een domeinconcessie heeft verleend, een niet-verantwoord verschil in behandeling in het leven roept tussen concessiegevers en naakte grondeigenaars, doordat de eersten belastingplichtig zijn en de tweeden niet. Bovendien meent zij dat die bepaling in die interpretatie een niet-verantwoord verschil in behandeling in het leven roept tussen, enerzijds, de volle eigenaars, de vruchtgebruikers, de erfpachters en de opstalhouders van bedrijfsgebouwen en, anderzijds, de concessiehouders die eigenaar zijn van een bedrijfsgebouw, omdat de eersten belastingplichtig zijn en de tweeden niet.

B.2.2. In haar verzoekschrift doet de verzoekende partij gelden dat de bestreden bepaling evenwel ook kan worden geïnterpreteerd in die zin dat de concessiehouder die volle eigenaar is van een bedrijfsgebouw dat zich bevindt op een deel van het openbaar domein dat het voorwerp uitmaakt van een domeinconcessie, wel als eigenaar dient te worden beschouwd in de zin van het decreet van 19 april 1995 en dat enkel hij, en dus niet de concessiegever, als belastingplichtige dient te worden beschouwd van de leegstandsheffing. Zij meent dat de bestreden bepaling in die interpretatie bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.3. De Vlaamse Regering voert aan dat de verzoekende partij in haar middel aan de bestreden bepaling een draagwijdte toekent die ze niet heeft. Zij is van oordeel dat die

bepaling enkel kan worden geïnterpreteerd in die zin dat de concessiehouder, wanneer hij volle eigenaar is van het bedrijfsgebouw, de schuldenaar is van de leegstandsheffing.

B.4.1. Krachtens artikel 2.6.1.0.1 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 13 december 2013 houdende de Vlaamse Codex Fiscaliteit (hierna: Vlaamse Codex Fiscaliteit), wordt een leegstandsheffing geheven op de bedrijfsruimten die opgenomen zijn in de inventaris. Die inventaris wordt krachtens de artikelen 3 en 4 van het decreet van 19 april 1995 opgemaakt door het « Departement Ruimtelijk Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed » van de Vlaamse administratie, op basis van de door de gemeenten opgestelde lijsten van de leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten, gelegen op hun grondgebied.

B.4.2. Krachtens artikel 2.6.2.0.1 van de Vlaamse Codex Fiscaliteit is de belastingplichtige degene die op 1 januari van het aanslagjaar eigenaar is van de bedrijfsgebouwen die onderworpen zijn aan de heffing.

Krachtens artikel 1.1.0.0.3, tweede lid, van de Vlaamse Codex Fiscaliteit dienen de begrippen, gehanteerd in titel 2, hoofdstuk 6 (« Leegstandsheffing bedrijfsruimten »), van die Codex te worden geïnterpreteerd in overeenstemming met de bepalingen van het decreet van 19 april 1995.

Het begrip « eigenaar » vervat in artikel 2.6.2.0.1 van de Vlaamse Codex Fiscaliteit dient bijgevolg te worden begrepen in de zin zoals gedefinieerd in artikel 2 van het decreet van 19 april 1995. De bestreden bepaling betreft die definitie.

B.5.1. In de parlementaire voorbereiding wordt de bestreden bepaling toegelicht als volgt :

« Het [decreet van 19 april 1995 (DLB)] bevat in artikel 2, 9°, de volgende definitie van ‘ eigenaar ’: ‘ diegene die een geheel dan wel gedeeltelijk naakte eigendomsrecht kan laten gelden op het betrokken onroerend goed; ’.

Het decreet bevat echter geen definitie van wat begrepen moet worden onder ‘ het betrokken onroerend goed ’, zodat het onduidelijk is of hieronder de gebouwen, dan wel de grond, dan wel beide moet worden begrepen.

Doordat de invulling van dit ‘ naakt eigendomsrecht ’ niet duidelijk is, is ook niet duidelijk wie heffingsplichtig is. De jaarlijkse heffing op de onroerende goederen die

opgenomen zijn in de inventaris, komt immers ten laste van de eigenaar van de aan de heffing onderworpen onroerende goederen (artikel 15, § 2, DLB).

De onduidelijke invulling van het begrip ‘eigenaar’ heeft voornamelijk gevolgen bij het bepalen van de heffingsplichtige bij gesplitste eigendomsrechten, bijvoorbeeld bij opstal of erfpacht. Bij opstal blijft de opstalgever eigenaar van de grond, de opstalhouder heeft een tijdelijk eigendomsrecht voor wat betreft de door hem opgerichte gebouwen en eventueel van de reeds bestaande gebouwen. Bij erfpacht blijft de erfpachtgever eigenaar van de grond, de erfpachter heeft een tijdelijk eigendomsrecht voor wat betreft de gebouwen.

Naargelang van welke invulling men geeft aan het begrip ‘eigenaar’ is ofwel de opstalgever/erfpachtgever (als eigenaar van de grond) heffingsplichtig, dan wel de opstalhouder/erfpachter (als eigenaar van het gebouw).

Het decreet kan eveneens gelezen worden in de zin dat de aangesproken persoon eigendomsrechten kan laten gelden ofwel op de grond ofwel op de gebouwen. In deze interpretatie is zowel de eigenaar van de grond als de erfpachter/opstalhouder heffingsplichtig. Bij deze zienswijze stelt zich dan weer een probleem met betrekking tot de hoofdelijkheid (artikel 15, § 2, tweede zin, DLB), aangezien opstalgever en opstalhouder geen eigenaar van dezelfde onroerende goederen zijn.

Om verdere discussie uit te sluiten en de bedrijven rechtszekerheid te kunnen bieden naar de toekomst, is het aangewezen het decreet te verduidelijken.

Aangezien het veelal de eigenaar van het gebouw is die verantwoordelijk is voor de leegstand of verwaarlozing van de bedrijfsruimte en niet de eigenaar van de grond, is het aangewezen om de volle eigenaar van het bedrijfsgebouw, de opstalhouder en de erfpachter als heffingsplichtige aan te duiden.

Het sluit tevens beter aan bij de bedoeling van de decreetgever om, in geval een recht van vruchtgebruik werd verleend op het betrokken bedrijfsgebouw, de vruchtgebruiker hierop aan te spreken en niet de naakte eigenaar. Leegstand kan immers enkel ontstaan indien de vruchtgebruiker zijn plicht om het bedrijfsgebouw als een goed huisvader te beheren, niet nakomt. Dit geldt eveneens voor verwaarlozing, als zij haar oorzaak vindt in een gebrekkig onderhoud.

In geval van verhuring van het bedrijfsgebouw blijft de eigenaar verantwoordelijk voor het structureel onderhoud, zodat het aangewezen is om in dat geval niet de huurder maar wel de eigenaar als heffingsplichtig aan te merken.

Een domeinconcessie is een administratieve overeenkomst waarbij de overheid een persoon het recht verleent om een gedeelte van het openbaar domein tijdelijk en op een wijze die het recht van anderen uitsluit, in gebruik te nemen en die om redenen ontleend aan het openbaar belang eenzijdig kan worden herroepen. Een wezenlijk kenmerk van de domeinconcessie is dat de concessieverlenende overheid op ieder ogenblik, onmiddellijk en eenzijdig, tot beëindiging van de concessieovereenkomst kan overgaan, telkens wanneer het algemeen belang zulks vereist/verantwoordt. Gelet op het precaire karakter van de rechten van de concessiehouder is het niet aangewezen deze als heffingsplichtige te beschouwen.



Met de nieuwe definitie van ‘eigenaar’ wordt ook aangesloten bij de regeling in het kader van de heffing ter bestrijding van verkrotting van gebouwen en/of woningen (artikel 27, § 1, eerste lid, van het decreet van 22 december 1995 houdende de bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996). Deze regeling in verband met verwaarloosde gebouwen en/of woningen beschouwt als heffingsplichtige de houder van een van de hierna vermelde zakelijke rechten met betrekking tot een gebouw en/of woning :

- de volle eigendom;
- het recht van opstal of van erfpacht;
- het vruchtgebruik.

Voorgesteld wordt om een gelijkaardige regeling op te nemen voor de bedrijfsruimten.  
[...]

[...]

Tevens wordt een definitie van ‘bedrijfsgebouw’ ingevoegd. Hieronder wordt verstaan : elk gebouw of gedeelte van een gebouw waarin een economische activiteit heeft plaatsgevonden of plaatsvindt. Aangezien het in de praktijk soms voorkomt dat een gedeelte van een gebouw wordt overgedragen aan een andere eigenaar en aldus een afzonderlijke entiteit gaat uitmaken, wordt in de definitie ook ‘een gedeelte van een gebouw’ opgenomen als mogelijkheid » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2012-2013, nr. 2052/1, pp. 3-5).

B.5.2. Daaruit blijkt dat de decreetgever met de bestreden bepaling een einde heeft willen maken aan de rechtsonzekerheid die was gerezen bij het bepalen van de belastingplichtige wanneer de persoon die zakelijke rechten heeft op het bedrijfsgebouw, niet de eigenaar is van de grond waarop dat gebouw is gevestigd, rechtsonzekerheid die voortvloeide uit de voorheen in het decreet van 19 april 1995 vervatte definitie van «eigenaar». Ervan uitgaande dat het doorgaans «de eigenaar van het gebouw is die verantwoordelijk is voor de leegstand of verwaarlozing van de bedrijfsruimte en niet de eigenaar van de grond», heeft hij het aangewezen geacht de volle eigenaar van het bedrijfsgebouw, de opstalhouder, de erfpachter en de vruchtgebruiker als belastingplichtigen aan te wijzen.

B.6.1. Een domeinconcessie is een administratieve overeenkomst waarbij de overheid een persoon het recht verleent om een deel van het openbaar domein tijdelijk en op een wijze die het recht van anderen uitsluit, in gebruik te nemen, en die om redenen ontleend aan het algemeen belang eenzijdig kan worden beëindigd.

B.6.2. Uit de rechtspraak van het Hof van Cassatie blijkt dat een recht van opstal kan worden gevestigd op een goed van het openbaar domein, voor zover dat recht de bestemming ervan tot het gebruik van allen niet verhindert (Cass., 18 mei 2007, *Arr. Cass.*, 2007, nr. 257).

Ofschoon een domeinconcessie op zich geen zakelijke rechten doet ontstaan (Cass., 17 maart 1924, *Pas.*, 1924, I, p. 256), kan de concessiegever aan de concessiehouder het recht verlenen om op het desbetreffende deel van het openbaar domein een gebouw op te richten, waarvan de concessiehouder, op grond van een accessoir opstalrecht, tijdelijk de volle eigenaar is.

B.7.1. Zoals in B.4.2 is vermeld, is de schuldenaar van de leegstandsheffing, krachtens artikel 2.6.2.0.1 van de Vlaamse Codex Fiscaliteit, degene die op 1 januari van het aanslagjaar eigenaar is van de bedrijfsgebouwen die onderworpen zijn aan de heffing.

Krachtens artikel 2, 15°, van het decreet van 19 april 1995, zoals vervangen bij het decreet van 5 juli 2013, dient onder een « bedrijfsgebouw » te worden begrepen : elk gebouw of gedeelte van een gebouw waarin een economische activiteit heeft plaatsgevonden of plaatsvindt.

Krachtens de bestreden bepaling dient de houder van de erin opgesomde zakelijke rechten met betrekking tot een bedrijfsgebouw - volle eigendom, recht van opstal, recht van erfpacht en vruchtgebruik - te worden beschouwd als de « eigenaar » van het bedrijfsgebouw.

B.7.2. Uit het lezen in samenhang van de voormelde bepalingen volgt dat wanneer een persoon volle eigenaar is van een bedrijfsgebouw dat is gevestigd op een deel van het openbaar domein dat door de overheid in domeinconcessie is gegeven, die persoon de schuldenaar is van de leegstandsheffing en dus niet de concessieverlenende overheid.

B.8.1. De verzoekende partij verwijst evenwel naar de in B.5.1 aangehaalde parlementaire voorbereiding, die vermeldt dat het « gelet op het precaire karakter van de rechten van de concessiehouder [...] niet aangewezen [is] deze als heffingsplichtige te beschouwen ».

B.8.2. De zin van een decreetsbepaling kan niet worden omgebogen door verklaringen die aan de aanneming ervan zijn voorafgegaan, te laten voorgaan op de duidelijke tekst van die bepaling.

B.8.3. Overigens, zoals de Vlaamse Regering aanvoert, kan de voormelde passage uit de parlementaire voorbereiding worden geïnterpreteerd in die zin dat de concessiehouder niet als belastingplichtige kan worden beschouwd wanneer de concessieverlenende overheid volle eigenaar is van het desbetreffende bedrijfsgebouw, en dat in dat geval die laatste, als volle eigenaar in de zin van de bestreden bepaling, dient te worden beschouwd als belastingplichtige.

B.9. Uit het voorgaande volgt dat de bestreden bepaling niet de draagwijdte heeft die de verzoekende partij in haar middel eraan verleent.

B.10. Het enige middel is niet gegrond.

B.11. In zoverre de verzoekende partij in haar memorie van antwoord aanvoert dat de in B.8.3 vermelde interpretatie van de bestreden bepaling een niet te verantwoorden verschil in behandeling in het leven roept tussen, enerzijds, de overheid die volle eigenaar is van een bedrijfsgebouw dat aan een derde in domeinconcessie werd gegeven en, anderzijds, de eigenaar die een recht van opstal, erfpacht of vruchtgebruik toestaat aan een derde, voert zij een nieuw middel aan dat om die reden niet ontvankelijk is.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt het beroep.

Aldus gewezen in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 10 december 2014.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschant

A. Alen