

Rolnummer 5868
Arrest nr. 20/2015 van 12 februari 2015

## A R R E S T

---

*In zake* : de prejudiciële vraag betreffende de artikelen 24 tot 44 van het Vlaamse decreet van 22 december 1995 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996, in de versie van toepassing vóór de inwerkingtreding van artikel 40*bis* van hetzelfde decreet, ingevoegd bij artikel 19 van het Vlaamse decreet van 21 november 2008, gesteld door het Hof van Beroep te Gent.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters A. Alen en J. Spreutels, en de rechters J.-P. Snappe, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet en R. Leysen, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter A. Alen,

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\* \*

### I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij arrest van 18 februari 2014 in zake het Vlaamse Gewest tegen Gilbert De Jonckheere, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 28 februari 2014, heeft het Hof van Beroep te Gent de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schenden de artikelen 24 tot en met 44 van het Decr. VI. R. *dd.* 22.12.1995 houdende de bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996 (zijnde afdeling 2 betreffende de heffing ter bestrijding van leegstand en verkrotting van gebouwen en/of woningen), in de versie van toepassing vóór de inwerkingtreding van artikel 40*bis* Decr. VI. R. *dd.* 22.12.1995 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996, zoals ingevoegd bij het artikel 19 van het Decr. VI. R. *dd.* 21.11.2008 houdende bepalingen tot begeleiding van de tweede aanpassing van de begroting 2008, de artikelen 10, 11 en 172 Grondwet/1994 in zoverre zij niet voorzien in een specifieke verjaringstermijn van vijf jaar voor de invordering van de bedoelde heffing maar de gemeenrechtelijke verjaringstermijn van 10 jaar van toepassing is, terwijl dergelijke vijfjarige verjaringstermijn wel voorzien is voor de invordering van de heffing van het Vlaamse Gewest ter bestrijding en voorkoming van leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten, en dit meer bepaald bij het artikel 33 van het Decr. VI. R. *dd.* 19.4.1995 houdende maatregelen ter bestrijding en voorkoming van leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten ? ».

Memories zijn ingediend door :

- de Vlaamse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. W. Huber, advocaat bij de balie te Antwerpen;
- Gilbert De Jonckheere, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. J. Windels, advocaat bij de balie te Brugge.

Gilbert De Jonckheere heeft ook een memorie van antwoord ingediend.

Bij beschikking van 25 november 2014 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers R. Leysen en T. Giet 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 17 december 2014 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 17 december 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. De feiten en de rechtspleging in het bodemgeskil

Op 19 oktober 2011 werd op verzoek van het Vlaamse Ministerie van Financiën en Begroting, agentschap Vlaamse Belastingdienst, uitvoerend beslag gelegd op roerende goederen van G. De Jonckheere wegens het nog verschuldigd zijn, voor de jaren 1999 en 2000, van een heffing ter bestrijding van leegstand en verkrotting van gebouwen en/of woningen, opgelegd door het Vlaamse Gewest. G. De Jonckheere heeft op 17 november 2011 verzet aangetekend tegen de openbare verkoop van de in beslag genomen goederen voor de beslagrechter in de Rechtbank van eerste aanleg te Veurne. Bij verstekvonnis van 21 december 2011 werd dat verzoek gegrond verklaard en werd de opheffing bevolen van het uitvoerend beslag. Dat vonnis werd bevestigd op verzet van het Vlaamse Ministerie van Financiën en Begroting, agentschap Vlaamse Belastingdienst, bij vonnis van 13 februari 2013. De Rechtbank oordeelde op grond van een teleologische interpretatie, dat de vijfjarige verjaringstermijn van artikel 145 van het koninklijk besluit tot uitvoering van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 van toepassing was.

Op 18 april 2013 heeft het Vlaamse Ministerie van Financiën en Begroting, agentschap Vlaamse Belastingdienst, tegen dat vonnis hoger beroep ingesteld bij het Hof van Beroep te Gent. Het Hof van Beroep merkt op dat G. De Jonckheere op de hoogte was van de heffingen, maar ze niet heeft betaald. Het Hof van Beroep stelt vast dat in de oorspronkelijke versie van het Vlaamse decreet van 22 december 1995 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996 niet voorzien was in een specifieke verjaringstermijn voor de invordering van de heffing ter bestrijding van leegstand en verkrotting van gebouwen en/of woningen opgelegd door het Vlaamse Gewest. Bijgevolg verjaart de invordering van die heffing pas door verloop van tien jaar, krachtens de gemeenrechtelijke bepalingen. Een volgens het Hof van Beroep op het eerste gezicht soortgelijke heffing, van het Vlaamse Gewest, ter bestrijding en voorkoming van leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten, voorziet in een specifieke verjaringstermijn van vijf jaar, via een verwijzing naar de verjaringsregeling in het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 (hierna : WIB 1992). Het Hof van Beroep oordeelt dat het evenwel niet mogelijk is de verjaringsregeling van het decreet van het Vlaamse Gewest van 19 april 1995 houdende maatregelen ter bestrijding en voorkoming van leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten *in casu* naar analogie of door teleologische interpretatie toe passen, aangezien hiervoor geen wettelijke basis bestaat. Het Hof van Beroep is immers van oordeel dat de verjaringsregeling inzake inkomstenbelastingen geen « *lex generalis* » is en dat de vijfjarige verjaringstermijn voor directe belastingen ook geen algemeen beginsel is. Het Hof van Beroep acht het daarom aangewezen de bovenvermelde vraag te stellen aan het Hof.

## III. In rechte

- A -

A.1.1. Volgens G. De Jonckheere, geïntimeerde voor de verwijzende rechter, zijn eigenaars van leegstaande of verwaarloosde woningen en/of gebouwen en eigenaars van leegstaande of verwaarloosde bedrijfsruimten, vergelijkbaar vermits in beide gevallen de eigenaars een zakelijk recht hebben op een constructie die getroffen is door leegstand of verwaarlozing. Beide categorieën van eigenaars zijn onderworpen aan een heffing met dezelfde doelstelling. Hij verwijst ter ondersteuning van zijn standpunt naar de parlementaire voorbereiding van beide decreten, die hetzelfde drievoudige doel beogen met de invoering van een leegstandsheffing : het aanzetten tot renovatie, het recupereren van de kosten voor de maatschappij van leegstand bij de medeveroorzakers en het genereren van inkomsten.

A.1.2. Het Vlaamse Gewest, appellant voor de verwijzende rechter, is in hoofdorde van oordeel dat de in de prejudiciële vraag beoogde categorieën van eigenaars niet vergelijkbaar zijn. Ten eerste is het voorwerp van elk van de leegstandsheffingen volledig verschillend. Ten tweede, acht het Vlaamse Gewest de keuze voor een van het gemeen recht afwijkende verjaringsregeling, een loutere opportuniteitsbeslissing die past in het kader van de fiscale autonomie van het Vlaamse Gewest. Het Hof van Beroep heeft in zijn verwijzingsarrest terecht geoordeeld dat er geen algemeen rechtsbeginsel bestaat dat in fiscale zaken een van het gemeen recht afwijkende verjaringsregeling geldt, noch is de verjaringsregeling waarin het WIB 1992 voorziet een « *lex generalis* ». Hieruit volgt volgens het Vlaamse Gewest dat ten aanzien van de betreffende heffingen blijvend toepassing moet worden gemaakt van de gemeenrechtelijke bepalingen. Bovendien is de onderscheiden behandeling een uitdrukkelijke beleidskeuze geweest, gezien het verschillende tijdstip van de totstandkoming en de publicatie van

beide decreten. Nu beide categorieën van personen niet vergelijkbaar zijn, is een verdergaande toetsing van de in het geding zijnde bepalingen volgens het Vlaamse Gewest overbodig.

A.1.3. G. De Jonckheere is van oordeel dat het standpunt van het Vlaamse Gewest niet kan worden gevolgd. Ten eerste, gaat volgens hem het Vlaamse Gewest verkeerdelijk ervan uit dat het vergelijkbaarheids criterium inhoudt dat moet worden nagegaan of de situaties waarin de verschillende categorieën van belastingplichtigen zich bevinden louter verschillend zijn, in plaats van vergelijkbaar. Hij besluit dat het Vlaamse Gewest voorbijgaat aan de soortgelijke doelstellingen in beide heffingsregelingen. Ten tweede, betwist G. De Jonckheere dat het verschil in behandeling een loutere opportuniteitsbeslissing is, aangezien de decreetgever geenszins blijkt heeft gegeven van enige uitdrukkelijke opportuniteitsbeslissing, met betrekking tot de verschillende verjaringstermijnen voor beide leegstandsheffingen. Bovendien meent hij dat het Vlaamse Gewest niet aangeeft hoe deze opportuniteitsbeslissing redelijk verantwoord is.

A.2. Vervolgens acht G. De Jonckheere het criterium van onderscheid niet pertinent, vermits de leegstandsheffing op woningen en/of gebouwen en de leegstandsheffing op bedrijfsruimten grotendeels dezelfde doelstellingen nastreven. Hij onderstreept dat de decreetgever zelf geen enkele uitleg of nadere toelichting verstrekt waarom beide leegstandsheffingen, die eenzelfde doelstelling nastreven, een verschillende verjaringstermijn zouden moeten hebben. Daarenboven wijst hij op de invoeging in het in het geding zijnde decreet van een artikel 40*bis* door het Vlaamse decreet van 21 november 2008 houdende bepalingen tot begeleiding van de tweede aanpassing van de begroting 2008, waardoor de verjaringstermijn voor heffingen op leegstaande of verwaarloosde woningen en/of gebouwen voortaan uitdrukkelijk vijf jaar bedraagt. Hij meent dan ook dat het ontbreken van een verwijzing naar de vijfjarige verjaringstermijn van het WIB 1992 een loutere vergetelheid was van de decreetgever. G. De Jonckheere merkt hierbij nog op dat voor andere gewestelijke belastingen de Vlaamse decreetgever een expliciete verwijzing naar de verjaringsregels voor rijksinkomstenbelastingen of de onroerende voorheffing heeft opgenomen. Hij geeft als voorbeeld de planbatenheffing, de Vlaamse heffing op de waterverontreiniging en de heffing op de winning van grondwater.

Ten slotte oordeelt G. De Jonckheere dat het onderscheid in behandeling niet evenredig is. Hij verwijst hierbij naar het feit dat de leegstandsheffing voor bedrijfsruimten reeds verjaart na vijf jaar, terwijl de leegstandsheffing voor woningen en/of gebouwen pas verjaart na tien jaar, overeenkomstig artikel 2262*bis* van het Burgerlijk Wetboek.

A.3. In ondergeschikte orde meent het Vlaamse Gewest dat, indien het Hof van oordeel zou zijn dat het niet voorzien in een van het gemeen recht afwijkende vijfjarige verjaringstermijn, ten aanzien van de heffingen bedoeld in het Vlaamse decreet van 22 december 1995, zoals van toepassing vóór de wijziging ervan bij het decreet 21 november 2008, een schending van het gelijkheidsbeginsel is, het verschil in behandeling een leemte in de regelgeving vormt. Bijgevolg verzoekt het Vlaamse Gewest het Hof in ondergeschikte orde vast te stellen dat die leemte slechts op een grondwetsconforme wijze kan worden aangevuld, door de integrale verjaringsregeling zoals daarin is voorzien in de artikelen 443*bis* en 443*ter* van het WIB 1992 van toepassing te verklaren op de leegstandsheffingen voor woningen en/of gebouwen, in de versie van vóór de invoeging van het nieuwe artikel 40*bis*, en niet louter de vijfjarige verjaringstermijn van artikel 443*bis*, § 1, eerste lid, van het WIB 1992.

- B -

B.1. De prejudiciële vraag betreft de artikelen 24 tot 44 van het Vlaamse decreet van 22 december 1995 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996, in de versie die van toepassing was vóór de inwerkingtreding van artikel 40*bis* van hetzelfde decreet, ingevoegd bij artikel 19 van het decreet van 21 november 2008 houdende bepalingen tot begeleiding van de tweede aanpassing van de begroting 2008. De in het geding zijnde

bepalingen maken deel uit van hoofdstuk VIII, afdeling 2 (« Heffing ter bestrijding van leegstand en verkrotting van gebouwen en/of woningen »).

B.2.1. De verwijzende rechter wenst te vernemen of de in het geding zijnde bepalingen de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet schenden, doordat ze niet voorzagen in een specifieke verjaringstermijn voor de invordering van de heffing wegens leegstand van gebouwen en/of woningen, zodat - overeenkomstig artikel 2262*bis*, § 1, eerste lid, van het Burgerlijk Wetboek - de gemeenrechtelijke verjaringstermijn van tien jaar van toepassing was, terwijl het decreet van het Vlaamse Gewest van 19 april 1995 houdende maatregelen ter bestrijding en voorkoming van leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten (hierna : het Decreet Bedrijfsruimten) voorzag in een specifieke verjaringstermijn van vijf jaar.

B.2.2. Volgens artikel 33 van het laatstvermelde decreet, zoals van toepassing voor de heffingsjaren 1999 en 2000, waren de regels betreffende de verjaring van de inkomstenbelastingen *mutatis mutandis* van toepassing op de in het decreet bedoelde heffingen. Aldus verjaarde het recht tot invordering van die leegstandheffing, overeenkomstig artikel 145 van het koninklijk besluit tot uitvoering van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 (hierna : KB/WIB 1992), door verloop van vijf jaar vanaf de opeisbaarheid. Het in het geding zijnde decreet bevatte geen dergelijke verwijzing.

B.3. De vordering voor de verwijzende rechter heeft, zoals vermeld, betrekking op de heffingsjaren 1999 en 2000. Het verschil in verjaringstermijnen werd inmiddels geharmoniseerd. Bij artikel 19 van het decreet van 21 november 2008 werd een artikel 40*bis* ingevoegd in het decreet van 22 december 1995, dat identiek was aan het vermelde artikel 33 van het Decreet Bedrijfsruimten en verwees naar de vijfjarige verjaringstermijn, zoals bepaald in het KB/WIB 1992. De verjaringsregeling in zowel artikel 40*bis* van het decreet van 22 december 1995 als in artikel 33 van het Decreet Bedrijfsruimten werd opgeheven bij de Vlaamse Codex Fiscaliteit, met ingang van 1 januari 2014. Artikel 3.14.1.0.1 van die Codex voert een vijfjarige verjaringstermijn in voor de invordering van de belastingen, waaronder de hiervoor bedoelde leegstandsheffingen.

B.4. Met de leegstandsheffingen streeft de decreetgever een drievoudige doelstelling na. De heffingen hebben allereerst een ontradend effect, ten tweede werken ze bestraffend ten aanzien van degenen die door leegstand en verwaarlozing bijdragen tot de verloedering van de leef- en omgevingskwaliteit en ten derde dienen ze als financieringsbron voor initiatieven die de leef- en omgevingskwaliteit verbeteren (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 1995-1996, nr. 147/1, p. 16; *Parl. St.*, Vlaams Parlement, 1993-1994, nr. 591/1, pp. 3-47).

De decreten van 19 april 1995 en van 22 december 1995 kunnen als complementair worden beschouwd in die zin dat elk leegstaand en/of verwaarloosd onroerend goed in beginsel aan een leegstandsheffing wordt onderworpen (zie ook *Parl. St.*, Vlaams Parlement, 1995-1996, nr. 147/1, p. 17).

De personen die een heffing wegens leegstand van gebouwen en/of woningen dan wel wegens leegstand van bedrijfsruimten verschuldigd zijn, bevinden zich bijgevolg in situaties die, in tegenstelling tot wat de Vlaamse Regering beweert, niet in die mate van elkaar verschillen dat zij niet met elkaar kunnen worden vergeleken wat de verjaringstermijnen voor de invordering van die heffingen betreft.

B.5. Het behoort tot de beoordelingsbevoegdheid van de decreetgever om, wanneer hij een belasting heft, de verjaringstermijn van de invordering ervan te bepalen. De decreetgever kan evenwel, zonder het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie te schenden, ten aanzien van vergelijkbare categorieën van heffingsplichtigen geen verschillende verjaringstermijnen invoeren, indien dat verschil in behandeling niet objectief en redelijk verantwoord is.

B.6.1. Het decreet van 22 december 1995 en het Decreet Bedrijfsruimten zijn nagenoeg op hetzelfde tijdstip door dezelfde wetgevende vergadering aangenomen, ze hebben dezelfde doelstelling en bedienen zich daartoe van hetzelfde instrument, namelijk een leegstandsheffing.

B.6.2. De verjaringstermijn voor de invordering van een heffing wegens leegstand van gebouwen en/of woningen, zoals van toepassing voor de heffingsjaren 1999 en 2000, bedroeg evenwel het dubbele van die welke van toepassing was voor de invordering van een heffing

wegens leegstand van bedrijfsruimten. Noch in de parlementaire voorbereiding van het in het geding zijnde decreet, noch in de door de Vlaamse Regering ingediende stukken wordt enige verantwoording gegeven voor dat substantiële verschil.

B.6.3. Uit hetgeen voorafgaat blijkt dat de decreetgever de twee vermelde categorieën van heffingsplichtigen zonder redelijke verantwoording verschillend heeft behandeld.

B.7. De artikelen 24 tot 44 van het decreet van 22 december 1995, zoals die van kracht waren op het ogenblik van de aan de verwijzende rechter voorgelegde feiten, zijn niet bestaanbaar met de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet, in zoverre daarin geen termijn van vijf jaar is bepaald voor de verjaring van de vordering tot invordering van de leegstandsheffing.

B.8. Aangezien de in B.7 gedane vaststelling van de lacune is uitgedrukt in voldoende nauwkeurige en volledige bewoordingen die toelaten de in het geding zijnde bepaling toe te passen met inachtneming van de referentienormen op grond waarvan het Hof zijn toetsingsbevoegdheid uitoefent, staat het aan de verwijzende rechter een einde te maken aan de schending van die normen.

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 van toepassing was voor de heffingsjaren 1999 en 2000, schenden de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet, in zoverre zij niet in een termijn van vijf jaar voorzien voor de verjaring van de vordering tot invordering van de heffing wegens leegstand van gebouwen en/of woningen.

Aldus gewezen in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 12 februari 2015.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschaut

A. Alen