



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 160/2023
van 23 november 2023
Rolnummer : 7949**

In zake : de prejudiciële vraag betreffende artikel 2.5.6.0.2, § 1, 2°, van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013 (vóór de opheffing ervan bij artikel 5 van het decreet van 17 juli 2015), gesteld door het Hof van Beroep te Brussel.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters L. Lavrysen en P. Nihoul, en de rechters T. Giet, J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache en D. Pieters, bijgestaan door de griffier N. Dupont, onder voorzitterschap van voorzitter L. Lavrysen,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging

Bij arrest van 1 maart 2023, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 13 maart 2023, heeft het Hof van Beroep te Brussel de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt het artikel 2.5.6.0.2 § 1, 2 van de Vlaamse Codex Fiscaliteit, zoals van toepassing voor aanslagjaar 2015, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet doordat het enkel voorziet in een vrijstelling van de heffing voor de gebouwen of de woningen die in het kader van het decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten beschermd zijn als monument of stads- en dorpsgezicht of die bij ministerieel besluit opgenomen zijn in een ontwerp van lijst tot bescherming in het kader van het voormelde decreet, terwijl er niet wordt voorzien in een vrijstelling voor de gebouwen of de woningen die zijn opgenomen in de inventaris van het bouwkundig erfgoed, een inventaris die door het Decreet van 27 maart 2009 werd toegevoegd aan het Decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten ? ».

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- Marceline Van de Velde en Frans Van de Velde, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. L. De Meyere, advocaat bij de balie te Gent;

- de Vlaamse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. B. Martel, Mr. K. Caluwaert en Mr. Q. Jacobs, advocaten bij de balie te Brussel.

Bij beschikking van 20 september 2023 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers Y. Kherbache en M. Pâques 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 4 oktober 2023 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 4 oktober 2023 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 bodemgeschil

De zaak voor het verwijzende rechtscollege betreft een geschil dat is ontstaan tussen het Vlaamse Gewest en Hilda Van Wesemael, die na haar overlijden op 3 januari 2021 in rechte is opgevolgd door Marceline Van de Velde en Frans Van de Velde, inzake acht heffingen op ongeschikte en onbewoonbare woningen die ten aanzien van Hilda Van Wesemael op 29 juni 2015 zijn gevestigd. Die heffingen werden gevestigd in navolging van de beslissing van 12 februari 2014 van de burgemeester van de stad Gent waarbij acht wooneenheden in een gebouw waarvan Hilde Van Wesemael eigenaar was en dat sedert 2009 is opgenomen in de inventaris van het bouwkundig erfgoed, ongeschikt en onbewoonbaar werden verklaard en werden opgenomen in de gewestelijke inventaris van ongeschikte en onbewoonbare woningen.

Marceline Van de Velde en Frans Van de Velde vorderen de vernietiging van de bestreden heffingen. Zij voeren een schending aan van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, in zoverre gebouwen en woningen die zijn beschermd als monument of stadsgezicht of die zijn opgenomen in een lijst met het oog daarop, voor het betrokken heffingsjaar zijn vrijgesteld van de heffingen, terwijl gebouwen die zijn opgenomen in de inventaris van het bouwkundig erfgoed, zoals het betrokken gebouw, niet zijn vrijgesteld.

Bij vonnis van 13 maart 2018 van de Nederlandstalige Rechtbank van eerste aanleg te Brussel werd die vordering ontvankelijk maar ongegrond verklaard. Marceline Van de Velde en Frans Van de Velde hebben tegen dat vonnis hoger beroep ingesteld bij het Hof van Beroep te Brussel, zijnde het verwijzende rechtscollege, dat beslist om op verzoek van de appellanten de bovenvermelde prejudiciële vraag te stellen.

III. In rechte

- A -

A.1. De appellanten voor het verwijzende rechtscollege voeren aan dat er geen redelijke verantwoording bestaat voor het verschil in behandeling, wat de heffing op ongeschikte en onbewoonbare woningen betreft, tussen gebouwen en woningen die zijn beschermd als monument of stadsgezicht of die zijn opgenomen in een lijst met het oog daarop en gebouwen die zijn opgenomen in de inventaris van het bouwkundig erfgoed.

Het feit dat er voor de eerstgenoemde gebouwen en woningen is voorzien in een instandhoudings- en onderhoudsplicht (inclusief een systeem van sancties), alsook in allerlei machtigingen die vereist zijn om werken te kunnen uitvoeren, kan dat verschil in behandeling niet verantwoorden. Die rechtsgevolgen die zijn gekoppeld aan het instrument van de bescherming van monumenten en stadsgezichten, doen immers geen afbreuk

aan het feit dat er ook aan de opname van gebouwen of woningen in de inventaris van het bouwkundig erfgoed rechtsgevolgen zijn verbonden, zoals sancties bij een niet-vergunde sloop en de zogenaamde « onroerenderfgoedtoets » die de afgifte van een vergunning voor de sloop van het bouwkundig erfgoed moet voorafgaan. Aldus worden onroerende goederen die zijn opgenomen in de inventaris van het bouwkundig erfgoed in de praktijk ook beschermd.

De rechtsgevolgen die zijn gekoppeld aan het instrument van de bescherming van monumenten en stadsgezichten, moeten bovendien worden genuanceerd. Zo blijkt uit artikel 11, § 4, van het decreet van 3 maart 1976 « tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten », zoals het van toepassing was in 2014, dat niet-vergunningsplichtige werken aan « niet als monument beschermde constructies binnen een beschermd stads- of dorpsgezicht » slechts moesten worden gemeld aan het college van burgemeester en schepenen en dat er vervolgens geen machtiging vereist was als de werken niet van dien aard waren dat zij de wezenlijke eigenschappen van het beschermde geheel zouden verstoren.

Tot slot bevestigt het feit dat de vergeleken gebouwen sinds 1 januari 2016 gelijk worden behandeld, dat de verschillende rechtsgevolgen die de betrokken instrumenten hebben - en die tot op heden bestaan - geen verantwoording kunnen bieden voor het in de prejudiciële vraag vermelde verschil in behandeling.

A.2.1. De Vlaamse Regering is van oordeel dat de prejudiciële vraag ontkennend moet worden beantwoord. De decreetgever heeft destijds, rekening houdend met zijn ruime discretionaire bevoegdheid, de legitieme beleidskeuze gemaakt om de gebouwen of de woningen die zijn beschermd als monument of die bij ministerieel besluit zijn opgenomen in een ontwerp van lijst met het oog daarop, vrij te stellen van de heffing op ongeschikte en onbewoonbare woningen. Die keuze is geenszins disproportioneel of kennelijk onredelijk.

A.2.2. De heffing op ongeschikte en onbewoonbare woningen werd ingevoerd als ontradingsmiddel om verkrotting tegen te gaan, een tijdige renovatie van onroerende goederen te stimuleren en de maatschappelijke kosten van die verkrotting door te rekenen aan diegene die ze veroorzaken, met name de houders van een zakelijk recht op het onroerend goed in kwestie.

Voor beschermde monumenten en stads- en dorpsgezichten bestond er al een ontradingsmiddel om verkrotting tegen te gaan. Meer in het bijzonder worden eigenaars van beschermde monumenten op basis van het toenmalige decreet van 3 maart 1976 « tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten » reeds aan instandhoudings- en onderhoudsverplichtingen onderworpen. Indien die verplichtingen niet worden nageleefd, stelt de betrokken eigenaar zich bloot aan strafsancities.

Daarentegen heeft de opname van gebouwen in de inventaris van het bouwkundig erfgoed enkel tot gevolg dat een onroerenderfgoedtoets moet worden doorlopen vooraleer een stedenbouwkundige vergunning voor het slopen van het onroerend goed in kwestie kan worden afgegeven. Voor het overige is er geen enkel rechtsgevolg verbonden aan de hoedanigheid van geïnventariseerd erfgoed. Er zijn geen instandhoudings- en onderhoudsverplichtingen voor de eigenaars van geïnventariseerd bouwkundig erfgoed. Bijgevolg kan het loutere statuut van een woning of gebouw als « geïnventariseerd bouwkundig erfgoed » uit zichzelf niet vermijden dat het onroerend goed in kwestie verkrot. Het is daarom pertinent en redelijk verantwoord om, in het licht van de doelstelling om verkrotting te ontraden en de kosten van verkrotting door te rekenen aan diegene die ze veroorzaakt, een verkrottingsheffing op te leggen aan eigenaars en vruchtgebruikers van geïnventariseerd bouwkundig erfgoed. De bewering van de appellanten voor de verwijzende rechter dat het bouwkundig erfgoed overeenkomstig een stedenbouwkundige praktijk wel degelijk zou worden beschermd, doet geen afbreuk aan hetgeen voorafgaat.

De decreetgever mocht er, bij het bepalen van de vrijstellingen van de verkrottingsheffing, bovendien ook redelijkerwijze rekening mee houden dat eigenaars en vruchtgebruikers van beschermde monumenten en stads- en dorpsgezichten niet zomaar kunnen overgaan tot het uitvoeren van werken aan het betrokken gebouw. Zij dienen hiervoor een voorafgaande machtiging te verkrijgen van de bevoegde overheid, wat een zekere tijd in beslag zal nemen en een invloed zal hebben op de wijze waarop en de tijdsduur waarbinnen zij eventuele gebreken aan een gebouw of woning moeten en kunnen verhelpen. Een vergelijkbare problematiek bestaat niet voor de gebouwen die zijn opgenomen in de inventaris van bouwkundig erfgoed, waarvoor geen voorafgaande machtiging moet worden verkregen voor het uitvoeren van instandhoudings- en onderhoudswerken.

De decreetgever mocht tot slot ermee rekening houden dat voor sommige beschermde monumenten het niet wenselijk is de ingebruikname en het herstel van het betrokken goed na te streven. Dat is meer bepaald het geval

voor de zogenaamde « historisch waardevolle ruïnes ». Het aanmoedigen van de ingebruikname en/of het herstel door middel van het opleggen van de verkrottingsheffing zou in dat geval ertoe kunnen leiden dat het betrokken goed zijn unieke waarde verliest.

A.2.3. De financiële gevolgen van de verkrottingsheffing zijn tot slot niet onevenredig. Voor het aanslagjaar 2015 werd de verkrottingsheffing berekend door het kadastraal inkomen van de betrokken onroerende goederen te vermenigvuldigen met het aantal periodes van twaalf maanden dat de woning zonder onderbreking was opgenomen in de inventaris van ongeschikt of onbewoonbaar verklaarde woningen. In het licht van de doelstelling om verkrotting te vermijden, kan een jaarlijkse belasting die aldus wordt berekend niet als onevenredig worden beschouwd. Bovendien kan de belastingplichtige de heffing te allen tijde vermijden door de nodige werken uit te voeren aan het onroerend goed in kwestie.

A.2.4. De omstandigheid dat de decreetgever de in het geding zijnde bepaling inmiddels heeft opgeheven, betreft louter een beleidskeuze om « leegstand en verkrotting van onroerend goed » niet langer « aan te moedigen ». Kennelijk was de decreetgever van oordeel dat de vrijstelling minstens de indruk wekte dat leegstand en verkrotting werden gestimuleerd en werd de vrijstelling daarom afgeschaft. Uit die beleidskeuze vloeit niet voort dat de afgeschafte vrijstelling ook discriminatoir zou zijn.

- B -

Ten aanzien van de in het geding zijnde bepaling en de situering ervan

B.1.1. Voor het aanslagjaar 2015 voorzag de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013 in titel II (« Belastingheffing »), hoofdstuk 5 (« Verkrottingsheffing woningen en gebouwen »), in een zogenaamde verkrottingsheffing die werd geheven op verwaarloosde gebouwen en verwaarloosde, ongeschikte of onbewoonbare woningen die zijn opgenomen in een daartoe bestemde inventaris.

B.1.2. De verkrottingsheffing op woningen en gebouwen werd oorspronkelijk ingevoerd bij het Vlaamse decreet van 22 december 1995 « houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996 ». Die heffing past in het kader van het beleid van de decreetgever tot verbetering van de kwaliteit van de leef- en woonomgeving.

Volgens de decreetgever zijn verwaarlozing, leegstand en de bedenkelijke woonkwaliteit van sommige woningen « symptoom én 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 » (*Parl. St.*, Vlaamse Raad, 1995-1996, nr. 147/1, pp. 15 en 16).

B.1.3. Met de verkrottingsheffing 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 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).

B.1.4. De belastingplichtigen van de heffing zijn de houders van een zakelijk recht (volle eigendom, vruchtgebruik, recht van opstal of van erfpacht) op de betrokken gebouwen en woningen (artikel 2.5.2.0.1 van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013).

B.1.5. De prejudiciële vraag heeft betrekking op artikel 2.5.6.0.2, § 1, 2^o, van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013, zoals het van toepassing was voor het aanslagjaar 2015. Die bepaling luidde toen :

« De houder van een zakelijk recht wordt vrijgesteld van de heffing op :

[...]

2^o de gebouwen of de woningen die in het kader van het decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten beschermd zijn als monument of stads- en dorpsgezicht of die bij ministerieel besluit opgenomen zijn in een ontwerp van lijst tot bescherming in het kader van het voormelde decreet ».

B.1.6. Het in het geding zijnde artikel 2.5.6.0.2, § 1, 2^o, van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013 werd opgeheven bij artikel 5 van het decreet van 17 juli 2015 « tot wijziging van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013 », met ingang van 1 januari 2016.

Ten gronde

B.2.1. Het verwijzende rechtscollege wenst van het Hof te vernemen of de in het geding zijnde bepaling de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt, doordat zij enkel voorziet in een vrijstelling van de verkrottingsheffing voor de gebouwen of de woningen die in het kader van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 3 maart 1976 « tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten » (hierna : het decreet van 3 maart 1976) zijn

beschermd als monument of stads- en dorpsgezicht of die bij ministerieel besluit zijn opgenomen in een ontwerp van lijst tot bescherming in het kader van het voormelde decreet, terwijl er niet wordt voorzien in een vrijstelling voor de gebouwen of de woningen die zijn opgenomen in de inventaris van het bouwkundig erfgoed die door de Vlaamse Regering is vastgesteld op grond van artikel 12/1 van het decreet van 3 maart 1976.

B.2.2. Vermits de vordering voor het verwijzende rechtscollege betrekking heeft op het aanslagjaar 2015, dient het Hof rekening te houden met het decreet van 3 maart 1976, in de versie ervan voordat het met ingang van 1 januari 2015 werd opgeheven bij het decreet van het Vlaamse Gewest van 12 juli 2013 « betreffende het onroerend erfgoed ».

B.3. De artikelen 10 en 11 van de Grondwet waarborgen het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.4. Het behoort tot de beoordelingsbevoegdheid van de wetgever om, wanneer hij een belasting heft, de vrijstellingen en de modaliteiten daarvan te bepalen. De wetgever kan evenwel, zonder het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie te schenden, geen vrijstellingen of verminderingen van belasting verlenen aan sommige belastingplichtigen en ze weigeren aan anderen die met hen vergelijkbaar zijn, indien dat verschil in behandeling niet objectief en redelijk verantwoord is.

B.5.1. Het verschil in behandeling berust op een objectief criterium, zijnde de bescherming als monument of stads- en dorpsgezicht of de opname in een ontwerp van lijst tot bescherming, dan wel de opname in de inventaris van het bouwkundig erfgoed.

B.5.2. Krachtens artikel 11 van het decreet van 3 maart 1976, zoals het van toepassing was tot 31 december 2014, rust op de eigenaars en de vruchtgebruikers van een monument of een in een beschermd stads- of dorpsgezicht gelegen onroerend goed de plicht om, door de nodige instandhoudings- en onderhoudswerken, het goed in goede staat te behouden en het niet te ontsieren, te beschadigen of te vernielen, zulks op straffe van een gevangenisstraf van acht dagen tot vijf jaar en een geldboete van 26 tot 10 000 euro of één van die straffen (artikel 13 van het decreet van 3 maart 1976, zoals het van toepassing was tot 31 december 2014). Die verplichting geldt ook voorlopig voor de eigenaars en de vruchtgebruikers van de onroerende goederen die zijn opgenomen in het ontwerp van lijst van voor bescherming vatbare monumenten en stads- en dorpsgezichten (artikel 5, § 7, van het decreet van 3 maart 1976, zoals het van toepassing was tot 31 december 2014).

Een dergelijke verplichting strekt ertoe te waarborgen dat die onroerende goederen niet worden verwaarloosd.

Op de houders van een zakelijk recht op een onroerend goed dat is opgenomen in de inventaris van het bouwkundig erfgoed die door de Vlaamse Regering wordt vastgesteld op grond van artikel 12/1 van het decreet van 3 maart 1976, zoals het van toepassing was tot 31 december 2014, rust geen soortgelijke instandhoudings- en onderhoudsverplichting.

Bijgevolg is het pertinent ten opzichte van de in B.1.2 vermelde doelstelling van de decreetgever om de verwaarlozing te bestrijden en de leef- en omgevingskwaliteit te verbeteren, dat enkel de houders van zakelijke rechten op onroerende goederen die zijn beschermd als monument of stads- of dorpsgezicht of die zijn opgenomen in een ontwerp van lijst tot bescherming van de verkrottingsheffing zijn vrijgesteld.

B.5.3. Voorts vermocht de decreetgever ermee rekening te houden dat werken aan een monument of een in een beschermd stads- of dorpsgezicht gelegen onroerend goed niet zonder meer kunnen worden aangevat, vermits een voorafgaande machtiging vereist is, hetzij door het bevoegde agentschap indien geen stedenbouwkundige vergunning vereist is, hetzij in de stedenbouwkundige vergunning na advies van het agentschap (artikel 11, § 4, van het decreet van 3 maart 1976, zoals het van toepassing was tot 31 december 2014).

Voor de houders van een zakelijk recht op een onroerend goed dat is opgenomen in de inventaris van het bouwkundig erfgoed geldt geen soortgelijke beperking om werken aan het betrokken onroerend goed uit te voeren, doch geldt enkel een beperking voor de sloop van dat onroerend goed.

B.5.4. De in het geding zijnde bepaling heeft tot slot geen onevenredige gevolgen voor de houders van een zakelijke recht op een onroerend goed dat is opgenomen in de inventaris van het bouwkundig erfgoed, die wel een verkrottingsheffing verschuldigd zijn. Het blijkt immers niet dat die heffing, die voor het aanslagjaar 2015 werd berekend door het kadastraal inkomen van het betrokken goed te vermenigvuldigen met het aantal periodes van twaalf maanden dat de woning zonder onderbreking was opgenomen in de inventaris van ongeschikt of onbewoonbaar verklaarde woningen, aanleiding geeft tot een onevenredige belastingdruk.

Bovendien kan de belastingplichtige die heffing te allen tijde vermijden door de nodige werken uit te voeren aan het betrokken onroerend goed zodat het niet meer als ongeschikt of onbewoonbaar wordt beschouwd.

B.5.5. In tegenstelling tot hetgeen de appellanten voor het verwijzende rechtscollege beweren, vormt de omstandigheid dat de decreetgever de in het geding zijnde bepaling inmiddels heeft opgeheven en dat de houders van een zakelijke recht op onroerende goederen die zijn beschermd als monument of stads- of dorpsgezicht of die zijn opgenomen in een ontwerp van lijst tot bescherming sinds 1 januari 2016 bijgevolg niet meer zijn vrijgesteld van de verkrottingsheffing, niet het bewijs van het discriminerende karakter van de vroegere wetgeving.

Het feit dat de decreetgever de afschaffing van die vrijstelling verkieslijk achtte, toont niet aan dat de vroegere bepaling die voor de hangende geschillen van toepassing blijft, strijdig zou zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.6. Artikel 2.5.6.0.2, § 1, 2°, van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013, zoals het van toepassing was voor het aanslagjaar 2015, is bestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 2.5.6.0.2, § 1, 2°, van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013, zoals het van toepassing was voor het aanslagjaar 2015, schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet.

Aldus gewezen in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 23 november 2023.

De griffier,

De voorzitter,

N. Dupont

L. Lavrysen