# Grondwettelijk Hof (Arbitragehof): Arrest van 20 Januari 2010 (België). RG 4/2010

* Datum : 20-01-2010
* Taal : Nederlands
* Sectie : Rechtspraak
* Bron : Justel N-20100120-4
* Rolnummer : 4/2010

Het Grondwettelijk Hof,
samengesteld uit de voorzitters M. Bossuyt en P. Martens, en de rechters R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen en J.-P. Snappe, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter M. Bossuyt,
wijst na beraad het volgende arrest :
I. Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging
Bij arrest van 24 maart 2009 in zake de stad Oostende tegen Ronny Dufoort, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 6 april 2009, heeft het Hof van Beroep te Gent de volgende prejudiciële vraag gesteld :
« Schenden de bepalingen van artikel 25 van het Vlaams decreet van 22 december 1995 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996 de bepalingen van artikel 170 van de Grondwet, omwille van het feit dat artikel 25 van het decreet van 22 december 1995 afbreuk doet aan de gemeentelijke fiscale autonomie, door te voorzien dat gemeenten slechts een eigen leegstandsheffing kunnen invoeren op voorwaarde dat zij minimaal de regeling van het decreet overnemen, terwijl overeenkomstig de bepalingen van artikel 170, § 4, van de Grondwet het uitsluitend aan de federale wetgever toekomt om ten aanzien van de gemeentebelastingen de uitzonderingen te bepalen waarvan de noodzakelijkheid blijkt zodat de gewesten ter zake geen enkele bevoegdheid hebben ? ».
(...)
III. In rechte
(...)
B.1.1. Het decreet van 22 december 1995 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996 heeft een gewestelijke heffing op leegstaande en/of verwaarloosde gebouwen en leegstaande, verwaarloosde, ongeschikte en/of onbewoonbare woningen ingevoerd.
Artikel 25 van dat decreet bepaalde oorspronkelijk het volgende :
« Het Vlaams Gewest legt een heffing op met betrekking tot leegstaande en/of verwaarloosde gebouwen en leegstaande, verwaarloosde, ongeschikte en/of onbewoonbare woningen die opgenomen zijn in de inventaris, bedoeld in onderafdeling 3 van deze afdeling ».
B.1.2. Door artikel 3 van het decreet van 7 mei 2004 « houdende wijziging van het decreet van 22 december 1995 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996 en van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode, wat betreft de bestrijding van de leegstand en verkrotting en onbewoonbaarheid van gebouwen en/of woningen » werd een tweede lid aan artikel 25 toegevoegd. Het tweede lid bepaalt :
« Gemeenten die voldoen aan drie van de criteria genoemd in artikel 193, § 1, eerste lid, van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, kunnen op aanvraag onder welbepaalde voorwaarden, vastgelegd door de Vlaamse regering, vrijgesteld worden van de gewestelijke heffing en een eigen heffingsstelsel hanteren. Dit heffingsstelsel neemt minimaal de regeling van dit decreet over en kan die verder aanvullen. De gemeente voert tevens een huisvestingsbeleid en een grond- en pandenbeleid, waarin het voorgestelde heffingsstelsel kadert. Om aan de voorwaarden te voldoen, mogen de gemeenten intergemeentelijke samenwerkingsverbanden aangaan. De Vlaamse regering kan, na ondertekening van een overeenkomst waarin nadere regelen worden vastgelegd, machtiging verlenen aan de gemeenten. Het Vlaamse Gewest kan een opstartsubsidie toekennen.
Voor de ongeschikt- en onbewoonbaarverklaring blijft hoofdstuk III van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode onverkort van toepassing ».
B.2.1. Vóór de invoering van een gewestelijke heffing bij het decreet van 22 december 1995 hadden een aantal steden en gemeenten reeds een eigen leegstandsheffing of krotbelasting gevestigd. In de parlementaire voorbereiding van het decreet van 22 december 1995 werd in verband met de verhouding tussen de gewestelijke leegstandsheffing en eventuele gemeentelijke heffingen het volgende verklaard :
« Op het gemeentelijk niveau bestaan er reeds sedert langere tijd reglementen ter bestrijding van de verkrotting en de leegstand. De voorliggende regeling heeft hiermee in de mate van het mogelijke rekening gehouden » (Parl. St., Vlaamse Raad, 1995-1996, nr. 147/1, p. 17).
B.2.2. Aangaande het bij artikel 3 van het decreet van 7 mei 2004 ingevoerde tweede lid van artikel 25 werd gesteld dat
« gemeenten die korter op de bal willen spelen voortaan [de] mogelijkheid [krijgen] [om complementair aan de heffing een eigen beleid te voeren]. Op die manier zouden gemeenten of intergemeentelijke samenwerkingsverbanden terug zelf een eigen stelsel kunnen hanteren indien ze aan welbepaalde voorwaarden voldoen. Zo blijft de taks toch gebiedsdekkend » (Parl. St., Vlaams Parlement, 2002-2003, nr. 1678/6, p. 7).
B.3. De prejudiciële vraag strekt ertoe van het Hof te vernemen of artikel 25, tweede lid, van het decreet van 22 december 1995 bestaanbaar is met artikel 170 van de Grondwet, in zoverre die bepaling wordt geïnterpreteerd in die zin dat de gemeenten slechts een eigen leegstandsheffing zouden kunnen invoeren op voorwaarde dat zij minimaal de reglementering van het decreet overnemen, waardoor de gemeentelijke fiscale autonomie zou worden beperkt, terwijl het overeenkomstig artikel 170, § 4, van de Grondwet uitsluitend aan de federale wetgever zou toekomen om ten aanzien van gemeentebelastingen uitzonderingen te bepalen.
B.4. Overeenkomstig artikel 170, § 4, tweede lid, van de Grondwet bepaalt de wet ten aanzien van de gemeentelijke belastingen de uitzonderingen waarvan de noodzakelijkheid blijkt. Het gaat derhalve om een door de Grondwet aan de federale wetgever voorbehouden aangelegenheid, zodat de gemeenschappen en de gewesten die aangelegenheid enkel kunnen regelen voor zover dat noodzakelijk is voor de uitoefening van hun bevoegdheid (artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen).
B.5.1. Uit de parlementaire voorbereiding van het decreet van 22 december 1995 blijkt dat de decreetgever van mening was dat hij niet bevoegd was om een door een gemeente vastgestelde belasting af te schaffen. Hieromtrent werd het volgende verklaard :
« Het Vlaamse Gewest raakt niet aan de autonome bevoegdheid van de gemeenten om zelf de leegstand en de verkrotting te belasten, maar biedt hen de mogelijkheid om zonder enige beperking opcentiemen te heffen op de gewestelijke heffing. Alhoewel het ontwerp dit niet uitdrukkelijk voorziet, is het toch duidelijk dat ze de opcentiemen niet kunnen combineren met de heffing krachtens een gemeentelijk reglement op de leegstand en de verkrotting, omdat dit in strijd zou zijn met de regel ' non bis in idem '. De gemeenten moeten met andere woorden kiezen tussen opcentiemen op de gewestelijke heffing of het behoud van het gemeentelijk reglement.
[...]
Het Vlaamse Gewest is bevoegd om heffingen ter bestrijding van leegstand en verwaarlozing op te leggen op grond van artikel 6 § 1, I., 4°, 5° (aangelegenheden inzake stadsvernieuwing en de vernieuwing van de afgedankte bedrijfsruimten) en artikel 6 § 1, IV (aangelegenheden inzake huisvesting).
De decreetgever heeft met de voorgestelde regeling niet de bedoeling te interveniëren in de fiscaliteit van de provincies, de gemeenten, de agglomeraties of federaties van gemeenten en respecteert de bevoegdheidsregels ter zake. De gemeenten zijn immers niet verplicht zich aan te sluiten bij het gewestelijk stelsel. Ze krijgen de vrijheid om opcentiemen te vestigen op de heffing. De decreetgever stelt geen rechtsbepalingen vast die ertoe strekken belastingen, die door een ondergeschikt bestuur werden ingesteld, - geheel of ten dele - af te schaffen. De gemeenten behouden de autonome bevoegdheid te beslissen om aan te sluiten bij het gewestelijk stelsel, dan wel om de eigen reglementen op de leegstand en de verkrotting te behouden. Artikel 170 § 3 [lees : § 4] van de gecoördineerde grondwet wordt gerespecteerd » (Parl. St., Vlaams Parlement, 1995-1996, nr. 147/1, pp. 18-19).
B.5.2. In de omzendbrief BA 92/9 van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap van 29 april 1996 « betreffende de heffing ter bestrijding van leegstand en verkrotting van gebouwen en/of woningen » werd de verhouding tussen de gewestelijke en een eventuele gemeentelijke heffing als volgt toegelicht :
« Het Vlaamse Gewest raakt geenszins aan de autonome bevoegdheid van de gemeenten om zelf de leegstand en de verkrotting te belasten. De gemeenten blijven dus volledig vrij om hun eigen reglement te behouden.
Wel biedt het decreet de mogelijkheid opcentiemen te vestigen op de gewestheffing. Enkel in het geval dat hiervoor geopteerd wordt, dient het gemeentelijk reglement te worden opgeheven (toepassing van de regel ' non bis in idem ' : een zelfde toestand of voorwerp mag door een zelfde overheid niet tweemaal belast worden in hoofde van dezelfde belastingplichtige).
Samengevat kunnen de volgende mogelijkheden zich voordoen :
- een gemeente zonder reglement vestigt geen opcentiemen : enkel een gewestheffing is verschuldigd;
- een gemeente zonder reglement vestigt wel opcentiemen : gewestheffing + opcentiemen;
- een gemeente zonder reglement voert een eigen reglement in : gewestheffing + gemeenteheffing;
- een gemeente met reglement behoudt zijn reglement : gewestheffing + gemeenteheffing;
- een gemeente met reglement trekt zijn reglement in : enkel gewestheffing;
- een gemeente met reglement schakelt over naar opcentiemen : gewestheffing + opcentiemen (+ intrekking reglement !) ».
B.6.1. In een eerder advies van 17 februari 1994 (Parl. St., Vlaamse Raad, 1993-1994, nr. 591/1, pp. 58-60) formuleerde de afdeling wetgeving van de Raad van State een aantal bezwaren omtrent een voorontwerp van decreet dat de gemeentelijke leegstandsheffing verving door een gewestelijke heffing, waarop de gemeenten een aantal opcentiemen konden heffen, waardoor de decreetgever ervoor heeft geopteerd in het decreet van 22 december 1995 geen gebruik te maken van de bevoegdheid die artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 verleent.
B.6.2. Wanneer de decreetgever in artikel 25, tweede lid, van het decreet van 22 december 1995 de mogelijkheid invoert voor de gemeenten om vrijgesteld te worden van de gewestelijke heffing en een eigen heffingsstelsel te hanteren, betekent dit enkel dat aan de gemeenten het recht wordt toegekend om die vrijstelling te verkrijgen. Derhalve kan elke gemeente op eender welk ogenblik een eigen gemeentelijke leegstandsheffing handhaven, dan wel invoeren, aanpassen of afschaffen, maar wanneer niet aan de voorwaarden van het decreet is voldaan, blijft de gewestelijke leegstandsheffing bestaan naast de lokale leegstandsheffing.
B.6.3. De in artikel 25, tweede lid, van het decreet van 22 december 1995 bedoelde vrijstellingsmogelijkheid dient bijgevolg in grondwettige zin te worden begrepen; die interpretatie vindt overigens steun in de parlementaire voorbereiding alsook in de richtlijnen van het Vlaamse Gewest.
B.7. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.
Om die redenen,
het Hof
zegt voor recht :
Artikel 25 van het Vlaamse decreet van 22 december 1995 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996, zoals gewijzigd bij artikel 3 van het decreet van 7 mei 2004, schendt artikel 170, § 4, van de Grondwet niet.
Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989, op de openbare terechtzitting van 20 januari 2010.
De griffier,
P.-Y. Dutilleux.
De voorzitter,
M. Bossuyt.