

Rolnummer 3475
Arrest nr. 180/2005 van 7 december 2005

A R R E S T

In zake : het beroep tot vernietiging van het decreet van het Vlaamse Gewest 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 », minstens van artikel 19 ervan, ingesteld door de gemeente Beveren en anderen.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters A. Arts en M. Melchior, en de rechters M. Bossuyt, A. Alen, J.-P. Snappe, E. Derycke en J. Spreutels, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter A. Arts,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van het beroep en rechtspleging

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 3 februari 2005 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 4 februari 2005, is beroep tot vernietiging ingesteld van het decreet van het Vlaamse Gewest 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 » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 5 augustus 2004), minstens van artikel 19 ervan, door de gemeente Beveren, met kantoren te 9120 Beveren, Stationsstraat 2, de stad Gent, met kantoren te 9000 Gent, Botermarkt 1, de gemeente Heusden-Zolder, met kantoren te 3550 Heusden-Zolder, Heldenplein 1, de stad Izegem, met kantoren te 8870 Izegem, Korenmarkt 10, de gemeente Kruibeke, met kantoren te 9150 Kruibeke, Onze-Lieve-Vrouwplein 18-19-20, de stad Lokeren, met kantoren te 9160 Lokeren, Groentemarkt 1, de stad Lommel, met kantoren te 3920 Lommel, Dorp 57, de gemeente Waasmunster, met kantoren te 9250 Waasmunster, Vierschaar 1, de stad Wervik, met kantoren te 8940 Wervik, Sint-Maartensplein 13, en de stad Leuven, met kantoren te 3000 Leuven, Boekhandelstraat 9.

De Vlaamse Regering heeft een memorie ingediend, de verzoekende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend en de Vlaamse Regering heeft ook een memorie van wederantwoord ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 20 oktober 2005 :

- zijn verschenen :

. Mr. D. Matthys, advocaat bij de balie te Gent, en Mr. J. Vanstipelen, advocaat bij de balie te Leuven, *loco* Mr. B. Beelen, advocaat bij de balie te Leuven, voor de verzoekende partijen;

. Mr. P. Van Orshoven, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Vlaamse Regering;

- hebben de rechters-verslaggevers A. Alen en J.-P. Snappe 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 Arbitragehof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. In rechte

- A -

Standpunt van de verzoekende partijen

A.1. De verzoekende partijen zetten uiteen dat het decreet van 22 december 1995 « houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996 » een gewestelijke heffing op leegstaande en verwaarloosde gebouwen invoert en de steden en de gemeenten de mogelijkheid biedt om op die heffing opcentiemen te heffen. De verzoekende partijen zijn steden en gemeenten die van die mogelijkheid gebruik hebben gemaakt. Zij verkrijgen bijgevolg inkomsten uit opcentiemen op de gewestelijke heffing.

Artikel 19 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 » bepaalt evenwel dat de aanslagen die betrekking hebben op de opnames of op verjaardagen van eerdere opnames in de inventaris vanaf 1 januari 2002 tot en met 31 december 2003, als niet bestaande worden beschouwd. Hierdoor wordt de gemeenten die opcentiemen heffen op die gewestelijke heffing een deel van hun inkomsten ontnomen. Vermits de gewestelijke heffing niet wordt geïnd, kunnen ook de opcentiemen van de steden en gemeenten op die heffing niet worden geïnd. Bovendien blijven de steden en gemeenten verstoken van de administratieve onkostenvergoeding van zes percent van de jaarlijkse opbrengst van de gewestelijke heffing voor het beheer van de inventaris (artikel 19 van het besluit van de Vlaamse Regering van 2 april 1996 « betreffende de heffing ter bestrijding van leegstand en verkrotting van gebouwen en/of woningen »).

A.2. Volgens de verzoekende partijen is artikel 19 van het decreet van 7 mei 2004 in strijd met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Die bepaling heft zonder verantwoording de gelijke behandeling op tussen de steden en gemeenten die een eigen leegstandsheffing of verkrottingbelasting heffen en de steden en gemeenten die opcentiemen heffen op de gewestelijke heffing.

De steden en gemeenten hebben ten gevolge van het decreet van 22 december 1995 een keuze moeten maken tussen het invoeren of behouden van een eigen leegstandsheffing en het heffen van opcentiemen op de gewestelijke heffing, met dien verstande dat zij eenzelfde financieel resultaat zouden verkrijgen. Dit werd uitdrukkelijk bevestigd door de omzendbrief van 29 april 1996 « betreffende de heffing ter bestrijding van leegstand en verkrotting van gebouwen en/of woningen ».

De bestreden bepaling ontnemt de steden en gemeenten die opcentiemen heffen evenwel retroactief en zonder redelijke verantwoording de inkomsten die dat financiële resultaat waarborgen dat soortgelijk is met dat van de gemeentelijke leegstandsheffing.

A.3. Volgens de verzoekende partijen werd als motivering van de bestreden bepaling aangevoerd dat het decreet van 22 december 1995 grote gebreken vertoonde, de informatieverstrekking ondermaats was en de burger de regelgeving als onrechtvaardig en hardvochtig beschouwde. Geen van die redenen zijn echter toerekenbaar aan de steden en de gemeenten; zij verklaren ook niet waarom een onderscheid wordt gemaakt tussen de steden en gemeenten die een eigen leegstandsheffing hebben, en die hun inkomsten behouden, en de steden en gemeenten die een beroep doen op het stelsel van de opcentiemen, die van hun inkomsten verstoken zijn.

Het feit dat het niet de bedoeling zou zijn dat de gewestelijke heffing voor blijvende inkomsten zou zorgen, aangezien die heffing beoogt leegstand en verwaarlozing ongedaan te maken, verantwoordt hoe dan ook niet dat retroactief inkomsten worden afgeschaft die verworven waren voor de jaren 2002 en 2003, en die betrekking hebben op woningen en gebouwen die wel degelijk in de inventaris van leegstaande of verwaarloosde gebouwen waren opgenomen.

A.4. De verzoekende partijen voegen hieraan toe dat zij niet voor de jaren 2002 en 2003 zelf kunnen overgaan tot de inning van de gewestelijke heffing. Zij kunnen ook niet voor die jaren alsnog een eigen leegstandsheffing invoeren. Dit zou een schending inhouden van, enerzijds, het beginsel van de niet-retroactiviteit en, anderzijds, voor de heffingsjaren waarvoor de gewestelijke belasting reeds werd ingekohierd, van het beginsel *non bis in idem*. De opcentiemen gaan dus onherroepelijk verloren.

A.5. Daarenboven krijgen de betrokken steden en gemeenten ook niet de onkostenvergoeding waarop zij recht hebben.

Ter uitvoering van artikel 44 van het decreet van 22 december 1995, volgens hetwelk de Vlaamse Regering bepaalt welk percentage van de elk jaar geïnde heffingen aan de steden en de gemeenten wordt doorgestort als vergoeding voor de administratiekosten, hebben alle - op twee na - verzoekende partijen met het Vlaamse Gewest een overeenkomst gesloten inzake het beheer van de inventaris van leegstaande of verwaarloosde gebouwen. Die overeenkomsten golden eveneens voor de jaren 2002 en 2003. Door de bestreden bepaling komt het Vlaamse Gewest zijn deel van de overeenkomst, namelijk de vergoeding van de administratiekosten, met terugwerkende kracht niet na. De betrokken steden en gemeenten hebben nochtans hun verplichting tot het beheer van de inventaris nageleefd en hebben dus recht op de onkostenvergoeding. Bijgevolg is de bestreden bepaling niet alleen in strijd met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, maar tevens met het redelijkheids- en het evenredigheidsbeginsel, nu op eenzijdige wijze een buitensporige last wordt gelegd op de steden en gemeenten die opcentiemen heffen en die het beheer van de inventaris op zich hebben genomen.

Voor zover de gemeentelijke ontvanger werd gemachtigd om, namens het Vlaamse Gewest, de gewestelijke heffing en de gemeentelijke opcentiemen te innen met betrekking tot de gebouwen en/of woningen die op het grondgebied van de gemeente zijn gelegen, ontnemt de bestreden bepaling die ontvangers hun bevoegdheden en hun werk, terwijl de gemeenten die ontvangers verder moeten blijven vergoeden.

A.6. In hun memorie van antwoord voeren de verzoekende partijen aan dat - in tegenstelling tot wat de Vlaamse Regering beweert - het beginsel *non bis in idem* wel degelijk verhindert dat eenzelfde gemeente zowel een gemeentelijke leegstandsheffing als opcentiemen op de gewestelijke heffing oplegt. Dat zou onder meer blijken uit de omzendbrief van de Vlaamse Regering van 29 april 1996 « betreffende de heffing ter bestrijding van leegstand en verkrotting van gebouwen en/of woningen », waarbij de Vlaamse Regering de intrekking beval van eventuele gemeentelijke heffingen vooraleer de gemeenten konden toetreden tot het stelsel van de opcentiemen.

A.7. De verzoekende partijen ontkennen ook dat zij enkel middelen aanvoeren betreffende artikel 19 van het decreet van 7 mei 2004, en dat hun belang tot de vernietiging van die bepaling zou zijn beperkt. Artikel 19 van het decreet van 7 mei 2004 betreft de aanslagen gevestigd op basis van de artikelen 24 tot 44 van het decreet van 22 december 1995, die als niet bestaande worden beschouwd. Volgens de verzoekende partijen moeten bijgevolg ook de wijzigingen van die artikelen 24 tot 44 bij decreet van 7 mei 2004 als een schending van het gelijkheidsbeginsel worden beschouwd.

Zij worden ook rechtstreeks en ongunstig geraakt door die wijzigingen. Zo bepaalt artikel 3 van het decreet van 7 mei 2004 dat gemeenten die aan bepaalde criteria voldoen onder bepaalde voorwaarden vrijgesteld kunnen worden van de gewestelijke heffing en een eigen leegstandsheffing kunnen invoeren, voor zover zij minimaal de decretale regeling overnemen. Die bepaling is in strijd met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, vermits zij een ongelijkheid doet ontstaan tussen de steden en gemeenten die steeds een eigen leegstandsheffing hebben gehanteerd naast de gewestelijke heffing en de steden en gemeenten die op basis van artikel 3 minimaal de decretale regeling overnemen en van de gewestelijke heffing worden vrijgesteld.

A.8. De verzoekende partijen ontkennen ook dat de bestreden bepaling niet langer zou bestaan door de wijziging ervan bij artikel 53 van het decreet van 24 december 2004 « houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2005 ». Dat artikel voegt enkel de eerste twee leden van artikel 44bis van het decreet van 22 december 1995 samen in één paragraaf en vervangt de woorden « 31 december 2003 » door de woorden « 4 augustus 2004 ». Het bestreden artikel 19 van het decreet van 7 mei 2004, dat artikel 44bis in het decreet van 22 december 1995 heeft ingevoegd, kan dus niet worden geacht nooit te hebben bestaan.

Voor zover als nodig hebben de verzoekende partijen overigens een beroep tot vernietiging van de artikelen 31 tot en met 53 van het decreet van 24 december 2004 ingesteld.

Standpunt van de Vlaamse Regering

A.9. Volgens de Vlaamse Regering voeren de verzoekende partijen uitsluitend een grief aan tegen artikel 19 van het decreet van 7 mei 2004. Voor het overige is hun beroep onontvankelijk bij gebrek aan middelen.

De verzoekende partijen hebben overigens geen belang bij de vernietiging van de andere bepalingen van het decreet van 7 mei 2004, omdat die hen kennelijk niet rechtstreeks en ongunstig raken.

Voor zover de verzoekende partijen in hun memorie van antwoord voor het eerst een middel aanvoeren tegen artikel 3 van het decreet van 7 mei 2004, is dat middel onontvankelijk.

A.10. Wat artikel 19 van het decreet van 7 mei 2004 betreft, voert de Vlaamse Regering aan dat het bij die bepaling in het decreet van 22 december 1995 ingevoegde artikel 44*bis* met terugwerkende kracht werd vervangen bij artikel 53 van het decreet van 24 december 2004. Bijgevolg heeft het beroep tot vernietiging geen voorwerp.

A.11. Wat de grond van de zaak betreft, zet de Vlaamse Regering uiteen dat het decreet van 22 december 1995, dat een heffing ter bestrijding van leegstand en verkrotting invoert, niet een financiële, maar een ontradende doelstelling heeft, daar de heffing leegstand en verkrotting moet tegengaan.

De decreetgever beoogde tevens het gemeentelijke en het gewestelijke leegstandsheffingsbeleid op elkaar af te stemmen door in artikel 37 van het decreet van 22 december 1995 te bepalen dat een gemeente opcentiemen kan heffen op de heffing van het Vlaamse Gewest. In tegenstelling tot wat de verzoekende partijen beweren, werd echter niet in een verbod voorzien op het cumuleren, door eenzelfde gemeente, van een eigen leegstandsheffing en opcentiemen op de gewestelijke heffing.

De gewestelijke leegstandsheffing veroorzaakte evenwel grote problemen, wat tot talrijke bezwaarschriften heeft geleid. Om dat te verhelpen, hervormt het decreet van 7 mei 2004 op diepgaande wijze de procedure voor de vaststelling van de leegstandsheffing. Die wijzigingen gelden slechts vanaf 5 augustus 2004. De problemen waren evenwel van die aard dat de decreetgever het nodig vond te voorzien in een radicale overgangsbepaling, zijnde artikel 19 van het decreet van 7 mei 2004.

A.12. Volgens de Vlaamse Regering mist het door de verzoekende partijen aangevoerde middel elke grondslag, omdat de bestreden bepaling geen ongelijke behandeling doorvoert. Alle steden en gemeenten die besloten hadden voor de jaren 2002 en 2003 opcentiemen te heffen op de gewestelijke leegstandsheffing, verliezen die opcentiemen en, voor zover zij instonden voor de inventaris, de op de betrokken aanslagen berekende onkostenvergoeding.

Dat er een verschil bestaat tussen gemeenten die een eigen leegstandsheffing of verkrottingbelasting hanteren en de gemeenten die opcentiemen heffen op de gewestelijke heffing, is niet het gevolg van het decreet van 22 december 1995, noch van het bestreden decreet van 7 mei 2004, maar van de autonome beleidskeuze van de betrokken gemeenten. Overigens verhinderde, volgens de Vlaamse Regering, niets dat een gemeente een eigen leegstandsheffing combineerde met opcentiemen op de gewestelijke heffing. Daarentegen zou de Vlaamse Regering, in tegenstelling tot wat de verzoekende partijen aanvoeren, de gemeenten nooit hebben beloofd middels de opcentiemen een financieel resultaat te bezorgen dat soortgelijk is met dat van een eigen gemeentelijke leegstandsheffing.

Voor zover de verzoekende partijen een verschil in behandeling aanklagen tussen de vroegere en de nieuwe toestand, is dat verschil het noodzakelijke gevolg van elke wetswijziging, wat niet aan het gelijkheidsbeginsel kan worden getoetst.

A.13. Subsidiair voert de Vlaamse Regering aan dat, voor zover er sprake is van een ongelijke behandeling, die wel degelijk is verantwoord. Hierbij moet rekening worden gehouden met het doel van de leegstandsheffing. Die beoogt niet inkomsten voort te brengen voor de gemeenten, maar leegstand ongedaan te maken. Dat de bestreden bepaling financiële gevolgen heeft, zowel voor het Vlaamse Gewest als voor de gemeenten die beslist hebben opcentiemen te heffen op de gewestelijke heffing, is niet relevant voor een heffing die beoogt ontradend te werken.

A.14. Bovendien is het financiële nadeel minder groot dan op het eerste gezicht zou blijken, rekening houdend met het feit dat een grote meerderheid van de aanslagen met succes wordt betwist. De financiële gevolgen voor de gemeenten kunnen ook gemakkelijk worden gecompenseerd, hetzij door in de toekomst opcentiemen te blijven heffen, hetzij door over te schakelen naar een eigen gemeentelijke leegstandsheffing, die voortaan de gewestelijke heffing zal uitsluiten (artikel 25, derde lid, van het decreet van 22 december 1995, zoals vervangen bij het decreet van 7 mei 2004).

A.15. De Vlaamse Regering voert nog aan dat de gebreken van de gewestelijke leegstandsheffing - de gebrekkige inventarisatie, de ondermaatse informatieverstrekking, de onrechtvaardige en hardvochtige perceptie, de administratieve overlast - evenzeer golden voor de op die heffing verschuldigde opcentiemen. Met het verhelpen van de problemen van de gewestelijke heffing, wat onder meer de bestreden bepaling beoogde te doen door die heffingen kwijt te schelden, worden tegelijkertijd de problemen van de gemeentelijke opcentiemen opgelost.

De opheffing van de leegstandsheffing met terugwerkende kracht - wat bijzondere omstandigheden vereist - is, volgens de Vlaamse Regering, dan ook verantwoord door de vaststelling dat de onverminderde toepassing van die belasting niet bestaanbaar zou zijn met de goede werking van de openbare dienst.

- B -

Wat de bestreden bepaling betreft

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.

De heffing was een eerste maal verschuldigd op het ogenblik dat het gebouw en/of de woning werd opgenomen in de inventaris van de leegstaande of verwaarloosde gebouwen en/of woningen en de ongeschikte en/of onbewoonbare woningen. De aanslag kon worden gevestigd vanaf het ogenblik van de opname, tot uiterlijk 31 december van het jaar dat volgde op de opname in de inventaris.

Zolang het gebouw en/of de woning niet was geschrapt uit de inventaris, bleef de heffing verschuldigd op het ogenblik van het verstrijken van elke nieuwe periode van twaalf maanden vanaf de datum van de eerste inschrijving. De aanslag kon worden gevestigd vanaf dat ogenblik tot uiterlijk 31 december van het jaar dat erop volgde (artikel 26, eerste en tweede lid, van het decreet van 22 december 1995, vóór de wijziging ervan bij artikel 4 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 »).

B.1.2. De steden en de gemeenten kunnen op die gewestelijke heffing opcentiemen heffen. Artikel 37 van het decreet van 22 december 1995 bepaalt dienaangaande :

« Een gemeente die besluit om opcentiemen te heffen op de heffing van het Vlaamse Gewest, bezorgt hiertoe aan de administratie bij aangetekend schrijven een afschrift van dit besluit binnen de maand die volgt op de inwerkingtreding van dit besluit.

De administratie int de gemeentelijke opcentiemen op de heffing gelijktijdig met de heffing van het Vlaamse Gewest ».

B.1.3. Het bedrag van de verschuldigde heffing en de opcentiemen diende te worden betaald uiterlijk op het einde van de tweede maand die volgde op de datum hetzij van de toezending van het aanslagbiljet, hetzij, wanneer beroep werd ingesteld bij de Vlaamse Regering, van de toezending van de beslissing van de Vlaamse Regering waarbij het beroep geheel of gedeeltelijk werd afgewezen (artikel 39, § 1, eerste lid, van het decreet van 22 december 1995, vóór de wijziging ervan bij artikel 13 van het decreet van 7 mei 2004).

B.1.4. Het bestreden decreet van 7 mei 2004 wijzigt de in het decreet van 22 december 1995 neergelegde regeling op een aantal punten.

Zo worden het ogenblik van het ontstaan van de belastingschuld en de termijn waarbinnen de aanslag kan worden gevestigd gewijzigd (artikel 4 van het decreet van 7 mei 2004). De procedure tot opname op de lijsten van de inventaris wordt gewijzigd en er wordt in een administratieve beroepsprocedure tegen de registratie voorzien (artikel 10 van hetzelfde decreet). Ook wordt de beroepsprocedure na het vestigen van de heffing gewijzigd (artikel 13 van hetzelfde decreet). Onder bepaalde voorwaarden kan de gedeeltelijke terugbetaling van een geïnde heffing worden verkregen (artikel 17 van hetzelfde decreet).

B.1.5. Artikel 19 van het decreet van 7 mei 2004 bevat een overgangsregeling. Die bepaling luidt als volgt :

« Aan hetzelfde decreet [van 22 december 1995] wordt in hoofdstuk VIII, afdeling 2, een nieuwe onderafdeling 9 toegevoegd, die luidt als volgt :

' Onderafdeling 9. - Overgangsbepalingen

Artikel 44*bis*. Aanslagen gevestigd op basis van de artikelen 24 tot en met 44 van het decreet van 22 december 1995 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996 die betrekking hebben op de opnames in de inventaris vanaf 1 januari 2002 tot en met 31 december 2003, worden als niet bestaande beschouwd.

De aanslagen gevestigd op basis van de artikelen 24 tot en met 44 van het decreet van 22 december 1995 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996 die betrekking hebben op verjaardagen van eerdere opnames in de inventaris vanaf 1 januari 2002 tot en met 31 december 2003, worden als niet bestaande beschouwd. ' ».

B.1.6. Het bij die bepaling ingevoegde artikel 44*bis* van het decreet van 22 december 1995 is gewijzigd bij artikel 53 van het decreet van 24 december 2004 « houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2005 ». Die bepaling luidt als volgt :

« De eerste twee leden van artikel 44*bis* van hetzelfde decreet [van 22 december 1995] worden samengevoegd in een § 1.

In artikel 44*bis* van hetzelfde decreet [worden] in beide leden de woorden ' 31 december 2003 ' vervangen door de woorden ' 4 augustus 2004 '.

Er wordt een § 2 toegevoegd aan artikel 44*bis*, die luidt als volgt :

' § 2. De registratieattesten voor de besluiten van de burgemeester tot ongeschikt- en/of onbewoonbaarverklaring, genomen voor de inwerkingtreding van dit decreet, moeten naargelang van het geval verstuurd zijn als volgt :

1° in geval geen beroep bij de Vlaamse Regering is ingediend overeenkomstig artikel 15, § 3, van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode, wordt het registratieattest ten vroegste dertig dagen en ten laatste zestig dagen na de betekening van het besluit van de burgemeester, zoals bedoeld in artikel 15, § 1, van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode of artikel 34 van dit decreet, verstuurd;

2° in geval beroep bij de Vlaamse Regering is ingediend overeenkomstig artikel 15, § 3, van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode, wordt het registratieattest ten laatste dertig dagen verstuurd na de betekening van de beslissing in beroep.

Binnen de dertig dagen na betekening van het registratieattest, bedoeld in het eerste lid, kan de houder van het zakelijk recht een verzoekschrift tot beroep indienen bij de inventarisbeheerder.

De inventarisbeheerder behandelt het beroepsverzoekschrift binnen de zestig dagen, zoniet wordt het beroepsverzoekschrift geacht te zijn ingewilligd.

Het verzoekschrift tot beroep wordt beperkt tot de identificatiegegevens en de formele gronden van het registratieattest in het geval van het eerste lid, 2°. '

Er wordt een § 3 toegevoegd aan artikel 44*bis*, die luidt als volgt :

' § 3. In geval de ongeschikt of onbewoonbaar verklaarde woning is geïnventariseerd voor de inwerkingtreding 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, wordt het beroep tegen de registratieattesten die verstuurd zijn na de inwerkingtreding van dit decreet, ingesteld bij de Vlaamse Regering binnen de dertig dagen na de betekening van het registratieattest. De behandeling van het beroepsverzoekschrift verloopt overeenkomstig de bepalingen van artikel 15, § 3, tweede lid, van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode.

In afwijking van het eerste lid wordt het beroep tegen het registratieattest dat verstuurd is voor de inwerkingtreding van dit decreet, behandeld door de inventarisbeheerder overeenkomstig de bepalingen van artikel 34*bis*, § 2. ' ».

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

B.2.1. Volgens de Vlaamse Regering voeren de verzoekende partijen uitsluitend een grief aan tegen artikel 19 van het decreet van 7 mei 2004. Voor het overige zou hun beroep onontvankelijk zijn bij gebrek aan middelen. In zoverre de verzoekende partijen in hun memorie van antwoord voor het eerst een middel aanvoeren tegen artikel 3 van het decreet van 7 mei 2004, zou dat middel onontvankelijk zijn.

B.2.2. Het Hof dient de omvang van het beroep tot vernietiging te bepalen op basis van de inhoud van het verzoekschrift en inzonderheid op basis van de uiteenzetting van de aangevoerde middelen.

Het Hof stelt vast dat het middel dat wordt uiteengezet in het verzoekschrift van de verzoekende partijen uitsluitend is gericht tegen artikel 19 van het decreet van 7 mei 2004, zodat het onderzoek van het Hof tot die bepaling dient te worden beperkt.

B.2.3. Het middel dat de verzoekende partijen in hun memorie van antwoord aanvoeren tegen artikel 3 van het decreet van 7 mei 2004, kwam niet voor in hun beroep tot vernietiging. Het betreft dus een nieuw middel.

Artikel 85, tweede lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof staat enkel toe dat nieuwe middelen worden aangevoerd door de instellingen en personen bedoeld in de artikelen 76 tot 78 van die wet.

De verzoekende partijen behoren niet tot die categorie van instellingen of personen.

Het nieuwe middel is derhalve niet ontvankelijk.

B.3.1. De Vlaamse Regering voert aan dat het bij de bestreden bepaling in het decreet van 22 december 1995 ingevoegde artikel 44*bis* met terugwerkende kracht werd vervangen bij artikel 53 van het decreet van 24 december 2004. Bijgevolg zou het beroep tot vernietiging geen voorwerp hebben.

B.3.2. Zoals blijkt uit B.1.6, beperkt artikel 53 van het decreet van 24 december 2004 zich evenwel in essentie ertoe de eerste twee leden van artikel 44*bis* van het decreet van 22 december 1995 samen te voegen in een paragraaf 1 en in beide leden de woorden « 31 december 2003 » te vervangen door de woorden « 4 augustus 2004 ».

De door die bepaling in artikel 44*bis* van het decreet van 22 december 1995 aangebrachte wijzigingen verhinderen het Hof niet om zich uit te spreken over artikel 19 van het decreet van 7 mei 2004.

B.3.3. De exceptie wordt verworpen.

Ten gronde

B.4. De verzoekende partijen voeren aan dat artikel 19 van het decreet van 7 mei 2004 de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt. Die bepaling zou hun retroactief en zonder redelijke verantwoording de opcentiemen ontnemen die zij in 2002 en 2003 hebben geheven op de gewestelijke leegstandsheffing, waardoor de gelijkheid van behandeling ongedaan zou worden gemaakt tussen de steden en gemeenten die een eigen leegstandsheffing of

krotbelasting heffen en de steden en gemeenten die opcentiemen heffen op de gewestelijke heffing.

B.5. 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. Sommige hebben die eigen heffing behouden. Andere, daarentegen, hebben die heffing vervangen door opcentiemen te heffen op de gewestelijke leegstandsheffing. Op het ogenblik dat de bestreden bepaling werd aangenomen, waren er 104 steden en gemeenten die opcentiemen hieven (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2002-2003, nr. 1678/1, p. 2).

B.6.1. Door te bepalen dat de aanslagen die betrekking hebben op de opnames in de inventaris en op de verjaardagen van eerdere opnames in de inventaris vanaf 1 januari 2002 tot en met 31 december 2003 als niet bestaande worden beschouwd, heeft het Vlaamse Gewest een maatregel met terugwerkende kracht genomen.

B.6.2. Overeenkomstig het in B.1.1 vermelde artikel 26 van het decreet van 22 december 1995 waren de gewestelijke heffingen immers verschuldigd op het ogenblik dat het gebouw en/of de woning werd opgenomen in de inventaris, en op het ogenblik van het verstrijken van elke nieuwe periode van twaalf maanden vanaf de datum van de eerste inschrijving. Wanneer een gebouw of woning in de periode van 1 januari 2002 tot en met 31 december 2003 in de inventaris was opgenomen, of wanneer in die periode een verjaardag van een eerdere opname plaatsvond, was de heffing bijgevolg verschuldigd.

In zoverre de gemeente waarin het gebouw of de woning was gelegen, had besloten opcentiemen te heffen op de heffing van het Vlaamse Gewest, waren ook de opcentiemen op dat ogenblik verschuldigd.

B.6.3. De bestreden bepaling heeft tot gevolg dat die heffingen, en de opcentiemen die erop werden geheven, met terugwerkende kracht ongedaan worden gemaakt. De aanslagen worden definitief als niet bestaande beschouwd (*Hand.*, Vlaams Parlement, 4 mei 2004, nr. 53, p. 126).

De bestreden bepaling heeft tevens tot gevolg dat de steden en gemeenten voor de jaren 2002 en 2003 niet de vergoedingen ontvangen die, overeenkomstig artikel 44 van het decreet

van 22 december 1995, aan hen zouden worden doorgestort om de administratiekosten te dekken die ze voor die jaren hebben moeten maken. Die vergoedingen bestaan immers in een percentage van de opbrengst van de gewestelijke heffing (artikel 19 van het besluit van de Vlaamse Regering van 2 april 1996 betreffende de heffing ter bestrijding van leegstand en verkrotting van gebouwen en/of woningen).

B.7.1. De niet-retroactiviteit van wetsnormen is een waarborg ter voorkoming van rechtsonzekerheid. Die waarborg vereist dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat eenieder in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien, op het tijdstip dat die handeling wordt verricht.

De terugwerkende kracht van wetsbepalingen kan enkel worden verantwoord wanneer zij onontbeerlijk is voor de goede werking of de continuïteit van de openbare dienst.

Indien evenwel blijkt dat de terugwerkende kracht van de wetsskrachtige norm tot gevolg heeft dat de afloop van een of meer gerechtelijke procedures in een welbepaalde zin wordt beïnvloed of dat rechtscolleges worden verhinderd zich uit te spreken, vergt de aard van het in het geding zijnde beginsel dat uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang een verantwoording bieden voor dat optreden van de wetgever, dat ten nadele van een categorie van burgers inbreuk maakt op de jurisdictionele waarborgen die aan allen worden geboden.

B.7.2. De bestreden bepaling maakt de reeds ingediende bezwaarschriften niet ongedaan en mengt zich niet in hangende rechtsgedingen. Hangende bezwaren moeten worden afgehandeld overeenkomstig de regelgeving die van toepassing was tijdens het desbetreffende heffingsjaar (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2002-2003, nr. 1678/4, p. 7).

B.7.3. Bijgevolg moet worden nagegaan of de bestreden bepaling beantwoordt aan de vereisten vermeld in B.7.1.

B.8. Het decreet van 7 mei 2004 beoogt een aantal knelpunten met betrekking tot de gewestelijke leegstandsheffing te verhelpen. Een van de belangrijkste knelpunten betreft de talrijke bezwaarschriften, waarvan een belangrijk aantal gegrond werd verklaard. In de

toelichting bij het voorstel van decreet, dat het decreet van 7 mei 2004 is geworden, is daaromtrent het volgende gesteld :

« Het aantal bezwaarschriften, ingediend na het toezenden van de heffing, ligt relatief hoog en betreft in hoofdzaak de opname op de lijst voor leegstaande gebouwen en/of woningen. De oorzaken hiervan zijn voornamelijk te vinden in : (1) de preciaire gronden waarop de vaststelling steunt, (2) zwakke procedurele aspecten en (3) het late beroep door de particulier, meer bepaald na het toesturen van de aanslag » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2002-2003, nr. 1678/1, p. 3).

B.9. Voor de bestreden bepaling werd in de parlementaire voorbereiding de volgende verantwoording gegeven :

« De inventarisaties op basis van het huidige heffingsdecreet van 22 december 1995 vertonen gebreken, de informatieverstrekking naar de burger toe is ondermaats en de burger ervaart de regelgeving als onrechtvaardig en hardvochtig. Vandaar dat de aanslagen gevestigd vóór 1 januari 2004 en die betrekking hebben op opnames in de inventaris in 2002 of 2003 of op verjaardagen in 2002 of 2003 van eerdere opnames in de inventaris, als niet bestaande worden beschouwd. De contentieux uit het verleden wordt verder afgehandeld conform de regelgeving die van toepassing was tijdens het desbetreffende heffingsjaar. Deze maatregel wil duidelijk aangeven dat de nieuwe regelgeving een breuk maakt met het verleden en een einde wil maken aan de administratieve overlast voor de geviseerde burgers en de Vlaamse administratie » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2002-2003, nr. 1678/4, p. 7).

Hieromtrent werd in de parlementaire voorbereiding nog verklaard dat

« men moet rekening houden met het feit dat er met een nieuw systeem zal worden gestart. Er moet immers een grote achterstand worden ingehaald, en men moet er rekening mee houden dat de huidige regelgeving als betwistbaar wordt ervaren. De spreker wil op een ernstige manier komaf maken met het verleden en stelt daarom voor dat de aanslagen van vóór 1 januari 2004 en die betrekking hebben op de inventarisatie van 2002 en 2003 als niet-bestaande worden beschouwd. Dit betekent een *standstill* van de situatie. Wie zijn eerste heffing kreeg onder de vorige regeling, blijft gedurende 2 jaar op zijn eerste heffing staan. Wie voor het eerst geïnventariseerd wordt, blijft gedurende 2 jaar op de inventarisering staan. Er worden geen heffingen verstuurd voor de referentie jaren 2002 en 2003. De eerste nieuwe heffing kan gebeuren in 2006 » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2002-2003, nr. 1678/6, p. 10).

B.10. Door te bepalen dat de aanslagen voor de jaren 2002 en 2003 als niet bestaande worden beschouwd, worden nieuwe bezwaarschriften in verband met die aanslagen vermeden. Wat de gewestelijke heffing betreft, is die maatregel verantwoord, gelet op de talrijke bezwaarschriften waartoe die heffing aanleiding heeft gegeven en gelet op de administratieve moeilijkheden die de overheid bij de afhandeling van die bezwaarschriften

heeft ondervonden. Door tijdelijk te vermijden dat nieuwe bezwaarschriften worden ingediend, verschaft de bestreden bepaling de overheid de tijd en de middelen om de hangende bezwaren af te handelen.

Bovendien vermocht de decreetgever redelijkerwijs te verhopende dat de belastingplichtigen die voor de jaren 2002 en 2003 geen aanslag ontvangen, van de gelegenheid gebruik zouden maken om de nodige stappen te ondernemen om uit de inventaris te worden geschrapt, waardoor zij ook in de toekomst niet langer bezwaarschriften zouden indienen.

B.11. Het Hof dient evenwel nog na te gaan of de decreetgever in voldoende mate rekening heeft gehouden met de gevolgen van de bestreden bepaling op de steden en gemeenten die opcentiemen heffen op de gewestelijke heffing.

Zoals vermeld in B.6.3, blijven die steden en gemeenten immers verstoken van de inkomsten die ze redelijkerwijs voor de jaren in kwestie van die opcentiemen hadden mogen verwachten en ontvangen ze tevens niet de vergoeding die overeenkomstig artikel 44 van het decreet van 22 december 1995 aan hen zou moeten worden doorgestort om de gemaakte administratiekosten te dekken.

B.12.1. In de parlementaire voorbereiding werden de volgende vragen gesteld omtrent de financiële gevolgen van de bestreden bepaling voor de gemeenten die opcentiemen heffen op de gewestelijke heffing :

« De meeste vragen rijzen rond de overgangsbepalingen vervat in artikel 44bis. De spreker verwijst in dit verband ook naar de reactie van de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten.

[...]

Welke richtlijnen zullen er worden gegeven aan de gemeenten die de opbrengst van deze heffing voor deze jaren in hun begroting hebben ingeschreven? Hoe zullen zij aan deze middelen geraken? Hoe zal dat gecompenseerd worden? Of zijn de indieners [van het voorstel van decreet] de mening toegedaan dat de gemeenten het zonder deze middelen moeten doen? [...] » (*Parl. St., Vlaams Parlement, 2002-2003, nr. 1678/6, p. 19*).

Hierop werd enkel het volgende geantwoord :

« Fiscaliteit is nochtans geen doel op zich, maar een hulpmiddel om de burger een goede dienstverlening aan te bieden. Het doel van dit voorstel van decreet is leegstand wegwerken, en niet gemeenten aan extra inkomsten helpen » (*Hand.*, Vlaams Parlement, 4 mei 2004, nr. 53, p. 123).

B.12.2. In de parlementaire voorbereiding van het decreet van 22 december 1995 werd immers herhaalde malen beklemtoond dat het doel van de gewestelijke heffing niet van financiële aard is, en dat de heffing veeleer een ontradend effect heeft (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 1995-1996, nr. 147/1, p. 16, en nr. 147/12, pp. 9 en 26-27).

Dit neemt evenwel niet weg dat, op het ogenblik dat de steden en gemeenten besloten om voor de jaren 2002 en 2003 opcentiemen te heffen op de gewestelijke heffing, zij, aan de hand van de beschikbare gegevens, redelijkerwijs konden aannemen dat die opcentiemen hun bepaalde inkomsten zouden verschaffen.

B.13.1. Volgens de Vlaamse Regering zou het verschil tussen gemeenten die een eigen leegstandsheffing of krotbelasting opleggen en de gemeenten die opcentiemen heffen op de gewestelijke heffing, het gevolg zijn van de autonome beleidskeuze van de betrokken gemeenten. Overigens zou volgens haar niets verhinderen dat een gemeente een eigen leegstandsheffing combineerde met opcentiemen op de gewestelijke heffing.

B.13.2. Dienomtrent moet worden vastgesteld dat de steden en gemeenten redelijkerwijs ervan uit konden gaan dat een dergelijke combinatie niet mogelijk was. Zo werd in de parlementaire voorbereiding van het decreet van 22 december 1995 het volgende verklaard :

« De gemeenten kunnen opcentiemen heffen op de gewestelijke heffing. Zij kunnen de opcentiemen echter niet combineren met de belasting uit een gemeentelijk reglement op de leegstand en de verkrotting, omdat in dit geval de regel '*non bis in idem*' van toepassing wordt. De gemeenten moeten m.a.w. kiezen tussen opcentiemen of het behoud van het gemeentelijk reglement » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 1995-1996, nr. 147/1, p. 28; zie eveneens *ibid.*, p. 18).

B.13.3. Bovendien vermochten de steden en gemeenten die voor het stelsel van de opcentiemen kozen overeenkomstig de toen geldende regeling, redelijkerwijs aan te nemen dat dit stelsel hun bepaalde inkomsten zou verzekeren, zonder dat ze daarnaast nog in een eigen gemeentelijke heffing dienden te voorzien.

B.14. Ook de bewering van de Vlaamse Regering dat de decreetgever de gemeenten niet een financieel resultaat zou hebben gewaarborgd dat soortgelijk is aan dat van een gemeentelijke leegstandsheffing, wordt door de parlementaire voorbereiding tegengesproken :

« Om een gemeente de overgang van het gemeentelijk reglement naar het stelsel van de opcentiemen te vergemakkelijken werd niets bepaald omtrent het aantal opcentiemen dat de gemeenten mogen heffen. Doordat zij het aantal opcentiemen vrij kunnen vaststellen, kunnen zij desgewenst een gelijkaardig financieel resultaat bereiken als met het gemeentelijk reglement » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 1995-1996, nr. 147/1, p. 28; zie eveneens *ibid.*, p. 18, en nr. 147/12, p. 15).

B.15. De decreetgever wenste overigens de overgang van een gemeentelijke heffing naar een gewestelijke heffing te vergemakkelijken. In de parlementaire voorbereiding van het decreet van 22 december 1995 werd hieromtrent het volgende verklaard :

« Om een gemeente de overgang van het gemeentelijk reglement naar het stelsel van de opcentiemen te vergemakkelijken :

[...]

2) werd voorzien dat de gebouwen en/of woningen, waarvan bewezen is dat ze op 1 januari 1996, de datum van de inwerkingtreding van het gewestelijk stelsel, reeds twaalf maanden leegstonden, onmiddellijk tot een gewestelijke heffing, inclusief eventuele opcentiemen, aanleiding kunnen geven. Aangezien de gemeentereglementen het dienst- of kalenderjaar als belastbaar tijdperk hanteren, kunnen de gemeenten zonder derving van inkomsten overschakelen bij de inwerkingtreding van de decretale regeling;

[...] » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 1995-1996, nr. 147/1, p. 18; zie eveneens *ibid.*, nr. 147/12, p. 15).

Aldus werd beoogd de gemeenten aan te sporen het stelsel van de opcentiemen aan te nemen. Bij de totstandkoming van het decreet van 22 december 1995 verklaarde de bevoegde minister :

« De regeling moest zodanig worden ontworpen dat de gemeenten toch de mogelijkheid hebben om zich hierbij aan te sluiten via de techniek van de opcentiemen.

En omdat het gewest de gemeenten niet kan verplichten om aan te sluiten, diende de regeling zelf daartoe een aantal aansporingen te bevatten.

Er werd dan ook maximaal tegemoet gekomen aan de wensen en verzuchtingen van de gemeenten; voor de onoverkomelijke tekortkomingen in de eigen reglementen werden in het

ontwerp, in de mate van het mogelijke, oplossingen geboden » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 1995-1996, nr. 147/12, p. 15).

B.16. Uit wat voorafgaat blijkt dat de decreetgever de steden en gemeenten ertoe heeft aangezet opcentiemen te heffen op de gewestelijke heffing, in voorkomend geval ter vervanging van een bestaande gemeentelijke krotbelasting of leegstandsheffing.

Bovendien liet de decreetgever ook doorschemeren dat de overstap van het stelsel van een gemeentelijke krotbelasting of leegstandsheffing naar het stelsel van opcentiemen op de gewestelijke heffing eenzelfde financieel resultaat zou opleveren en zonder derving van inkomsten zou geschieden.

B.17.1. In die omstandigheden vermocht de decreetgever niet het gewettigde vertrouwen te verstoren van de steden en gemeenten die opcentiemen hieven op de gewestelijke heffing, zonder in enig compensatiemechanisme te voorzien voor de financiële inkomsten en de onkostenvergoeding die de betrokken steden en gemeenten door de bestreden bepaling ontberen.

B.17.2. Ofschoon de decreetgever rekening kon houden met het feit dat een deel van de aanslagen met succes werd betwist, waardoor zowel de gewestelijke heffing als de opcentiemen op die heffing niet verschuldigd waren, wat minder inkomsten opleverde voor de steden en gemeenten die opcentiemen hieven, kon hij niet redelijkerwijs, door met terugwerkende kracht de aanslagen die betrekking hebben op de opnames en op de verjaardagen van eerdere opnames in de inventaris vanaf 1 januari 2002 tot en met 31 december 2003 als niet bestaande te beschouwen, de betrokken steden en gemeenten het ganse inkomen van die financieringsbron ontnemen, zonder op enige wijze de door die gemiste inkomsten en onkostenvergoeding te vergoeden.

B.17.3. Het enige middel is gegrond.

Om die redenen,

het Hof

vernietigt artikel 19 van het decreet van het Vlaamse Gewest 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.

Aldus uitgesproken in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 7 december 2005.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts