

Rolnummer 4329
Arrest nr. 159/2008 van 20 november 2008

A R R E S T

In zake : het beroep tot vernietiging van rubriek XXXVII, tweede lid, 2°, van tabel A van de bijlage bij het koninklijk besluit nr. 20 van 20 juli 1970 tot vaststelling van de tarieven van de belasting over de toegevoegde waarde en tot indeling van de goederen en de diensten bij die tarieven, ingevoegd bij artikel 56 van de programmawet (I) van 27 december 2006, zoals gewijzigd bij artikel 132 van de programmawet van 27 april 2007, ingesteld door de stad Poperinge en anderen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters M. Bossuyt en M. Melchior, en de rechters P. Martens, R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen 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 het beroep en rechtspleging

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 5 november 2007 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 8 november 2007, is beroep tot vernietiging ingesteld van rubriek XXXVII, tweede lid, 2°, van tabel A van de bijlage bij het koninklijk besluit nr. 20 van 20 juli 1970 tot vaststelling van de tarieven van de belasting over de toegevoegde waarde en tot indeling van de goederen en de diensten bij die tarieven, ingevoegd bij artikel 56 van de programmawet (I) van 27 december 2006, zoals gewijzigd bij artikel 132 van de programmawet van 27 april 2007 (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 8 mei 2007, derde editie) door de stad Poperinge, de stad Nieuwpoort, de gemeente Houthulst, het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van Ieper, het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van Wervik en het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van Koksijde.

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

Op de openbare terechtzitting van 15 juli 2008 :

- zijn verschenen :
- . Mr. B. Van Dorpe, advocaat bij de balie te Kortrijk, voor de verzoekende partijen;
- . Mr. F. Reard, advocaat bij de balie te Tongeren, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers L. Lavrysen 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 met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. In rechte

- A -

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

A.1. De verzoekende partijen vorderen de vernietiging van rubriek XXXVII, tweede lid, 2°, van tabel A van de bijlage bij het koninklijk besluit nr. 20 van 20 juli 1970, ingevoegd bij de programmawet (I) van 27 december 2006, zoals gewijzigd bij artikel 132 van de programmawet van 27 april 2007. Zij voeren aan dat door die wijziging - de schrapping van de woorden « van de stadsgebieden zoals bepaald door de bevoegde overheid » - een nieuw criterium is ingevoerd dat losstaat van de bekommernis tot herwaardering van de

crisiswijken in de grote steden, tot herwaardering van achtergestelde gebieden en tot verbetering van de maatschappelijke integratie en sociale samenhang via betere huisvestingsmogelijkheden, en dat enkel nog naar een ruimtelijke beperking op basis van gemeentegrenzen verwijst.

Ter staving van hun belang voeren zij aan dat de bestreden bepaling een rechtstreekse en ongunstige weerslag heeft op de uitoefening van de hun toevertrouwde activiteiten van openbare dienst doordat de bepaling hen uitsluit van het verlaagde btw-tarief bij de uitoefening van hun wettelijke opdrachten en bevoegdheden inzake (sociale) woningbouw. Zij voeren ook aan dat zij eigenaar zijn van gebouwen die na afbraak en heropbouw voor bewoning zijn bestemd.

A.2. De Ministerraad betwist de ontvankelijkheid van het beroep tot vernietiging in zoverre het niet alleen de wijziging van rubriek XXXVII, tweede lid, 2°, van tabel A van de bijlage bij het koninklijk besluit nr. 20 van 20 juli 1970, bij artikel 132 van de programmawet van 27 april 2007, aanvecht maar dezelfde rubriekbepaling in haar geheel, zoals ingevoegd bij artikel 56 van de programmawet (I) van 27 december 2006. De termijn om de laatstgenoemde bepaling aan te vechten was immers verstreken toen de verzoekende partijen hun beroep tot vernietiging indienden.

Daarnaast betwist de Ministerraad het belang van de verzoekende partijen bij de vernietiging van de bestreden bepaling. Het louter bezit van onroerende goederen zou immers niet volstaan om van het vereiste belang te doen blijken, aangezien de bestreden bepaling enkel kan worden aangevoerd door de grote steden die in de koninklijke besluiten van 12 augustus 2000, 26 september 2001 en 28 april 2005 zijn opgesomd en de verzoekende partijen niet tot die grote steden behoren.

A.3. De verzoekende partijen merken op dat de programmawet van 27 april 2007 in werking is getreden vooraleer de termijn van zes maanden voor het instellen van een beroep tot vernietiging van artikel 56 van de programmawet (I) van 27 december 2006 was verstreken. Zij zijn van oordeel dat een beroep tot vernietiging van artikel 56 daarom zinloos en zonder voorwerp zou zijn geweest.

Voorts herhalen de verzoekende partijen dat de programmawet van 27 april 2007 een nieuw criterium heeft doen ontstaan : het verlaagde btw-tarief is niet langer beperkt tot bepaalde delen van de aangewezen steden - beperking die misschien de toets van het gelijkheidsbeginsel nog kon doorstaan -, maar geldt voortaan voor de hele oppervlakte van die steden. Wanneer enkele woorden uit een regel worden weggelaten en die regel daardoor ongrondwettig wordt, zijn volgens de verzoekende partijen niet de weggelaten woorden ongrondwettig, doch het resultaat van die weglating, zijnde de wettelijke regel zelf.

Ten slotte wijzen de verzoekende partijen erop dat de redenering van de Ministerraad inzake het gebrek aan belang ertoe leidt dat enkel degenen die door de regel worden begunstigd de vernietiging ervan zouden kunnen vorderen. Het is precies omdat de verzoekende partijen door de bestreden bepaling nadelig worden behandeld dat zij van het vereiste belang doen blijken.

A.4. De Ministerraad zet uiteen dat de verzoekende partijen reeds bij de aanvang uitgesloten waren van het verlaagde btw-tarief omdat zij niet behoorden tot de door de Koning opgesomde grote steden. Het feit dat de beperking tot bepaalde stadsgebieden van die grote steden wegvalt, zou niets aan de situatie van de verzoekende partijen veranderen. Volgens de Ministerraad betwisten zij het criterium van het al dan niet behoren tot de grote steden, maar dat criterium werd reeds ingevoerd door de programmawet (I) van 27 december 2006.

A.5. Het eerste middel is afgeleid uit een schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet doordat het verlaagde btw-tarief op grond van een louter ruimtelijk criterium wordt toegekend zonder enige verwijzing naar crisiswijken of achtergestelde buurten. Volgens de verzoekende partijen is daardoor een onverantwoord verschil in behandeling ontstaan tussen de opgesomde grote steden en de andere gebieden, waar een hoger tarief geldt. Het zou niet redelijk verantwoord zijn dat bepaalde bouwwerken in de 32 *nominatim* aangewezen grote steden automatisch recht geven op het verlaagde btw-tarief van 6 pct., dus ook in zeer welvarende wijken zonder crisis, achterstelling of probleem van sociale integratie, terwijl de eigenaars van panden in sociaal achtergestelde probleemwijken in andere gemeenten die kampen met problemen inzake maatschappelijke integratie en huisvestingsmogelijkheden, niet in aanmerking komen voor het verlaagde tarief.

A.6. De bedoeling van de wetgever, zo betoogt de Ministerraad, was een beter leef- en woonklimaat tot stand te brengen in de grote steden, die een voedingsbodem zijn voor verloedering, verpaupering, criminaliteit en andere kwalen die alle wijken van die gemeenten kunnen aantasten. De fiscale stimulans beperkt zich tot de grote steden die wegens hun bevolkingsdichtheid door stedelijke plagen als leegstand, verkrotting en

onbewoonbaarverklaring worden gekenmerkt. De verruiming van het toepassingsgebied van beperkte stadsgebieden van de grote steden naar het ganse grondgebied van diezelfde steden is volgens de Ministerraad niet onredelijk omdat de verloedering van gebouwen zich niet tot bepaalde stadsgebieden beperkt. De verzoekende partijen zouden niet worden gediscrimineerd omdat hun situatie totaal verschillend is en hun moeilijkheden in geen enkel opzicht vergelijkbaar zijn met die van de grote steden. In elk geval zouden zij niet aantonen dat zij zich in een soortgelijke situatie bevinden.

A.7. De beoordeling van het nagestreefde doel vereist volgens de verzoekende partijen dat voor het gemaakt onderscheid een rechtvaardiging is opgegeven of dat die minstens uit de totstandkoming van de norm kan worden afgeleid. De verruiming van het toepassingsgebied van het verlaagde btw-tarief wordt in de parlementaire voorbereiding echter niet verantwoord en ook het verweer van de Ministerraad beperkt zich ertoe te poneren, in strijd met het uitgangspunt van de geamendeerde wetsbepaling en zonder verdere bewijsvoering, dat de toestand van de opgesomde grote steden totaal verschillend is van de toestand van de andere steden en gemeenten en dat de leegstand, verkrotting en onbewoonbaarheid zich om het even waar in die risicogemeenten kan voordoen. Nochtans is leegstand, verkrotting of onbewoonbaarheid geen voorwaarde om het verlaagde btw-tarief te genieten. Alleen de ligging is bepalend. De Ministerraad toont volgens de verzoekende partijen niet aan waarom het voordelige tarief ook moet gelden in de welstellende wijken van de grote steden, noch waarom het niet geldt in andere steden en gemeenten.

A.8. De Ministerraad betwist niet dat er zich op het grondgebied van de verzoekende partijen wellicht ook ongezonde woningen bevinden, maar die toestand zou niet tot dezelfde sociale problematiek leiden als in de grote steden. Indien zij toch menen met soortgelijke problemen te kampen als de grote steden, zou niets hen beletten te verzoeken om ook in de lijst van de grote steden te worden opgenomen.

A.9. Het tweede middel is afgeleid uit een schending van de artikelen 170 en 172 van de Grondwet. Volgens de verzoekende partijen moet de verwijzing, in de bestreden rubriekbepaling, naar de koninklijke besluiten van 12 augustus 2000, 26 september 2001 en 28 april 2005 worden beschouwd als een incorporatie van de inhoud van de bestaande bepalingen van die besluiten in de fiscale wet, wat impliceert dat latere wijzigingen van die besluiten geen invloed kunnen hebben op die fiscale wet. Indien de bepaling evenwel aldus wordt geïnterpreteerd dat de nadere bepaling van essentiële elementen van de belastingvermindering aan de Koning zou worden overgelaten doordat Hij steden kan toevoegen en weglaten en daardoor de territoriale grondslag van het verlaagde btw-tarief kan wijzigen, zou zij de artikelen 170 en 172 van de Grondwet schenden.

A.10. De Ministerraad wijst erop dat de verlaging van het btw-tarief bij wet werd ingevoerd. In het kader van het grootstedenbeleid heeft de Koning, ter uitvoering van de wet van 17 juli 2000, bij koninklijke besluiten van 12 augustus 2000, 26 september 2001 en 28 april 2005 bepaald welke steden in aanmerking komen. De voorwaarde tot toepassing van de belastingvermindering zou dus voortvloeien uit de wet van 17 juli 2000. Aan de Koning wordt enkel gevraagd de lijst van de grote steden vast te leggen. Aangezien Hem niet wordt gevraagd een bijkomende voorwaarde inzake belastingvermindering te bepalen, is de bestreden bepaling volgens de Ministerraad niet in strijd met de artikelen 170 en 172 van de Grondwet.

- B -

Ten aanzien van de omvang van het beroep tot vernietiging

B.1.1. Artikel 56 van de programmawet (I) van 27 december 2006 heeft in tabel A van de bijlage bij het koninklijk besluit nr. 20 van 20 juli 1970 tot vaststelling van de tarieven van de belasting over de toegevoegde waarde en tot indeling van de goederen en de diensten bij die tarieven, een rubriek XXXVII ingevoegd, die luidt :

« XXXVII. Afbraak en heropbouw van gebouwen in stadsgebieden

Het verlaagd tarief van 6 pct. is van toepassing op het werk in onroerende staat en de andere handelingen opgesomd in rubriek XXXI, § 3, 3° tot 6°, die tot voorwerp hebben de afbraak en de daarmee gepaard gaande heropbouw van een woning.

Het voordeel van het verlaagd tarief is onderworpen aan het vervullen van de navolgende voorwaarden :

1° de handelingen moeten betrekking hebben op een woning die, na de uitvoering van de werken, hetzij uitsluitend, hetzij hoofdzakelijk als privé-woning wordt gebruikt;

2° de handelingen moeten betrekking hebben op een woning die gelegen is in één van de stadsgebieden zoals bepaald door de bevoegde overheid van de grote steden opgesomd in de koninklijke besluiten van 12 augustus 2000, 26 september 2001 en 28 april 2005 ter uitvoering van artikel 3 van de wet van 17 juli 2000 tot bepaling van de voorwaarden waaronder de plaatselijke overheden een financiële bijstand kunnen genieten van de Staat in het kader van het stedelijk beleid;

[...] ».

Die bepaling is op 1 januari 2007 in werking getreden (artikel 58 van dezelfde programmawet).

B.1.2. Artikel 132 van de programmawet van 27 april 2007 heeft, met ingang van 1 januari 2007, in het tweede lid, 2°, van de voormelde rubriek de woorden « van de stadsgebieden zoals bepaald door de bevoegde overheid » geschrapt.

De verzoekende partijen vragen de vernietiging van het tweede lid, 2°, van de voormelde rubriek, zoals gewijzigd bij artikel 132 van de programmawet van 27 april 2007. In zoverre hun beroep tegen het gehele tweede lid, 2°, van de voormelde rubriek is gericht, heeft het in werkelijkheid ook betrekking op artikel 56 van de programmawet (I) van 27 december 2006 en moet het als laattijdig worden afgewezen. Aan die vaststelling wordt geen afbreuk gedaan door het feit dat de laatstgenoemde bepaling werd gewijzigd vooraleer de termijn voor het indienen van een beroep tot vernietiging van die bepaling was verstreken.

Het Hof vermag, ten einde de draagwijdte van de bestreden bepaling te achterhalen, het gehele tweede lid, 2°, van de voormelde rubriek, zoals gewijzigd bij artikel 132 van de programmawet van 27 april 2007, in aanmerking te nemen, doch een eventuele vernietiging kan niet verder reiken dan de wijziging die bij dat artikel 132 is aangebracht.

Ten aanzien van het belang van de verzoekende partijen

B.2.1. De « grote steden opgesomd in de koninklijke besluiten van 12 augustus 2000, 26 september 2001 en 28 april 2005 », waar het voordeel van het verlaagde btw-tarief geldt, zijn : Aalst, Anderlecht, Antwerpen, Bergen, Brugge, Brussel, Charleroi, Dendermonde, Doornik, Elsene, Etterbeek, Genk, Gent, Hasselt, Kortrijk, La Louvière, Leuven, Luik, Mechelen, Moeskroen, Namen, Oostende, Roeselare, Schaarbeek, Seraing, Sint-Gillis, Sint-Jans-Molenbeek, Sint-Joost-ten-Node, Sint-Niklaas, Ukkel, Verviers en Vorst.

B.2.2. Door de bestreden wijziging wordt het voordeel van het verlaagde tarief uitgebreid : het kan niet enkel toepassing vinden in bepaalde stadsgebieden van de voormelde steden, maar op het ganse grondgebied van die steden. Het volstaat derhalve dat een woning in één van de vermelde steden is gelegen opdat het verlaagde tarief van toepassing kan zijn. De beperking dat zij in een bepaald stadsgebied van één van die steden moet zijn gelegen, werd immers geschrapt.

B.2.3. De verzoekende partijen zijn de steden Poperinge en Nieuwpoort, de gemeente Houthulst, en de OCMW's van Ieper, Wervik en Koksijde. Zij behoren niet tot die in B.2.1 vermelde « grote steden ».

Wanneer een voordeel wordt uitgebreid tot een ruimere categorie van begunstigten dan voorheen, doen degenen die van dat voordeel uitgesloten blijven, blijken van een voldoende belang bij de vernietiging van die uitbreiding. Het opnieuw in werking stellen van het beperkter toepassingsgebied van het verlaagde btw-tarief, dat het gevolg zou zijn van de vernietiging van de bestreden bepaling, zou de verzoekende partijen niet hun belang ontnemen bij de vernietiging van die bepaling. In geval van vernietiging zou immers voor de verzoekende partijen opnieuw de mogelijkheid bestaan dat de wetgever een nieuwe bepaling aanneemt die voor hen gunstig zou zijn.

B.2.4. De verzoekende partijen doen derhalve blijken van het vereiste belang bij de vernietiging van artikel 132 van de programmawet van 27 april 2007.

Ten aanzien van het eerste middel

B.3.1. Het eerste middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Het feit dat een woning in één van de « grote steden » of in een andere stad of gemeente is gelegen, zou niet relevant zijn ten aanzien van het doel van het verlaagde btw-tarief. In ieder geval zou in de parlementaire voorbereiding van artikel 132 van de programmawet van 27 april 2007 geen verantwoording worden gegeven voor het verruimde toepassingsgebied van het gunsttarief.

B.3.2. Het komt de wetgever toe het toepassingsgebied van de belastingtarieven te bepalen. Hij beschikt ter zake over een ruime beoordelingsmarge. Er moet niettemin worden onderzocht of hij het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie in acht heeft genomen.

B.3.3. De redenen voor de uitbreiding van het verlaagde tarief tot het ganse grondgebied van de « grote steden » zijn niet vermeld in de parlementaire voorbereiding van artikel 132 van de programmawet van 27 april 2007. Die vaststelling sluit evenwel niet uit dat aan de uitbreiding van dat tarief een doelstelling van algemeen belang ten grondslag ligt. Zoals de Ministerraad opmerkt, strekt de uitbreiding van het gunsttarief, zoals de oorspronkelijke maatregel, ertoe de leegstand en verkrotting in de steden met een grote bevolkingsdichtheid tegen te gaan teneinde het leef- en woonklimaat in die steden te verbeteren. Er kan redelijkerwijze worden aangenomen dat het probleem van leegstand en verkrotting, zelfs indien ook de andere steden en gemeenten ermee te kampen hebben, in de « grote steden » een andere dimensie vertoont en een krachtadiger aanpak vereist.

Het behoort tot de beoordelingsbevoegdheid van de wetgever om die aanpak, teneinde zijn doelstelling inzake stedelijk beleid te kunnen verwezenlijken, door middel van een verlaagd btw-tarief gestalte te geven, alsook het toepassingsgebied van dat tarief tot bepaalde stadsgebieden te beperken, dan wel tot het ganse grondgebied van de « grote steden » uit te breiden.

De verzoekende partijen tonen ten slotte niet aan dat de keuze van de in B.2.1 vermelde steden op willekeurig wijze tot stand zou zijn gekomen.

B.3.4. Het eerste middel is niet gegrond.

Ten aanzien van het tweede middel

B.4.1. Het tweede middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 170 en 172 van de Grondwet. Indien de verwijzing, in het tweede lid, 2°, van rubriek XXXVII, naar de koninklijke besluiten van 12 augustus 2000, 26 september 2001 en 28 april 2005 tot gevolg heeft dat een aanvulling of beperking van de daarin vervatte lijst van « grote steden » het toepassingsgebied van het verlaagde btw-tarief kan wijzigen, zou die verwijzing afbreuk doen aan het in de voormelde grondwetsbepalingen vervatte beginsel dat de essentiële elementen van een belasting door de wetgever moeten worden bepaald.

B.4.2. Wanneer de normatieve draagwijdte van een wettelijke norm, door verwijzing, wordt bepaald door wat in een koninklijk besluit is geregeld, dient die wettelijke norm in die zin te worden geïnterpreteerd dat wordt verwezen naar het koninklijk besluit zoals het van toepassing was op de datum van de bekrachtiging en de afkondiging door de Koning van de door de wetgevende Kamers aangenomen wettekst. Er anders over oordelen zou met zich meebrengen dat de Koning bij machte is om de draagwijdte van de wettelijke norm te wijzigen, wat op gespannen voet zou staan met het algemeen beginsel betreffende de hiërarchie der rechtsnormen. Bovendien zou het Hof een oordeel moeten vellen over de grondwettigheid van een wettelijke norm die, na wijziging van het koninklijk besluit waarnaar die norm verwijst, een normatieve draagwijdte zou krijgen die verschilt van die van de norm waarover het Hof uitspraak heeft gedaan.

B.4.3. De wetgever kan derhalve niet worden geacht aan de Koning de bevoegdheid te hebben verleend om de lijst van de « grote steden » waar het verlaagde btw-tarief kan worden toegepast, te wijzigen.

B.4.4. Het tweede middel is niet gegrond.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt het beroep.

Aldus uitgesproken in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989, op de openbare terechtzitting van 20 november 2008.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt