

Rolnummer 6144
Arrest nr. 33/2016 van 3 maart 2016

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vragen betreffende de artikelen 2, 9°, en 15, § 2, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 19 april 1995 houdende maatregelen ter bestrijding en voorkoming van leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten, gesteld door het Hof van Beroep te Brussel.

Het Grondwettelijk Hof,

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

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging

Bij arrest van 24 september 2014 in zake het Vlaamse Gewest tegen Guido De Palmaer en Frank De Palmaer, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 19 januari 2015, heeft het Hof van Beroep te Brussel de volgende prejudiciële vragen gesteld :

1. « Schendt art. 15, § 2 van het decreet van 19 april 1995 [houdende maatregelen ter bestrijding en voorkoming van leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten] de Grondwet, meer in het bijzonder art. 134 GW *juncto* art. 6 BWHI in die zin dat het Vlaamse Gewest onbevoegd is om een exclusieve federale materie, met name de hoofdelijkheid, te regelen ? »;

2. « Schendt art. 1 [lees : 2], 9° *juncto* art. 15, § 2 van het decreet van 19 april 1995 houdende maatregelen ter bestrijding en voorkoming van leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten, het gelijkheidsbeginsel zoals neergelegd in de artt. 10 en 11 G.W. in zoverre de naakte eigenaars, wier bedrijfsgebouw per definitie leegstaat om reden onafhankelijk van hun wil, worden belast terwijl in het decreet van 22 december 1995 de vruchtgebruikers worden belast en terwijl de naakte eigenaars in deze op dezelfde wijze worden behandeld als andere eigenaars van leegstaande woningen (die wel aan de leegstand kunnen verhelpen) ? ».

Memories zijn ingediend door :

- Guido De Palmaer en Frank De Palmaer, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. J. Goethals, advocaat bij de balie te Brugge;
- de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. A. Wirtgen, advocaat bij de balie te Brussel;
- de Vlaamse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. M. Deweydt, advocaat bij de balie te Kortrijk.

De Vlaamse Regering heeft ook een memorie van antwoord ingediend.

Bij beschikking van 16 december 2015 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers E. Derycke en P. Nihoul 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 13 januari 2016 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 13 januari 2016 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 verwerende partijen voor de verwijzende rechter zijn samen naakte eigenaar van een bedrijfsgebouw. Ingevolge de derde opeenvolgende registratie in de inventaris van de leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten wordt, overeenkomstig het decreet van 19 april 1995 houdende maatregelen ter bestrijding en voorkoming van leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten, een heffing vastgesteld in een aanslagbiljet, dat enkel aan de eerste verwerende partij wordt toegestuurd. Aan de tweede verwerende partij wordt, met een aangetekend schrijven, een kopie toegestuurd van het aanslagbiljet.

Door de verwerende partijen wordt bezwaar ingediend, dat door de gemachtigde ambtenaar wordt afgewezen. Dienvolgens stellen zij een vordering in voor de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel, die hun vordering inwilligt door de bestreden heffing onregelmatig en nietig te verklaren om reden dat zij enkel was gevestigd op naam van de eerste verwerende partij.

Tegen dat vonnis wordt door het Vlaamse Gewest hoger beroep ingesteld.

Op vraag van de verwerende partijen stelt de verwijzende rechter de bovenvermelde prejudiciële vragen.

III. In rechte

- A -

Ten aanzien van de eerste prejudiciële vraag

A.1.1. De Vlaamse Regering zet uiteen dat de aangelegenheden waarop het decreet van 19 april 1995 houdende maatregelen ter bestrijding en voorkoming van leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten (hierna : Leegstandsdecreet Bedrijfsruimten) betrekking heeft, krachtens de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen behoren tot de bevoegdheid van de gewesten. De bestreden leegstandheffing (artikel 2, 9°, *juncto* artikel 15, § 2, van het Leegstandsdecreet Bedrijfsruimten) werd door het Vlaamse Gewest ingevoerd krachtens artikel 170, § 2, van de Grondwet, waarin aan het Gewest een algemene fiscale bevoegdheid wordt toegekend.

De Vlaamse Regering merkt op dat, aangezien noch de Grondwetgever, noch de bijzondere wetgever er anders over hebben beschikt, de gewesten de volledige bevoegdheid hebben om regels uit te vaardigen die eigen zijn aan de hun toegewezen aangelegenheden. Aangezien de fiscale bevoegdheid van het Vlaamse Gewest zich uitstrekt tot de wijze van invordering en betaling van de leegstandheffing, behoort de hoofdelijkheid van de bestreden leegstandheffing tot de regeling van invordering en betaling.

A.1.2. Daarnaast verwijst de Vlaamse Regering naar artikel 1202 van het Burgerlijk Wetboek, waarin staat dat de hoofdelijkheid niet wordt vermoed en dat zij uitdrukkelijk bedongen moet zijn. Een uitzondering geldt enkel voor de hoofdelijkheid van rechtswege, namelijk de hoofdelijkheid krachtens een bepaling van de wet. Onder « krachtens een bepaling van de wet » dient, volgens de Vlaamse Regering, ook het decreet te worden begrepen, aangezien het Burgerlijk Wetboek als dusdanig niet kan worden aangemerkt als een bevoegdheidverdelende regel. Zij meent dat dergelijke bevoegdheidverdelende regels slechts zijn opgenomen in de Grondwet en in de wetten met betrekking tot de hervorming van de instellingen. De Vlaamse Regering is van oordeel dat de decreetgever slechts gebruik heeft gemaakt van de door artikel 1202 van het Burgerlijk Wetboek voorgeschreven wettelijke mogelijkheid, zodat niet kan worden aanvaard dat de decreetgever het domein van het burgerlijk recht, dat toebehoort aan de federale wetgever, heeft betreden.

De Vlaamse Regering verwijst daarvoor naar rechtspraak van het Hof aangaande het decreet van het Vlaamse Gewest van 19 december 2008 « houdende de vergoeding, verschuldigd door de gebruikers van het verkeersbegeleidingssysteem voor vaartuigen »; met dat arrest heeft het Hof geoordeeld dat het Vlaamse Gewest de hoofdelijkheid van de heffingsplichtigen kon invoeren.

Daarnaast verwijst de Vlaamse Regering naar de gemeenten die, in het kader van hun fiscale autonomie, de hoofdelijkheid van belastingplichtigen kunnen invoeren, aangezien artikel 1202 van het Burgerlijk Wetboek in die bevoegdheid geen beperkingen aanbrengt.

A.2.1. Allereerst wijzen de verwerende partijen voor de verwijzende rechter erop dat de hoofdelijkheid betrekking heeft op de vestiging van de heffing en niet op de invordering ervan. De parlementaire voorbereiding van het decreet van 22 december 1995 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996 (hierna : Decreet Gebouwen/Woningen), waarvan dient te worden aangenomen dat artikel 27, § 2, overeenstemt met het in geding zijnde artikel 15, § 2, van het Decreet Bedrijfsruimten, toont aan dat door het invoeren van de hoofdelijkheid de decreetgever zich begeeft op het domein van het burgerlijk recht. Zij menen dat het instellen van de hoofdelijkheid moet worden bestempeld als een wijziging van het Burgerlijk Wetboek, hetgeen niet tot de bevoegdheid van de gewesten behoort.

A.2.2. Daarnaast menen de verwerende partijen voor de verwijzende rechter dat onder « wet » in artikel 1202 van het Burgerlijk Wetboek enkel een federale wet mag worden begrepen omdat het domein aangaande de justitie een federale bevoegdheid is. Daaruit dient te worden afgeleid dat het Vlaamse Gewest niet bevoegd is om de hoofdelijkheid in te voeren. Bovendien is de invoering van de hoofdelijkheid niet noodzakelijk voor het uitoefenen van de gewestelijke bevoegdheid, en leent het stelsel zich niet tot een gedifferentieerde regeling.

Ten slotte voeren zij aan dat het invoeren van de hoofdelijkheid in het ene belastingstelsel maar niet in het andere, leidt tot een schending van het gelijkheidsbeginsel.

A.3.1. De Vlaamse Regering is van mening dat geen rekening kan worden gehouden met het argument als zou het stelsel zich niet tot een gedifferentieerde regeling lenen. Bovendien maakt het vergelijken van verschillende belastingstelsels, met betrekking tot de toepassing van de hoofdelijkheid, geen deel uit van de gestelde prejudiciële vraag, zodat de verwerende partijen voor de verwijzende rechter het onderwerp van de prejudiciële vraag trachten te wijzigen.

A.3.2. De Vlaamse Regering is voorts de mening toegedaan dat de vergelijking tussen artikel 27, § 2, van het Decreet Gebouwen/Woningen en artikel 15, § 2, van het Decreet Bedrijfsruimten niet opgaat. In tegenstelling tot wat het geval is in het Decreet Gebouwen/Woningen, is er in het Decreet Bedrijfsruimten geen sprake van een onverdeeldheid als belastingplichtige. Zij wenst dan ook erop te wijzen dat de hoofdelijkheid speelt op het vlak van de inning en de invordering van de belasting en niet op het vlak van de vestiging ervan.

A.3.3. Wat betreft het invoeren van de hoofdelijkheid in het Decreet Bedrijfsruimten voert de Vlaamse Regering aan dat het Vlaamse Gewest wel gebruik heeft gemaakt van zijn eigen bevoegdheid en zich derhalve niet hoeft te beroepen op de impliciete bevoegdheden. Bovendien wordt in de parlementaire voorbereiding van het Decreet Gebouwen/Woningen een verantwoording gegeven voor het invoeren van de hoofdelijkheid en dus ook in dat decreet werd geen gebruik gemaakt van impliciete bevoegdheden.

Ten aanzien van de tweede prejudiciële vraag

A.4.1. De Vlaamse Regering voert aan dat het onderwerp van de leegstandheffingen van het Decreet Bedrijfsruimten, enerzijds, en dat van het Decreet Gebouwen/Woningen, anderzijds, verschillend zijn, waardoor het niet-vergelijkbare situaties betreft.

Voorts merkt de Vlaamse Regering op dat het onderscheid ook in de Vlaamse Codex Fiscaliteit wordt aangehouden. De aanwijzing van de verschillende belastingplichtigen in de twee decreten, zoals van toepassing voor de bodemrechter, zijn een opportuiniteitskeuze die toekomt aan het Vlaamse Gewest op basis van zijn fiscale autonomie. Ook in andere Vlaamse belastingen of heffingen op onroerend goederen wordt de belastingplichtige anders omschreven.

A.4.2. Het in het geding zijnde Decreet Bedrijfsruimten heeft, volgens de Vlaamse Regering, een bijzonder doel; het beweegt de eigenaars van leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten ertoe over te gaan tot de recuperatie van die panden of het opnieuw op de markt brengen ervan. De opbrengst van de heffing wordt gebruikt om nieuwe eigenaars van verwaarloosde bedrijfsruimten te stimuleren tot vernieuwing. Dat mechanisme bestaat niet in andere leegstandsdecreten.

Ingevolge dat bijzondere doel is de Vlaamse Regering van oordeel dat de twee categorieën van personen niet vergelijkbaar zijn.

A.4.3. Subsidiair wordt door de Vlaamse Regering opgemerkt dat, indien het Hof van oordeel zou zijn dat de te vergelijken categorieën van personen vergelijkbaar zijn, het verschil in behandeling in de praktijk niet bestaat of minstens objectief en redelijk verantwoord is.

Immers, de naakte eigenaar van een bedrijfsruimte, van wie het bedrijfsgebouw leegstaat om redenen onafhankelijk van zijn wil, beschikt over juridische mogelijkheden om zijn heffing te recupereren of om een vrijstelling te verkrijgen. Zo kan de naakte eigenaar een verhaalsrecht uitoefenen op de vruchtgebruiker, die immers gehouden is tot het dragen van belastingen gedurende zijn genot (artikel 608 van het Burgerlijk Wetboek). Ook tegenover houders van andere zakelijke rechten, zoals de erfpachter en de opstalhouder, kan de naakte eigenaar een verhaalsrecht uitoefenen. Naast dat verhaalsrecht kan de naakte eigenaar zich ook beroepen op overmacht. Als hij al het mogelijke heeft gedaan om aan de leegstand een einde te maken, dan bevindt hij zich in een situatie van overmacht en is de heffing niet verschuldigd. Dienvolgens bestaat er geen substantieel verschil tussen de naakte eigenaars in beide decreten aangezien zij zich kunnen beroepen op overmacht of de heffing zouden kunnen recupereren bij de vruchtgebruiker.

A.5.1. De verwerende partijen voor de verwijzende rechter merken op dat artikel 15, § 2, van het leegstandsdecreet bedrijfsruimten het gelijkheidsbeginsel schendt omdat de naakte eigenaar wordt aangewezen als belastingplichtige, terwijl in artikel 27, § 1, van het Decreet Gebouwen/Woningen de vruchtgebruiker als belastingplichtige wordt aangemerkt. Er bestaat, volgens hen, geen redelijke verantwoording voor het aanwijzen van een andere belastingplichtige voor bedrijfsruimten groter en gelijk aan 500 m² en bedrijfsruimten die die 500 m² niet overschrijden; beide situaties zijn vergelijkbaar maar worden toch verschillend behandeld. De naakte eigenaar kan de leegstand niet verhelpen en kan dus niet tegemoetkomen aan de doelstellingen van het decreet, namelijk de strijd tegen de leegstand en verwaarlozing. De vruchtgebruiker kan dat wel. *A fortiori* bestaat er geen evenredigheid tussen het doel van het decreet, te weten de strijd tegen verloederende, leegstand en verwaarlozing, en het gebruikte middel, te weten de aan de naakte eigenaar opgelegde heffing.

A.5.2. De verwerende partijen voor de verwijzende rechter voeren aan dat de Vlaamse Codex Fiscaliteit niet van toepassing is op onderhavige zaak en dat hij dan ook niet als verantwoording kan dienen voor de onderscheiden regeling in beide voormelde decreten. Ook stellen zij dat de Vlaamse Regering een zogenaamde opportuniteitskeuze niet kan aanvoeren ter verantwoording van een schending van het gelijkheidsbeginsel.

A.5.3. Zij menen ook dat de Vlaamse Regering de mogelijkheid, voor de naakte eigenaar van een bedrijfsruimte gelijk aan of groter dan 500 m², om zich te beroepen op overmacht of de heffing te recupereren bij de vruchtgebruiker, niet als argument kan gebruiken. De Vlaamse Regering erkent immers zelf dat die naakte eigenaar wel procedurele stappen moet zetten, terwijl de naakte eigenaar van een pand met een kleinere oppervlakte dat niet hoeft te doen, hetgeen precies het verschil in behandeling uitmaakt.

A.6.1. In antwoord op de memorie van de verwerende partijen voor de verwijzende rechter stelt de Vlaamse Regering vast dat zij proberen de prejudiciële vraag te laten wijzigen; de tweede prejudiciële vraag handelt niet over het onderscheid tussen ruimtes met een oppervlakte groter of kleiner dan 500 m².

A.6.2. De Vlaamse Regering wenst ten slotte te benadrukken dat de naakte eigenaar wel een verhaalsrecht op de vruchtgebruiker kan uitoefenen en dat bij misbruik van de vruchtgebruiker het vruchtgebruik kan worden beëindigd. Er is dan ook geen substantieel verschil of een ongelijkheid zijn tussen de naakte eigenaars bij de toepassing van de beide decreten.

- B -

Ten aanzien van de eerste prejudiciële vraag

B.1. Artikel 15, § 2, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 19 april 1995 houdende maatregelen ter bestrijding en voorkoming van leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten (hierna : Leegstandsdecreet Bedrijfsruimten), zoals het van toepassing is op het geschil voor de verwijzende rechter, bepaalt :

« Die heffing komt ten laste van diegene die op 1 januari van het aanslagjaar eigenaar is van de aan de heffing onderworpen onroerende goederen. Als er meerdere eigenaars voor dezelfde onroerende goederen zijn, zijn die hoofdelijk aansprakelijk voor de gehele heffing ».

B.2. Aan het Hof wordt een vraag gesteld over de overeenstemming van de in het geding zijnde bepaling met artikel 134 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, in zoverre zij de hoofdelijkheid tussen de eigenaars van eenzelfde onroerend goed invoert wat de betaling van de leegstandheffing betreft.

B.3.1. De heffing ter bestrijding van leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten, zoals vervat in het Leegstandsdecreet Bedrijfsruimten, werd door het Vlaamse Gewest ingevoerd krachtens de bij artikel 170, § 2, van de Grondwet aan de gewesten toegekende algemene fiscale bevoegdheid.

B.3.2. In haar advies over het voorontwerp van decreet dat het in het geding zijnde decreet is geworden, had de afdeling wetgeving van de Raad van State daarover duidelijk gesteld dat het uitvaardigen van het decreet tot de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest behoorde :

« De in het ontwerp geregelde aangelegenheid kadert [...] in de bevoegdheden die door artikel 6, § 1, I, 1°, 4°, 5° en 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen aan de Gewesten zijn toegekend. Luidens die bepalingen zijn de Gewesten bevoegd voor de ruimtelijke ordening en de stedenbouw (1°), de stadsvernieuwing (4°), de vernieuwing van afgedankte bedrijfsruimten (5°) en het grondbeleid (6°).

Inzonderheid met betrekking tot het 4° wordt in de parlementaire voorbereiding verduidelijkt :

‘ Deze materie omvat de werken voor de gezondmaking van verlaten industriële vestigingen en voor de vernieuwing van afgedankte bedrijfsruimten, zowel voor de ambachtelijke en de dienstverlenende als voor de industriële bedrijven ’ (*Gedr. St.*, Senaat, 1979-1980, nr. 434/1, p. 12).

Het lijkt geen twijfel dat de ontworpen regeling in de aldus omschreven bevoegdheden kan worden ingepast » (*Parl. St.*, Vlaamse Raad, 1993-1994, nr. 591/1, p. 53).

B.4. Evenwel dient nog te worden nagegaan of de voormelde algemene fiscale bevoegdheid het Vlaamse Gewest toelaat regels uit te vaardigen met betrekking tot de hoofdelijkheid, aangezien die materie tot het burgerlijk recht en bijgevolg tot de residuaire bevoegdheid van de federale wetgever behoort.

B.5. Met betrekking tot de hoofdelijkheid bepaalt artikel 1202 van het Burgerlijk Wetboek :

« Hoofdelijkheid wordt niet vermoed; zij moet uitdrukkelijk bedongen zijn.

Deze regel lijkt alleen uitzondering in de gevallen waarin hoofdelijkheid bestaat van rechtswege, krachtens een bepaling van de wet ».

B.6.1. De algemene fiscale bevoegdheid van de gewesten strekt zich uit tot het bepalen van de wijze van invordering van de heffingen die zij invoeren. Dat geldt ook voor de leegstandheffing. Voor het bepalen van de wijze van invordering van die heffing kan de decreetgever gebruik maken van de in artikel 1202 van het Burgerlijk Wetboek voorgeschreven mogelijkheid en bepalen dat, wanneer verschillende personen eigenaar zijn van het goed waarop de heffing betrekking heeft, zij hoofdelijk gehouden zijn tot de betaling ervan. Hierdoor regelt hij niet de rechtsfiguur van de hoofdelijkheid.

B.6.2. Door die mogelijkheid te benutten, zonder de betrokken regeling te wijzigen, maakt de decreetgever geen inbreuk op de residuaire bevoegdheid van de federale wetgever.

B.7. De eerste prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Ten aanzien van de tweede prejudiciële vraag

B.8.1. Artikel 2, 9°, van het Leegstandsdecreet Bedrijfsruimten, zoals van toepassing in het geschil voor de verwijzende rechter, bepaalt :

« Eigenaar : diegene die een geheel dan wel een gedeeltelijk naakte eigendomsrecht kan laten gelden op het betrokken onroerend goed ».

B.8.2. Artikel 15, § 2, van het Leegstandsdecreet Bedrijfsruimten werd reeds aangehaald in B.1.

B.9. Uit de bewoordingen van de prejudiciële vraag blijkt dat de verwijzende rechter van het Hof wenst te vernemen of artikel 2, 9°, *juncto* artikel 15, § 2, van het Leegstandsdecreet Bedrijfsruimten de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt, in zoverre de naakte eigenaars van bedrijfsgebouwen de heffingsplichtigen zijn, terwijl in het decreet van 22 december 1995 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996 (hierna : Decreet Gebouwen/Woningen) het de vruchtgebruikers en de « andere eigenaars van leegstaande woningen » zijn die worden aangewezen als de personen die dezelfde heffing verschuldigd zijn.

Derhalve handelt de tweede prejudiciële vraag over de gelijke behandeling van, enerzijds, naakte eigenaars van bedrijfsgebouwen (Leegstandsdecreet Bedrijfsruimten) en, anderzijds, vruchtgebruikers van leegstaande woningen en gebouwen (Decreet Gebouwen/Woningen) en andere eigenaars van leegstaande woningen, die zich evenwel in verschillende situaties bevinden, aangezien de naakte eigenaars van bedrijfsgebouwen de leegstand niet kunnen verhelpen, terwijl de vruchtgebruikers en de volle eigenaars van gebouwen of woningen dat wel kunnen.

B.10. In tegenstelling tot wat de verwerende partijen voor de verwijzende rechter aanvoeren, dient geen vergelijking te worden gemaakt tussen de naakte eigenaars van bedrijfsruimten groter dan 500 m² en de naakte eigenaars van bedrijfsruimten kleiner dan 500 m² (decreet van 19 april 1995).

De partijen voor het Hof vermogen immers de draagwijdte van de prejudiciële vraag niet te wijzigen of uit te breiden door andere categorieën van personen dan die welke zijn bepaald in de prejudiciële vraag aan te wijzen waarmee bij de toetsing aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet bijkomend zou moeten worden vergeleken.

B.11.1. Zowel het Decreet Gebouwen/Woningen als het Leegstandsdecreet Bedrijfsruimten passen in het kader van het beleid van de decreetgever tot verbetering van de kwaliteit van de leef- en woonomgeving.

Volgens de parlementaire voorbereiding van het Decreet Gebouwen/Woningen zijn verwaarlozing, leegstand en de bedenkelijke woonkwaliteit van sommige woningen « symptoom én oorzaak van het verval van buurten, 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, p. 16).

In de parlementaire voorbereiding van het leegstandsdecreet bedrijfsruimten wordt eveneens aangegeven :

« Dergelijke panden oefenen bovendien een negatieve invloed uit op de omgeving waardoor de aanpalende wijk(en) of buurt(en) eveneens in een verkrottingsspiraal komen te zitten.

Dergelijke leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten moeten dan ook beschouwd worden als probleemgebieden zowel vanuit een economisch oogpunt als vanuit het streven naar een kwaliteitsvolle leef- en woonomgeving » (*Parl. St.*, Vlaamse Raad, 1993-1994, nr. 591/1, p. 2).

De decreetgever heeft met beide decreten dezelfde drievoudige doelstelling trachten te verwezenlijken. De heffingen hebben een ontradend effect, zijn bestraffend ten aanzien van degenen die door leegstand en verwaarlozing bijdragen tot de verloedering van de leef- en omgevingskwaliteit en dienen als financieringsbron voor initiatieven die de leef- en omgevingskwaliteit verbeteren (*Parl. St.*, Vlaamse Raad, 1995-1996, nr. 147/1, p. 16, en *Parl. St.*, Vlaamse Raad, 1993-1994, nr. 591/1, pp. 3-47).

Beide decreten kunnen derhalve als complementair worden beschouwd in die zin dat elk leegstaand of elk verwaarloosd onroerend goed in beginsel aan een leegstandheffing wordt onderworpen (*Parl. St.*, Vlaamse Raad, 1995-1996, nr. 147/1, p. 17).

B.11.2. Het Leegstandsdecreet Bedrijfsruimten en het Decreet Gebouwen/Woningen hebben dezelfde doelstellingen en bedienen zich daartoe van hetzelfde instrument, namelijk een leegstandheffing.

B.12.1. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Dat beginsel verzet zich overigens ertegen dat categorieën van personen, die zich ten aanzien van de aangevochten maatregel in wezenlijk verschillende situaties bevinden, op identieke wijze worden behandeld, zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat.

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 geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.12.2. Het Hof dient te onderzoeken of de identieke behandeling van de naakte eigenaars van bedrijfsruimten, die per definitie de leegstand niet kunnen verhelpen, en van de vruchtgebruikers en andere eigenaars van woningen en gebouwen, die de leegstand wel kunnen verhelpen, redelijk is verantwoord.

B.13.1. De parlementaire voorbereiding van de in het geding zijnde bepaling benadrukt dat de naakte eigenaar de kosten van de heffing, die hij in eerste instantie zelf dient te dragen, zou kunnen trachten te recupereren bij de persoon die verantwoordelijk is voor de leegstand :

« Het begrip eigenaar wordt omschreven als degene die het volle dan wel een gedeeltelijk naakte eigendomsrecht kan laten gelden op het betrokken onroerend goed. Indien derden rechten van welke aard dan ook (vruchtgebruik, huurcontract ...) kunnen uitoefenen op het betrokken goed en zij in de feiten verantwoordelijk zijn voor de leegstand en/of de verwaarlozing, kan de eigenaar nog steeds trachten hen via de burgerlijke procedure

aansprakelijk te stellen om alzo het bedrag van de heffing te recupereren » (*Parl. St.*, Vlaamse Raad, 1993-1994, nr. 591/1, p. 9).

B.13.2. Derhalve dient de heffingsplichtige naakte eigenaar jurisdictionele procedures te voeren vooraleer hij de leegstandheffing, die hij betaald heeft, kan recupereren.

B.14.1. Gelet op de doelstelling van de decreetgever en op de gewestelijke bevoegdheden die voortvloeien uit artikel 134 van de Grondwet en artikel 6, § 1, IV, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, is de leegstandheffing op bedrijfsruimten een pertinente maatregel.

B.14.2. Wanneer evenwel ook de naakte eigenaars van leegstaande bedrijfsruimten zonder uitzondering aan de heffing worden onderworpen, is de maatregel onevenredig met de doelstelling die door de leegstandheffing voor bedrijfsruimten wordt nagestreefd. Het is immers inherent aan de rechtsfiguur van de naakte eigendom dat de naakte eigenaars, die niet over het recht van gebruik en genot beschikken, geen maatregelen vermogen te nemen teneinde aan de leegstand een einde te maken.

Bovendien heeft de decreetgever het risico op insolvabiliteit van diegene die schuld heeft aan de leegstand, verschoven naar de naakte eigenaar. In geval van insolvabiliteit van de veroorzaker van de leegstand, zal de heffingsplichtige naakte eigenaar *de facto* de last van de heffing moeten dragen.

B.14.3. De omstandigheid dat de opbrengst van de leegstandheffing voor bedrijfsruimten, in tegenstelling tot de leegstandheffing voor woningen en gebouwen, zou worden gebruikt om nieuwe eigenaars van verwaarloosde bedrijfsruimten te stimuleren tot vernieuwing, kan geen voldoende verantwoording bieden voor die identieke behandeling, aangezien ook de verantwoordelijke vruchtgebruiker voor de leegstand aan die doelstelling kan bijdragen.

B.14.4. De in het geding zijnde bepaling is niet bestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet doordat zij naakte eigenaars van bedrijfsruimten, die zelf niet verantwoordelijk kunnen worden geacht voor de leegstand, aanwijzen als de personen die de daarbij opgelegde heffing verschuldigd zijn.

B.15. Uit hetgeen voorafgaat blijkt dat artikel 2, 9°, *juncto* artikel 15, § 2, van het Leegstandsdecreet Bedrijfsruimten, zoals van toepassing in het geschil voor de verwijzende rechter, niet bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.16. De tweede prejudiciële vraag dient bevestigend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

- Artikel 15, § 2, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 19 april 1995 houdende maatregelen ter bestrijding en voorkoming van leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten schendt niet artikel 134 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

- Artikel 2, 9°, *juncto* artikel 15, § 2, van het hetzelfde decreet, schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre het de naakte eigenaars aanwijst als de personen die de leegstandheffing verschuldigd zijn.

Aldus gewezen in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 3 maart 2016.

De griffier,

De wnd. voorzitter,

F. Meersschaut

A. Alen