

Rolnummer 6172
Arrest nr. 48/2016 van 24 maart 2016

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vragen betreffende de artikelen 27, 28, 29 en 31 van het Vlaamse decreet van 13 juli 2012 houdende bepalingen tot begeleiding van de tweede aanpassing van de begroting 2012 (meeneembaarheid van registratierechten), gesteld door de Rechtbank van eerste aanleg Antwerpen, afdeling Antwerpen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters E. De Groot en J. Spreutels, en de rechters L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet en R. Leysen, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter E. De Groot,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging

Bij vonnis van 4 maart 2015 in zake Jean Marinus en Nadine Blij tegen het Vlaamse Gewest, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 23 maart 2015, heeft de Rechtbank van eerste aanleg Antwerpen, afdeling Antwerpen, de volgende prejudiciële vragen gesteld :

« 1. Schendt artikel 31 van het Decreet van 13 juli 2012 ‘ houdende bepalingen tot begeleiding van de tweede aanpassing van de begroting 2012 ’ de artikelen 10, 11 en 16 van de Grondwet, afzonderlijk genomen en of in samenhang beschouwd met enerzijds artikel 1 van het eerste Aanvullend Protocol bij het EVRM en het rechtszekerheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en het beginsel van verbod van retroactiviteit van wetten en anderzijds met het gezag van arrest 48/2012 van 22 maart 2012 van het Grondwettelijk Hof ? »;

« 2. Schenden artikelen 27, 28 en 29 van het Decreet van 13 juli 2012 ‘ houdende bepalingen tot begeleiding van de tweede aanpassing van de begroting 2012 ’ de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet, doordat deze ongerechtvaardigde discriminatie invoeren wanneer kopers op een eerdere aankoop registratierecht hebben betaald, naargelang zij de volgende aankoop van een nieuwe hoofdverblijfplaats onder het stelsel van de registratierechten doen, dan wel uitsluitend onder het stelsel van de BTW, omdat zij in het eerste geval het eerder betaalde registratierecht meteen in rekening kunnen brengen en in het andere geval slechts bij een (hypothetische) aankoop onder het stelsel van de registratierechten ? ».

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- Jean Marinus en Nadine Blij, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. N. Geelhand de Merxem, advocaat bij de balie te Antwerpen;

- het Vlaamse Gewest, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. H. Symoens, advocaat bij de balie te Antwerpen.

Bij beschikking van 3 februari 2016 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers L. Lavrysen en J.-P. Snappe 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 24 februari 2016 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 24 februari 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

Het echtpaar Marinus-Blij kocht op 5 september 1994 een woning, waarvoor registratierechten werden betaald. Het echtpaar verkocht de woning op 4 april 2012 en kocht op 5 april 2012 een appartement. Op die laatste aankoop waren geen registratierechten verschuldigd aangezien hij onder het stelsel van de belasting over de toegevoegde waarde (btw) viel. Dat stelsel is vanaf 1 januari 2011 van toepassing op de verkoop van zowel het gebouw als de bijbehorende grond wanneer zij samen worden verkocht.

Het echtpaar vordert de teruggave van de in 1994 betaalde registratierechten, de zogenaamde « meeneembaarheid van registratierechten », aangezien het Hof in zijn arrest nr. 48/2012 van 22 maart 2012 heeft geoordeeld dat de registratierechten ook moeten worden teruggegeven bij de aankoop van een nieuwe woning met bijbehorende grond onder het btw-stelsel. Het Vlaamse Gewest weigert de teruggave. Het decreet van 13 juli 2012 houdende bepalingen tot begeleiding van de tweede aanpassing van de begroting 2012 zou aan die teruggave in de weg staan.

De Rechtbank van eerste aanleg Antwerpen, afdeling Antwerpen, stelt vast dat het voormelde decreet de regeling van de meeneembaarheid heeft gewijzigd, met ingang van 1 januari 2011. Op verzoek van het echtpaar Marinus-Blij stelt de Rechtbank, alvorens uitspraak te doen, de hiervoor aangehaalde prejudiciële vragen.

III. In rechte

- A -

Ten aanzien van de eerste prejudiciële vraag

A.1.1. Het echtpaar Marinus-Blij is van oordeel dat de eerste prejudiciële vraag bevestigend moet worden beantwoord. Artikel 31 van het decreet van 13 juli 2012 schendt het eigendomsrecht, het verbod van retroactiviteit en het rechtzekerheidsbeginsel omdat het de nieuwe regeling van toepassing verklaart op een situatie die (1) vóór de bekendmaking van het decreet, namelijk vóór 24 juli 2012, is ontstaan en werd afgesloten en (2) bij gebrek aan een teruggave ongrondwettig werd bevonden in het arrest nr. 48/2012 van 22 maart 2012.

A.1.2. Het eigendomsrecht, zo merkt het echtpaar Marinus-Blij op, omvat ook pecuniaire aanspraken of patrimoniale waarden, zoals vorderingen op grond waarvan de houders ervan kunnen beweren minstens een legitieme en redelijke verwachting te hebben dat zij het effectieve genot van een eigendomsrecht zullen verwerven. Hun aanspraak op de teruggave van registratierechten zou een dergelijke patrimoniale waarde zijn, doordat zij in het arrest nr. 48/2012 van 22 maart 2012 werd bevestigd. De terugwerkende kracht van de nieuwe decretale regeling, als gevolg van de in het geding zijnde bepaling, maakt die pecuniaire aanspraak evenwel ongedaan.

A.1.3. Het echtpaar Marinus-Blij meent dat het voormelde arrest de decreetgever niet ertoe noopte de nieuwe regeling terugwerkende kracht te verlenen. De ongrondwettigheid was immers vastgesteld in voldoende nauwkeurige en volledige bewoordingen die de overheid en de rechter in staat stelden het decreet van 23 december 2010 toe te passen op de situatie die het ten onrechte, meer bepaald op discriminerende wijze, niet in aanmerking nam. Dat betekent dat het decreet van 23 december 2010 geen toepassing mocht vinden « in zoverre het niet de teruggave van de registratierechten toestaat bij de aankoop van een nieuwe woning met bijbehorende grond onder het btw-stelsel ». Het arrest bevestigt uitdrukkelijk: « Bijgevolg dienen die registratierechten te worden teruggegeven ». Het arrest biedt derhalve geen dwingend motief van algemeen belang dat de terugwerkende kracht van de nieuwe regeling zou kunnen verantwoorden.

A.1.4. Volgens het echtpaar Marinus-Blij doet de in het geding zijnde bepaling op algemene wijze afbreuk aan de beginselen van vertrouwen, rechtszekerheid en niet-retroactiviteit. Hun vertrouwen werd des te meer verschalkt omdat ze, bewust van de discriminatie die ze ondergingen, voorzichtigheidshalve hebben gewacht met de aan- en verkoop tot het arrest nr. 48/2012 was gewezen.

A.2.1. De Vlaamse Regering is van oordeel dat de eerste prejudiciële vraag ontkennend moet worden beantwoord, in de eerste plaats omdat de terugwerkende kracht van de nieuwe regeling verantwoord is. Aangezien het arrest nr. 48/2012 het decreet van 23 december 2010 niet gewoon vernietigde, maar veeleer de lacune in het decreet ongrondwettig achtte, zou het noodzakelijk zijn de nieuwe regeling uitwerking te laten hebben op dezelfde datum als het bestreden decreet. Die verantwoording blijkt uit de parlementaire voorbereiding van het decreet van 13 juli 2012. Zonder die terugwerkende kracht zou er een wettelijk vacuüm zijn geweest tot op het ogenblik van de inwerkingtreding van het decreet van 13 juli 2012. Bovendien was noch vóór, noch na het voormelde decreet teruggave van registratierechten mogelijk bij de aankoop van onroerende goederen onder het btw-stelsel. Bijgevolg zou er geen sprake zijn van retroactieve fiscale lasten die niet bestonden op het belastbaar tijdstip van de betrokken rechtshandeling.

A.2.2. Indien het voormelde arrest het Vlaamse Gewest ertoe zou verplichten voorheen betaalde registratierechten terug te betalen bij een latere aankoop van een onroerend goed onder het btw-stelsel zou de noodzakelijke samenhang in het belastingstelsel niet langer worden gevrijwaard, zo betoogt de Vlaamse Regering. Die samenhang zou vereisen dat de meeneembaarheid verbonden blijft met het stelsel van de registratierechten. Bovendien verhindert de decreetgever dat discriminerende toestanden ontstaan tussen een zeer klein aantal belastingplichtigen die de terugbetaling van voorheen betaalde registratierechten zouden vragen en de belastingplichtigen die dat niet zouden doen. De nieuwe regeling verzekert dat alle belastingplichtigen het stelsel van de meeneembaarheid kunnen genieten, op voorwaarde dat voor de ganse keten van verrichtingen steeds aan alle termijnvoorwaarden werd voldaan. De maatregel past eveneens in het kader van de zorg voor een coherente wetgeving. Ten slotte zou de in het geding zijnde bepaling geen rechtsonzekerheid doen ontstaan.

A.2.3. Naar het oordeel van de Vlaamse Regering is er geen schending van de artikelen 10, 11 en 16 van de Grondwet, afzonderlijk beschouwd of in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, het rechtszekerheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en het gezag van het arrest nr. 48/2012. Dat arrest heeft immers betrekking op het stelsel van meeneembaarheid van toepassing vóór het decreet van 13 juli 2012. In dat stelsel was er inderdaad sprake van een verlies van reeds betaalde registratierechten. In het nieuwe stelsel heeft de aankoop van een nieuwe woning zonder registratierechten niet langer tot gevolg dat er geen verrekening met reeds betaalde registratierechten kan plaatsvinden. Indien de nieuwbouwwoning als hoofdverblijfplaats opnieuw wordt verruild voor een bestaande woning, genieten natuurlijke personen alsnog een korting op de te betalen registratierechten ten belope van de eerder betaalde registratierechten. De vaststelling dat binnen het nieuwe stelsel van meeneembaarheid niet wordt voorzien in de teruggave van reeds betaalde registratierechten zou derhalve geen schending vormen van het gezag van het arrest nr. 48/2012.

A.3. Volgens het echtpaar Marinus-Blij is er geen sprake van een vacuüm ten gevolge van het arrest nr. 48/2012, maar enkel van een lacune. Met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, zo blijkt daaruit, beschikt de belanghebbende over een recht tot teruggave van de registratierechten bij de aankoop van een nieuwe woning met bijbehorende grond onder het btw-stelsel. Door bij het decreet van 13 juli 2012 een nadelige regeling in te voeren en daaraan terugwerkende kracht te verlenen, zou de decreetgever wel degelijk retroactief een nieuwe fiscale last hebben ingevoerd.

Het echtpaar weerlegt voorts dat de niet-retroactiviteit tot discriminerende toestanden aanleiding zou geven. Het verplichte optreden van een notaris beoogt onder meer de belangen van de consument te beschermen. Bovendien voorziet de wet in het beschermde beroep van vastgoedmakelaar. De notaris en de vastgoedmakelaar moeten de kopers naar behoren inlichten over hun rechten en verplichtingen, met inbegrip van die welke voortvloeien uit de arresten van het Grondwettelijk Hof. Wat de samenhang in het belastingstelsel betreft, merkt het echtpaar op dat de teruggave beperkt is tot de registratierechten en derhalve de bevoegdheid van de decreetgever niet overschrijdt.

A.4. De Vlaamse Regering gaat in haar memorie van antwoord nader in op het onderscheid tussen extrinsieke en intrinsieke lacunes. De eerstgenoemde lacune ligt buiten de getoetste norm, terwijl de laatstgenoemde lacune in de getoetste norm is vervat. Het zou in de regel aan de wetgever staan om een einde te maken aan de lacune, ofwel door die op te vullen, ofwel door een nieuwe regeling aan te nemen zonder lacune. Ook wanneer het gaat om een zelfherstellende lacune, zou de wetgever steeds in een nieuwe regeling kunnen voorzien, eventueel met terugwerkende kracht.

De Vlaamse Regering wijst in dat verband op het beginsel van de scheiding der machten, waarmee het rechterlijke toetsingsrecht in conflict komt. Zij wijst erop dat de draagwijdte van een arrest van het Hof niet altijd even duidelijk is en dat de rechtspraak ook niet altijd bekend is bij alle rechters. Bovendien kan de verruimende of inperkende draagwijdte van een arrest het beleid van de wetgever ingrijpend wijzigen, in voorkomend geval met budgettaire gevolgen, hetgeen het beginsel van de scheiding der machten dreigt te schenden. Bovendien zou het Hof van Justitie in een arrest van 1 december 2011 hebben verduidelijkt dat de meeneembaarheid verbonden moet blijven met het stelsel van de registratierechten om de noodzakelijke samenhang in het belastingstelsel te vrijwaren.

Ten aanzien van de tweede prejudiciële vraag

A.5. Het echtpaar Marinus-Blij is van oordeel dat de tweede prejudiciële vraag bevestigend moet worden beantwoord. De artikelen 27 tot 29 van het decreet van 13 juli 2012 schenden de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet omdat zij de kopers van een nieuwe hoofdverblijfplaats onder het stelsel der registratierechten en de kopers van een nieuwe hoofdverblijfplaats onder het btw-stelsel verschillend behandelen. Enkel in het eerste geval is er een onmiddellijke verrekening of teruggave van de eerder betaalde registratierechten. In het tweede geval zal die verrekening of teruggave pas plaatsvinden bij een volgende aankoop van een hoofdverblijfplaats, althans wanneer die gebeurt onder het stelsel der registratierechten. Indien de kopers, zoals het echtpaar Marinus-Blij, geen volgende aankoop beogen, hebben zij niet de mogelijkheid om de vroeger betaalde registratierechten te verrekenen of te laten teruggeven.

Het verschil in behandeling berust weliswaar op een objectief criterium, namelijk de onderwerping van de aankoop van de nieuwe woning aan het btw-stelsel of aan het stelsel van de registratierechten, maar dat criterium zou niet pertinent zijn gelet op het nagestreefde doel. Hoewel de decreetgever beweert niet langer de mobiliteit van de huisbezitters na te streven, maar het verminderen van het verschuldigde bedrag aan registratierechten bij een opeenvolgende betaling van die rechten, is het vergemakkelijken van de aankoop van een nieuwe verblijfplaats volgens het echtpaar Marinus-Blij nog steeds de achterliggende doelstelling van de maatregel. Ten aanzien van die doelstelling is het criterium niet pertinent, zoals blijkt uit het arrest nr. 48/2012. Het feit dat de vroeger betaalde registratierechten alsnog kunnen worden verrekend of teruggegeven, doch op een later tijdstip, neemt die discriminatie niet weg. Overigens belet een hypothetische kans op verrekening of teruggave niet dat er in de ogen van het Hof een discriminatie zou zijn. Ook die conclusie zou voortvloeien uit het arrest nr. 48/2012.

A.6. De Vlaamse Regering meent dat de tweede prejudiciële vraag ontkennend moet worden beantwoord. Zij merkt in de eerste plaats op dat het verschil in behandeling tussen de kopers van een nieuwe woning met bijbehorende grond onder het btw-stelsel en de andere kopers van een woning op een objectief criterium berust, namelijk de onderwerping van de aankoop van de nieuwe woning aan het btw-stelsel of aan het stelsel van de registratierechten.

Vervolgens merkt de Vlaamse Regering op dat de decreetgever de doelstelling van de regeling inzake meeneembaarheid heeft gewijzigd. Die regeling streeft niet langer de mobiliteit van huisbezitters na, maar de vermindering van het verschuldigde bedrag bij een opeenvolgende betaling van registratierechten. De formulering van de meeneembaarheid door teruggave is daaraan aangepast. Niet zozeer de registratierechten op de oorspronkelijke aankoop, maar wel de registratierechten betaald naar aanleiding van de nieuwe aankoop worden, naar gelang van de situatie, ofwel onmiddellijk verminderd (via verrekening), ofwel later teruggegeven. Wanneer geen registratierechten werden betaald naar aanleiding van de aankoop van de nieuwe verblijfplaats, kan er bijgevolg geen aanleiding zijn tot teruggave van registratierechten. De Vlaamse Regering verwijst opnieuw naar de noodzaak om de samenhang van het belastingstelsel te vrijwaren. De decreetgever beoogde daarbij de aankoop onder het btw-stelsel te neutraliseren in de keten van verrichtingen. Het rechtstreekse verband in het stelsel van de registratierechten tussen het belastingvoordeel en de compensatie door de betrokken heffing zou op die manier gevrijwaard blijven.

- B -

Ten aanzien van de in het geding zijnde bepalingen en hun voorgeschiedenis

B.1. De prejudiciële vragen hebben betrekking op de artikelen 27, 28, 29 en 31 van het decreet van 13 juli 2012 houdende bepalingen tot begeleiding van de tweede aanpassing van de begroting 2012.

Die artikelen maken deel uit van hoofdstuk 12 (« Registratierechten ») van het voormelde decreet. Zij wijzigen de regeling inzake de meeneembaarheid van de registratierechten, die bij decreet van 1 februari 2002 in het Vlaamse Gewest werd ingevoerd.

De meeneembaarheid betreft, onder bepaalde voorwaarden, de teruggave aan de belastingplichtige, bij de verkoop van zijn woning en de aankoop van een andere woning, van de reeds op de vorige aankoop betaalde registratierechten, hetzij door een verrekening met de nog te betalen registratierechten (artikel 61³ van het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten), hetzij door een daadwerkelijke teruggave van de reeds betaalde registratierechten (artikel 212bis van hetzelfde Wetboek).

B.2. Bij decreet van 23 december 2010 houdende wijziging van het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten, wat het vermijden van een gelijktijdige heffing van btw en registratierechten op eenzelfde terrein betreft, heeft de decreetgever de regeling van de meeneembaarheid aangepast aan de btw-wetgeving, die met ingang van 1 januari 2011 werd gewijzigd.

Wanneer voorheen een gebouw onder het btw-stelsel werd overgedragen, werd die rechtshandeling krachtens artikel 159, 8°, van het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten vrijgesteld van het evenredige registratierecht. Die vrijstelling gold evenwel niet voor de grond begrepen in de overeenkomst.

De artikelen 142 tot 148 van de programmawet van 23 december 2009 hebben, met ingang van 1 januari 2011, de overdracht van het terrein dat behoort bij een nieuw gebouw of een gedeelte van een nieuw gebouw eveneens aan het btw-stelsel onderworpen wanneer de overdracht van het gebouw aan dat stelsel is onderworpen.

De wetgever beoogde daarmee tegemoet te komen aan een arrest van het Hof van Justitie waarin werd geoordeeld « dat de keuze voor belastingheffing bij levering van gebouwen of gedeelten van gebouwen en het erbij behorend terrein betrekking moet hebben op de gebouwen of gedeelten van gebouwen en, onlosmakelijk daarmee verbonden, het erbij behorend terrein » (HvJ, 8 juni 2000, C-400/98, *Breitsohl*).

De gewijzigde btw-wetgeving had als gevolg dat de koper van een nieuw gebouw geen registratierechten meer verschuldigd was en dus ook niet langer het voordeel van de meeneembaarheid van de registratierechten kon genieten.

B.3. Hoewel het decreet van 23 december 2010 beoogde de regels inzake registratierechten « in overeenstemming te brengen met de gewijzigde btw-regels voor bijhorende terreinen » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2010-2011, nr. 789/1, p. 2), heeft het verzuimd een gelijkaardige teruggave van de registratierechten tevens toe te staan indien de nieuwe woning onder het btw-stelsel wordt verworven.

Bij zijn arrest nr. 48/2012 van 22 maart 2012 heeft het Hof vervolgens geoordeeld dat de kopers van een nieuwe woning met bijbehorende grond onder het btw-stelsel worden gediscrimineerd ten opzichte van de andere kopers van een woning doordat zij, wanneer zij hun vorige woning verkopen, geen teruggave van in het verleden reeds betaalde registratierechten kunnen verkrijgen. Het heeft bijgevolg het decreet van 23 december 2010 vernietigd, wegens schending van de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet, « in zoverre het niet de teruggave van de registratierechten toestaat bij de aankoop van een nieuwe woning met bijbehorende grond onder het btw-stelsel ».

Het Hof heeft bij hetzelfde arrest geoordeeld dat het bestuur de grondwettigheid dient te herstellen door de registratierechten terug te geven, ook indien de nieuwe woning onder het btw-stelsel wordt verworven.

B.4.1. Als gevolg van het voormelde arrest heeft de decreetgever de regeling inzake de meeneembaarheid van de registratierechten opnieuw gewijzigd bij de thans in het geding zijnde bepalingen. De strekking daarvan wordt in de parlementaire voorbereiding op de volgende wijze uiteengezet :

« Bij de totstandkoming van de meeneembaarheid van registratierechten (decreet van 1 februari 2002) werd door de Raad van State, afdeling Wetgeving, reeds aangegeven dat artikel 212bis van het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten zo geredigeerd werd dat de registratierechten op de oorspronkelijke aankoop worden teruggegeven terwijl het wellicht de bedoeling van de stellers was de rechten betaald naar aanleiding van de nieuwe aankoop terug te geven ten belope van de rechten betaald bij de oorspronkelijke aankoop.

Destijds werd niet op de suggestie van de Raad van State ingegaan. Er werd immers gevreesd dat een dergelijke tekstaanpassing de tekst bijkomend zou verzwaren, terwijl de aanpassing geen enkel gevolg zou hebben voor de rechthebbenden.

Ondertussen is echter gebleken dat de bedenking van de Raad van State niet louter theoretisch is.

Het arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 48/2012 van 22 maart 2012 heeft immers duidelijk gemaakt dat de decreetgever de regelgeving anders had moeten redigeren. De suggestie van de Raad van State maakt duidelijk welk concept de decreetgever werkelijk voor ogen had.

In lijn met het advies van de Raad van State van destijds en de aard van de teruggave wordt daarom nu de formulering - voor wat de meeneembaarheid door teruggave betreft - aangepast. Niet zozeer de registratierechten op de oorspronkelijke aankoop maar wel de registratierechten betaald naar aanleiding van de nieuwe aankoop worden, naargelang de situatie, ofwel onmiddellijk verminderd (via verrekening), ofwel later teruggegeven.

Het is trouwens niet logisch dat het Vlaamse Gewest registratierechten zou kunnen teruggeven die betaald geweest zijn op een ogenblik dat deze gedeeltelijk of integraal aan de federale overheid toekwamen. Het is correcter te stellen dat de registratierechten betaald op de recente aankopen worden terug betaald ten belope van de rechten die op de aankoop van de oude hoofdverblijfplaats werden betaald.

Deze aanpassing maakt meteen duidelijk dat wanneer er - om welke reden dan ook - geen registratierechten werden betaald naar aanleiding van de aankoop van de nieuwe hoofdverblijfplaats, er ook geen aanleiding kan zijn tot teruggave van rechten in toepassing van de meeneembaarheid. Een overheid kan immers slechts registratierechten teruggeven aan een belastingplichtige, wanneer laatstgenoemde daadwerkelijk registratierechten verschuldigd is.

Voorliggende wijziging is meer dan een louter technische oplossing voor een juridische ongelijkheid, beschreven door het Grondwettelijk Hof. De wijziging wordt ook doorgevoerd vanuit een gewijzigde beleidsdoelstelling met betrekking tot de meeneembaarheid. Die doelstelling betreft niet langer de mobiliteit van huisbezitters, maar het verminderen van het verschuldigd bedrag aan registratierechten bij een opeenvolgende betaling van deze rechten » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2011-2012, nr. 1636/1, pp. 17-18).

B.4.2. De decreetgever heeft ervoor gekozen de aankoop van een nieuwe woning onder het btw-stelsel te « neutraliseren » : een dergelijke aankoop geeft weliswaar geen aanleiding

tot teruggave van de in het verleden reeds betaalde registratierechten, maar hij verhindert niet dat die registratierechten bij een volgende aankoop waarvoor opnieuw registratierechten verschuldigd zijn, worden teruggegeven.

De meeneembaarheid wordt met andere woorden uitgesteld, zodat het recht op teruggave niet definitief verloren gaat :

« Deze wijziging zorgt er bovendien voor dat indien op de aankoop van een vorige hoofdverblijfplaats geen evenredige registratierechten werden betaald maar wel btw, er geen ‘ verlies ’ is van meeneembaarheid van eerder betaalde registratierechten op een vorige hoofdverblijfplaats mits voor de ganse keten van verrichtingen steeds aan alle termijnvoorwaarden werd voldaan. Op deze manier krijgen natuurlijke personen-eigenaars de kans om, eens de nieuwbouwwoning als hoofdverblijfplaats opnieuw wordt geruild voor een bestaande woning, eveneens te genieten van een korting op de nieuw te betalen registratierechten, ten belope van de eerder betaalde registratierechten » (*ibid.*, p. 18).

B.4.3. Artikel 27 van het decreet van 13 juli 2012 heeft in titel I, hoofdstuk IV, afdeling 1, van het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten een paragraaf 4^{ter} ingevoegd, met als opschrift « Neutralisering van een aankoop onder het btw-stelsel in een keten van verrichtingen in het kader van het stelsel van meeneembare registratierechten bij aankoop van een nieuwe hoofdverblijfplaats ».

In die paragraaf werd bij dezelfde bepaling een artikel 61⁶ ingevoegd, die als volgt luidt :

« Voor de toepassing van de artikelen van § 4^{bis} en voor de toepassing van artikel 212^{bis} wordt met een verrichting als bedoeld in artikel 61³, eerste lid, of in artikel 212^{bis}, eerste lid, gelijkgesteld een combinatie van twee dergelijke verrichtingen waarbij de voorlaatste aankoop van het evenredig registratierecht werd vrijgesteld van de heffing van het evenredig recht bij toepassing van artikel 159, 8°.

De verrekening of de teruggave, al naargelang het geval geschiedt alsdan rekening houdende met het wettelijk aandeel van de natuurlijke persoon in de registratierechten verschuldigd op de aankoop voorafgaand aan die welke werd gedaan met toepassing van de vrijstelling bepaald in artikel 159, 8°.

Bij een gelijkgestelde verrichting als bedoeld in het eerste lid, moet in het document dat de vraag tot toepassing van artikel 61³ bevat of in het document dat het verzoek tot teruggave bevat, het afschrift van het registratierelaas en de vermelding van het wettelijk aandeel van de natuurlijke persoon in de rechten als bedoeld in artikel 61⁴, eerste lid, 2°, en artikel 212^{bis}, zesde lid, 2°, betrekking hebben op de aankoop voorafgaand aan die welke werd gedaan met toepassing van de vrijstelling bepaald in artikel 159, 8°.

Naast de vermeldingen vereist bij artikel 61⁴, eerste lid, 3°, of bij artikel 212*bis*, zesde lid, 3°, die in het kader van een gelijkgestelde verrichting, zoals bedoeld in het eerste lid, de tweede verrichting in de combinatie betreffen, moet de natuurlijke persoon bovendien betreffende de eerste verrichting in de combinatie vermelden :

1° indien de eerste verrichting in de combinatie een verrichting is als bedoeld in artikel 61³, eerste lid :

a) dat hij op enig ogenblik in de periode van achttien maanden voorafgaand aan de verkoop of verdeling ervan zijn hoofdverblijfplaats heeft gehad in de eerste woning in de gelijkgestelde verrichting;

b) dat hij zijn hoofdverblijfplaats had gevestigd op de plaats van de woning aangekocht met toepassing van de vrijstelling van het evenredig recht binnen twee jaar na :

- ofwel de datum van de registratie van het document dat tot de toepassing van de vrijstelling van de heffing van het evenredig recht op de aankoop van die woning aanleiding heeft gegeven, wanneer dat document binnen de ervoor bepaalde termijn ter registratie wordt aangeboden;

- ofwel de uiterste datum voor tijdige aanbieding ter registratie, wanneer het document dat tot de toepassing van de vrijstelling van de heffing van het evenredig recht op de aankoop aanleiding heeft gegeven, werd aangeboden na het verstrijken van de daarvoor bepaalde termijn;

of

2° indien de eerste verrichting in de combinatie een verrichting is als bedoeld in artikel 212*bis*, eerste lid :

a) dat hij op enig ogenblik in de periode van achttien maanden voorafgaand aan de aankoop van de woning met toepassing van de vrijstelling van het evenredig recht, zijn hoofdverblijfplaats heeft gehad in de eerste woning in de gelijkgestelde verrichting;

b) dat hij zijn hoofdverblijfplaats had gevestigd op de plaats van de woning aangekocht met toepassing van de vrijstelling van het evenredig recht binnen twee jaar na :

- ofwel de datum van de registratie van het document dat tot de vrijstelling van de heffing van het evenredig recht op de aankoop ervan aanleiding heeft gegeven, wanneer dat document binnen de ervoor bepaalde termijn ter registratie werd aangeboden;

- ofwel de uiterste datum voor tijdige aanbieding ter registratie, wanneer het document dat tot de vrijstelling van de heffing van het evenredig recht op de aankoop ervan aanleiding heeft gegeven, werd aangeboden na het verstrijken van de daarvoor bepaalde termijn ».

B.4.4. Artikel 28 van het decreet van 13 juli 2012 heeft in artikel 212^{bis} van het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten de volgende wijzigingen aangebracht :

« 1° in het eerste lid worden tussen de woorden ‘ een woning ’ en de woorden ‘ waarin hij op enig ogenblik zijn hoofdverblijfplaats heeft gehad ’ de woorden ‘ , gelegen in het Vlaamse Gewest, ’ ingevoegd;

2° in hetzelfde lid worden de woorden ‘ overeenkomstig de artikelen 44, 53, 2°, en 57, verschuldigd waren op de aankoop van de verkochte of verdeelde woning of van de bouwgrond waarop die woning is opgericht ’ vervangen door de woorden ‘ geheven werden op de aankoop van het onroerend goed dat hij als zijn nieuwe hoofdverblijfplaats aanwendt of bestemt ’;

3° in het derde lid worden de woorden ‘ het bedrag van het wettelijk aandeel van de natuurlijke persoon in de rechten geheven op de nieuwe aankoop ’ vervangen door de woorden ‘ het bedrag van het wettelijk aandeel van de natuurlijke persoon in de rechten die overeenkomstig de artikelen 44, 53, 2°, of 57 verschuldigd waren op de aankoop van de verkochte of verdeelde woning of van de bouwgrond waarop die woning werd opgericht ’ ».

B.4.5. Artikel 29 van het decreet van 13 juli 2012 heeft in artikel 212^{ter} van het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten de volgende wijzigingen aangebracht :

« 1° in het tweede lid worden tussen de woorden ‘ de artikelen 61³, ’ en de woorden ‘ en 212^{bis} ’ de woorden ‘ 61⁶ ’ ingevoegd;

2° in het derde lid worden de woorden ‘ vereist bij het artikel 46^{bis}, vierde lid, 2°, b), c) en d); bij het artikel 61⁴, eerste lid, 2° en 3°, bij het artikel 46^{ter}, of bij het artikel 212^{bis}, zesde lid, 2° en 3° ’ vervangen door de woorden ‘ vereist bij het artikel 46^{bis}, vierde lid, 2°, b), c) en d), bij het artikel 46^{ter}, bij het artikel 61⁶, eerste lid, 2° en 3°, bij het artikel 61⁶, vierde en vijfde lid, of bij het artikel 212^{bis}, zesde lid, 2° en 3° ’ ».

B.4.6. Krachtens artikel 31 van het decreet van 13 juli 2012 hebben de voormelde artikelen 27 tot 29 uitwerking met ingang van 1 januari 2011.

Ten aanzien van de eerste prejudiciële vraag

B.5. De verwijzende rechter wenst in de eerste plaats van het Hof te vernemen of artikel 31 van het decreet van 13 juli 2012, doordat die bepaling terugwerkende kracht verleent aan de artikelen 27 tot 29 van hetzelfde decreet, op discriminerende wijze afbreuk doet aan het rechtszekerheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel, het verbod van retroactiviteit

en het gezag van gewijsde van het arrest nr. 48/2012 en daardoor ook strijdig is met het eigendomsrecht, zoals gewaarborgd bij artikel 16 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

B.6. De niet-retroactiviteit van de wetten is een waarborg die tot doel heeft rechtsonzekerheid te voorkomen. Die waarborg vereist dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtzoekende de gevolgen van een bepaalde handeling in redelijke mate kan voorzien op het ogenblik dat die handeling wordt gesteld. De terugwerkende kracht is enkel verantwoord indien die absoluut noodzakelijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang.

Indien bovendien blijkt dat de terugwerkende kracht tot doel of gevolg heeft dat de afloop van een of andere gerechtelijke procedure in een bepaalde zin wordt beïnvloed of dat de rechtscolleges worden verhinderd zich uit te spreken over een welbepaalde rechtsvraag, vereist de aard van het in het geding zijnde beginsel dat buitengewone omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang het optreden van de wetgever verantwoorden, dat, ten nadele van een categorie van burgers, afbreuk doet aan de aan allen geboden jurisdictionele waarborgen.

B.7. In de parlementaire voorbereiding wordt de terugwerkende kracht op de volgende wijze verantwoord :

« In het licht van het arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 48/2012 treden de wijzigingen in werking op 1 januari 2011. Op die manier wordt tegemoet gekomen aan de (gedeeltelijke) vernietiging van het Grondwettelijk Hof van het decreet van 23 december 2010 houdende wijziging van het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten, wat het vermijden van een gelijktijdige heffing van btw en registratierechten op eenzelfde terrein betreft. Dat decreet trad immers in werking op 1 januari 2011. Omdat het hof niet zomaar het decreet zelf vernietigde, maar veeleer de lacune in het decreet ongrondwettig achtte, is het noodzakelijk voorliggende regeling uitwerking te laten hebben op dezelfde datum als het bestreden decreet » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2011-2012, nr. 1636/1, p. 20).

Volgens de Vlaamse Regering zou er bijgevolg een wettelijk vacuüm zijn geweest, tot op het ogenblik van de inwerkingtreding van het decreet van 13 juli 2012, indien de decreetgever aan de betrokken bepalingen van dat decreet geen terugwerkende kracht had verleend.

B.8. Zoals in B.3 reeds is vermeld, heeft het Hof bij zijn arrest nr. 48/2012 van 22 maart 2012 het decreet van 23 december 2010 vernietigd in zoverre het niet de teruggave van de registratierechten toestaat bij de aankoop van een nieuwe woning met bijbehorende grond onder het btw-stelsel. In weerwil van wat de Vlaamse Regering aanvoert, blijkt uit het arrest dat die vernietiging rechtstreekse rechtsgevolgen sorteerde. Het Hof oordeelde immers uitdrukkelijk dat het bestuur de registratierechten diende terug te geven, ook indien de nieuwe woning onder het btw-stelsel wordt verworven (B.15). Het betrof geen teruggave van btw, maar van in het verleden reeds betaalde registratierechten.

Het juridische vacuüm waarnaar de Vlaamse Regering verwijst, was derhalve onbestaande. Het arrest heeft het verschil in behandeling niet in stand gehouden, maar beoogde de gelijkheid daadwerkelijk te herstellen. De rechtsgevolgen van dat arrest vormen een inherent onderdeel van de rechtsorde.

B.9. In het licht van de scheiding der machten, die de Vlaamse Regering in haar memorie van antwoord in herinnering brengt, behoort het tot de beoordelingsbevoegdheid van de decreetgever te beslissen wanneer een beleidswijziging noodzakelijk is. Hij kan zelfs oordelen dat die beleidswijziging met onmiddellijke ingang moet worden doorgevoerd en is in beginsel niet ertoe gehouden in een overgangsregeling te voorzien. Dat geldt des te meer in fiscale aangelegenheden, waar de wetgever over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt. Die ruime beoordelingsbevoegdheid, noch de scheiding der machten staan de decreetgever evenwel toe de rechtsorde retroactief te wijzigen, zonder dat aangetoond is dat er buitengewone omstandigheden of dwingende redenen van algemeen belang voorhanden zijn. De samenhang van het belastingstelsel en de coherentie van de wetgeving, waaraan de Vlaamse Regering refereert, zijn weliswaar doelstellingen die de decreetgever ertoe kunnen brengen de regeling inzake de meeneembaarheid te wijzigen, maar zij kunnen niet volstaan om de retroactieve werking van die wijziging te verantwoorden.

B.10. Artikel 31 van het decreet van 13 juli 2012 is niet bestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het rechtszekerheidsbeginsel.

B.11. De eerste prejudiciële vraag dient bevestigend te worden beantwoord.

Ten aanzien van de tweede prejudiciële vraag

B.12. De verwijzende rechter wenst in de tweede plaats te vernemen of de artikelen 27 tot 29 van het decreet van 13 juli 2012 het gelijkheidsbeginsel schenden, zoals gewaarborgd bij de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet, doordat zij de kopers van een woning die in het verleden reeds registratierechten betaalden verschillend behandelen « naargelang zij de volgende aankoop van een nieuwe hoofdverblijfplaats onder het stelsel van de registratierechten doen, dan wel uitsluitend onder het stelsel van de BTW, omdat zij in het eerste geval het eerder betaalde registratierecht meteen in rekening kunnen brengen en in het andere geval slechts bij een (hypothetische) aankoop onder het stelsel van de registratierechten ».

B.13. Rekening houdend met het antwoord op de eerste prejudiciële vraag, is het antwoord op de tweede prejudiciële vraag niet nodig om het geschil voor de verwijzende rechter te beslechten.

B.14. De tweede prejudiciële vraag behoeft geen antwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

- Artikel 31 van het Vlaamse decreet van 13 juli 2012 houdende bepalingen tot begeleiding van de tweede aanpassing van de begroting 2012 schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het rechtszekerheidsbeginsel.

- De tweede prejudiciële vraag behoeft geen antwoord.

Aldus gewezen in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 24 maart 2016.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

E. De Groot