KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 18 januari 1994 door de Vlaamse minister van Openbare Werken, Ruimtelijke Ordening en Binnenlandse Aangelegenheden verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "houdende de bestrijding en de voorkoming van de leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfs-ruimten", heeft op 17 februari 1994 het volgend advies gegeven :

I. STREKKING VAN HET ONTWERP.

1. Luidens de memorie van toelichting beoogt het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet "de opstelling van een coherent geheel van bepalingen die de eigenaars van leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten ertoe moet aanzetten om deze gebouwen te recupereren of ze opnieuw op de markt te brengen met eerbied voor de ruimtelijke ordening van het grondgebied".

De ontworpen regeling komt in grote lijnen neer op wat volgt :

1.1. Door de Administratie voor de ruimtelijke ordening wordt, met medewerking van de gemeenten, een inventaris opgesteld van alle leegstaande of verwaarloosde bedrijfsruimten die aan een heffing kunnen worden onderworpen of voor een financiële steun in aanmerking komen (hoofdstuk II).

1.2. Er wordt een jaarlijkse heffing ingesteld op de onroerende goederen die in de inventaris zijn opgenomen. Die heffing wordt geheven ten voordele van een op te richten Fonds voor vernieuwing van leegstaande of verwaarloosde bedrijfsruimten. Zij kan worden opgeschort :

1° wanneer de vernieuwing van de betrokken bedrijfsruimte is aanvaard;

2° wanneer bij authentieke akte de bedrijfsruimte wordt overgedragen of een zakelijk recht erop wordt gevestigd;

3° wanneer de onroerende goederen om bedrijfseconomische omstandigheden geheel of gedeeltelijk leegstaan maar in goede staat worden gehouden;

4° wanneer de beëindiging van de leegstand of van de vernieuwing kan worden gestaafd (hoofdstuk III).

1.3. Een financiële steun voor het uitvoeren van saneringswerkzaamheden kan worden toegekend aan iedere natuurlijke persoon of rechtspersoon die ten hoogste twee jaar eigenaar is van een onroerend goed dat in de inventaris is vermeld en die een voorstel tot vernieuwing heeft ingediend (hoofdstuk IV).

1.4. De Vlaamse regering kan een publiekrechtelijk rechtspersoon of een "lokale overheid", op hun verzoek, machtiging verlenen om de in de inventaris geregistreerde goederen te onteigenen ten algemenen nutte (hoofdstuk V).

2. Uit de memorie van toelichting blijkt dat met het ontworpen decreet in eerste instantie wordt beoogd de ruimtelijke ordening te bevorderen door een efficiënter beheer van de leegstaande en verwaarloosde bedrijfsruimten. In stedelijke gebieden beoogt de regeling inzonderheid het verval van de stad als gevolg van die leegstand en verwaarlozing tegen te gaan en het opnieuw in gebruik nemen van die

onroerende goederen - al dan niet met dezelfde bestemming - of van de na sanering vrijgekomen ruimten te stimuleren.

De in het ontwerp geregelde aangelegenheid kadert dan ook 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 stedebouw (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 lijdt geen twijfel dat de ontworpen regeling in de aldus omschreven bevoegdheden kan worden ingepast.

II. ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG.

1. Om de verkrotting van industriële gebouwen of sites tegen te gaan, wordt met het ontwerp van decreet een dubbele financiële stimulans gecreëerd. Een eerste, negatieve stimulans bestaat in een fiscale heffing op de in de inventaris opgenomen bedrijfsruimten. Een tweede, positieve

stimulans bestaat in de financiering - eventueel tot 100 % - van de vernieuwing van die ruimten ten voordele van nieuwe eigenaars die een voorstel tot vernieuwing van de bedrijfsruimten hebben ingediend (artikel 42 en volgende van het ontwerp). Onder nieuwe eigenaars moeten worden verstaan de natuurlijke personen of rechtspersonen die ten hoogste twee jaar houder zijn van het eigendomsrecht of van een zakelijk recht van erfpacht, opstal of contractueel vruchtgebruik of de publieke rechtspersoon die door onteigening ten algemenen nutte ten hoogste sinds twee jaar eigenaar is (artikel 42).

Van de fiscale heffing kan, zoals hiervoren reeds is uiteengezet, opschorting worden verleend wanneer het bestuur instemt met de vernieuwing van de bedrijfsruimten (artikelen 34 en 35), in geval van overdracht van eigendomsrecht of vestiging van een zakelijk recht (artikelen 36 en 37), ingeval er geen verwaarlozing is (artikelen 38 en 39) en ten slotte wanneer er geen leegstand meer is of de vernieuwing beëindigd is (artikel 40).

Uit de memorie van toelichting en uit de adviesaanvraag blijkt dat de opschorting van de heffing en de financiële tussenkomst in de vernieuwingswerken als een financiële gunstmaatregel vanwege het Vlaamse Gewest dienen te worden gezien en dat met die maatregelen benevens een finaliteit van goede ruimtelijke ordening ook een economische finaliteit wordt beoogd :

> "Het voorliggend ontwerp voorziet dan ook in een planmatige, gestructureerde aanpak van de problematiek om met (beperkte) middelen dergelijke bedrijfsruimten

- terug tegen een aanvaardbare marktvoorwaarde aan te bieden,
- via sanering in de oorspronkelijke staat terug te brengen,
- ...".

Het kan niet worden betwijfeld dat de opgezette regeling ondernemingen ten goede kan komen.

Het invoeren van een financiële ondersteuning voor de vernieuwing van bedrijfsruimten - of het nu rechtstreeks gebeurt door het verlenen met gewestgelden van een subsidie of onrechtstreeks door het verlenen van een opschorting van fiscale heffing -, kan worden aangezien als een verkapte "steunmaatregel" aan ondernemingen in de zin van artikel 92 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (E.G.-Verdrag).

Artikel 93, lid 3, van hetzelfde Verdrag bepaalt dat de Lid-Staten de Commissie tijdig op de hoogte moeten brengen van elk voornemen om steunmaatregelen als bedoeld in artikel 92, lid 1, van het Verdrag in te voeren of te wijzigen. De aanmelding moet geschieden, zelfs al meent de Lid-Staat dat deze steun niet indruist tegen de regelen van het Europees Gemeenschapsrecht. Het is immers de Commissie - en niet de Lid-Staat - die hierover zal oordelen (1).

---

(1) Hof van Justitie, Beschikking van 20 september 1983 in de zaak 171/83R (Commissie tegen Franse Republiek), overweging 12.

Aan de Raad van State is meegedeeld dat met betrekking tot het voorliggend ontwerp nog geen toepassing is gemaakt van de door artikel 93, lid 3, van het E.G.-Verdrag voorgeschreven procedure.

Zolang die procedure haar beslag niet heeft gekregen, kan niet worden uitgesloten dat opmerkingen die in voorkomend geval door de Commissie kunnen worden geformuleerd, tot een wijziging van de ontworpen regeling zullen moeten leiden.

2.1. Gelet op de budgettaire implicaties van de ontworpen regeling werd het voorontwerp, overeenkomstig artikel 6, 2°, van het koninklijk besluit van 5 oktober 1961 tot regeling van de administratieve en begrotingscontrole (1), voor akkoord voorgelegd aan de Vlaamse minister van Financiën en Begroting.

Uit een brief van die Minister van 7 oktober 1993 blijkt dat dit akkoord werd verleend op voorwaarde dat met de geformuleerde opmerkingen werd rekening gehouden. Uit het door de Raad van State ingestelde onderzoek blijkt dat aan die voorwaarde werd voldaan in zoverre de bedoelde opmerkingen betrekking hadden op de bepalingen van het decreet.

---

(1) Die regeling is krachtens artikel 71, § 2, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten van overeenkomstige toepassing op de Gemeenschappen en de Gewesten.

In het laatste lid van de brief heeft de Minister evenwel het volgende voorbehoud gemaakt :

> "Ten slotte is het mij thans onduidelijk of de Vlaamse Gemeenschap bij decreet gemachtigd is gemeentelijke belastingen af te schaffen. Indien dit niet het geval zou zijn, dan dient het huidig voorstel getoetst te worden aan de beleidsverklaring van het "Vlaanderen 2002" document om geen nieuwe heffingen in te stellen op reeds belaste materies".

2.2. De door de Vlaamse minister van Financiën en Begroting opgeworpen vraag heeft inzonderheid betrekking op de bepalingen van de artikelen 20 en volgende van het ontwerp. Naar luid van die artikelen bepaalt de Vlaamse regering het maximum aantal opcentiemen dat de gemeenten mogen toepassen op de heffing van het Vlaamse Gewest (artikel 20). Die opcentiemen worden door de Administratie voor de ruimtelijke ordening geïnd (artikel 20) en, zoals het percentage dat hun toekomt uit hoofde van de jaarlijkse heffing op de in de inventaris opgenomen onroerende goederen die op hun grondgebied zijn gelegen, doorgestort aan de gemeenten (artikel 22, gelezen in samenhang met artikel 19 van het ontwerp).

Alhoewel zulks niet blijkt uit de tekst van het ontwerp, wordt in de memorie van toelichting, inzonderheid in de commentaar bij genoemde artikelen, uitdrukkelijk gesteld - en is door de gemachtigde van de Regering bevestigd - dat de thans bestaande gemeentelijke belastingen op leegstaande of verwaarloosde panden zullen worden afgeschaft in zover zij van toepassing zijn op de met het ontworpen decreet bedoelde bedrijfsruimten. Ter compensatie van de

aldus te derven inkomsten zal, zoals hiervoren is uiteengezet, een deel van de opbrengst van de jaarlijkse heffing en de opbrengst van de opcentiemen aan de gemeenten worden toegekend.

Met de bepalingen van de artikelen 20 en volgende van het decreet wordt afbreuk gedaan aan de autonomie van de gemeenten inzake gemeentelijke fiscaliteit.

Volgens de rechtspraak van het Arbitragehof is immers noch in de Grondwet noch in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 aan de Gewesten enige normatieve bevoegdheid toegekend ter zake van de fiscaliteit van de gemeenten (1).

De vraag rijst echter of de decreetgever zich ter zake niet kan beroepen op de gecombineerde bepalingen van de artikelen 10 en 19, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, gelet inzonderheid op de wijziging welke in de laatst vermelde bepaling werd aangebracht door de bijzondere wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur.

Onder meer in zijn advies L. 22.821/8 van 26 oktober 1993 over een voorontwerp van decreet "betreffende de N.V. Zeekanaal en Watergebonden Grondbeheer Vlaanderen", heeft de Raad van State erop gewezen dat die wijziging er immers op neerkomt

---

(1) Zie de arresten van het Arbitragehof nr. 47 van 25 februari 1988, overweging 6.B.6., nr. 56 van 2 juni 1988, overweging 4.B.2.c. en nr. 57 van 2 juni 1988, overweging 4.B.4.c.

> "dat het verbod voor de Gemeenschappen en de Gewesten om de door de Grondwet aan de federale wetgever voorbehouden bevoegdheden te betreden wordt afgezwakt, in die zin dat het niet geldt in de mate dat de Gemeenschappen of de Gewesten zich kunnen beroepen op de toepassing van artikel 10 van de bijzondere wet. Dat betekent dus dat het decreet een door de Grondwet aan de federale wetgever voorbehouden aangelegenheid kan regelen indien zulks "noodzakelijk" is voor de uitoefening van de bevoegdheden van de Gemeenschap of het Gewest, eensdeels, en indien voldaan is aan de door de rechtspraak van het Arbitragehof gestelde dubbele voorwaarde dat de tot de gereserveerde bevoegdheid van de federale wetgever behorende aangelegenheid zich tot een gedifferentieerde regeling leent en dat de weerslag op de betrokken aangelegenheid slechts marginaal is, anderdeels".

In de memorie van toelichting is niet uiteengezet waarom het ingrijpen van de decreetgever in de gemeentelijke fiscaliteit noodzakelijk is voor de uitoefening van de bevoegdheid van het Gewest op het vlak van de bestrijding en voorkoming van leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten.

Volgens de gemachtigde van de Regering is dit ingrijpen nodig om met toepassing van de regel "non bis in idem" het heffen van een dubbele belasting - een door het Gewest en een door de gemeente - op een zelfde materie te voorkomen. Tegelijk wil men alle eigenaars een gelijke behandeling waarborgen door te vermijden dat in de ene gemeente wel, in de andere niet een analoge belasting wordt geheven.

In casu rijst ernstige twijfel of de aangevoerde redenen op voldoende wijze verantwoorden dat het bepalen van het maximum aantal opcentiemen op de met het decreet

geregelde heffing - in voorkomend geval het afschaffen van de analoge gemeentelijke belasting - noodzakelijk is voor de uitoefening van de bevoegdheid van het Gewest in de te regelen materie en of zij beantwoorden aan de dubbele voorwaarde die door het Arbitragehof voor de toepassing van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 wordt gesteld.

In zover het ingrijpt op de gemeentelijke fiscaliteit, zal het ontwerp derhalve moeten worden herzien.

2.3. Uit wat voorafgaat volgt dat het door de Vlaamse minister van Financiën en Begroting gemaakte voorbehoud terecht is en bijgevolg, op dit punt althans, als het ontbreken van het begrotingsakkoord moet worden geïnterpreteerd.

Dat de Vlaamse regering op 30 september 1993 haar principiële goedkeuring aan het voorontwerp van decreet heeft gehecht, kan, volgens de rechtspraak van de Raad van State, afdeling wetgeving, het ontbreken van dit akkoord niet goedmaken (1).

---

(1) Zie onder meer de adviezen L. 16.729/8 van 26 maart 1986 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Executieve "tot bevordering van het toegepast wetenschappelijk industrieel onderzoek" en L. 17.778/8 van 24 december 1986 over een ontwerp van decreet "houdende oprichting van een Vlaamse Huisvestingsmaatschappij en van een Vlaamse Landmaatschappij en tot instelling van een Concertatiecommissie voor de sociale huisvesting".

De Vlaamse regering zou enkel in de plaats kunnen treden van de Minister van Financiën en Begroting wanneer zij, met toepassing van artikel 10 van het koninklijk besluit van 5 oktober 1961, gelezen in samenhang met artikel 83, § 2, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, in geval van weigering van het begrotingsakkoord, op verzoek van de betrokken Minister - in casu de Vlaamse minister van Openbare Werken, Ruimtelijke Ordening en Binnenlandse Aangelegenheden - optreedt als het Comité voor financiën en begroting. In dat geval is evenwel een uitdrukkelijke beslissing in die zin van de Regering vereist.

Uit de aan de Raad van State voorgelegde stukken blijkt niet dat van de hiervoren bedoelde mogelijkheid gebruik is gemaakt, noch zelfs dat de Regering, toen zij haar principiële goedkeuring hechtte aan het voorontwerp, speciaal aandacht zou hebben gehad voor het bijzondere probleem dat in de brief van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting werd opgeworpen noch over de mogelijke implicaties ervan op het algemeen begrotingsbeleid van de Regering.

3. De conclusie uit wat hiervoren sub 1 en 2 werd uiteengezet moet dan ook zijn dat het voorontwerp niet in zoverre gereed is dat het door de afdeling wetgeving volledig ten gronde kan worden onderzocht.

De hiernavolgende algemene opmerkingen worden in subsidiaire orde en onder dat voorbehoud geformuleerd.

III. ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Om leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten te bestrijden en te voorkomen regelt het ontworpen decreet de rechten en de plichten van de "eigenaars" ervan. Zij kunnen een beroep instellen tegen de registratie van een goed in de inventaris (artikel 7), de schrapping uit de inventaris aanvragen (artikel 12), zij zijn gehouden de heffing te betalen (artikel 15 en volgende), in geval van niet-betaling van de heffing kan een administratieve geldboete worden opgelegd (artikel 27), er kan een wettelijke hypotheek worden gevestigd op alle in het Vlaamse Gewest gelegen goederen die hun toebehoren (artikel 32), zij kunnen opschorting van de heffing verkrijgen (artikelen 34 - 41), nieuwe eigenaars kunnen een financiële steun krijgen (artikel 42 en volgende).

Volgens de definitie onder artikel 2, 6°, is eigenaar "degene die het volle eigendomsrecht uitoefent of een gesplitst zakelijk recht zoals erfpachter, opstalhouder of contractueel vruchtgebruiker (lees : zoals erfpacht, opstal of contractueel vruchtgebruik)".

Bij die begripsomschrijving moet worden opgemerkt wat volgt :

1° Zij is onvolledig in de mate dat zij niet alle hypothesen van eigendom vermeldt. Zij verwijst bijvoorbeeld niet naar de medeëigendom. Bovendien is niet duidelijk of de regeling al dan niet van toepassing is op houders van een niet vermeld gesplitst zakelijk recht

zoals het wettelijk of testamentair vruchtgebruik en het recht van gebruik en bewaring.

2° In elk geval moet duidelijk worden aangegeven in hoofde van wie de rechten en plichten ontstaan wanneer een leegstaande of verwaarloosde bedrijfsruimte meer dan één eigenaar in de zin van het decreet heeft.

Daarbij zal niet mogen worden afgeweken van de regels van het Burgerlijk Wetboek die de rechtsverhoudingen tussen de eigenaar in de strikte zin en de houders van een zakelijk recht beheersen, tenzij kan worden aangetoond dat die afwijkende regeling voor de uitoefening van de bevoegheid van de Gewesten "noodzakelijk" is in de zin van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en indien voldaan is aan de door de rechtspraak van het Arbitragehof gestelde voorwaarden.

3° In het tweede lid van de definitie wordt gesteld dat in geval van opname van een bedrijfsruimte in een inventaris om redenen eigen aan de huurder, de eigenaar verhaal (kan) nemen op de huurder. Uit de commentaar bij die bepaling blijkt dat tussen eigenaar en huurder de gemeenrechtelijke regels gelden, in welk geval zij als overbodig moet worden geschrapt. Wordt zij toch behouden, dan moet de bepaling gelezen worden als een aanvulling van het huurrecht in welk geval eveneens moet worden aangetoond dat voldaan is aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

2.1. In talrijke bepalingen van het ontwerp worden aan de Vlaamse regering ruime opdrachten van verordenende bevoegdheid gegeven met betrekking tot als essentieel aan te merken onderdelen van de ontworpen regeling. Dat is inzonderheid het geval met de ontworpen artikelen 2, 1° en 3°, 4, eerste lid, 7, 8, § 1, 10, 13, 26, § 3.

Om verenigbaar te zijn met de beginselen inzake de bevoegdheidsverdeling tussen de decreetgever en de Gewestregering (zie de artikelen 19 en 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980), behoren de essentiële elementen van de ontworpen regeling zoveel mogelijk in het decreet te worden opgenomen. De grenzen van een bevoegdheidsopdracht aan de Vlaamde regering dienen zo duidelijk mogelijk in het decreet te worden aangegeven, bij voorkeur door concreet aan te geven in welke omstandigheden van de opgedragen bevoegdheid gebruik mag worden gemaakt en door - op zijn minst in grote lijnen - te bepalen waaruit de te nemen maatregelen kunnen bestaan en welke de doeleinden zijn waartoe de bevoegdheid mag worden gebruikt.

Het merendeel van de hiervoren vermelde bepalingen van het ontwerp, die er zich toe beperken aan de Gewestregering op te dragen "voorwaarden" of "modaliteiten" vast te stellen - zonder enige precisering of concretisering -, voldoen helemaal niet aan de hiervoren vermelde vereisten.

Die opmerking geldt a fortiori voor de bepalingen van artikel 2, 1° en 3°, van het ontwerp waarin aan de Vlaamse regering wordt opgedragen, enerzijds, de begrippen "economische activiteit, geheel (lees : gehele) of gedeeltelijke leegstand en geheel (lees : gehele) of gedeeltelijke verwaarlozing en de beëindiging van de leegstand" te omschrijven. Aldus wordt, in strijd met artikel 170, § 2 (vroeger : artikel 110, § 2), van de Grondwet, aan de Vlaamse regering overgelaten - zij het onrechtstreeks - het belastbaar voorwerp van de in hoofdstuk III van het ontwerp voorziene heffing te bepalen.

Die bepalingen moeten derhalve zo worden omgewerkt dat de essentiële elementen van de regeling in het decreet zelf worden vastgesteld.

2.2. In een aantal bepalingen worden door de decreetgever bovendien rechtstreekse delegaties verleend aan een lid van de Vlaamse regering (zie onder meer de artikelen 7, 8, 11, 5°, 43 en andere) of wordt hetzij aan de Administratie voor de ruimtelijke ordening hetzij aan de ambtenaren van die administratie een beslissingsbevoegdheid toegekend (zie onder meer de artikelen 4, 9, 10, § 2, 23, 25 en andere).

Met betrekking tot die bepalingen moet worden opgemerkt dat het, overeenkomstig artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, de Gewestregering als zodanig is die de verordeningen maakt en de besluiten neemt die voor de uitvoering van de decreten nodig zijn, en dat uit de artikelen 68, 69 en 87, § 1, van diezelfde bijzondere wet

volgt dat de Gewestregering zelf haar werkwijze regelt, dat zij, onverminderd de door haar zelf toegestane delegaties, collegiaal beraadslaagt en dat het uitsluitend haar toekomt de organisatie en de werking van haar diensten te regelen.

De bedoelde bepalingen van het ontwerp dienen derhalve ook aan deze bevoegdheidsverdeling tussen decreetgever en Vlaamse regering te worden aangepast.

3. De artikelen 7 en 8 regelen het administratief beroep tegen de beslissing tot registratie van een onroerend goed in de inventaris van de leegstaande of verwaarloosde bedrijfsruimten. De Vlaamse regering bepaalt "onder welke voorwaarden" de eigenaar een beroep kan indienen tegen die beslissing en "onder welke voorwaarden" hierover uitspraak dient te worden gedaan. Bij gebrek aan uitspraak "binnen de gestelde termijn" wordt de registratie voor het lopende jaar als niet bestaande beschouwd.

Zoals die bepalingen zijn geredigeerd bieden zij aan de eigenaars niet de waarborg dat tegen elke beslissing tot registratie een beroep mogelijk is, noch dat over elk ingediend beroep uitspraak moet worden gedaan. Zij bepalen evenmin binnen welke termijn uitspraak moet worden gedaan.

Dergelijke essentiële elementen van de beroepsprocedure moeten in het decreet zelf op duidelijke wijze worden vastgelegd.

4. In artikel 10 van het ontwerp wordt aan derden de mogelijkheid geboden om bezwaar aan te tekenen tegen de niet-registratie van een bedrijfsruimte.

Aangezien niet is voorzien in een algemene bekendmaking van de inventaris, is niet duidelijk hoe derden er kennis kunnen van hebben of een bedrijfsruimte al dan niet geregistreerd is. De mogelijkheid van inzage bij de gemeente (zie artikel 9) verhelpt dit probleem niet, tenzij in artikel 9 bijkomend zou worden bepaald dat de gemeenten moeten bekendmaken dat de inventaris ter inzage ligt.

Indien het voorts de bedoeling is dat bezwaar kan worden ingediend zowel tegen de niet-registratie van een bedrijfsruimte die nog niet het voorwerp uitmaakte van een onderzoek (bijvoorbeeld omdat ze niet voorkwam op de lijst, opgemaakt door de gemeente) als tegen de niet-registratie van een bedrijfsruimte die reeds overeenkomstig artikel 4 werd onderzocht, verdient het aanbeveling dit in de tekst te verduidelijken.

Het kan immers nuttig zijn, bij uitvoeringsbesluit (zie § 2) in het eerste geval in een verkorte procedure te voorzien, waarbij enkel de nieuwe elementen, ingebracht door het bezwaar, worden onderzocht. Dit geldt des te meer aangezien volgens de memorie van toelichting ook na "laat-tijdige registratie" beroep mogelijk is op grond van artikel 7.

Overigens dient deze mogelijkheid van beroep door de eigenaar expliciet in het ontwerp te worden vermeld.

5. Luidens artikel 16, tweede lid, wordt de heffing berekend op het kadastraal inkomen van de gronden waarop de leegstaande of verwaarloosde bedrijfsruimte gelegen is, alsook op het kadastraal inkomen "van alle aangrenzende percelen die één geheel ermee vormen".

Volgens de gemachtigde van de Vlaamse regering wil men met die regeling voorkomen dat de betrokken eigenaar, met het oog op belastingsvermijding, tot splitsing van kadastrale percelen zou overgaan. Of de aangrenzende percelen met de bedrijfsruimte een geheel vormen, zal, steeds volgens de gemachtigde, vanuit het oogpunt van de ruimtelijke ordening moeten worden beoordeeld. Het valt zeer te betwijfelen of de aangehaalde formulering, in het licht van die toelichting, voldoende precies is om te voldoen aan het legaliteitsbeginsel inzake belastingen.

Om dezelfde reden moet overigens in het vierde lid van artikel 16, worden bepaald dat de heffing jaarlijks op een vaste datum moet worden aangepast aan bijvoorbeeld de evolutie van het indexcijfer der consumptieprijzen en dat de bedoelde bedragen worden gekoppeld aan een bepaald basis-indexcijfer.

6. Met de artikelen 16 en 17 wordt een Fonds voor vernieuwing van de leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfs-ruimten opgericht en worden de nadere regels bepaald die van toepassing zijn op het financieel en materieel beheer ervan.

Het vernieuwingsfonds is opgericht als een dienst met afzonderlijk beheer in de zin van artikel 140 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit. De vraag kan dan ook worden gesteld of de decreetgever bevoegd is om nadere regels met betrekking tot een dergelijke dienst vast te stellen.

Luidens artikel 140 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit zijn de staatsdiensten met afzonderlijk beheer onderworpen aan de bepalingen vast te stellen door de Koning "op voordracht van de ministers onder wie deze diensten ressorteren" en van de Minister van Financiën.

De aangehaalde woorden wijzen erop dat de nadere regels, binnen het kader van dat artikel 140, individueel, dit is per dienst met afzonderlijk beheer, moeten worden vastgesteld. Het komt derhalve aan de Vlaamse regering toe die regels te bepalen voor de bij decreet opgerichte diensten met afzonderlijk beheer.

Uit de parlementaire voorbereiding van het huidige artikel 140 (1) blijkt dat het de bedoeling was aan de uitvoerende macht ruime bevoegdheid te verlenen om de

---

(1) Afgezien van enkele tekstuele wijzigingen werd artikel 65 van de wet van 28 juni 1963 tot wijziging en aanvulling van de wetten op de rijkscomptabiliteit onverkort overgenomen in artikel 140 van de gecoördineerde wetten. Voor de parlementaire voorbereiding van artikel 65, zie Parl. St., Senaat, 1958-1959, nr. 160, blz. 97 tot 101.

toepassingsregels vast te stellen, rekening houdend met de principes vervat in artikel 65 en in de Grondwet.

Met betrekking tot dit ontwerp kan derhalve worden gesteld, enerzijds, dat de decreetgever bevoegd is een dienst met afzonderlijk beheer op te richten, doch niet kan afwijken van het bepaalde in artikel 140 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit (gelet op de artikelen 50, § 2, en 71, § 1 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten), en anderzijds, dat de specifieke regels met betrekking tot de dienst door de Vlaamse regering worden vastgesteld.

7. Luidens artikel 27 is voor iedere overtreding van de verplichting om de heffing te voldoen, een administratieve geldboete verschuldigd die gelijk is aan het dubbele van de ontdoken of niet tijdig betaalde heffing.

Met betrekking tot de vraag of de Gewesten bevoegd kunnen worden geacht om administratieve geldboeten op te leggen heeft de Raad van State herhaaldelijk opgemerkt dat voorbehoud dient te worden gemaakt, althans in zoverre die geldboeten - wegens de omvang ervan - met straffen moeten worden gelijkgesteld.

In die hypothese moet het opleggen van de administratieve geldboeten immers kunnen worden ingepast in de bevoegdheid welke de Gewesten ontlenen aan artikel 11 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

In dat verband kan thans worden gewezen op het bepaalde in het tweede lid van dat artikel 11, zoals het werd gewijzigd door de bijzondere wet van 16 juli 1993, luidens hetwelk "het eensluidend advies van de Ministerraad is vereist voor iedere beraadslaging in de Gemeenschaps- of Gewestregering over een voorontwerp van decreet waarin een straf of een strafbaarstelling is opgenomen waarin Boek I van het Strafwetboek niet voorziet" (1).

8. Luidens de bepaling van artikel 31, § 2, van het ontwerp kan de heffingsplichtige bij de rechtbank van eerste aanleg verzet aantekenen tegen het dwangbevel dat tegen hem is uitgevaardigd, terwijl de met invordering belaste ambtenaar, naar luid van paragraaf 4 van hetzelfde artikel, een procedure in kort geding kan inleiden teneinde de belastingplichtige te doen veroordelen tot betaling van een provisie of het bij dwangbevel gevorderde bedrag.

Met verwijzing naar de rechtspraak van het Arbitragehof (2) volgens welke het op grond van artikel 146 (vroeger art. 94) van de Grondwet aan de federale wetgever toekomt de bevoegdheid van de rechtbank te bepalen, heeft de Raad van State er in vroegere adviezen steeds op gewezen dat

---

(1) Zie onder meer advies L. 22.820/1/8 van 12/14 oktober 1993, Gedr. St., Vl. R., 1992-1993, nr. 415/1.

(2) Arrest nr. 66 van 30 juni 1988, overweging 7.B.

kan betwijfeld worden of de decreetgever dergelijke bepalingen kan aannemen (1).

Na de wijziging welke in artikel 19, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 werd aangebracht door de bijzondere wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur, kan worden aanvaard dat de Gewesten regelend kunnen optreden in een door de Grondwet aan de federale wetgever gereserveerde materie, doch enkel in de gevallen waarin ze zich kunnen beroepen op de toepassing van artikel 10 van de bijzondere wet.

9. Artikel 32 stelt ten voordele van het Vlaamse Gewest een algemeen voorrecht op alle roerende goederen van de in gebreke gebleven heffingsplichtige in en staat het Gewest toe een wettelijke hypotheek te vestigen op de in het Vlaamse Gewest gelegen onroerende goederen, die toebehoren aan de persoon op wiens naam de aanslag is ingekohierd.

Zowel wat het algemeen voorrecht als wat de wettelijke hypotheek betreft, kan worden verwezen naar de rechtspraak van het Arbitragehof (2) luidens welke elke

---

(1) Zie onder meer de adviezen L. 19.371/1/8 van 5/6 oktober 1989 over een voorontwerp van decreet "houdende bepalingen tot uitvoering van de begroting van de Vlaamse gemeenschap" en L. 20.033/8 van 6 juli 1990 over een voorontwerp van decreet "inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen".

(2) Arrest nr. 27 van 22 oktober 1966.

wetgever bij het vaststellen van de rang van het voorrecht dat hij instelt, het belang dat hij door het instellen van het voorrecht beoogt te beschermen, dient af te wegen ten aanzien van de andere belangen die door voorrechten ingesteld door andere wetgevers worden beschermd en dat die evenredigheid in dit bijzonder geval een element van de bevoegdheid van de handelende wetgever is.

Er moet evenwel worden opgemerkt dat, indien het de bedoeling is met artikel 32, § 5, af te wijken van de faillissementswetgeving, zulks enkel kan gebeuren met toepassing van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

10. Tot slot moet worden opgemerkt dat het ontwerp op tal van punten onvolkomenheden vertoont.

10.1. De door de gemeenten opgestelde lijst van leegstaande of verwaarloosde bedrijfsruimten zal volgens artikel 3 van het ontwerp, als "basis van de inventaris" dienen. De precieze betekenis van die woorden is onduidelijk vermits nergens in het ontwerp wordt bepaald welke de verhouding is tussen de door de gemeenten opgestelde lijsten en de registratie in de inventaris.

10.2. Aan de gemeenten moet een uittreksel uit de inventaris en niet "een uittreksel ... van de in de inventaris geregistreerde goederen" worden opgestuurd (artikel 9).

10.3. Vermits er geen aangifteplicht is in hoofde van de eigenaar van een leegstaande of verwaarloosde bedrijfsruimte, kan hij, in tegenstelling met wat in artikel 10, § 5, wordt bepaald, niet worden gesanctioneerd. Zoals de regeling thans is opgezet kan alleen de gemeente verantwoordelijk zijn voor het niet-opnemen van een goed.

10.4. In artikel 11 is zowel de beëindiging van de gehele of gedeeltelijke leegstand als van de gehele of gedeeltelijke verwaarlozing bedoeld. Dat blijkt niet uit de tekst.

In het ontwerp wordt bovendien nergens gedefinieerd wanneer de vernieuwing als beëindigd moet worden beschouwd.

10.5. Een bezwaarschrift tegen een heffing veronderstelt een betwisting van die heffing. Het is dan ook niet logisch dat men, zoals in artikel 26, § 4, is gesteld in een bezwaarschrift om uitstel of spreiding van betaling van de heffing kan verzoeken.

10.6. Luidens artikel 33 zijn, behoudens andersluidende bepaling van het ontworpen decreet, "de regels betreffende de invordering, de verwijl- en moratoire intresten, de vervolgingen, de voorrechten, de wettelijke hypotheek, de verjaring alsmede de vestiging inzake rijksinkomstenbelastingen mutatis mutandis van toepassing op de in dit hoofdstuk bedoelde heffingen en administratieve geldboeten".

Om voor de hand liggende redenen van rechtszekerheid en van duidelijkheid, consistentie en eenheid van regelgeving, dient dergelijke zeer algemeen geformuleerde "regeling door verwijzing" sterk te worden afgeraden.

Het van overeenkomstige toepassing verklaren van de bedoelde regelen kan slechts worden aanvaard indien met de vereiste nauwkeurigheid de modaliteiten van die "overeenkomstige toepassing" in de verwijzingsregeling worden aangegeven.

11. Uit wat voorafgaat volgt dat, onverminderd de hiervoren geformuleerde opmerkingen in verband met de ontvankelijkheid van de adviesaanvraag, het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet aan een grondige herziening toe is.

De kamer was samengesteld uit

de Heer	: W. DEROOVER,	kamervoorzitter, voorzitter,
Mevrouw	: S. VANDERHAEGEN,	kamervoorzitter,
de Heer	: M. VAN DAMME,	staatsraad,
de Heren	: G. SCHRANS, E. WYMEERSCH,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	: A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. SEUTIN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. R. THIELEMANS, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

A. BECKERS. W. DEROOVER.