

## GRONDWETTELIJK HOF

[2022/204614]

## Uittreksel uit arrest nr. 35/2022 van 10 maart 2022

Rolnummer 7530

*In zake* : de prejudiciële vragen betreffende artikel 2.6.10 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, gesteld door het Hof van Beroep te Brussel.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters L. Lavrysen en P. Nihoul, en de rechters J.-P. Moerman, R. Leysen, Y. Kherbache, T. Detienne en S. de Bethune, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter L. Lavrysen,

wijst na beraad het volgende arrest :

*I. Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging*

Bij arrest van 24 februari 2021, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 11 maart 2021, heeft het Hof van Beroep te Brussel de volgende prejudiciële vragen gesteld :

1. « Schendt artikel 2.6.10 VCRO de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet, in zoverre het de eigenaars die over hetzelfde aantal m<sup>2</sup> grond beschikken aan een verschillend belastingtarief onderwerpt naargelang de wijze waarop hun grond al dan niet werd opgedeeld in administratieve (kadastrale) percelen en zonder dat de belastingplichtige bij machte is om die opdeling te controleren aan de hand van objectief verifieerbare gegevens ? »;

2. « Schendt artikel 2.6.10 VCRO de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet, in zoverre het de eigenaar die over een kleiner aantal m<sup>2</sup> grondoppervlakte beschikt aan een hoger belastingtarief onderwerpt dan de eigenaar die over een groter aantal m<sup>2</sup> grondoppervlakte beschikt, naargelang de wijze waarop hun grond niet (kleine grondeigenaar) dan wel (grote grondeigenaar) werd opgedeeld in administratieve (kadastrale) percelen en zonder dat de belastingplichtige bij machte is om die opdeling te controleren aan de hand van objectief verifieerbare gegevens ? »;

3. « Schendt artikel 2.6.10 VCRO de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet, in zoverre het eigenaars die over hetzelfde aantal m<sup>2</sup> grond beschikken aan een zelfde vermoedelijke meerwaarde onderwerpt ? ».

(…)

*III. In rechte*

(…)

*Ten aanzien van de in het geding zijnde bepaling en de context ervan*

B.1. Krachtens artikel 2.6.4 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna : de VCRO) is een planbatenheffing verschuldigd wanneer een in werking getreden ruimtelijk uitvoeringsplan of bijzonder plan van aanleg op een perceel één of meer van de bestemmingswijzigingen doorvoert die worden opgesomd in het 1<sup>o</sup> tot het 15<sup>o</sup> van die bepaling. Heffingsplichtig is diegene die op het ogenblik van de inwerkingtreding van het betrokken ruimtelijk uitvoeringsplan of bijzonder plan van aanleg het eigendomsrecht of het blote eigendomsrecht op het perceel kan laten gelden (artikel 2.6.8, eerste lid, van de VCRO). Indien er meerdere heffingsplichtigen zijn, zijn zij hoofdelijk gehouden voor de gehele planbatenheffing (artikel 2.6.9 van de VCRO).

B.2.1. De prejudiciële vragen hebben betrekking op artikel 2.6.10 van de VCRO. Die bepaling houdt verband met de berekening van het bedrag van de planbatenheffing.

In de versie zoals van toepassing op het bodemgeschil, waarin uitspraak dient te worden gedaan over vijf aanslagen in de planbatenheffing voor het aanslagjaar 2012, bepaalde artikel 2.6.10 :

« § 1. De planbatenheffing wordt berekend uitgaande van de vermoede meerwaarde van een perceel ten gevolge van de bestemmingswijziging en op basis van de oppervlakte van de bestemmingswijziging op het perceel. De oppervlakte van het perceel is de bij het kadaster gekende oppervlakte.

§ 2. De vermoede meerwaarde van een perceel wordt berekend overeenkomstig volgende tabel :

Aard van de bestemmingswijziging	Bedrag van de vermoede meerwaarde per m <sup>2</sup>
Wijziging als vermeld in art. 2.6.4, 1 <sup>o</sup>	86,31 euro
Wijziging als vermeld in art. 2.6.4, 2 <sup>o</sup>	85,92 euro
Wijziging als vermeld in art. 2.6.4, 3 <sup>o</sup>	83,73 euro
Wijziging als vermeld in art. 2.6.4, 4 <sup>o</sup>	85,65 euro
Wijziging als vermeld in art. 2.6.4, 5 <sup>o</sup>	54,89 euro
Wijziging als vermeld in art. 2.6.4, 6 <sup>o</sup>	58,02 euro
Wijziging als vermeld in art. 2.6.4, 7 <sup>o</sup>	57,63 euro
Wijziging als vermeld in art. 2.6.4, 8 <sup>o</sup>	55,44 euro
Wijziging als vermeld in art. 2.6.4, 9 <sup>o</sup>	57,36 euro
Wijziging als vermeld in art. 2.6.4, 10 <sup>o</sup>	1,92 euro
Wijziging als vermeld in art. 2.6.4, 11 <sup>o</sup>	2,58 euro
Wijziging als vermeld in art. 2.6.4, 12 <sup>o</sup>	2,19 euro
Wijziging als vermeld in art. 2.6.4, 13 <sup>o</sup>	0,39 euro
Wijziging als vermeld in art. 2.6.4, 14 <sup>o</sup>	2,85 euro
Wijziging als vermeld in art. 2.6.4, 15 <sup>o</sup>	2,46 euro

Indien het perceel het voorwerp uitmaakt van meerdere gelijktijdige bestemmingswijzigingen, wordt de vermoede meerwaarde van het perceel berekend als de optelsom van de producten van de respectievelijke oppervlaktes van elke wijziging en het bedrag van de vermoede meerwaarde per m<sup>2</sup>, zoals weergegeven in de tabel, opgenomen in het eerste lid.

Indien een zone die nog niet is afgebakend met toepassing van artikel 2.2.3, § 2, eerste lid, onder meerdere categorieën van gebiedsaanduiding valt, wordt de vermoede meerwaarde berekend aan de hand van de categorie waaronder de meerderheid van de functies van de zone ressorteert ».

B.2.2. Artikel 2.6.10 van de VCRO werd inmiddels meermaals gewijzigd.

Die wijzigingen hebben geen weerslag op het onderzoek van de prejudiciële vragen.

B.2.3. Artikel 2.6.10 van de VCRO vindt zijn oorsprong in artikel 91/2 van het decreet van 18 mei 1999 « houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening » (hierna : het decreet van 18 mei 1999). De parlementaire voorbereiding van dat decreet vermeldt :

« *Perceelsgewijze heffing*

169. De planbatenheffing wordt gelegd op een kadastraal perceel. Ook de berekening van het bedrag van de heffing geschiedt 'perceel per perceel' (*infra*). Bij de omschrijving van de uitzonderingen en de vrijstellingen (*infra*) worden ook percelen uitgezonderd *c.q.* vrijgesteld, en niet andere geografische omschrijvingen.

170. De keuze voor het niveau van het kadastraal perceel dient zowel de operationalisering als de objectiviteit van de heffing.

De Administratie van het kadaster, de registratie en de domeinen bakent de kadastrale percelen immers af op grond van objectieve en pertinente criteria, krachtens artikel 472, § 1, van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992. Kortweg geschetst wordt volgende definiëring gehanteerd :

' *Onder kadastraal perceel verstaat men een min of meer groot deel van het grondgebied gelegen in een zelfde gemeente of gehucht, gekenmerkt door een zelfde aard of soort van bebouwing en toebehorend aan een zelfde persoon (hetgeen geen onverdeeldheden uitsluit, een zelfde recht kan gedeeld worden door meerdere titularissen).*

*Een gebouw en zijn aanhorigheden, bijgebouwen, toegangen en tuinen vormen slechts één kadastraal perceel wanneer alles aan elkander paalt en aangewend wordt tot een zelfde gebruik.*

Voorbeelden :

- een landbouwgrond,
- een weide,
- een woning met zijn tuin,
- een kasteel met zijn park,
- een appartement met zijn kelder en zijn garage.

*Anders gezegd, de gebouwde en ongebouwde aanhorigheden worden met het hoofdgebouw verenigd. De verkoop- of huurwaarde van het geheel is doorgaans hoger dan de som van deze van de samenstellende elementen ' » (Parl. St., Vlaams Parlement, 2008-2009, nr. 2011/1, p. 58).*

In diezelfde parlementaire voorbereiding is te lezen dat « voor de berekening van de oppervlakte van een volledig perceel wordt uitgegaan van de kadastraal gekende oppervlakte » (*ibid.*, p. 63).

B.2.4. De artikelen 2.6.11 en 2.6.12 van de VCRO, die eveneens betrekking hebben op de berekening van het bedrag van de planbatenheffing, bepalen :

« Art. 2.6.11. Voor de berekening van de planbatenheffing wordt het bedrag van de vermoede meerwaarde van een perceel verdeeld in schijven, die elk onderworpen worden aan een specifiek heffingspercentage.

Deze berekening gebeurt aan de hand van volgende tabel :

Gedeelte van de vermoede meerwaarde	Percentage toepasselijk op het overeenstemmend gedeelte	Totale bedrag van de heffing over het voorgaand gedeelte
van 0,01 tot en met 12.500 EUR	1 t.h.	/
van 12.500 tot en met 25.000 EUR	2 t.h.	125 EUR
van 25.000 tot en met 50.000 EUR	3 t.h.	375 EUR
van 50.000 tot en met 100.000 EUR	5 t.h.	1.125 EUR
van 100.000 tot en met 150.000 EUR	8 t.h.	3.625 EUR
van 150.000 tot en met 200.000 EUR	14 t.h.	7.625 EUR
van 200.000 tot en met 250.000 EUR	18 t.h.	14.625 EUR
van 250.000 tot en met 500.000 EUR	24 t.h.	23.625 EUR
boven de 500.000 EUR	30 t.h.	83.625 EUR

Art. 2.6.12. § 1. De in artikel 2.6.10, § 2, eerste lid, opgenomen vermoede meerwaarden per m<sup>2</sup> worden vijfjaarlijks geactualiseerd. De Vlaamse Regering legt daartoe vijfjaarlijks een voorstel voor aan de decreetgever, op grond van het evaluatierapport, vermeld in artikel 2.6.19, tweede lid. De cyclus van vijf jaar vangt aan op 1 januari 2009.

Indien op 31 december van het laatste jaar van de cyclus van vijf jaar, vermeld in het eerste lid, geen actualisering is doorgevoerd, wordt het bedrag van de verschuldigde planbatenheffing, als bepaald overeenkomstig artikel 2.6.10 en 2.6.11, vanaf 1 januari van het daaropvolgende jaar geactualiseerd door dit te vermenigvuldigen met de gezondheidsindex voor de maand volgend op de maand van de inwerkingtreding van het ruimtelijk uitvoeringsplan of het bijzonder plan van aanleg, en te delen door de gezondheidsindex voor de maand volgend op de maand van de inwerkingtreding van het decreet waarin het toepasselijke bedrag van de vermoede meerwaarde per m<sup>2</sup> voor het laatst werd vastgesteld of aangepast.

§ 2. In afwijking van § 1 legt de Vlaamse Regering reeds uiterlijk op 31 december 2011 een eerste voorstel tot actualisering van de vermoede meerwaarden per m<sup>2</sup> voor de bestemmingswijzigingen, vermeld in artikel 2.6.4, 14<sup>o</sup> en 15<sup>o</sup>, aan de decreetgever voor. Het voorstel is gebaseerd op een specifieke evaluatie betreffende deze bestemmingswijzigingen.

De regeling, vermeld in het eerste lid, stelt de bestemmingswijzigingen, vermeld in artikel 2.6.4, 14<sup>o</sup> en 15<sup>o</sup>, niet vrij van de globale vijfjaarlijkse evaluatie en actualisering, vermeld in § 1, eerste lid. De regeling, vermeld in § 1, tweede lid, is ook op deze bestemmingswijzigingen onverkort van toepassing ».

B.2.5. Uit de voormelde bepalingen blijkt dat de planbatenheffing wordt berekend op basis van de vermoede meerwaarde van een perceel die het gevolg is van een bestemmingswijziging. De vermoede meerwaarde wordt verkregen door het bedrag van de vermoede meerwaarde per vierkante meter dat overeenstemt met de desbetreffende bestemmingswijziging, zoals vastgesteld in de tabel opgenomen in artikel 2.6.10, § 2, van de VCRO, te vermenigvuldigen met de oppervlakte van de bestemmingswijziging op het kadastraal perceel uitgedrukt in vierkante meter.

Het bedrag van die meerwaarde wordt verdeeld in schijven, die elk worden onderworpen aan een specifiek heffingspercentage, dat toeneemt naar gelang van de hoogte van het overeenstemmend gedeelte van de vermoede meerwaarde. De parlementaire voorbereiding van het voormelde decreet van 18 mei 1999 verduidelijkt dat het volledige bedrag van de heffing per perceel wordt verkregen door « ten eerste, het bedrag van de planbaten in de hoogste schijf te vermenigvuldigen met het belastingtarief in die hoogste schijf, en, ten tweede, die uitkomst op te tellen bij het totale bedrag van de heffing over de voorgaande schijven » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2008-2009, nr. 2011/1, p. 63). De planbatenheffing heeft bijgevolg een progressief karakter. In dat verband vermeldt de parlementaire voorbereiding dat « wat de berekening van de heffing betreft, wordt [...] uitgegaan van een progressief systeem, berekend per perceel » en dat « een progressieve belasting op vermogensbestanddelen (*in casu* een potentiële waardevermeerdering) [...] verdedigbaar [is] vanuit het ' draagkrachtbeginsel '. Er moet m.a.w. vermeden worden dat de planbatenheffing, relatief gezien, voornamelijk op ' kleine grondeigenaars ' komt te liggen » (*ibid.*, p. 62).

B.2.6. Eveneens volgens de parlementaire voorbereiding van het decreet van 18 mei 1999 worden « de bedragen van de potentiële meerwaarden [...] decretaal vastgelegd op grond van een actuele wetenschappelijke studie », zonder rekening te houden met de arrondissementele coëfficiënten. De parlementaire voorbereiding licht die keuze toe als volgt :

« Er wordt geen rekening meer gehouden met de thans bestaande arrondissementele coëfficiënten, waarvoor weinig wetenschappelijke basis voorhanden is.

Die coëfficiënten verschillen aanzienlijk; de hoogste correctiefactor bedraagt 1,5 (Antwerpen); de laagste bedraagt 0,48 (Maaseik), hetgeen betekent dat een eigenaar in het arrondissement Antwerpen 3 maal zoveel zal moeten betalen dan een eigenaar in het arrondissement Maaseik.

De evolutie van de grondmarkt houdt overigens allerminst rekening met arrondissementele grenzen, gelet op de grote diversificaties en fluctuaties van grondprijzen binnen één en hetzelfde arrondissement.

De schrapping van de arrondissementele coëfficiënten is ook een dwingende noodzaak voor de werkbaarheid van de heffing, zeker nu gewestelijke en provinciale uitvoeringsplannen perfect ' arrondissementoverschrijdend ' kunnen zijn » (*ibid.*, p. 63).

*Ten aanzien van de eerste en de tweede prejudiciële vraag*

B.3. Met de eerste prejudiciële vraag wenst het verwijzende rechtscollege van het Hof te vernemen of artikel 2.6.10 van de VCRO bestaanbaar is met de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet, in zoverre die bepaling ertoe leidt dat eigenaars van stukken grond met dezelfde oppervlakte waarop een bestemmingswijziging van dezelfde aard plaatsvindt, een verschillende planbatenheffing verschuldigd kunnen zijn, afhankelijk van de wijze waarop hun stuk grond al dan niet is opgedeeld in kadastrale percelen. Aangezien de vermoede meerwaarde wordt vastgesteld per kadastraal perceel en het heffingspercentage toeneemt naar gelang van de hoogte van het overeenstemmend gedeelte van de vermoede meerwaarde, zou de totale planbatenheffing ingevolge een bestemmingswijziging van dezelfde aard lager zijn wanneer het stuk grond waarop die bestemmingswijziging plaatsvindt, is opgedeeld in meerdere kadastrale percelen, ten opzichte van de situatie waarin het stuk grond bestaat uit één kadastraal perceel.

De tweede prejudiciële vraag heeft betrekking op de bestaanbaarheid van de in het geding zijnde bepaling met de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet, in zoverre ze leidt tot een verschil in behandeling tussen, enerzijds, eigenaars van een stuk grond met een kleinere oppervlakte dat bestaat uit één kadastraal perceel en, anderzijds, eigenaars van een stuk grond met een grotere oppervlakte dat is opgedeeld in meerdere kadastrale percelen. In geval van een bestemmingswijziging van dezelfde aard zou de vaststelling van de vermoede meerwaarde per kadastraal perceel overeenkomstig artikel 2.6.10 van de VCRO ertoe kunnen leiden dat de laatstgenoemde categorie van eigenaars een lagere planbatenheffing verschuldigd is dan de eerstgenoemde categorie van eigenaars.

De verschillen in behandeling waarover het Hof wordt ondervraagd, hangen in de beide prejudiciële vragen samen met het gegeven dat de planbatenheffing wordt berekend voor elk kadastraal perceel afzonderlijk. Gelet op hun onderlinge samenhang, onderzoekt het Hof de eerste en de tweede vraag samen.

B.4. De gemeente Tervuren voert aan dat de verschillen in behandeling vermeld in de eerste en de tweede prejudiciële vraag ook onbestaanbaar zouden zijn 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. Het staat evenwel niet aan een partij voor het verwijzende rechtscollege om het onderwerp en de omvang van de prejudiciële vragen te bepalen.

B.5. Volgens de Vlaamse Regering zouden de in het geding zijnde verschillen in behandeling niet voortvloeien uit artikel 2.6.10 van de VCRO, maar wel uit artikel 2.6.11 van dezelfde Codex, aangezien het progressief karakter van het tarief van de planbatenheffing het gevolg is van die laatste bepaling.

Uit de formulering van de prejudiciële vragen en de motivering van de verwijzingsbeslissing kan worden afgeleid dat het verwijzende rechtscollege niet het progressief karakter van de planbatenheffing als dusdanig aan het Hof wenst voor te leggen, maar wel de omstandigheid dat de kadastrale opdeling van een stuk grond een invloed heeft op het bedrag van de planbatenheffing, gelet op de regel dat het tarief van de heffing wordt toegepast op de vermoede meerwaarde van elk kadastraal perceel afzonderlijk. Die regel vloeit voort uit artikel 2.6.10, § 1, van de VCRO, zodat de exceptie van de Vlaamse Regering dient te worden verworpen.

Het Hof kan bij zijn onderzoek evenwel rekening houden met het progressief karakter van het heffingstarief, dat een grondslag vindt in artikel 2.6.11 van de VCRO, en de gevolgen daarvan voor de berekening van het bedrag van de planbatenheffing naar gelang van de opdeling in kadastrale percelen.

B.6. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is.

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

B.7.1. Zoals het Hof heeft geoordeeld bij zijn arrest nr. 50/2011 van 6 april 2011, is de planbatenheffing een belasting. Een belasting op planbaten kan immers door de overheid worden opgelegd aan de eigenaars wanneer hun percelen ten gevolge van een in werking getreden bestemmingsplan in tegenstelling tot voorheen wel in aanmerking komen voor het verlenen van een omgevingsvergunning.

B.7.2. Artikel 172, eerste lid, van de Grondwet vormt, in fiscale aangelegenheden, een bijzondere toepassing van het in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet vervatte beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

B.7.3. Het komt de bevoegde wetgever toe de grondslag, het tarief en de berekeningswijze van de belasting vast te stellen. Hij beschikt ter zake over een ruime beoordelingsbevoegdheid. Fiscale maatregelen maken immers een wezenlijk onderdeel uit van het sociaaleconomisch beleid. Zij zorgen niet alleen voor een substantieel deel van de inkomsten die de verwezenlijking van dat beleid mogelijk moeten maken, maar zij laten de wetgever ook toe om sturend en corrigerend op te treden en op die manier het sociale en economische beleid vorm te geven.

De maatschappelijke keuzen die bij het inzamelen en het inzetten van middelen moeten worden gemaakt, behoren derhalve tot de beoordelingsvrijheid van de bevoegde wetgever. Het Hof vermag een dergelijke beleidskeuze, alsook de motieven die daaraan ten grondslag liggen, slechts af te keuren indien zij op een manifeste vergissing zouden berusten of indien zij kennelijk onredelijk zouden zijn.

B.7.4. De bevoegde wetgever kan daarenboven geen rekening houden met de bijzonderheden van elk gegeven geval. Hij moet gebruik kunnen maken van categorieën die, noodzakelijkerwijs, de verscheidenheid van toestanden slechts met een zekere graad van benadering opvangen. Een belastingstelsel kan niet gedetailleerd op de individuele situaties ingaan zonder een controle te organiseren waarvan de kostprijs het rendement van de belasting in het gedrang zou kunnen brengen.

B.7.5. Het Hof dient evenwel te onderzoeken of de in het geding zijnde bepaling, door de wijze waarop de planbatenheffing wordt berekend, niet leidt tot verschillen in behandeling die niet redelijk verantwoord zijn.

B.8.1. De grieven van de gemeente Tervuren hebben betrekking op het feit dat bij een bestemmingswijziging van een stuk grond de berekening van de planbatenheffing gebeurt op basis van de oppervlakte van elk kadastraal perceel afzonderlijk. De opdeling in kadastrale percelen vindt haar grondslag in de regeling met betrekking tot het kadastraal inkomen van onroerende goederen, opgenomen in de artikelen 471 tot 504 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 (hierna : het WIB 1992).

Vóór de wijziging ervan bij de wet van 25 april 2014 « tot aanpassing in de fiscale wetgeving van de benamingen van de administraties van de Federale Overheidsdienst Financiën en houdende verscheidene andere wetswijzigingen » bepaalde artikel 472, § 1, van het WIB 1992 :

« Het kadastraal inkomen wordt per kadastraal perceel bepaald. Tot dit doel gaat de administratie van het kadaster over tot de schatting der percelen volgens de regelen en de vormen die de Koning bepaalt ».

Artikel 504 van hetzelfde Wetboek bepaalde :

« De administratie van het kadaster staat in voor het bewaren en het bijhouden van de kadastrale bescheiden volgens de regelen die de Koning bepaalt.

Enkel de administratie van het kadaster is ertoe gemachtigd, volgens de regels en de tarieven bepaald door de Koning, uittreksels of afschriften van de kadastrale bescheiden te vervaardigen en uit te reiken.

Behoudens uitdrukkelijke toestemming van de administratie van het kadaster, is de nadruk van voormelde uittreksels of afschriften verboden, evenals de verwerking ervan volgens een op informatica gebaseerde of andere werkwijze ».

Bij de artikelen 23 en 32 van de voormelde wet van 25 april 2014 werden de woorden « administratie van het kadaster » in de artikelen 472, § 1, en 504 van het WIB 1992 telkens vervangen door de woorden « Algemene Administratie van de Patrimoniumdocumentatie ».

B.8.2. De regels met betrekking tot het vaststellen, het bewaren en het bijhouden van de kadastrale bescheiden waren initieel opgenomen in het reglement voor de bewaring van het kadaster, vastgesteld bij het koninklijk besluit van 26 juli 1877 (hierna : het reglement voor de bewaring van het kadaster). De artikelen 25 tot 31 van dat reglement hielden verband met de registratie en de nummering van nieuwe of gewijzigde kadastrale percelen. Artikel 27, § 1, bepaalde in het bijzonder dat « enkel de aaneengrenzende percelen [...] van dezelfde aard van bebouwing en met dezelfde klassering, toebehorende aan dezelfde eigenaar en die niet van elkaar gescheiden zijn door een muur, een brede gracht, een weg, een rivier of elke andere vaste grens » met elkaar mochten worden verenigd.

B.8.3. Het reglement voor de bewaring van het kadaster werd opgeheven bij artikel 54 van het koninklijk besluit van 30 juli 2018 « betreffende het aanleggen en bijhouden van de kadastrale documentatie en tot vaststelling van de modaliteiten voor het afleveren van kadastrale uittreksels » (hierna : het koninklijk besluit van 30 juli 2018). Dat besluit heeft een nieuwe regeling ingevoerd met betrekking tot « de wijze waarop de kadastrale documentatie wordt aangelegd en bijgewerkt » en « het uitreiken van afschriften, uittreksels en informatie uit deze documentatie » (artikel 1 van het koninklijk besluit van 30 juli 2018).

Die wijziging heeft evenwel geen invloed op de voorliggende zaak, die betrekking heeft op de berekening van de planbatenheffing voor het aanslagjaar 2012.

B.9. De verschillen in behandeling waarover het Hof wordt ondervraagd, berusten op een objectief criterium van onderscheid, zijnde het feit dat een stuk grond dat een eigenaar bezit en waarop een bestemmingswijziging wordt doorgevoerd, al dan niet is opgedeeld in meerdere kadastrale percelen. De grenzen en de oppervlakte van een kadastraal perceel zijn vastgelegd in de kadastrale bescheiden, die worden bewaard en bijgehouden door de bevoegde federale administratie.

B.10.1. Luidens de in B.2.3 vermelde parlementaire voorbereiding dient de keuze voor een heffing op het niveau van het kadastraal perceel « zowel de operationalisering als de objectiviteit van de heffing. De Administratie van het kadaster, de registratie en de domeinen baken de kadastrale percelen immers af op grond van objectieve en pertinente criteria, krachtens artikel 472, § 1, van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 ». Daarbij wordt onder het begrip « kadastraal perceel » begrepen « een min of meer groot deel van het grondgebied gelegen in een zelfde gemeente of gehucht, gekenmerkt door een zelfde aard of soort van bebouwing en toebehorend aan een zelfde persoon ». Nog volgens de in de parlementaire voorbereiding vermelde omschrijving vormen meerdere onroerende goederen, zoals « een gebouw en zijn aanhorigheden, bijgebouwen, toegangen en tuinen », slechts één kadastraal perceel « wanneer alles aan elkander paalt en aangewend wordt tot een zelfde gebruik » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2008-2009, nr. 2011/1, p. 58).

B.10.2. De decreetgever heeft de invulling van het perceelbegrip in het kader van de planbatenheffing willen afstemmen op de afbakening van de kadastrale percelen in het kader van de regeling met betrekking tot het kadastraal inkomen van onroerende goederen, opgenomen in het WIB 1992 en de uitvoeringsbesluiten ervan. Uit de bepalingen vermeld in B.8, blijkt dat daarbij onder meer de eigendomssituatie, de aard, de ligging en het gebruik van de onroerende goederen in aanmerking worden genomen.

B.10.3. Zoals is vermeld in B.7.4, kan de decreetgever bij de invoering van een belasting geen rekening houden met de bijzonderheden van elk gegeven geval en vermag hij de diversiteit ervan benaderend en vereenvoudigend te omschrijven. Daarbij moet de decreetgever noodzakelijkerwijze rekening houden met de moeilijkheden die, inzonderheid wat betreft de administratieve kosten voor de invorderende administratie, gepaard gaan met de inning van de belasting. In dat verband laat de vaststelling van de planbatenheffing op basis van de kadastrale documentatie aangelegd en bijgehouden door de bevoegde federale administratie, zonder dat in elk concreet geval moet worden beoordeeld in welke mate aanpalende onroerende goederen dienen te worden beschouwd als één of meerdere percelen in het licht van de in B.10.1 vermelde criteria, toe om de in de parlementaire voorbereiding vermelde doelstelling van operationalisering en objectiviteit van de planbatenheffing te bereiken (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2008-2009, nr. 2011/1, p. 58).

B.10.4. Rekening houdend met de ruime beoordelingsvrijheid waarover de decreetgever in fiscale aangelegenheden beschikt, steunt een benadering per perceel binnen het kader van een belasting zoals de planbatenheffing, die er in essentie toe strekt een waardevermeerdering van een onroerend goed ingevolge een optreden van de gewestelijke overheid bevoegd inzake ruimtelijke ordening te belasten, bijgevolg op een pertinent criterium van onderscheid.

B.10.5. De in de prejudiciële vragen aangenomen veronderstelling dat de belastingplichtige niet bij machte zou zijn om de opdeling in kadastrale percelen « te controleren aan de hand van objectief verifieerbare gegevens », vloeit niet voort uit de in het geding zijnde bepaling. De regels met betrekking tot het aanleggen en bijwerken van de kadastrale documentatie worden immers vastgesteld door de Koning ter uitvoering van de artikelen 472, § 1, en 504 van het WIB 1992, zoals is vermeld in B.8. Voor zover de opdeling in kadastrale percelen, in een concreet geval, niet zou overeenstemmen met de werkelijke toestand van de desbetreffende onroerende goederen en er daardoor, op het vlak van de planbatenheffing, een verschil in behandeling zou kunnen ontstaan ten opzichte van andere grondeigenaars, is zulks evenmin het gevolg van de in het geding zijnde bepaling, maar wel van de toepassing, door de bevoegde federale administratie, van de aldus door de Koning vastgestelde regels.

B.11.1. Er dient nog te worden onderzocht of de vaststelling, krachtens de in het geding zijnde bepaling, van de vermoede meerwaarde op het niveau van het kadastraal perceel onevenredige gevolgen doet ontstaan.

B.11.2. Het vaststellen van de planbatenheffing op basis van de oppervlakte van een kadastraal perceel, waarbij de belasting progressief is, heeft tot gevolg dat eigenaars van grotere percelen zwaarder worden belast dan eigenaars van kleinere percelen en houdt dus rekening met het draagkrachtbeginsel, zoals door de decreetgever werd beoogd (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2008-2009, nr. 2011/1, p. 62). In zoverre de decreetgever, in het licht van de in B.10.1 vermelde criteria voor de afbakening van de kadastrale percelen, ervan mocht uitgaan dat de meeste eigenaars een stuk grond bezitten dat bestaat uit één kadastraal perceel, heeft de in het geding zijnde bepaling in beginsel geen onevenredige gevolgen.

B.11.3. Wanneer evenwel een stuk grond is opgedeeld in meerdere kadastrale percelen die aan dezelfde eigenaar toebehoren, heeft de in het geding zijnde bepaling tot gevolg dat het progressief karakter van het heffingspercentage van de belasting, zoals vastgelegd in artikel 2.6.11 van de VCRO, wordt toegepast per kadastraal perceel afzonderlijk. Dit leidt ertoe dat de planbatenheffing hoger kan liggen wanneer een stuk grond slechts bestaat uit één kadastraal perceel, dan wanneer een stuk grond met dezelfde oppervlakte, of zelfs met een grotere oppervlakte, is opgedeeld in meerdere kadastrale percelen.

B.11.4. Het blijkt niet dat de mate van progressiviteit van de planbatenheffing en de hoogte van de heffingspercentages, zoals vastgesteld in artikel 2.6.11 van de VCRO, van die aard zijn dat op onevenredige wijze afbreuk wordt gedaan aan de rechten van de eigenaar van wie het stuk grond als één perceel wordt belast. Overigens zullen zich binnen de categorie van eigenaars wier stuk grond is opgedeeld in meerdere kadastrale percelen ook verschillen in de planbatenheffing voordoen naar gelang van het aantal percelen.

B.11.5. Tot slot hangt de opdeling in kadastrale percelen, met toepassing van de in B.8 en B.10.5 vermelde regels, af van de specifieke kenmerken van het stuk grond in kwestie. De werkelijke financiële gevolgen van de planbatenheffing blijken slechts wanneer de meerwaarde die het gevolg is van een bestemmingswijziging daadwerkelijk wordt gerealiseerd, waarbij naast de oppervlakte van een kadastraal perceel tal van andere factoren een rol spelen.

B.11.6. Rekening houdend met het bovenstaande zijn de gevolgen van de verschillen in behandeling waarover het Hof wordt ondervraagd niet onevenredig met de door de wetgever nagestreefde doelstellingen.

B.12. Artikel 2.6.10 van de VCRO is bijgevolg niet onbestaanbaar met de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet, in zoverre die bepaling ertoe leidt dat de vermoede meerwaarde op grond waarvan het bedrag van de planbatenheffing wordt berekend, wordt vastgesteld per kadastraal perceel.

#### *Ten aanzien van de derde prejudiciële vraag*

B.13. Uit de formulering van de verwijzingsbeslissing en de bij het Hof ingediende memories kan worden afgeleid dat de derde prejudiciële vraag betrekking heeft op de bestaanbaarheid van artikel 2.6.10 van de VCRO met de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet, in zoverre die bepaling de bedragen van de vermoede meerwaarden per vierkante meter voor elk van de bestemmingswijzigingen op forfaitaire wijze vaststelt, waardoor niet *in concreto* rekening kan worden gehouden met de specifieke factoren, zoals de ligging, die bepalend zijn voor de waarde van een perceel. Aldus zou de in het geding zijnde bepaling een identieke behandeling creëren van eigenaars van percelen die een bestemmingswijziging van dezelfde aard ondergaan, aangezien al die eigenaars worden belast op basis van eenzelfde bedrag van de vermoede meerwaarde, terwijl de reële waardevermeerdering van hun perceel verschillend kan zijn in het licht van de individuele kenmerken ervan.

B.14. Zoals het Hof heeft geoordeeld bij het voormelde arrest nr. 50/2011 van 6 april 2011, is de belastbare materie van de planbatenheffing niet een verwezenlijkte meerwaarde, namelijk een werkelijk ontvangen inkomen, maar wel een vermogensbestanddeel, namelijk een waardevermeerdering van een onroerend goed, die geacht wordt voort te vloeien uit een optreden van de gewestelijke overheid bevoegd inzake ruimtelijke ordening.

B.15.1. Uit de in B.2.6 vermelde parlementaire voorbereiding blijkt dat de bedragen van de vermoede meerwaarden per vierkante meter werden vastgesteld « op grond van een actuele wetenschappelijke studie » en dat ervoor werd gekozen niet langer rekening te houden « met de thans bestaande arrondissementele coëfficiënten », onder meer omdat die coëfficiënten aanzienlijk van elkaar verschilden en daarvoor weinig wetenschappelijke basis voorhanden was. Bovendien houdt « de evolutie van de grondmarkt [...] allerminst rekening met arrondissementele grenzen, gelet op de grote diversificaties en fluctuaties van grondprijzen binnen één en hetzelfde arrondissement » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2008-2009, nr. 2011/1, p. 63).

B.15.2. Krachtens artikel 2.6.12, § 1, van de VCRO worden « de in artikel 2.6.10, § 2, eerste lid, opgenomen vermoede meerwaarden per m<sup>2</sup> [...] vijfjaarlijks geactualiseerd », overeenkomstig de in die bepaling voorgeschreven procedure.

B.16.1. Zoals is vermeld in B.7.4, kan de decreetgever bij de invoering van een belasting geen rekening houden met de bijzonderheden van elk gegeven geval en vermag hij de diversiteit ervan benaderend en vereenvoudigend te omschrijven. Daarbij moet de decreetgever noodzakelijkerwijze rekening houden met de moeilijkheden die, inzonderheid wat betreft de administratieve kosten voor de invorderende administratie, gepaard gaan met de inning van de belasting.

B.16.2. Aldus vermocht de decreetgever redelijkerwijs ervoor te kiezen de belastbare grondslag van de planbatenheffing niet vast te stellen op basis van de reële waardevermeerdering, maar te werken met een systeem van regelmatig geactualiseerde en wetenschappelijk onderbouwde forfaitaire bedragen per vierkante meter, die zijn afgestemd op de aard van de bestemmingswijziging en op uniforme wijze gelden voor het volledige grondgebied van het Vlaamse Gewest. Het is niet kennelijk onredelijk ervan uit te gaan dat, indien voor elk individueel perceel *in concreto* de reële waardevermeerdering zou moeten worden geraamd, zulks kosten met zich zou meebrengen die mogelijk niet in verhouding staan tot de opbrengst van de planbatenheffing.

B.17. Artikel 2.6.10 van de VCRO is bijgevolg niet onbestaanbaar met de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet, in zoverre die bepaling de bedragen van de vermoede meerwaarden per vierkante meter, op grond waarvan de planbatenheffing wordt berekend, vaststelt op forfaitaire wijze.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 2.6.10 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening schendt de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet niet.

Aldus gewezen in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 10 maart 2022.

De griffier,

P.-Y. Dutilleux

De voorzitter,

L. Lavrysen