

GRONDWETTELIJK HOF

[C – 2023/15319]

Uittreksel uit arrest nr. 11/2023 van 19 januari 2023

Rolnummer 7809

In zake : de prejudiciële vraag betreffende de artikelen 2.6.5, 1°, en 2.6.10, § 1, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, gesteld door het Hof van Beroep te Brussel.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit voorzitter L. Lavrysen, rechter T. Giet, waarnemend voorzitter, en de rechters J. Moerman, T. Detienne, E. Bribosia, W. Verrijdt en K. Jadin, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter L. Lavrysen,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij arrest van 10 mei 2022, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 23 mei 2022, heeft het Hof van Beroep te Brussel de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schenden artikel 2.6.5, 1° en 2.6.10 § 1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening in de interpretatie dat de categorie van rechtsonderhorigen die als gevolg van een bestemmingswijziging door een ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP) kunnen genieten van een meerwaarde op de volledige oppervlakte van het perceel dat door de bestemmingswijziging wordt getroffen op dezelfde manier worden belast als de categorie van rechtsonderhorigen die als gevolg van een bestemmingswijziging slechts kunnen genieten van een meerwaarde op een gedeelte van de oppervlakte van het perceel dat door de bestemmingswijziging wordt getroffen, de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet, doordat in beide gevallen de planbatenheffing is verschuldigd op de totaliteit van de oppervlakte van het perceel dat door de bestemmingswijziging wordt getroffen, terwijl een deel onbebouwbaar is minstens onderhevig aan bouwbeperkingen ? ».

(...)

III. *In rechte*

(...)

B.1. De prejudiciële vraag heeft betrekking op de bestaanbaarheid van de grondslag van de planbatenheffing met de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet.

B.2.1. De planbatenheffing is een belasting. Zij heeft een bijzondere bestemming : zij beoogt een deel van de waardevermeerdering van de percelen, die voortvloeit uit bij ruimtelijke uitvoeringsplannen doorgevoerde bestemmingswijzigingen, toe te wijzen aan de overheid. De planbatenheffing werd door de decreetgever opgevat als de tegenhanger van de planschaderegeling (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2008-2009, nr. 2011/1, p. 53).

In de parlementaire voorbereiding van het Vlaamse decreet van 27 maart 2009 « tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid » (hierna : het decreet van 27 maart 2009) wordt gepreciseerd :

« Zij sluit voor een stuk aan bij de figuur van de verhaalbelasting, *i.e.* de recuperatie van de kost van een door de overheid geleverde prestatie van de groep belastingplichtigen die onweerlegbaar wordt geacht voordeel te halen uit deze opgelegde prestatie. De belasting wordt immers geheven op planvoordelen, zijnde neveneffecten van de uitoefening van de politiebevoegdheid die de planningsmakende overheid in het kader van de ruimtelijke ordening uitoefent of moet uitoefenen » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2008-2009, nr. 2011/1, p. 55).

B.2.2. De belastbare materie is het element dat aanleiding geeft tot de belasting, de situatie die of het feit dat leidt tot het verschuldigd zijn van de belasting. De belastbare materie onderscheidt zich van de belastbare grondslag, die het bedrag is waarop de belasting wordt berekend.

De belastbare materie van de planbatenheffing is de « potentiële » waardevermeerdering van een onroerend goed, die het gevolg is van een gewijzigd planningsbeleid.

In dat verband preciseert de parlementaire voorbereiding van het voormelde decreet van 27 maart 2009 :

« Het gaat met andere woorden blijvend om een belasting op *potentiële* meerwaarden die voortvloeien uit een bestemmingswijziging.

Er kan aldus met nuttig gevolg worden gewezen op de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, volgens dewelke de planbatenheffing een 'bestemmingsbelasting' is; de belastbare materie is de waardevermeerdering 'die geacht wordt voort te vloeien uit een optreden van de gewestelijke overheid bevoegd voor de ruimtelijke ordening' » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2008-2009, nr. 2011/1, p. 56).

B.3.1. In de prejudiciële vraag wordt het Hof gevraagd of de artikelen 2.6.5, 1°, en 2.6.10, § 1, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna : de VCRO) bestaanbaar zijn met de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet, doordat voor alle belastingplichtigen in de daarin voorgeschreven planbatenheffing bij de berekening van de belastbare grondslag eenzelfde vermoede meerwaarde wordt gehanteerd, terwijl belastingplichtigen die behoren tot een categorie van belastingplichtigen voor wie voor het belastbare perceel na de bestemmingswijziging grote en ernstige beperkingen inzake mogelijke bouwwerken gelden, in werkelijkheid een veel kleinere meerwaarde genieten door de belastbare bestemmingswijziging dan belastingplichtigen voor wie na eenzelfde bestemmingswijziging geen dergelijke grote en ernstige beperkingen inzake mogelijke bouwwerken gelden.

B.3.2. De zaak ten gronde heeft betrekking op een bestemmingswijziging zoals vermeld in artikel 2.6.4, 6°, van de VCRO, dat bepaalt :

« Een planbatenheffing is verschuldigd wanneer een in werking getreden ruimtelijk uitvoeringsplan of bijzonder plan van aanleg op een perceel één of meer van de hiernavolgende bestemmingswijzigingen doorvoert :

[...]

6° de bestemmingswijziging van een zone die onder de categorie van gebiedsaanduiding ' bos ', ' overig groen ' of ' reservaat en natuur ' valt, naar een zone die onder de categorie van gebiedsaanduiding ' bedrijvigheid ' valt ».

Het Hof beperkt zijn onderzoek tot die hypothese.

B.4.1. Artikel 2.6.5, 1°, van de VCRO, zoals van toepassing in de zaak voor het verwijzende rechtscollege, bepaalt :

« Er is geen planbatenheffing verschuldigd in volgende gevallen :

1° wanneer de bestemmingswijziging niet voor gevolg heeft dat voortaan een verkavelingsvergunning of een stedenbouwkundige vergunning verkregen kan worden die vóór de inwerkingtreding van het ruimtelijk uitvoeringsplan of het bijzonder plan van aanleg niet verkregen kon worden ».

B.4.2. Artikel 2.6.10, § 1, van de VCRO bepaalt :

« 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 ».

Artikel 2.6.10 van de VCRO bevat een regeling inzake de berekening van de « vermoede meerwaarde », die vervolgens wordt verdeeld in schijven, waarop een progressief tarief wordt toegepast. De parlementaire voorbereiding van het decreet van 27 maart 2009 preciseert :

« Wat de berekening van de heffing betreft, wordt, in tegenstelling tot het vandaag in het DRO ingeschreven stelsel, uitgegaan van een progressief tarief, berekend per perceel.

Een progressieve belasting op vermogensbestanddelen (*in casu* een potentiële waardevermeerdering) is verdedigbaar vanuit het ' draagkrachtbeginsel '. Er moet m.a.w. vermeden worden dat de planbatenheffing, relatief gezien, voornamelijk op ' kleine grondeigenaars ' komt te liggen.

Progressiviteit treffen we ook aan binnen het stelsel van de inkomstenbelastingen en bij diverse andere heffingen op onroerende goederen.

In casu wordt nauw aangesloten bij de ' Bijzondere tijdelijke bepalingen voor schenkingen van percelen grond die volgens de stedenbouwkundige voorschriften bestemd zijn voor woningbouw ' als vervat in artikel 140*nonies* van het Wetboek der Registratie-, hypotheek- en griffierechten » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2008-2009, nr. 2011/1, p. 62).

B.5.1. 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. Dat beginsel verzet er zich overigens tegen dat categorieën van personen, die zich ten aanzien van de betwiste maatregel in wezenlijk verschillende situaties bevinden, op identieke wijze worden behandeld, zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.5.2. 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.6.1. De berekening van de planbatenheffing gebeurt volgens een tweeledige bewerking. Eerst wordt de « vermoede meerwaarde » berekend, en vervolgens wordt de eigenlijke planbatenheffing berekend door de vermoede meerwaarde te onderwerpen aan een specifiek heffingspercentage volgens een schijvensysteem.

De vermoede meerwaarde wordt berekend door de oppervlakte van het perceel te vermenigvuldigen met een forfaitair bedrag per m² naar gelang van het soort bestemmingswijziging. Voor bepaalde bestemmingswijzigingen wordt de oppervlakte van de bestemmingswijziging voor de berekening van de vermoede meerwaarde beperkt tot een maximale oppervlakte van 2 750 m².

B.6.2. De forfaitaire bedragen van de vermoede meerwaarde zijn gebaseerd op actuele wetenschappelijke studies.

In de parlementaire voorbereiding van het decreet van 27 maart 2009 wordt gepreciseerd :

« De bedragen van de potentiële meerwaarden worden decretaal vastgelegd op grond van een actuele wetenschappelijke studie, in het nieuwe artikel 91/2, § 2, eerste lid, DRO.

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

[...]

Met recht en rede kan worden verwezen naar de adviespraktijk van de Afdeling Wetgeving van de Raad van State, conform dewelke ' *in het fiscale recht de doeltreffendheid van de criteria en de administratieve kosten van de toepassing ervan in aanmerking moeten worden genomen bij de beoordeling van de vraag of zij op redelijke wijze kunnen worden verantwoord* '. *In casu* oordeelde de Raad specifiek dat ' *wanneer de fiscale wet tegelijk economische subjecten betreft waarvan de onderscheiden producten een verschillende weerslag hebben op het milieu, zij deze verscheidenheid aan toestanden noodzakelijkerwijs dienen op te vangen in categorieën die slechts schematisch en bij benadering met de werkelijkheid overeenstemmen* ' » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2008-2009, nr. 2011/1, p. 63).

Bovendien worden de in artikel 2.6.10, § 2, eerste lid, van de VCRO opgenomen vermoede meerwaarden vijfjaarlijks geactualiseerd.

B.7. Het komt de decreetgever toe de personen aan te wijzen die de door hem ingevoerde belasting verschuldigd zijn, alsook de hoegrootheid ervan. Hij beschikt ter zake over een ruime beoordelingsmarge.

Wanneer de decreetgever de belastingschuldigen aanwijst, moet hij gebruik kunnen maken van categorieën die, noodzakelijkerwijs, de verscheidenheid van toestanden slechts met een zekere graad van benadering opvangen, aangezien hij geen rekening kan houden met de bijzonderheden van elk gegeven geval en hij de diversiteit ervan benaderend en vereenvoudigend vermag te omschrijven. Het gebruik van dat procedé is niet onredelijk op zich. Het komt het Hof niettemin toe te onderzoeken of hetzelfde geldt voor de wijze waarop het procedé in werking werd gesteld.

B.8.1. De planbatenheffing treft niet de werkelijk gerealiseerde meerwaarde, maar slechts de « potentiële » waardevermeerdering van een onroerend goed, die geacht wordt voort te vloeien uit een optreden van de overheid bevoegd inzake ruimtelijke ordening.

B.8.2. De planbatenheffing wordt toegepast ten aanzien van vijftien bestemmingswijzigingen (artikel 2.6.4 van de VCRO), met diverse percentages voor de berekening van de planbatenheffing. Artikel 2.6.5 van de VCRO stelt daarnaast een aantal concrete gevallen vast waarin geen planbatenheffing verschuldigd is en artikel 2.6.6 van de VCRO bepaalt de voorwaarden waaronder percelen die worden onteigend of worden overgedragen in der minne ten algemene nutte van de planbatenheffing worden vrijgesteld.

Bovendien wordt in artikel 2.6.10, § 3, van de VCRO in een correctiemechanisme voorzien voor percelen die als zones voor permanente bewoning voor tweede verblijven zijn vastgesteld en een planologische oplossing vormen voor zones met weekendverblijven.

Ten slotte kan het verschuldigde bedrag van de planbatenheffing nog worden verminderd wanneer de belastingplichtige gebruik maakt van de bonificatieregeling in artikel 2.6.15 van de VCRO.

B.8.3. Het verschuldigde bedrag van de planbatenheffing kan dus sterk verschillen, aangezien de hoegrootheid ervan niet alleen afhankelijk is van de aard van de bestemmingswijziging, maar ook van de vermoede meerwaarde, het schijvensysteem, de onderscheiden mogelijke uitzonderingen, vrijstellingen, opschortingen en de bonificatie.

Gelet op de ruime beoordelingsvrijheid van de decreetgever en zijn bevoegdheid om de verscheidenheid aan toestanden slechts met een zekere graad van benadering op te vangen, kon de decreetgever derhalve in redelijkheid beslissen om de potentiële meerwaarde te belasten aan de hand van een forfaitair bepaalde « vermoede meerwaarde », die rekening houdt met bepaalde bestemmingen, zonder daarbij een onderscheid te moeten maken naar gelang van mogelijke subcategorieën van de bestemmingen.

Het is bijgevolg niet onredelijk dat de decreetgever in een forfaitaire belastbare grondslag heeft voorzien, waarbij voor alle belastingplichtigen bij de berekening van de belastbare grondslag eenzelfde vermoede meerwaarde wordt gehanteerd bij een bestemmingswijziging van het belastbaar perceel van « bos », « overig groen » of « reservaat en natuur » naar « bedrijvigheid ».

B.9. De artikelen 2.6.5, 1°, en 2.6.10, § 1, van de VCRO zijn niet onbestaanbaar met de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet, doordat bij de berekening van de belastbare grondslag van de planbatenheffing eenzelfde vermoede meerwaarde wordt gehanteerd bij een bestemmingswijziging van het belastbaar perceel van « bos », « overig groen » of « reservaat en natuur » naar « bedrijvigheid ».

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

De artikelen 2.6.5, 1°, en 2.6.10, § 1, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening schenden 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 19 januari 2023.

De griffier,
P.-Y. Dutilleux

De voorzitter,
L. Lavrysen