

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 214.693 van 19 juli 2011
in de zaak A. 169.443/XII-4623**

In zake: Maggy RENERS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Kathleen Daenen
kantoor houdend te 3630 Maasmechelen
Hermanslaan 14/1
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de STAD GENK
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Wim Mertens
kantoor houdend te 3580 Beringen
Scheigoorstraat 5
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 16 januari 2006, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van 16 november 2005 van de gemeenteraad van de stad Genk om voor de dienstjaren 2005-2007 een belasting te heffen op de voor het publiek toegankelijke ruimten van commerciële vestigingen, gelegen in het centrum van Genk.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 159.018 van 18 mei 2006 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

De verzoekende partij heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Auditeur Patricia De Somere heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 8 februari 2011.

Staatsraad Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Barbara Spapen, die loco advocaat Wim Mertens verschijnt voor de verwerende partij, is gehoord.

Eerste auditeur Patricia De Somere heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3. De gemeenteraad van Genk heft op 27 juni 2002 voor de dienstjaren 2002-2005 een belasting op de voor het publiek toegankelijke ruimten van kleinhandelszaken en commerciële dienstverstrekkers gelegen in het handelscentrum van Genk.

Naar aanleiding van een vonnis van 22 juni 2005 van de rechtbank van eerste aanleg te Hasselt “waaruit blijkt dat de onderscheidingscriteria met betrekking tot zonering en soort van commerciële vestiging niet altijd als relevant en redelijk ten aanzien van het gekozen doel blijken te zijn”, heft de gemeenteraad op 16 november 2005 de belasting van

27 juni 2002 op met ingang van 1 januari 2005 en neemt hij voor de dienstjaren 2005-2007 de bestreden belasting aan op de voor het publiek toegankelijke ruimten van commerciële vestigingen gelegen in het centrum van Genk.

De belasting treft de voor het publiek toegankelijke ruimten van commerciële vestigingen, gelegen in het centrum van Genk, zoals omschreven in artikel 6 (artikel 2). De belasting is verschuldigd door de natuurlijke of rechtspersoon die op 1 januari van het dienstjaar de commerciële vestiging, die binnen de vastgelegde gebiedsomschrijving van het centrum gelegen is, uitbaat (artikel 3). De belasting is niet verschuldigd wanneer de natuurlijke of rechtspersoon gedurende het dienstjaar slechts dertig dagen of minder heeft kunnen uitbaten, door de uitbaters van vrije beroepen, door overheidsdiensten en door sociale dienstverleners (artikel 4). De belasting wordt berekend per vierkante meter commerciële oppervlakte van de vestiging; onder commerciële oppervlakte wordt bedoeld elke ruimte, vanaf de toegangsdeur, die voor het publiek rechtstreeks of visueel toegankelijk is; voor hotels wordt de ruimte die voor alle gasten vrij toegankelijk is als commerciële ruimte beschouwd; de belasting loopt op van € 150 voor commerciële ruimten tot en met 49 m², tot € 3.000 voor commerciële ruimten van 2.500 m² en meer, waarbij dit basistarief wordt gehalveerd voor commerciële vestigingen die enkel en alleen gevestigd zijn vanaf de eerste verdieping of hoger (artikel 5).

De gouverneur van de provincie Limburg schorst de bestreden belasting met een besluit van 17 januari 2006, wegens schending van de motiveringsplicht en het gelijkheidsbeginsel en omdat het algemeen belang is geschaad.

Gelet op het rechtvaardigingsbesluit van 16 februari 2006 van de gemeenteraad, ziet de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Stedenbeleid, Wonen en Inburgering af van de vernietiging van de geschorste beslissing.

IV. Belang

4. Verwerende partij werpt in de memorie van antwoord een exceptie van gebrek aan belang op.

5. In het auditorsverslag wordt voorgesteld de exceptie te verwerpen. Verwerende partij heeft die conclusie niet betwist in een laatste memorie, die zij niet indiende, en heeft zich ter terechtzitting zelfs expliciet bij het auditorsverslag aangesloten.

Hieruit mag worden afgeleid dat zij de exceptie niet meer staande houdt.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste en tweede middel

Uiteenzetting van de middelen

6. In het verzoekschrift zet verzoekster in een *eerste middel*, geput uit “machtsoverschrijding”, uiteen dat een gemeente enkel een belasting mag heffen “indien zich in werkelijkheid een situatie voordoet die het nodig maakt dat de passende beslissingen worden genomen om effectief in de behoeften te voorzien of voor de waarden of belangen te zorgen, waarvoor de wetgever bevoegdheid aan de bestuursoverheid heeft gegeven”. De ruime discretionaire bevoegdheid tot het heffen van een belasting moet op objectieve criteria van algemeen belang gesteund zijn. Te dezen evenwel, verklaart verzoekster, wordt in verband met het doel om de uitstraling van de gemeente te versterken door het stimuleren van nieuwe commerciële ontwikkelingen en handelsactiviteiten, niet verduidelijkt welke initiatieven beoogd worden. Voorts worden nergens de verwachte inkomsten begroot en wordt willekeurig een belastingtarief bepaald.

In een *tweede middel*, afgeleid uit machtsafwending, betoogt verzoekster dat een belasting de gemeentelijke uitgaven in het algemeen moet dekken, wat hier *de facto* niet het geval is, aangezien ze ertoe strekt “een

opbrengst te genereren om alzo een subsidie te kunnen verlenen aan bepaalde handelsverenigingen: m.n. aan de private partners van de vzw Centrummanagement”. In de mate dat er een voorbestemming wordt gegeven aan de opbrengst van de gemeentebelasting, te weten de financiering van de vzw Centrummanagement, is “het algemeen fiscaal beginsel” geschonden en is er sprake van machtsafwending.

7. In de memorie van wederantwoord herhaalt verzoekster dat de belasting in feite enkel de bedoeling heeft de vzw Centrummanagement te financieren, en niet de overheidsuitgaven in het algemeen. Waar de privépartners in de vzw er niet in slaagden de handelaars vrijwillig te laten bijdragen aan de werking, strekt nu de belasting ertoe het deel van de private partners in de kosten van de werking van de vzw te betalen. Als zodanig vertoont het belastingreglement alle kenmerken van een retributie, “maar ondanks dat het hier persoonlijke voordelen voor handelaars betreft, is de vrijwilligheid van de bijdrage niet meer mogelijk vermits de Stad Genk een belasting heft”.

8. In de laatste memorie herhaalt verzoekster dat wat een “belasting” wordt genoemd in feite een bijdrage is aan het promotiebudget van de verenigde handelaars. Welnu, de financiering van een private organisatie strookt niet met het formele doel van de belasting, en de werkzaamheden van deze private organisatie zijn niet in het belang van alle onder de belasting ressorterende belastingplichtigen.

Beoordeling

9. Gelet op de artikelen 41, 162 en 170 van de Grondwet beschikken de gemeenten over een grondwettelijk gewaarborgde fiscale autonomie, die hen toelaat om binnen de grenzen van de door de wetgever opgelegde beperkingen en onder controle van de toezichthoudende overheid, gelijk welke materie aan een belasting te onderwerpen.

Van die autonomie gebruik makend, heeft verwerende partij in het bestreden belastingreglement een bijdrageplicht ingesteld ten laste van de

uitbaters van een voor het publiek toegankelijke ruimte van commerciële vestigingen in het centrum van Genk.

10. Doel van de belasting is, volgens de formele motieven ervan, om tegemoet te komen aan de stedelijke begrotingstoestand die “bijkomende ontvangsten vereist”.

Nog uit die formele motieven blijkt dat specifiek voor een belasting op de voormelde uitbaters is gekozen vanwege het voordeel dat dezen halen uit de initiatieven en uitgaven van de stad inzake ondersteunende projecten en kernversterkende initiatieven voor het handelsgebeuren in het centrum. Uit het handhavingsbesluit van 16 februari 2006 kan worden opgemaakt dat daarbij wordt gedacht aan “ondermeer de betoelaging van het Centrummanagement, het tussenkomen bij parkingabonnementen bij de privéparkinguitbater, de leegstands- en samenvoegingspremies voor winkels in het stadscentrum, het voorzien van centrumverfraaiend straatmeubilair en fonteinen, enz.”.

Vermeld voordeel is een motief dat redelijkerwijze kan verantwoorden dat met het oog op de financiering van de algemene dienstverlening een specifieke bijdrageplicht ten laste van de betrokken uitbaters wordt ingesteld. De bestreden belasting, die het ingevoerde onderscheid in de bijdrageplicht op grond van dat motief verantwoordt, streeft een fiscaal doel na.

11. In zoverre verzoekster had willen zien dat verwerende partij de beoogde inkomsten begrootte en dienovereenkomstig het belastingtarief bepaalde, herhaalt de Raad van State wat hij laatst nog in het arrest nr. 212.340 van 31 maart 2011 overwoog: de bepaling van het tarief betreft bij uitstek een opportuniteitskwestie die verband houdt met de grondwettelijk gewaarborgde fiscale autonomie; het gekozen tarief is verantwoord wanneer het binnen de grenzen van de redelijkheid blijft en voor de betrokkenen geen onevenredig groot nadeel veroorzaakt.

Welnu, verzoeker toont niet aan dat verwerende partij die grenzen zou zijn te buiten gegaan en de belastingplichtigen onevenredig benadeelt. Alleszins wordt dat niet aannemelijk gemaakt door het (enige)

argument dat het tarief “verschilt naarmate de oppervlakte van de publiek toegankelijke ruimte”.

12. Als er in de ogen van verzoekster sprake is van een schending van “het algemeen fiscaal beginsel”, dan is dat in wezen omdat volgens haar de belasting zich formeel anders voordoet dan ze in werkelijkheid is. In werkelijkheid zou ze een andere finaliteit nastreven en zou het een “verdoken instrument” zijn om het aandeel van de privépartners in de vzw Centrummanagement te laten betalen door “bepaalde handelaars in Genk”.

Verzoekster leidt een en ander af uit het feit dat de vzw dezelfde doelstelling heeft als het belastingreglement en uit de hele wordingsgeschiedenis van de belasting.

13. Verwerende partij betwist die zienswijze in de memorie van antwoord. Zij wijst er op dat een gemeentelijke belasting van oudsher verbonden is aan een product (huisvuil, administratieve stukken, ...), maar dat dit niet betekent dat de inkomsten van de belasting enkel zullen dienen voor uitgaven die met dat product te maken hebben. Wat de bestreden belasting betreft zullen volgens haar verschillende uitgavenposten op een niet rechtstreeks aanwijsbare wijze erdoor worden gefinancierd en is de werking van de vzw Centrummanagement slechts één van die uitgaveposten. Als de vzw het anders heeft gezegd en “een allesomvattende en rechtstreekse link zou hebben gelegd tussen de belasting en haar werking”, “dan is dat uitsluitend haar eigen verantwoordelijkheid en dan getuigt zulks van een misvatting”.

14. Feit is dat, zoals de Raad van State moet vaststellen, alle stukken waarnaar verzoekster ter staving van haar stelling verwijst, uitgaan van de vzw Centrummanagement. Als zodanig kunnen de standpunten erin niet zonder meer worden toegerekend aan verwerende partij en kunnen ze haar niet binden.

Ten onrechte merkt verzoekster daarover in de laatste memorie op dat verwerende partij, wier vertegenwoordigers de vergaderingen van de

vzw bijwoonden, nooit afstand heeft genomen van de betrokken verslagen en nieuwsbrieven.

Verzoekster ziet zo doende immers de procedure over het hoofd die zij bij de rechtbank van eerste aanleg te Hasselt tegen het eerdere belastingreglement van 27 juni 2002 instelde, en het verweer daarin van verwerende partij. Ook al in die procedure tegen het eerdere belastingreglement van 27 juni 2002 -dat door de bestreden belasting enigszins wordt bijgestuurd- voerde verzoekster aan de belasting enkel en alleen werd ingevoerd met als doel de financiering van de activiteiten van de vzw Centrummanagement. De rechtbank oordeelde dat dit niet kon worden aangenomen op basis van de aan de rechtbank voorgelegde gegevens. Luidens het vonnis van 22 juni 2005 kan uit het belastingreglement zelf niet worden afgeleid dat het doel ervan enkel en alleen het bijeenbrengen van middelen voor een vzw is geweest, en bewijst verzoekster niet haar stelling als zou de belasting ongrondwettig zijn wegens het verborgen oogmerk de uitgaven voor een welbepaalde vzw te financieren.

Door in de thans bestreden beslissing, met betrekking tot de wettigheid van het belastingreglement in het licht van de fiscale autonomie, expliciet naar dit vonnis van 22 juni 2005 te verwijzen, benadrukt verwerende partij voor zoveel als nodig nog eens extra dat de financiering van de meervermelde vzw niet het enige doel van de belasting is.

15. Uit al het voorgaande wordt geconcludeerd dat het eerste en het tweede middel niet gegrond zijn.

B. Derde en vierde middel

Uiteenzetting van de middelen

16. Verzoekster voert in een *derde middel* de schending van het gelijkheidsbeginsel aan, doordat de bestreden beslissing vooreerst geen redelijke verantwoording geeft voor het onderscheid in behandeling tussen de handelaars wier voor het publiek toegankelijke ruimte is gelegen binnen de door verwerende partij afgebakende centrumring en deze die hun vestiging buiten die

gebiedsomschrijving hebben, en voorts geen redelijke verantwoording geeft voor het onderscheid tussen de belaste handelaars binnen de centrumring en de categorieën van personen gelegen binnen deze gebiedsomschrijving die vrijgesteld worden, met name uitbaters van vrije beroepen en overheidsdiensten.

Verzoekster voegt eraan toe dat in de veronderstelling dat de zone binnen de centrumring drukker bezocht zou worden dan de zone erbuiten, het dan aanvaardbaar zou zijn “dat een belasting op een economische activiteit een hogere bijdrage zou vragen van de hoge inkomens uit de zone binnen dit gebied en een lagere bijdrage van de inkomens uit de zone daarbuiten”. Dat zou echter alleen bereikt worden indien de belasting de winsten uit de economische activiteit treft.

17. In een *vierde middel*, afgeleid uit de schending van “het rechtvaardigheidsbeginsel”, doet verzoekster gelden dat bij de belastingheffing rekening moet worden gehouden met de draagkracht van iedere persoon en dat de toepassing van het draagkrachtbeginsel vereist dat een belasting op het uitvoeren van een economische activiteit gerelateerd moet zijn aan de resultaten van deze economische activiteit. Het tarief dat rekening houdt met de oppervlakte van de commerciële ruimte houdt geen verband met het resultaat van de economische activiteit.

18. In de memorie van wederantwoord argumenteert verzoekster bijkomend dat bioscoopzalen en hotels evenzeer voordeel halen uit initiatieven die een volkstoeloop voor de stad Genk voor ogen hebben, terwijl niet redelijk verantwoord wordt -in het licht van het vooropgestelde doel van de belasting- waarom deze oppervlakten zijn uitgesloten.

19. In de laatste memorie, ten slotte, doet verzoekster nog gelden dat, nu de omvang van de voor het publiek toegankelijke ruimte van commerciële vestigingen zogenaamd het commercieel profiel en de uitstraling van de zaak bepaalt, dit niet “wordt doorgetrokken voor alle belastingplichtigen (vergelijk het verschil in behandeling tussen hotels (bepaalde oppervlaktes worden uitgesloten) en bijvoorbeeld de grootwarenhuizen of andere groothandelaars)”.

Beoordeling

20. De in de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet vervatte regels met betrekking tot de gelijkheid en de niet-discriminatie inzake belastingen staan er niet aan in de weg dat een verschillende fiscale behandeling wordt ingesteld ten aanzien van bepaalde categorieën van personen, althans in zoverre daarvoor een objectieve en redelijke verantwoording bestaat, te beoordelen onder meer in het licht van het doel van de belasting.

21. Als gezien viseert de aangevochten belasting speciaal de uitbaters van een voor het publiek toegankelijke ruimte van commerciële vestigingen in het handelscentrum van Genk, vanwege het voordeel dat zij halen uit de initiatieven en uitgaven van de stad inzake ondersteunende projecten en kernversterkende initiatieven voor het handelsgebeuren in het centrum.

Als handelscentrum wordt beschouwd de zone binnen de centrumring (artikel 6). De uitbaters van vrije beroepen en de overheidsdiensten worden vrijgesteld (artikel 4). De belasting wordt berekend per vierkante meter commerciële oppervlakte van de vestiging (artikel 5).

22. Voor de aflijning van het centrum of de commerciële kernzone tot welbepaald de zone binnen de centrumring, verwijst de formele motivering van de belasting naar “de recente accentuering van de centrumring naar aanleiding van de invoering van het parkeergeleidingssysteem”.

In de handhavingsbeslissing van 16 februari 2006 beargumenteert verwerende partij het gebruik van de centrumring als criterium van onderscheid als volgt:

“gesteld kan worden dat de centrumring een objectieve afbakening is van het handelscentrum in Genk-Centrum. Dit blijkt onder andere uit het Gemeentelijk Ruimtelijk Structuurplan, dat door de gemeenteraad van 20 januari 2005 voorlopig en van 15 december 2005 definitief werd goedgekeurd. Meer bepaald geeft ‘kaart 31’ deze ring duidelijk weer onder de naam ‘City Ring’. Ook in het gemeentelijk mobiliteitsplan wordt deze ring duidelijk afgebakend en is het parkeergeleidingssysteem hierop gebouwd (over dezelfde ring). De straten, die binnen de centrumring vallen,

zijn trouwens die straten, die bijna uitsluitend door de overgrote meerderheid van de consumenten van Genk bezocht worden. Een consument niet-inwoner van de stad Genk begeeft zich zelden buiten de centrumring, als hij daar niet om een specifieke reden moet zijn”.

Die uitleg wordt door verzoekster niet ernstig in het gedrang gebracht. Het criterium van belastbaarheid al naar gelang de commerciële vestiging binnen of buiten de centrumring ligt, komt voor niet alleen objectief maar ook pertinent te zijn, en de verschillende behandeling van de uitbaters van commerciële vestigingen redelijkerwijze te kunnen verantwoorden.

Dat het ook mogelijk ware geweest, in plaats van de ene vestigingen wel en de andere helemaal niet te belasten, om de ene vestigingen meer en de andere minder te belasten, mag waar zijn, het is wezenlijk opportunistiek die niet van aard is af te doen aan de deugdelijkheid van het gehanteerde onderscheidingscriterium.

23. De vrijstelling van de uitbaters van vrije beroepen en van overheidsdiensten is, blijkens de handhavingsbeslissing, hierop gesteund dat zij niet betrokken worden bij en geen voordeel halen uit de specifieke acties voor het versterken van de commerciële activiteit van het handelscentrum. Hun beroep bestaat er niet in de consument in de winkel-wandelstraten te bereiken: ze “worden enkel bezocht als daar een specifieke reden toe is, terwijl vertoeven in het winkelcentrum (etalages bekijken, boodschappen doen, terloops in cafeetjes iets drinken) voor vele mensen een vorm van ontspanning is, die vervolgens spontaan -zonder dat men daartoe initieel de intentie had- aanleiding kan geven tot consumptie”.

In het licht van doel van de belasting vermag die argumentatie genoeg te verantwoorden dat de belasting niet verschuldigd is door de uitbaters van vrije beroepen en door overheidsdiensten.

De beweerde uitsluiting, dan weer, van de uitbaters van bioscoopzalen en hotels wordt niet ontvankelijk aangevoerd, want pas voor het eerst in de memorie van wederantwoord en derhalve te laat.

24. Blijft nog verzoeksters kritiek, in het verzoekschrift, op de vaststelling van het belastingtarief op basis van het aantal vierkante meter commerciële oppervlakte van de vestiging. Volgens haar moest de belasting gerelateerd worden “aan de resultaten van [de] economische activiteit” en “de winsten uit de economische activiteit [treffen]”.

Nadat verwerende partij daar in de memorie van antwoord op reageerde dat “het verweerster wettelijk verboden is belasting te heffen op inkomensgerelateerde factoren (Art. 464 WIB)”, heeft verzoekster haar kritiek niet meer herhaald, noch in de memorie van wederantwoord, noch in de laatste memorie, noch ter terechtzitting waarop zij aanwezig noch vertegenwoordigd was.

Integendeel tracht verzoekster in de laatste memorie zelfs nog een bijkomend, maar laattijdig, argument te ontleen aan het feit dat het belastingtarief is vastgesteld “in functie van de omvang van de publiek toegankelijke ruimte van commerciële vestigingen, nu dit zogenaamd het commercieel profiel en de uitstraling van de zaak bepaalt”. Namelijk doet ze gelden dat die redenering niet is doorgetrokken voor alle belastingplichtigen, zoals uit de vergelijking van de uitbaters van hotels met die van bijvoorbeeld grootwarenhuizen moet blijken.

Het blijkt aldus dat verzoekster haar oorspronkelijke kritiek heeft verlaten. De grief die pas voor het eerst in de laatste memorie is aangevoerd, is te laat.

25. Het besproken derde en vierde middel tonen niet de onwettigheid van de bestreden belasting aan. Ze worden om die reden in hun geheel verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 350 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 19 juli 2011, door de Raad van State, XIIe kamer, samengesteld uit:

Dierk Verbiest,	kamervoorzitter,
Johan Lust,	staatsraad,
Pierre Barra,	staatsraad,
bijgestaan door	
Greta Scheveneels,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Greta Scheveneels

Dierk Verbiest