

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 218.128 van 20 februari 2012
in de zaak A. 198.004/X-14.768.**

In zake : de n.v. INTERVEST OFFICES
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Steve Ronse en Sofie Logie
 kantoor houdend te 8500 KORTRIJK
 President Kennedypark 6/24
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 de stad MECHELEN
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Bart Engelen en Cies Gysen
 kantoor houdend te 2800 MECHELEN
 Antwerpsesteenweg 16-18
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 5 oktober 2010, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van 5 augustus 2010 van de stad Mechelen “om de bedrijfsruimte gelegen te 2800 Mechelen, Oude Baan 12, eigendom van Intervest Offices nv, op de inventaris leegstand van de stad Mechelen op te nemen met als inventarisatiedatum 8 maart 2010 (...)”.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur Patricia De Somere heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 14 oktober 2011.

Kamervoorzitter Roger Stevens heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Karel-Jan Vandormael, die loco advocaten Steve Ronse en Sofie Logie verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Bart Engelen, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn 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. Regelgevend kader

3. In de zitting van 31 maart 2009 keurt de gemeenteraad van de verwerende partij een reglement goed houdende een “directe belasting op bedrijfsgebouwen o(f) bedrijfsruimten die beschouwd worden als onafgewerkt, leegstaand of verwaarloosd”, met ingang van 1 januari 2009, voor een termijn eindigend op 31 december 2013.

4. De administratie, zijnde, luidens artikel 1 van het voormelde belastingreglement, de gemeentelijke administratieve eenheid die door het college van burgemeester en schepenen wordt belast met het beheer van de inventarissen, maakt drie afzonderlijke inventarissen: een “inventaris verwaarlozing”, een “inventaris onveilig” en een “inventaris leegstand”

(artikel 5, § 1). De “inventaris leegstand” wordt opgesteld op basis van een lijst met leegstaande bedrijfsgebouwen (artikel 17).

Een bedrijfsgebouw wordt beschouwd als leegstaand als meer dan 50 procent van de totale vloeroppervlakte gedurende minstens twaalf opeenvolgende maanden niet effectief wordt gebruikt in overeenstemming met de bestemming. De bestemming blijkt uit de kadastrale gegevens of de stedenbouwkundige vergunningen (artikel 18, § 1).

De administratie is bevoegd om de verwaarlozing of de leegstand van een bedrijfsgebouw op te sporen en in een administratieve akte vast te stellen (artikel 5, § 2, en artikel 20, § 1). Zij beoordeelt de leegstand aan de hand van het “technisch verslag leegstand”, zoals opgenomen in bijlage 3 bij het reglement (artikel 19, § 3). De administratieve akte wordt betekend bij aangetekend schrijven aan de woonplaats of de verblijfplaats van de titularis van het zakelijk recht (artikel 20, § 2).

De titularis van het zakelijk recht beschikt over een termijn van vier maanden vanaf de datum van betekening van de administratieve akte om de juistheid van de vaststellingen te weerleggen (artikel 22, § 1). De administratie geeft de titularis van het zakelijk recht binnen drie maanden na ontvangst van het bezwaar kennis van haar beslissing daaromtrent. Bij ontstentenis van kennisgeving wordt het bezwaar geacht te zijn aanvaard (artikel 22, § 6).

De opname in de inventaris gebeurt, na het verloop van de bezwaartermijn, op datum van de administratieve akte van vaststelling van leegstand (artikel 21).

5. Overeenkomstig artikel 2 (belastbare grondslag) van voornoemd belastingreglement wordt een belasting geheven op (onder meer) de leegstaande bedrijfsgebouwen die zijn opgenomen in één van de drie gemeentelijke inventarissen, zoals bedoeld in artikel 5 van het reglement.

De belasting is verschuldigd op de inventarisatiedatum (artikel 4).

De vestiging en invordering van de belasting, evenals de regeling van de geschillen ter zake gebeurt volgens de modaliteiten vervat in het

decreet van 30 mei 2008 betreffende de vestiging, de invordering en de geschillenprocedure van provincie- en gemeentebelastingen (artikel 39).

IV. Feiten

6. De verzoekende partij is als vastgoedvennootschap eigenaar van een (logistieke) bedrijfsruimte, gelegen te 2800 Mechelen, Oude Baan 12, die ze aan derden verhuurt.

7. Voor deze bedrijfsruimte wordt op 19 februari 2009 een “administratieve akte tot vaststelling van de leegstand” opgesteld. Bij schrijven van 27 mei 2009 tekent de verzoekende partij bezwaar aan, dat door de verwerende partij bij schrijven van 15 juni 2009 wordt aanvaard, zodat de bedrijfsruimte niet wordt opgenomen op de inventarislijst leegstand.

8. Naar aanleiding van een plaatsbezoek op 8 februari 2010 wordt betreffende dezelfde bedrijfsruimte een “administratieve akte tot vaststelling van de leegstand” opgesteld.

Deze administratieve akte wordt bij schrijven van 26 februari 2010, aangetekend verstuurd op 8 maart 2010, aan de verzoekende partij betekend, met vermelding van de mogelijkheid om bezwaar aan te tekenen.

Bij schrijven van 5 augustus 2010 deelt de verwerende partij aan de verzoekende partij mee dat, aangezien zij de vaststelling “leegstand” van de betreffende bedrijfsruimte niet binnen vier maanden heeft betwist, de bedrijfsruimte wordt opgenomen op de inventaris leegstand met als inventarisatiedatum de datum van betekening van de administratieve akte, zijnde 8 maart 2010.

Dit is de bestreden beslissing.

9. Bij aanslagbiljet verzonden op 13 september 2010 wordt de verzoekende partij aangeslagen in de “belasting op bedrijfsgebouwen of bedrijfsruimten die beschouwd worden als onafgewerkt, leegstaand of verwaarloosd”, ten bedrage van 100.000 euro.

V. Rechtsmacht van de Raad van State

Standpunten van de partijen

10. De verwerende partij werpt op dat voor een beroep tot vernietiging van de registratie in de lijst van leegstand van de stad Mechelen de gewone rechtbanken en hoven bevoegd zijn, en niet de Raad van State.

Artikel 569, eerste lid, 32° van het Gerechtelijk Wetboek, zoals aangevuld bij artikel 4 van de wet van 23 maart 1999 betreffende de rechterlijke inrichting in fiscale zaken (hierna: de wet van 23 maart 1999), maakt de rechtbank van eerste aanleg bevoegd inzake de beslechting van “geschillen betreffende de toepassing van een belastingwet”.

Om uit te maken wat wordt bedoeld met “geschillen betreffende de toepassing van een belastingwet”, dient die bepaling te worden samen gelezen met artikel 632 van het Gerechtelijk Wetboek, zoals vervangen bij artikel 7 van de voormelde wet van 23 maart 1999.

Uit deze combinatie van bepalingen blijkt dat de wetgever een onderscheid maakt tussen een geschil met betrekking tot de inning van de belasting en een geschil dat daar geen verband mee houdt, en derhalve de meest ruime interpretatie aan het begrip “bestreden beslissing” heeft willen geven. Deze argumentatie vindt ook steun in de memorie van toelichting bij de wet van 23 maart 1999.

In casu behelst de registratie als leegstaande bedrijfsruimte wel degelijk de toepassing van een belastingwet. Het betreft een noodzakelijke stap in de procedure om tot een heffing te kunnen overgaan en is dus te beschouwen als een individuele fiscale rechtshandeling die kan worden aangevochten bij de rechterlijke macht.

Uit artikel 15, § 1 van het decreet van 19 april 1995 houdende maatregelen ter bestrijding en voorkoming van leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten blijkt dat niet de leegstand of verwaarlozing zelf het belastbaar feit is, maar wel de tweede opeenvolgende registratie in de inventaris.

De registratie is derhalve zelf het belastbaar feit.

In een cassatiearrest van 12 september 2008 oordeelde het Hof van Cassatie hierover het volgende: “De registratie is een essentieel element in de procedure die aanleiding geeft tot de vestiging van deze heffing, zodat een geschil over de registratie in de inventaris op het vlak van de gerechtelijke procedure moet (aanzien) worden als een geschil met betrekking tot de leegstandsheffing voor bedrijfsruimten”.

De gewone rechtbanken en hoven zijn dus duidelijk bevoegd om van het beroep tot vernietiging van de registratie in de lijst van leegstand en verwaarlozing van het Vlaamse Gewest kennis te nemen.

De voormelde redenering dient naar analogie te worden toegepast voor de registratie van bedrijfsruimten in de lijst van leegstand en verwaarlozing van de stad Mechelen. Uit de bepalingen van het belastingreglement (de artikelen 2, 4 en 21) blijkt eveneens dat de registratie zelf het belastbaar feit is.

De Raad van State is niet bevoegd om van het beroep kennis te nemen.

11. De verzoekende partij repliceert dat de verwerende partij “al te makkelijk stelt (...) dat uw Raad niet bevoegd zou zijn voor betwistingen omtrent fiscale aangelegenheden (naast de evidente bevoegdheid van uw Raad inzake fiscale verordeningen en reglementen)”, dit in tegenstrijd met eerdere rechtspraak van de Raad, zoals het arrest nr. 176.669 van 12 november 2007, en dat de bestreden beslissing er een is waarbij de verwerende partij over een autonome beoordelingsbevoegdheid als administratieve overheid beschikt. Zij dient zich uit te spreken over de reële toestand (al dan niet leegstand), het al dan niet vervuld zijn van de vrijstellingsgronden, en de vraag of er geen andere redenen zijn om vrijstelling te verlenen.

De gevolgen van de bestreden beslissing hebben een rechtstreekse uitwerking op de verzoekende partij. Overeenkomstig “artikel 3, § 1 (lees: artikel 4) van het belastingreglement is de belasting verschuldigd op datum van en door de bestreden beslissing, met name de opname op de inventaris van (onder meer) leegstaande bedrijfsgebouwen”, en bijvoorbeeld niet “wanneer het pand 12 maanden op de inventaris is opgenomen”.

De verwerende partij was overigens zelf van oordeel dat de bestreden beslissing een voor de Raad van State aanvechtbare beslissing was, gelet op de uitdrukkelijke vermelding van de beroepsmogelijkheid bij de Raad van State in deze beslissing.

Indien de Raad toch van oordeel zou zijn dat het beroep onontvankelijk is, vraagt de verzoekende partij dat de verwerende partij om die reden zou worden veroordeeld tot de kosten van de procedure.

12. In de laatste memorie stelt de verwerende partij dat “de onjuiste vermelding van de beroepsinstantie” in de bestreden beslissing een “materiële vergissing” betreft en dat van “de heffingsplichtige een minimum aan inspanning (mag) worden verwacht om terzake de toepasselijke procedure te achterhalen”. De verzoekende partij heeft daarenboven niet het vereiste belang bij deze onjuiste vermelding, nu deze haar niet heeft belet om haar rechten te doen gelden. De vermelding van de beroepsinstantie betreft ten slotte een louter informele mededeling waaraan verder “geen bijzondere waarde kan worden gehecht”. De kosten dienen ten laste van de verzoekende partij te worden gelegd.

Beoordeling

13. Overeenkomstig artikel 569, eerste lid, 32° van het Gerechtelijk Wetboek, zoals aangevuld bij artikel 4 van de wet van 23 maart 1999, neemt de rechtbank van eerste aanleg kennis “van geschillen betreffende de toepassing van een belastingwet”.

Blijkens de parlementaire voorbereiding van de voormelde wet van 23 maart 1999, was het de bedoeling van de wetgever om het fiscaal contentieux (behoudens de betwisting van normatieve fiscale bepalingen) volledig te integreren in de rechterlijke macht. De memorie van toelichting bij artikel 4 van de voormelde wet bevat in dat verband de volgende overwegingen (Parl. St. Kamer, 1997-98, nrs. 1341-1342/1, p. 35-36) :

“Dit artikel maakt de kern uit van de voorgestelde hervorming: integratie van het fiscaal contentieux in de rechterlijke macht, meer bepaald bij de bijzondere, exclusieve bevoegdheden van de rechtbank van eerste aanleg.

De terminologie werd ontleend aan artikel 632 van het Gerechtelijk Wetboek. ‘Belastingwet’ moet, zoals van oudsher wordt aangenomen voor de toepassing van voornoemd artikel, in de materiële betekenis worden verstaan, dus als elk algemeen verbindend fiscaal voorschrift, het weze een federale wet, een decreet, een ordonnantie of een verordening.

Het gebruik van de notie ‘geschillen over de toepassing van een belastingwet’ als criterium van de volstreckte bevoegdheid heeft nog tot gevolg dat de rechterlijke macht uitspraak zal kunnen doen over de wettelijkheid van om het even welke individuele toepassing van een belastingnorm. Sommige individuele fiscale rechtshandelingen - zoals het (niet-)toestaan van termijnverlengingen (artikel 311 WIB/92), het (niet-)toestaan van uitstel van betaling of afbetaling van de belasting (artikel 10 W. 15 mei 1846, thans artikel 66 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit), het (niet-)toestaan van uitstel van betaling van de ‘onbetwistbaar verschuldigde belasting’ (artikel 410, derde lid WIB/92), het (niet-)vrijstellen van de betaling van nalatigheidsintresten (artikel 417 WIB/92) en het opleggen van een zekerheids- of borgstelling (artikel 420 WIB/92)- konden tot dusver, bij gebrek aan bijzondere bevoegdheid van de rechterlijke macht, slechts bij de Raad van State worden aangevochten.

Normatieve fiscale rechtshandelingen van hun kant zullen, zoals voorheen, uitsluitend kunnen worden aangevochten bij het Arbitragehof of de Raad van State, naargelang het gaat om een formele wet (artikel 142 van de Grondwet; artikel 1 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof) of een verordening (artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State). Dit neemt niet weg dat de wettelijkheid van een fiscale norm zijdelings bij de gewone rechter kan worden betwist, dat wil zeggen wanneer die norm de grondslag uitmaakt van de rechtstreeks aangevochten, individuele fiscale rechtshandeling (artikel 142 van de Grondwet en artikel 26 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, respectievelijk artikel 159 van de Grondwet).

Uiteraard kunnen bij de rechterlijke macht, overeenkomstig de artikelen 17 en 18, eerste lid, van het Gerechtelijk Wetboek slechts vorderingen worden ingesteld wanneer de eiser daarbij een reeds verkregen en dadelijk belang heeft. Dit betekent dat de rechtsvordering van de belastingplichtige tegen de fiscus slechts toelaatbaar is, benevens in de hierboven vermelde gevallen waarvoor de Raad van State niet langer bevoegd is, om een ten onrechte gevestigde, uitvoerbare belastingtitel te betwisten of om een onverschuldigd betaalde belasting terug te vorderen.”

Uit het bovenstaande blijkt dat het de bedoeling van de wetgever was dat de Raad van State alleen nog maar bevoegd is voor “normatieve fiscale rechtshandelingen”. Al de andere fiscale geschillen behoren tot de exclusieve bevoegdheid van de rechterlijke macht.

Die exclusieve bevoegdheid van de rechtbank van eerste aanleg voor geschillen over individuele fiscale rechtshandelingen sluit de algemene residuaire bevoegdheid van de Raad van State uit.

14. Artikel 632 van het Gerechtelijk Wetboek luidt als volgt :

“Ieder geschil betreffende de toepassing van een belastingwet staat ter kennisneming van de rechter die zitting houdt ter zetel van het Hof van beroep in wiens rechtsgebied het kantoor gelegen is waar de belasting is of moet worden geïnd of, indien het geschil geen verband houdt met de inning van een belasting, in wiens gebied de belastingdienst is gevestigd die de bestreden beschikking heeft getroffen. Wanneer evenwel de procedure in het Duits wordt gevoerd, is alleen de rechtbank van eerste aanleg van Eupen bevoegd.
(...).”

Uit de combinatie van artikel 569, eerste lid, 32° en artikel 632 van het Gerechtelijk Wetboek volgt dat de wetgever aan het begrip “bestreden beschikking” de meest ruime interpretatie heeft willen geven. Een geschil dat betrekking heeft op de “toepassing van een belastingwet” moet aldus in de meest ruime zin worden opgevat.

Een geschil betreffende de toepassing van een belastingwet kan derhalve niet alleen ontstaan naar aanleiding van de inning van een belasting, maar ook naar aanleiding van een handeling ter voorbereiding ervan, die al dan niet onmiddellijk rechtsgevolgen sorteert.

15. In casu ligt een geschil over de registratie in de inventaris leegstand voor. De beslissing houdende de opname van een bedrijfsruimte in de inventaris leegstand heeft, in het kader van het belastingreglement van 31 maart 2009 van de stad Mechelen, tot enig doel de belastbare grondslag voor de leegstandsheffing vast te stellen. Het is bijgevolg een essentieel element in de procedure die aanleiding geeft tot de vestiging van deze heffing.

De verwerende partij betoogt terecht, onder meer met verwijzing naar het arrest nr. F.07.0040.N van 12 september 2008 van het Hof van Cassatie, dat een geschil over de registratie in de inventaris leegstand moet worden beschouwd als een geschil met betrekking tot de leegstandsheffing.

Dergelijk geschil maakt een geschil betreffende de “toepassing van een belastingwet” uit, en heeft betrekking op de individuele toepassing van een algemeen verbindend fiscaal voorschrift, in casu het gemeentelijk belastingreglement van de stad Mechelen.

Overeenkomstig artikel 569, eerste lid, 32° van het Gerechtelijk Wetboek, neemt de rechtbank van eerste aanleg exclusief kennis van deze geschillen.

De zaak behoort niet tot de rechtsmacht van de Raad van State.

De exceptie is gegrond.

16. Gelet op de vermelding van de beroepsmogelijkheid bij de Raad van State, past het evenwel de kosten ten laste van de verwerende partij te leggen.

De stelling in de laatste memorie van de verwerende partij dat het hierbij gaat om een “materiële vergissing” die de verzoekende partij niet heeft belet om haar rechten te doen gelden, of om een louter informele mededeling waaraan verder “geen bijzondere waarde kan worden gehecht”, verandert hieraan niets.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van twintig februari 2012, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Johan Bovin,	staatsraad,
Jan Clement,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Roger Stevens