

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 232.870 van 10 november 2015
in de zaken A. 210.149/X-16.013 (I)
A. 211.773/X-16.037 (II).**

In zake : 1. Herman SEGERS
 2. Victorina BELMANS
 beiden woonplaats kiezend te 3580 Beringen
 Hasseltsesteenweg 136

tegen :

1. de STAD BERINGEN
 bijgestaan en vertegenwoordigd in de zaak I door
 advocaat Jo Boes
 kantoor houdend te 3583 Beringen-Paal
 Paalsesteenweg 296/1
 bij wie woonplaats wordt gekozen
 en
 bijgestaan en vertegenwoordigd in de zaak II door
 advocaten Bart Engelen en Steven Michiels
 kantoor houdend te 2800 Mechelen
 Antwerpsesteenweg 16-18
 bij wie woonplaats wordt gekozen
2. het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de
 gouverneur van de provincie Limburg
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Tom De Sutter
 kantoor houdend te 9000 Gent
 Koning Albertlaan 128

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep met nr. A. 210.149, ingesteld op 9 september 2013,
strekt tot de nietigverklaring van:

“1. De beslissing van de gemeenteraad van de stad Beringen van 14 januari 2013, waarbij belastingen werden geheven op onbebouwde percelen bouwgrond en onbebouwde kavels bouwgrond en dit voor de aanslagjaren 2013-2019 in de stad Beringen.

2. De beslissing van de provincie Limburg, dienst Agentschap voor Binnenlands Bestuur, Universiteitslaan nr. 1 te 3500 Hasselt [...] van onbekende datum.”

Het beroep met nr. A. 211.773, ingesteld op 26 februari 2014, strekt tot de nietigverklaring van:

“1. De beslissing van de gemeenteraad van de stad Beringen van 14 oktober 2013, waarbij belastingen werden geheven op onbebouwde percelen bouwgrond en onbebouwde kavels bouwgrond, en dit voor de aanslagjaren 2013 tot en met 2019.

2. De beslissing van de provincie Limburg, Agentschap voor Binnenlands Bestuur, Universiteitslaan nr. 1 te 3500 Hasselt [...] met als datum 3 februari 2014.”

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partijen hebben in beide zaken een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partijen hebben in beide zaken een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Patricia De Somere heeft in beide zaken een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen hebben in beide zaken een verzoek tot voortzetting van het geding ingediend. De eerste verwerende partij heeft in de zaak II een laatste memorie ingediend en de tweede verwerende partij heeft in beide zaken een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 16 juni 2015.

Kamervoorzitter Johan Lust heeft in beide zaken verslag uitgebracht.

Advocaat Christopher Suffeleers, die verschijnt voor de verzoekende partijen in beide zaken, advocaat Jo Boes, die verschijnt voor de

eerste verwerende partij in de zaak I, advocaat Freekje De Vidts, die loco advocaten Bart Engelen en Steven Michiels verschijnt voor de eerste verwerende partij in de zaak II en advocaat Leen Lippevelde, die loco advocaat Tom De Sutter verschijnt voor de tweede verwerende partij in beide zaken, zijn gehoord.

Auditeur Sofie De Doncker heeft in beide zaken 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

3.1. De gemeenteraad van de stad Beringen keurt op 14 januari 2013 een belasting op onbebouwde bouwgronden en onbebouwde kavels goed voor de aanslagjaren 2013 tot en met 2019.

3.2. De verzoekers, eigenaar van twee niet bebouwde percelen, dienen bij brief van 18 juni 2013 tegen de belasting bezwaar in bij de gouverneur van de provincie Limburg. De gouverneur antwoordt op 19 juli 2013 dat de klacht onontvankelijk is. Tevens verwerpt hij de inhoudelijke argumenten van de verzoekers.

4.1. Op 14 oktober 2013 heft de gemeenteraad het belastingreglement van 14 januari 2013 op om het integraal te vervangen door een nieuw.

In dit nieuw reglement wordt onder meer overwogen wat volgt:

“Overwegende dat de gemeente het wenselijk acht om potentiële woonlocaties vrij te maken en om grondspeculatie tegen te gaan;

Overwegende dat het wenselijk is om realiseerbare onbebouwde gronden en onbebouwde kavels te activeren in de gemeente;

Overwegende dat de invoering van een activeringsheffing de gemeente toelaat om de eigenaars van die gronden en kavels daartoe aan te sporen;

Overwegende dat het Besluit van de Vlaamse Regering van 3 juli 2009 tot bepaling van nadere regels voor de vaststelling van de spanning tussen de woning behoefte en het bouwpotentieel een halfjaarlijkse meting oplegt van het gemeentelijk bouwpotentieel en hieruit voor een eerste meting blijkt dat er in Beringen een onderaanbod is van bouwgronden ten opzichte van de geschatte bevolkingsgroei voor de periode 2010-2019;

Overwegende dat in kader van de stadsontwikkeling de bevolkingsgroei hoofdzakelijk dient opgevangen te worden in het kleinstedelijk gebied zoals afgebakend in het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan;

Overwegende dat nieuwe inzichten en beleidsaccenten een aanpassing van het belastingreglement op onbebouwde bouwgronden en onbebouwde kavels, zoals goedgekeurd op de gemeenteraad van de Stad Beringen van 14-01-2013, noodzakelijk maken.”

Luidens artikel 1 wordt voor de aanslagjaren 2013 tot en met 2019 een jaarlijkse gemeentebelasting gevestigd op de onbebouwde bouwgronden en kavels die voorkomen in het gemeentelijk register van onbebouwde percelen, niet bebouwde percelen gelegen in niet-vervallen verkavelingen, alsook op niet bebouwde gronden gelegen in woongebieden, gelegen aan een voldoende uitgeruste openbare weg.

Overeenkomstig artikel 3 is de belasting verschuldigd door de persoon die op 1 januari van het aanslagjaar eigenaar is van de onbebouwde bouwgrond of kavel.

Het tarief bedraagt volgens artikel 4:

“§1. In het kleinstedelijk gebied Beringen zoals afgebakend door het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan [...]: 35 euro per strekkende meter en per gedeelte van een strekkende meter lengte van de kavel of bouwgrond palende aan de openbare weg, evenwel met een minimale aanslag van 350 euro per kavel of bouwgrond.

§2. Buiten het kleinstedelijk gebied Beringen zoals afgebakend door het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan [...]: 17,50 euro per strekkende meter en per gedeelte van een strekkende meter lengte van de kavel of bouwgrond palende aan de openbare weg, evenwel met een minimale aanslag van 175 euro per kavel of bouwgrond.”

Artikel 5 van het belastingreglement voorziet in een aantal vrijstellingen van de activeringsheffing. Eén ervan is: “[é]én onbebouwde kavel in woongebied of één onbebouwde bouwgrond in woongebied per eigenaar”.

4.2. Ook tegen dit reglement dienen de verzoekers een bezwaar in bij de toezichthoudende overheid, met een brief van 2 december 2013. De gouverneur reageert erop, met een schrijven van 3 februari 2014, dat het reglement niet essentieel verschilt van dat van 14 januari 2013. Hij stelt vast dat de klacht van de verzoekers in hoofdzaak de argumenten uit hun eerdere klacht herneemt, waarna hij “nogmaals” antwoordt op de inhoudelijke argumenten.

IV. Samenhang

5. De feitelijke en juridische gegevens van de beide beroepen hangen nauw samen. Het is in het belang van een goede rechtsbedeling om de zaken samen te voegen.

6. Aangezien het belang van de verzoekers bij het eerste beroep afhankelijk is van de uitkomst met betrekking tot het tweede beroep, wordt hierna eerst dit tweede beroep onderzocht.

V. Zaak A. 211.773

A. Ontvankelijkheid

Excepties

7. Naar de mening van de verwerende partijen is het beroep tegen de tweede bestreden beslissing onontvankelijk. De beslissing kadert in het facultatief algemeen bestuurlijk toezicht en is te begrijpen als een onthouding om in dat kader op te treden.

8. De eerste verwerende partij werpt voorts tegen dat het beroep tegen de eerste bestreden beslissing na het verstrijken van de beroepstermijn is ingediend. De eerste dag van die termijn is 22 oktober 2013 en de laatste is 22 december 2013.

9. Ten slotte is, nog volgens de eerste verwerende partij, het verzoekschrift niet ontvankelijk omdat de verzoekers alleen in het vijfde middel naar een geschonden rechtsregel zouden verwijzen.

Beoordeling

10. De eerste exceptie is terecht. De zogenaamde “beslissing” van de tweede verwerende partij is om de reden die in de exceptie wordt aangevoerd, niet vatbaar voor vernietiging. Het beroep is in die mate niet ontvankelijk *ratione materiae*.

11. De tweede exceptie gaat ten onrechte voorbij aan de stuiting van de beroepstermijn, op grond van artikel 259 van het gemeentedecreet, ten gevolge van de klacht van de verzoekers met een brief van 2 december 2013 aan de toezichthoudende overheid. De beroepstermijn ging weer lopen na de mededeling van het gevolg aan het bezwaar, bij brief van de gouverneur van 3 februari 2014. Het op 26 februari 2014 ingesteld beroep is tijdig. De tweede exceptie is ongegrond.

12. De derde exceptie toont niet de ontvankelijkheid van het beroep aan, maar betreft de grond ervan. Ze wordt verworpen.

B. Eerste middel

Standpunt van verzoekers

13. Verzoekers bekritiseren in een eerste middel dat de eerste verwerende partij het niet nodig heeft geacht de eigenaars van onbebouwde percelen en onbebouwde kavels voorafgaandelijk in kennis te stellen van het oogmerk om op die percelen belastingen te heffen. Zij zijn “angstvallig onwetend gehouden” van het betrokken voornemen en van de beslissing van 14 oktober 2013. Verzoekers zijn niet in de gelegenheid gesteld om op- en aanmerkingen te maken op het reglement van 14 oktober 2013.

Beoordeling

14. De verzoekers wijzen geen rechtsregel aan die de gemeente ertoe verplicht, alvorens een reglementair besluit te nemen als de bestreden belasting van 14 oktober 2013, de betrokken belanghebbenden te informeren en te consulteren.

Bovendien doet de eerste verwerende partij niet onterecht gelden dat te dezen aan de bestreden belasting een zeer gelijkend belastingreglement – dat van 14 januari 2013 – is voorafgegaan ten aanzien waarvan de betrokkenen, inbegrepen de verzoekers, hun opmerkingen hebben kunnen meedelen, welke reacties mee in overweging zijn genomen bij het tot stand brengen van de belasting van 14 oktober 2013.

15. Het middel wordt verworpen.

C. Tweede middel

Standpunt van de verzoekers

16. In een tweede middel verwijten de verzoekers de bestreden beslissing dat ze “algemeen en zonder enige nuance [is] genomen voor iedere eigenaar”. Toegelicht wordt door de verzoekers dat een onderzoek moest zijn ingesteld met betrekking tot de onbebouwde bouwgronden en onbebouwde kavels en dat er, in hun geval, rekening moest zijn gehouden “met een jarenlange bestaande toestand, die historisch is gegroeid door de loop van de gebeurtenissen”. Hun onbebouwde bouwgronden en onbebouwde kavels zijn “geïntegreerd aan hun woning”. Die “verworven toestand” kan volgens hen na dertig jaar onmogelijk aanleiding geven tot de betaling van belastingen.

Beoordeling

17. Anders dan de verzoekers laten uitschijnen, heeft de eerste verwerende partij wel degelijk aandacht besteed aan de bijzondere kenmerken van de bestaande toestanden die worden getroffen en inzonderheid aan het geval van percelen die één ononderbroken ruimtelijk geheel vormen met een aanpalend bebouwd perceel van dezelfde eigenaar.

Een amendement om op deze percelen geen belasting te heffen werd blijkens de considerans van de bestreden belasting van raadslid T. L. aangebracht, maar verworpen.

18. Voor het overige maken de verzoekers in het middel niet aannemelijk dat hun percelen van de belasting moesten zijn vrijgesteld op straffe van schending van de gelijkheidsregel. Bekeken in het licht van de activering van realiseerbare onbebouwde gronden en onbebouwde kavels die met de belasting wordt nagestreefd, doet het niet ter zake dat een eigenaar de betrokken gronden al dertig jaar of meer in zijn bezit heeft, noch dat de gronden als tuin of park zijn aangelegd.

19. Het middel wordt verworpen.

D. Derde middel

Standpunt van de verzoekers

20. In een derde middel doen de verzoekers gelden dat de hoofdoorzaak voor het nemen van de bestreden gemeenteraadsbeslissing erin bestaat de speculatie tegen te gaan. De eerste verwerende partij had dit begrip dan ook nader moeten omschrijven. Het komt voor “als een opgediept argument om een willekeurige bijkomende gemeentebelasting te heffen”.

Beoordeling

21. De motivering van de bestreden belasting is duidelijk. Opdat er een voldoende aanbod van bouwgronden zou zijn ten opzichte van de geschatte bevolkingsgroei, wil de eerste verwerende partij met de bestreden belasting de verkoop van realiseerbare onbebouwde gronden en onbebouwde kavels stimuleren en grondspeculatie tegengaan – met andere woorden, tegengaan dat met een verkoop wordt gewacht in de verwachting winst te maken door een stijging van de grondprijzen.

Het argument in verband met de grondspeculatie doet ter zake, maar is niet “de hoofdoorzaak voor het nemen van de beslissing van de gemeenteraad van 14 oktober 2013”. Wat vooropstaat, is het geven van een aansporing om potentiële woonlocaties vrij te maken. De reden waarom de onbebouwde gronden en kavels niet gerealiseerd worden, is kennelijk niet van doorslaggevend belang.

22. Het middel wordt verworpen.

E. Vierde middel

Standpunt van de verzoekers

23. Volgens de verzoekers houdt de bestreden belasting “een dubbele belasting” in, aangezien de betrokken onroerende goederen reeds in het kader van de onroerende voorheffing belast zijn. Willen de verzoekers de belasting ontwijken, dan moeten zij hun onbebouwde percelen verkopen, waardoor de waarde van de gezinswoning met meer dan zestig procent zou worden herleid.

Beoordeling

24. Een dubbele belasting veronderstelt onder andere dat dezelfde belastbare materie wordt belast.

De onroerende voorheffing en de opcentiemen die de stad daarop heft, zijn gebaseerd op de inkomsten die het onroerend goed aan zijn eigenaar opbrengt of geacht wordt op te brengen.

Niet het verwerven van inkomsten uit dit eigendom of het bedrag van die inkomsten, waarop de onroerende voorheffing berekend wordt, vormt echter het belastbaar feit of de berekeningsbasis van de bestreden belasting. Aanleiding tot het heffen van de bestreden beslissing is het eigenaar zijn van onbebouwde bouwgronden en kavels die voorkomen in het gemeentelijk register van onbebouwde percelen, van niet bebouwde percelen gelegen in een niet-vervallen verkaveling, alsook van niet bebouwde gronden gelegen in woongebieden, gelegen aan een voldoende uitgeruste openbare weg – waarbij de belasting is vastgesteld op, vast, 35 euro of 17,50 euro per strekkende meter lengte palend aan de openbare weg, met een minimum van 350 of 175 euro.

25. Het middel staft niet dat het *non bis in idem*-beginsel is geschonden.

Het wordt verworpen.

F. Vijfde middel

Standpunt van de verzoekers

26. In een vijfde middel betogen de verzoekers dat de beslissing van de gemeenteraad een omzeiling en miskenning uitmaakt van de beginselen die betrekking hebben op het kadastraal inkomen doordat in artikel 4 een prijs wordt aangerekend per strekkende meter. De taxatie per lopende meter, waarbij

een verschillend tarief geldt in en buiten het kleinstedelijk gebied, is in werkelijkheid een berekening op basis van het kadastraal inkomen. Evenwel verbiedt artikel 464, 1°, van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 (hierna: WIB 1992) gemeentebelastingen die het kadastraal inkomen als grondslag hebben.

Beoordeling

27. Artikel 464, 1°, WIB 1992 luidde ten tijde van de aangevochten belasting:

“De provincies, de agglomeraties en gemeenten zijn niet gemachtigd tot het heffen van:

1° opcentiemen op de personenbelasting, op de vennootschapsbelasting, op de rechtspersonenbelasting en op de belasting van niet-inwoners of van gelijkaardige belastingen op de grondslag of op het bedrag van die belastingen, uitgezonderd evenwel wat de onroerende voorheffing betreft.”

Verboden is dus elke gemeentebelasting die de grondslag van een inkomstenbelasting gebruikt als belastbaar feit of berekeningsbasis.

28. Zoals *sub* randnummer 24 gezien, wordt de bestreden belasting geheven naar aanleiding van het eigenaar zijn van onbebouwde bouwgronden en kavels die voorkomen in het gemeentelijk register van onbebouwde percelen, van niet bebouwde percelen gelegen in een niet-vervallen verkaveling, alsook van niet bebouwde gronden gelegen in woongebieden, gelegen aan een voldoende uitgeruste openbare weg – waarbij de belasting is vastgesteld, naargelang het perceel al dan niet gelegen is in het kleinstedelijk gebied Beringen waarin “de bevolkingsgroei hoofdzakelijk dient opgevangen te worden”, op een vast bedrag van 35 euro of 17,50 euro per strekkende meter lengte palend aan de openbare weg, met een minimum van 350 of 175 euro.

De Raad van State deelt niet de mening van de verzoekers dat zo doende de bestreden belasting “in werkelijkheid” op het kadastraal inkomen wordt geheven om reden dat ook dit kadastraal inkomen beïnvloed zou worden

door de ligging van het perceel (“straatzijde of achterliggend”, “binnen en buiten het centrum van de stad Beringen”).

Een bestreden belasting waarbij een vast tarief wordt gehanteerd per strekkende meter perceellengte langs de openbare weg met een onderscheid naargelang het perceel in of buiten het kleinstedelijk gebied Beringen ligt – wat geenszins hetzelfde is als binnen of buiten het stedelijk centrum Beringen – kan niet worden beschouwd als gestoeld op (een essentieel bestanddeel voor de vaststelling van) de grondslag van de belasting op de inkomsten.

29. Het middel wordt verworpen.

G. Zesde middel

Standpunt van de verzoekers

30. In een zesde middel betwisten de verzoekers in het verzoekschrift de duur van de belasting: “Een termijn van 6 jaar onafgebroken is een discriminatie.” Er moest zijn voorzien in een jaarlijkse of tweejaarlijkse evaluatie door de gemeenteraad.

“Het gaat hier”, aldus de memorie van wederantwoord, “om een opportuniteitsbeoordeling.” Naar de overtuiging van de verzoekers staat de belasting niet in evenredigheid en in verhouding tot het belang en de gevolgen ervan voor de rechtsonderhorige. Zes jaar is, gelet op de impact voor de betrokken eigenaars, geen redelijke termijn.

Beoordeling

31. Zoals de verzoekers zelf opmerken is de keuze van de duur van de belasting een opportuniteitsoordeel. Alleen wanneer dat oordeel onwettig zou

zijn, kan het door de Raad van State gecensureerd worden. Het komt de verzoekers toe die onwettigheid aannemelijk te maken.

32. Ten opzichte van wie de verzoekers zich gediscrimineerd achten doordat de belasting wordt gevestigd voor de aanslagjaren 2013 tot en met 2019, wordt niet toegelicht. De betrokken grief wordt verworpen.

33. Ook in zoverre de verzoekers de duur van zes jaar als onredelijk en onevenredig bestempelen, kunnen zij niet gevolgd worden.

Niet zonder overtuigingskracht merkt de eerste verwerende partij op dat een dergelijke termijn gebruikelijk is en door de hogere overheid met het oog op de continuïteit zelfs wordt aangeraden.

Het blijkt niet dat de eerste verwerende partij de grenzen te buiten is gegaan van wat als redelijk en evenredig mag worden beschouwd.

34. Het middel wordt in zijn geheel afgewezen.

VI. Zaak A. 210.149

35. Het belastingreglement van 14 januari 2013, eerste voorwerp van het beroep in de zaak A. 210.149, is door artikel 12 van het belastingreglement van 14 oktober 2013 “opgeheven en integraal vervangen”.

Nu het beroep van de verzoekers tegen de belasting van 14 oktober 2013 moet worden afgewezen, hebben zij geen actueel belang meer erbij om de nietigverklaring te verkrijgen van de belasting van 14 januari 2013, noch van de onthouding van de toezichthoudende overheid om tegen die belasting op te treden in het kader van het facultatief algemeen administratief toezicht.

36. Het beroep in de zaak A. 210.149 is onontvankelijk.

BESLISSING

1. De zaken A. 210.149/X-16.013 en A. 211.773/X-16.037 worden gevoegd.

2. De Raad van State verwerpt de beroepen.

3. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring in beide zaken, begroot op 700 euro, elk voor de helft.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van tien november 2015, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Johan Lust