

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 235.804 van 20 september 2016
in de zaak A. 218.692/X-16.552.**

In zake : de BVBA BUDGET PARKING BELGIE
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Cathérine Erkelens en Niki Leys
 kantoor houdend te 1050 Brussel
 Louizalaan 235/1
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 de GEMEENTE MACHELEN
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Sven Vernailen
 kantoor houdend te 2018 Antwerpen
 Mechelsesteenweg 27
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 7 maart 2016, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging van de beslissing van de gemeenteraad van de gemeente Machelen van 22 december 2015 tot goedkeuring van een belasting op bewaarplaatsen voor motorvoertuigen uitgebaat op het grondgebied van de gemeente.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

Eerste auditeur Diane Mareen heeft een verslag opgesteld.

Met toepassing van artikel 90, § 1, vierde lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, is de zaak verwezen naar een kamer met drie leden.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 2 september 2016.

Kamervoorzitter Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Niki Leys, die in eigen naam en *loco* advocaat Catherine Erkelens verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Katrien Dams, die *loco* advocaat Sven Vernailen verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Diane Mareen 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. Verzoekster zet uiteen dat zij gespecialiseerd is in het aanbieden van parkeerplaatsen voor reizigers die gebruik maken van de luchthaven Brussel-national. Te Machelen oefent zij die “lage kosten-activiteit” uit op vier locaties, goed voor samen 1678 parkeerplaatsen.

Op 22 december 2015 beslist de gemeenteraad van Machelen voor de dienstjaren 2016 tot en met 2019 een belasting te heffen ten laste van natuurlijke of rechtspersonen die bewaarplaatsen voor motorvoertuigen op het grondgebied van de gemeente uitbaten (artikel 1, § 1). Bedoeld worden de bewaarplaatsen voor motorvoertuigen waarbij de gelegenheid tot langdurig

parkeren het hoofdvoorwerp uitmaakt van de aard van de winstgevende verrichting. Als langdurig parkeren wordt beschouwd de mogelijkheid tot parkeren voor een periode van dagen, weken of langer (artikel 1, § 2).

Maken onder meer geen voorwerp uit van de belasting, garages en parkeerplaatsen die ten bezwarende titel worden aangeboden indien ze louter en alleen voorbehouden blijven voor “verhuur aan rechtspersonen of natuurlijke personen in kader van tewerkstelling waarbij de normale parkeertijd de 48h niet overschrijdt” (artikel 1, § 3, 2)).

Het bedrag van de belasting bedraagt:

- per parkeerplaats in openlucht, 45 euro per maand en per parkeerplaats;
- per overdekte parkeerplaats voor zover de bewaarplaats slechts bestaat uit één bouwlaag gelijkgronds, 45 euro per maand en per parkeerplaats;
- per ondergrondse parkeerplaats, 25 euro per maand en per parkeerplaats;
- per overdekte parkeerplaats voor zover de bewaarplaats bestaat uit meerdere bouwlagen bovengronds, 25 euro per maand en per parkeerplaats (artikel 2, § 1).

De belasting is per kwartaal verschuldigd (artikel 2, § 3). Ze wordt ingevorderd per kwartaal door middel van een kohier dat vastgesteld wordt en uitvoerbaar verklaard wordt door het college van burgemeester en schepenen (artikel 5, § 2). De belasting moet betaald worden binnen twee maanden na verzending van het aanslagbiljet (artikel 5, § 3).

De considerans van de belasting vermeldt:

“Overwegende dat op grondgebied van de gemeente een aantal bewaarplaatsen voor motorvoertuigen worden uitgebaat;

Overwegende de verkeershinder die dergelijke uitbating met zich meebrengt;

Overwegende de imagoschade die dergelijke laagwaardige activiteiten kunnen betekenen voor de bedrijven en reconversiezones;

Overwegende het werk dat daardoor zowel de administratie als de politie belast;

Gelet op de financiële toestand van de gemeente.”

IV. Belang

Exceptie

4. Volgens de nota mist verzoekster elk belang omdat zij niet preciseert en met stukken onderbouwt waar zij op het grondgebied van de gemeente “daadwerkelijk over 1.678 (vergunde) parkeerplaatsen” beschikt. Alleszins doet, volgens de verwerende partij, verzoekster niet van een wettig belang blijken. De verwerende partij heeft geen weet van stedenbouwkundige vergunningen die zouden zijn verleend voor het inrichten van terreinen voor het langdurig parkeren van 1678 voertuigen op haar grondgebied. Verzoekster bevindt zich dus in een manifest onwettige toestand. Zo heeft de stedenbouwkundige ambtenaar van de gemeente reeds moeten vaststellen dat terreinen in de industriezone Machelen, aan de Budasteenweg, door verzoekster, zonder stedenbouwkundige vergunning overeenkomstig artikel 4.2.1., 5°, b), VCRO, worden gebruikt voor het inrichten van een parking. Verzoeksters activiteiten zijn er zelfs niet vergunbaar.

Beoordeling

5. De bestreden belasting wordt geheven ten laste van natuurlijke of rechtspersonen die bewaarplaatsen voor motorvoertuigen op het grondgebied van de gemeente uitbaten. Blijkens artikel 3 dient iedere dergelijke natuurlijke of rechtspersoon de gemeente op de hoogte te stellen van het aantal bewaarplaatsen voor motorvoertuigen.

In het verzoekschrift geeft verzoekster aan op het grondgebied van de gemeente 1678 bewaarplaatsen voor motorvoertuigen uit te baten, 654 aan de Budasteenweg en nog 1024 elders. Dit volstaat opdat haar het vereiste belang kan worden toegemeten.

Overigens doet de exceptie er zelf reeds van blijken dat verzoekster effectief parkeerplaatsen uitbaat op het grondgebied van de

gemeente, namelijk waar de verwerende partij verwijst naar de vaststellingen van haar stedenbouwkundige ambtenaar.

Ten slotte valt verzoekster niet minder onder de toepassing van het bestreden belastingreglement omdat zij voor de uitbating van de bewaarplaatsen gebeurlijk niet over de vereiste stedenbouwkundige vergunningen zou beschikken. Net zo min als de afwezigheid van een stedenbouwkundige vergunning er in voorkomend geval aan in de weg zou staan om de gewraakte belasting ten laste van verzoekster te innen, is er reden om haar vanwege die afwezigheid het vereiste belang bij het bestrijden van de belasting te ontfangen.

6. De exceptie wordt verworpen.

V. Schorsingsvoorwaarden

7. Gelet op artikel 17, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan slechts tot schorsing van de tenuitvoerlegging van een akte of een reglement worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat minstens één ernstig middel wordt aangevoerd dat de nietigverklaring van de beslissing *prima facie* kan verantwoorden en dat de zaak te spoedeisend is voor een behandeling ervan in een beroep tot nietigverklaring.

VI. Grondvoorwaarde van een ernstig middel

Standpunt van de partijen

8. Verzoekster leidt een *tweede middel* af uit de “schending van de gemeentelijke fiscale autonomie, van het fiscaal doel, van artikel[en] 10, tweede lid, 11, 41, 162, 170 § 4 en 172, eerste lid van de Grondwet, het redelijkheidsbeginsel, het motiveringsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel en het gelijkheidsbeginsel als beginselen van behoorlijk bestuur”:

“Doordat verwerende partij in de bestreden beslissing het aanbieden van plaatsen voor ‘langdurig parkeren’ belast, wat verder wordt gedefinieerd als

‘de mogelijkheid tot parkeren voor een periode van dagen, weken of langer’ en doordat verwerende partij van de belasting vrijstelt ‘garages en parkeerplaatsen die ten bezwarende titel worden aangeboden (...) indien zij louter en alleen voor volgend[...] gebruik voorbehouden blijven: (...) 2) verhuur aan rechtspersonen of natuurlijke personen in het kader van tewerkstelling waarbij de normale parkeertijd de 48h niet overschrijdt’ (Artikel 1 § 3 van de bestreden beslissing), zonder dat wordt aangeduid waarom deze categorie zou moeten worden vrijgesteld of waarom deze categorie niet onder ‘de laagwaardige’ activiteiten zou moeten gerekend worden en deze van verzoekster wel, waarom deze categorie geen verkeershinder zou meebrengen en deze van verzoekster wel.”

Geargumenteed wordt tevens dat een jaarbelasting wordt ingevoerd van 540 euro per parkeerplaats, wat een onredelijk belastingtarief is dat “tot wel 1500 % hoger” ligt dan in andere gemeenten in de nabijheid van de luchthaven Brussel-Nationaal. Indien de verwerende partij zich beroept op verkeershinder of bijkomend werk voor de administratie en politie, dan moest zij een proportioneel, meer redelijk tarief hebben ingevoerd en het effectief gebruik hebben belast, niet het ter beschikking stellen van de bewaarplaatsen.

Een *derde middel* voert de schending aan “van het algemeen beginsel van motivering, de motiveringsplicht, het redelijkheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel als beginselen van behoorlijk bestuur”:

“Doordat de motieven in de bestreden beslissing niet de belasting steunen die de bestreden beslissing invoert vermits de bestreden beslissing het ter beschikking stellen van bewaarplaatsen belast, niet het gebruik ervan, en verwerende partij de belasting grondt op verkeershinder en meer werk voor politie en administratie, doch nochtans enkel het effectieve gebruik van de bewaarplaatsen kan leiden tot het voorvallen van de gebeurtenissen die de gemeente Machelen aanhaalt om de belasting te motiveren.”

9. In de nota reageert de verwerende partij met betrekking tot het tweede middel dat verzoekster geen parking aanbiedt ten behoeve van het personeel van een bedrijf dat zich ter plaatse heeft gevestigd. De doelgroep die verzoekster beoogt verschilt van de doelgroep in artikel 1, § 3, van het bestreden besluit. Ongelijke gevallen kunnen ongelijk worden behandeld. Het is niet onredelijk “een vrijstelling te voorzien voor garages en parkeerplaatsen die ten bezwarende titel worden aangeboden indien zij louter en alleen voor het gebruik

voorbehouden zijn voor verhuur aan rechtspersonen en natuurlijke personen in het kader van tewerkstelling waarbij de normale parkeertijd de 48h niet overschrijdt”.

Voorts wijst de verwerende partij erop dat het belastingreglement gemotiveerd wordt “vanuit de financiële noodzaak van de gemeente om voldoende inkomsten te creëren”. Verzoekster slaagt er niet in aan te tonen dat die motivering onjuist zou zijn. Het is normaal, aldus nog de verwerende partij, dat de uitbaters van bewaarplaatsen van motorvoertuigen bijdragen tot de publieke lasten. Zij hebben aanzienlijke belangen en hun activiteiten hebben een duidelijke impact op het grondgebied van de gemeente; bewaarplaatsen voor motorvoertuigen veroorzaken “een aanzienlijke bijkomende hinder op vlak van o.m. mobiliteit en administratie”. De belasting is opgelegd op een niet-discriminatoire manier: alle uitbaters van bewaarplaatsen, zoals nader gespecificeerd in artikel 1, § 2, van het bestreden besluit, worden aan de belasting onderworpen.

Met betrekking tot het derde middel antwoordt de verwerende partij in de nota dat geen enkele wettelijke bepaling haar verhindert “om naast de financiële hoofddoelstellingen ook niet financiële nevendoelstellingen na te streven en de uitbaters van bewaarplaatsen voor motorvoertuigen, die zich op het grondgebied van [de] gemeente bevinden, te belasten omdat deze verkeershinder met zich meebrengen en een zekere imagoschade die dergelijke activiteiten kunnen betekenen voor de bedrijven- en reconversiezones”. Het uitbaten van bewaarplaatsen voor motorvoertuigen valt niet onder één van de hoofdactiviteiten van een zone “gemengd regionaal bedrijventerrein”, zoals bepaald in het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan VSGB.

Beoordeling

10. Een belastingreglement moet net als elke andere administratieve rechtshandeling op deugdelijke motieven berusten.

Te dezen is de reden waarom de verwerende partij, gelet op “de financiële toestand van de gemeente”, een bijdrageplicht heeft ingesteld ten laste van, specifiek, de uitbaters van bewaarplaatsen voor motorvoertuigen, blijkbaar tweërlei: eensdeels, de verkeershinder die de uitbating van bewaarplaatsen voor motorvoertuigen met zich brengt en, anderdeels, de imagoschade die deze laagwaardige activiteit betekent voor de bedrijven- en reconversiezones. Zowel de administratie als de politie wordt hierdoor met werk belast.

11. In de mate waarin als motief de verkeershinder wordt aangevoerd die de uitbating van parkeerplaatsen meebrengt – te weten, aldus de nota, de “aanzienlijke bijkomende hinder op vlak van o.m. mobiliteit en administratie” – lijkt het niet voldoende in overeenstemming hiermee en dus niet redelijk verantwoord om, zoals de bestreden beslissing doet, én (1°) de belasting louter te berekenen op het aantal voorhanden zijnde parkeerplaatsen, ongeacht of ze al dan niet gebruikt worden, terwijl de aangevoerde verkeershinder en het bijkomende werk van politie en administratie op het eerste gezicht exclusief met dat gebruik verband houden, én (2°) daarbij dan nog een belastingtarief per, ook onbezet gebleven, parkeerplaats te hanteren dat tenminste in de huidige stand van de procedure ongewoon hoog lijkt.

12. In zoverre de bijdrageplicht ten laste van de uitbaters van bewaarplaatsen voor motorvoertuigen is ingegeven door de imagoschade voor de bedrijven- en reconversiezones, moet worden opgemerkt dat de belasting niettemin álle uitbaters van bewaarplaatsen voor motorvoertuigen op het grondgebied van de gemeente treft, ook degene wier bewaarplaatsen níét in een bedrijven- en reconversiezone is gelegen.

Bovendien laat de verwerende partij tenminste in de huidige stand van de procedure niet inzien in welk opzicht het uitbaten van een bewaarplaats voor motorvoertuigen speciaal laagwaardig is en schadelijk voor het imago van een bedrijven- en reconversiezone die, zoals de verwerende partij zelf benadrukt, volgens het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan VSGB onder meer

bestemd is voor hoofdactiviteiten als productie en opslag van goederen, productie van energie, op- en overslag, en stelplaatsen voor openbaar vervoer.

Vooralsnog blijkt niet dat het motief van de imagoschade voor bedrijven- en reconversiezones de bestreden belasting ten laste van de uitbaters van bewaarplaatsen voor motorvoertuigen redelijkerwijze kan verantwoorden.

13. Met de verwerende partij lijkt te mogen worden aangenomen dat er inderdaad een verschil bestaat tussen de doelgroep van verzoekster (reizigers die gebruik maken van de luchthaven Brussel-Nationaal) en die van bedrijven als bedoeld in artikel 1, § 3, 2), van het de bestreden belasting. Deze bepaling stelt van de belasting vrij: garages en parkeerplaatsen die ten bezwarende titel worden aangeboden, indien ze louter en alleen voorbehouden blijven voor “verhuur aan rechtspersonen of natuurlijke personen in kader van tewerkstelling waarbij de normale parkeertijd de 48h niet overschrijdt”.

Opdat de belasting niet de in de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet vervatte regels met betrekking tot de gelijkheid en de niet-discriminatie inzake belastingen zou schenden, is het echter niet voldoende dat er een objectieve verantwoording bestaat voor de verschillende fiscale behandeling van bepaalde categorieën van personen. Die verantwoording moet ook redelijk zijn in het licht van het doel en de aard van de belasting.

Zoals al geschreven, strekt de bestreden belasting ertoe om, met het oog op de financiële behoefte van de gemeente, in een bijdrageplicht ten laste van de uitbaters van bewaarplaatsen voor motorvoertuigen te voorzien om reden van de verkeershinder, welbepaalde imagoschade en het bijkomende werk voor administratie en politie.

Tenminste in de huidige stand van de procedure kan de Raad van State er niet toe komen om aan te nemen dat het binnen de grenzen van de redelijkheid blijft om dan, enerzijds, een belasting te heffen op bewaarplaatsen voor motorvoertuigen waar geparkeerd mag worden voor een periode van dagen,

weken of langer en, anderzijds, van deze belasting vrij te stellen bewaarplaatsen waarbij de normale parkeertijd niet meer dan 48 uur mag bedragen en die overigens daarom op het eerste gezicht van aard lijken juist meer verkeersbewegingen en -hinder te kunnen veroorzaken. Dat de laatste bewaarplaatsen in het kader van tewerkstelling worden gebruikt en niet, zoals die van verzoekster, in het kader van reizen via de luchthaven Brussel-Nationaal, lijkt niet relevant in het licht van doel en aard van de belasting.

14. De besproken middelen zijn in de aangeven mate ernstig.

VII. Grondvoorwaarde van de spoedeisendheid

Standpunt van de partijen

15. Verzoekster betoogt dat de belasting, gelet op artikel 5, § 2, van het bestreden reglement, per kwartaal verschuldigd is. Zij becijfert dat zij aldus bij tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing 226.530 euro per kwartaal dient te betalen, binnen twee maanden na de verzending van het aanslagbiljet. Alles samengenomen zal zij binnen het jaar 906.120 euro aan belastingen moeten betalen. Zij moet in 2016 bijgevolg een nettoverlies verwachten van minstens 521.733 euro. Vanaf 2017 leidt de belasting tot de stopzetting en de sluiting van de onderneming. Voor de jaren 2016 - 2019 zou het gecumuleerd verlies 1.300.699,30 euro bedragen. Verzoekster zou verplicht zijn al haar financiële reserves aan te spreken en, om reden van het verlies, niet in staat zijn om ze weer aan te vullen. Een vernietigingsarrest zal niet tijdig kunnen verhinderen dat verzoekster de belasting moet betalen en ertoe gedwongen wordt om haar handelsactiviteiten stop te zetten, met het collectief ontslag van al haar werknemers tot gevolg.

16. De verwerende partij repliceert dat een belasting slechts verschuldigd is wanneer ze daadwerkelijk is geïndividualiseerd. Dat geschiedt door middel van de aanslag. Na de vestiging van de aanslag, moet de belastingschuld nog eisbaar worden gemaakt door een inkohiering. Niets van dat

alles is tot op heden gebeurd ten aanzien van verzoekster, zodat er van enige spoedeisendheid geen sprake kan zijn.

Voor het overige is de verwerende partij van mening dat verzoekster nalaat haar betoog concreet te staven en het bij zeer vage en abstracte beweringen laat.

Beoordeling

17. Anders dan de verwerende partij meent, beperkt verzoekster zich niet tot louter beweringen die zeer vaag en abstract zijn. Integendeel doet verzoekster aan de hand van concrete becijferingen en stukken aannemen dat zij zonder schorsing van de bestreden belasting dreigt met aanslagen geconfronteerd te worden die haar naar alle waarschijnlijkheid voor zeer aanzienlijke financiële problemen zullen stellen en mogelijk zelfs haar voortbestaan kunnen compromitteren.

18. Dat er, zoals ter terechtzitting wordt bevestigd, op vandaag nog altijd geen aanslagen zijn gevestigd en betaald moesten worden, druist in tegen de voorschriften van artikel 5 van de bestreden belasting. Het artikel schrijft uitdrukkelijk voor dat de belasting, die vanaf het dienstjaar 2016 verschuldigd is, wordt ingevorderd per kwartaal door middel van een kohier dat vastgesteld wordt en uitvoerbaar verklaard wordt door het college van burgemeester en schepenen. De belasting moet betaald worden binnen twee maanden na verzending van het aanslagbiljet.

Bij gebreke aan enige duidelijke uitleg, komt de afwezigheid van inkohiering en aanslagbiljetten voor louter ingegeven te zijn door wat “de noden van het verweer” mag worden genoemd. Het lijkt een manoeuvre dat tevergeefs beoogt om de spoedeisendheid van de voorliggende vordering te doen betwifelen.

19. Ook aan de tweede cumulatieve grondvoorwaarde voor een schorsing – die van de spoedeisendheid – is voldaan.

BESLISSING

1. De Raad van State schorst de tenuitvoerlegging van de beslissing van de gemeenteraad van de gemeente Machelen van 22 december 2015 tot goedkeuring van een belasting op bewaarplaatsen voor motorvoertuigen uitgebaat op het grondgebied van de gemeente.

2. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het geschorste besluit.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van twintig september 2016, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Astrid Truyens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Astrid Truyens

Johan Lust