

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 247.210 van 3 maart 2020
in de zaak A. 219.926/X-16.698**

In zake : de NV LAURA COAL BELGIUM
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Koen Geelen, Wouter Moonen en Nick Parthoens
 kantoor houdend te 3500 Hasselt
 Gouverneur Roppesingel 131
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 de STAD BERINGEN
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Steven Michiels en Nathalie Wouters
 kantoor houdend te 2800 Mechelen
 Antwerpsesteenweg 16-18
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 4 augustus 2016, strekt tot de
nietigverklaring van de beslissing van de gemeenteraad van de stad Beringen van
20 juni 2016 tot heffing van een belasting op de onderbenutte bedrijfskavels voor
de aanslagjaren 2016 - 2019.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur Sofie De Doncker heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij en verzoekster hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 18 oktober 2019, welke zitting is uitgesteld naar de terechtzitting die heeft plaatsgevonden op 29 november 2019.

Kamervoorzitter Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Wouter Moonen, die verschijnt voor verzoekster en advocaten Andrey Kurlink en Wouter Rubens, die *loco* advocaten Steven Michiels en Nathalie Wouters verschijnen voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Sofie De Doncker 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 is eigenaar van gronden in een gebied bestemd voor industriële of ambachtelijke bedrijvigheid te Beringen. Op een gedeelte ervan heeft zij een opstalrecht gegeven aan een zustervennootschap.

Op 20 juni 2016 beslist de gemeenteraad van de stad Beringen om (ook) voor de aanslagjaren 2016 - 2019 een belasting te heffen op de onderbenutte bedrijfskavels, gelegen in een gebied bestemd voor industriële of ambachtelijke bedrijvigheid volgens het gewestplan, een goedgekeurd of vastgesteld plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan of het plannenregister (artikel 1).

Onder “bedrijfskavel” moet worden verstaan: één of meer kadastrale percelen die desgevallend een ruimtelijk aaneengesloten geheel vormen en eigendom zijn van dezelfde natuurlijke of rechtspersoon of eigendom zijn van meerdere natuurlijke of rechtspersonen maar die behoren tot dezelfde familie of dezelfde groep van vennootschappen. Onder een “onderbenutte bedrijfskavel” is te verstaan: een bedrijfskavel waar op 1 januari van het aanslagjaar geen 50 % van de totale grondoppervlakte van de bedrijfskavel wordt benut voor ambachtelijke, industriële of logistieke activiteiten (artikel 2).

De belastingplichtige is de natuurlijke of rechtspersoon die op 1 januari van het aanslagjaar de eigenaar is van de onderbenutte bedrijfskavel. Indien er een erfpacht of een opstalrecht bestaat is de belastingplichtige enkel de erfpachtnemer of de opstalhouder en niet de eigenaar, tenzij de erfpacht of opstal slechts betrekking heeft op een gedeelte van de bedrijfskavel. In deze hypothese zijn de erfpachtnemer en de opstalhouder belastingplichtig in verhouding tot hun deel van de bedrijfskavel. In geval van vruchtgebruik wordt zowel de vruchtgebruiker als de naakte eigenaar aanzien als de belastingplichtige. De betaling van de belasting wordt berekend overeenkomstig de duurtijd van het vruchtgebruik, waarbij de vruchtgebruiker per jaar vruchtgebruik 3 % van de belasting dient te betalen en de naakte eigenaar het resterend gedeelte van de belasting verschuldigd is (artikel 3).

De belasting is verschuldigd op elke bedrijfskavel die een oppervlakte heeft groter dan 50 are en waarvan minder dan 50 % benut werd. Ze bedraagt 0,50 euro per vierkante meter onderbenutte oppervlakte. Vanaf de tweede aanslag verhoogt de aanslagvoet jaarlijks. Deze belastingverhoging van 15 % wordt gedurende zes aanslagjaren toegepast (artikel 4).

Luidens artikel 5, I, zijn van de belasting onder anderen vrijgesteld: “De belastingplichtigen met betrekking tot de gronden waarop op 1 januari van het aanslagjaar krachtens een beslissing van de overheid niet mag worden gebouwd.” Onder meer de volgende overheidsbeslissing leidt tot

vrijstellingen: “4. Een door de gemeenteraad goedgekeurd stadsvernieuwingsproject.”

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4.1. Een eerste middel voert de schending aan van het gelijkheidsbeginsel in fiscale zaken en behelst vier onderdelen. Een eerste middelonderdeel bekritiseert dat het reglement een onderscheiden behandeling in de belastingplicht inhoudt van de naakte eigenaar naargelang het betrokken perceel in vruchtgebruik is gegeven dan wel het voorwerp van een opstalrecht of erfpacht uitmaakt.

Verzoekster licht toe dat in geval van een erfpacht of opstal, de werkelijke eigenaar niet als de belastingplichtige kan worden aanzien, ook niet voor een bepaald percentage. In het geval van vruchtgebruik zijn zowel de naakte eigenaar als de vruchtgebruiker belastingplichtig. Dit verschil is volgens verzoekster niet naar recht verantwoord. Met het oog op het doen benutten van bedrijfskavels is het niet pertinent een onderscheid te maken naargelang van de aard van het zakelijk recht dat de eigenaar op het perceel heeft verleend. Zowel het recht van opstal als het vruchtgebruik “hebben gemeen dat zij de mogelijkheid laten het perceel zelf te benutten”. Ofschoon de vruchtgebruiker zelf over de mogelijkheid beschikt om het perceel te benutten, net zoals de opstalhouder dat kan, is toch de naakte eigenaar ertoe gehouden nog steeds een belasting te betalen van 3 %. Door het belastingreglement “wordt de naakte eigenaar gediscrimineerd wanneer er een vruchtgebruiker bestaat”.

4.2. Een tweede middelonderdeel ziet op het onderscheid in belastingplicht tussen de houder van een zakelijk recht op de gehele bedrijfskavel

en de houder van een zakelijk recht op een perceel dat deel uitmaakt van de gehele bedrijfskavel.

Uit artikel 3, § 2, van het belastingreglement volgt, aldus verzoekster, dat erfpachters en opstalhouders net als eigenaars belastingplichtig zullen zijn in verhouding tot hun aandeel in de bedrijfskavel. Maar een zakelijk gerechtigde die eventueel gezorgd heeft voor een voldoende benutting van zijn eigen deel van de bedrijfskavel, kan “alsnog mee als belastingplichtige [...] worden aangeduid, indien de andere zakelijk gerechtigden op hun eigen percelen een onderbenutting veroorzaken”. Het is, met het oog op het doen benutten van bedrijfskavels, niet pertinent dat er een onderscheid wordt gemaakt tussen “zakelijk gerechtigden van een bedrijfskavel, die volledig zelf de benutting van hun kavel in de hand hebben” en “zakelijk gerechtigden van een deel van de bedrijfskavel, die aldus grotendeels afhankelijk zijn van anderen voor het al dan niet voldoende benutten van de bedrijfskavel”.

4.3. Een derde middelonderdeel viseert de onderscheiden behandeling tussen de houder van een zakelijk recht op een bedrijfskavel groter dan 50 are en de houder van een zakelijk recht op een bedrijfskavel kleiner dan 50 are.

Naar de mening van verzoekster is er in het licht van het doel van het belastingreglement, het doen benutten van bedrijfskavels, geen redelijke verantwoording waarom kleine bedrijfskavels onderbenut zouden mogen blijven en grotere niet.

4.4. Een vierde middelonderdeel is gericht tegen de onderscheiden belastingplicht van, eensdeels, de houder van een zakelijk recht op een bedrijfskavel die het voorwerp vormt van een stadsvernieuwingsproject van de stad Beringen en, anderdeels, de houder van een zakelijk recht op een bedrijfskavel die niet het voorwerp vormt van een stadsvernieuwingsproject van de stad Beringen.

“Met het oog op het doen benutten van bedrijfskavels”, argumenteert verzoekster, “is het evident niet pertinent dat een belastingplichtige kan overeenkomen met de stad Beringen om vrijgesteld te worden van de belastingplicht, waar andere belastingplichtigen, in de mate dat zij niet participeren in een project van de stad Beringen geen mogelijkheid hebben om vrijgesteld te worden van de belasting.”

Beoordeling

5. De artikelen 10 en 11 van de Grondwet waarborgen het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie. Artikel 172 van de Grondwet is een bijzondere toepassing van dat beginsel in fiscale zaken. 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. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

6. Artikel 3 van de bestreden belasting luidt:

“De belastingplichtige is/zijn de natuurlijke- of rechtsperso(o)nen die op 1 januari van het aanslagjaar de eigenaar(s) is/zijn van de onderbenutte bedrijfskavel in een gebied bestemd voor industriële of ambachtelijke bedrijvigheid.

Indien er een erfpacht of een opstalrecht bestaat is de belastingplichtige enkel de erfpachtnemer of de opstalhouder en niet de eigenaar, tenzij de erfpacht of opstal slechts betrekking heeft voor een gedeelte van de bedrijfskavel. In deze hypothese zijn de erfpachtnemer en de opstalhouder belastingplichtig in verhouding tot hun deel van de bedrijfskavel.

In geval van vruchtgebruik wordt zowel de vruchtgebruiker als de naakte eigenaar aanzien als de belastingplichtige. De betaling van de belasting wordt berekend in functie van de duurtijd van het vruchtgebruik, waarbij de vruchtgebruiker per jaar vruchtgebruik 3% van de belasting dient te betalen en de naakte eigenaar het resterend gedeelte van de belasting verschuldigd is. Wanneer slechts een gedeelte van de bedrijfskavel in vruchtgebruik werd gegeven, dient de vruchtgebruiker per jaar vruchtgebruik 3% van de belasting en de naakte eigenaar het resterend gedeelte van de belasting te betalen in verhouding tot hun aandeel in de bedrijfskavel.

In geval van meerdere eigenaars is iedere eigenaar belastingplichtige in verhouding tot zijn deel in de bedrijfskavel.”

X-16.698-6/19

Volgens het eerste middelonderdeel wordt de eigenaar van een bedrijfskavel die de kavel in vruchtgebruik gaf, gediscrimineerd omdat hij, anders dan de eigenaar die een erfpacht of opstal toestond, mee ertoe gehouden is belasting te betalen. Nochtans beschikken, volgens verzoekster, vruchtgebruikers evengoed over “alle mogelijkheden het perceel te benutten” als erfpachters en opstalhouders.

Verzoekster heeft op haar gronden tijdens de geldigheidsduur van de bestreden belasting alleen een recht van opstal toegestaan, geen vruchtgebruik. Het bekritiseerde voorschrift in artikel 3, derde lid, heeft dan ook geen enkele invloed uitgeoefend of kunnen uitoefenen op de belastingplicht van verzoekster, noch heeft het haar een waarborg ontnomen of kunnen ontnemen. De aangevoerde discriminatie heeft haar in geen enkel opzicht geschaad. Zij is zonder belang bij de grief.

Het eerste middelonderdeel wordt verworpen.

7. Aan het tweede middelonderdeel ligt de vrees ten grondslag dat de opstalhouder van slechts een gedeelte van een bedrijfskavel, welk gedeelte niet onderbenut is, toch belastingen verschuldigd zal zijn, naar verhouding van de omvang van zijn gedeelte van de bedrijfskavel tot de totale oppervlakte ervan, wanneer de bedrijfskavel globaal beschouwd onderbenut zou blijken.

Zoals de Raad van State met betrekking tot het bestreden belastingreglement reeds aannam in zijn arrest nr. 245.841 van 22 oktober 2019 is die vrees onterecht en moet artikel 3, tweede lid, ervan, overeenkomstig de uitdrukkelijke bedoeling van de verwerende partij, aldus worden begrepen dat geen belasting wordt geheven ten laste van de erfpachtnemer of opstalhouder van slechts een gedeelte van een bedrijfskavel, als hun gedeelte niet onderbenut is.

Of zoals het in de memorie van antwoord wordt verwoord:

“De erfpachtnemer en de opstalhouder is enkel gehouden voor de oppervlakte van de bedrijfspercelen waarvan hij erfpachtnemer of

X-16.698-7/19

opstalhouder is en niet voor de oppervlakte van de bedrijfspercelen waarop hij geen zakelijke of persoonlijke rechten heeft. Indien de oppervlakte van de bedrijfspercelen waarover hij erfpachtnemer of opstalhouder [is] niet onderbenut is, dan wordt hij niet belast.”

Het tweede middelonderdeel wordt verworpen.

8. De bestreden belasting heeft tot doel om, “[g]elet op de financiële toestand van de gemeente”, een bijdrageplicht in te stellen van, specifiek, de eigenaars, vruchtgebruikers, erfpachtnemers of opstalhouders van onderbenutte bedrijfskavels van meer dan 50 are, vanwege de negatieve impact van “de grote oppervlakte aan onbenutte industriegronden in Beringen” op een efficiënte benutting en bezetting van terreinen en gronden en op de industriële ontwikkeling van de stad.

Kon de stad er, binnen de grenzen van de redelijkheid, eventueel (ook) voor gekozen hebben een belasting op onderbenutte bedrijfskavels van minder dan 50 are te heffen, dat wijst geenszins uit dat, nu zij dit niet heeft gedaan, de bestreden belasting daardoor *ipso facto* zonder redelijke verantwoording is.

Naar het oordeel van de Raad van State is, het motief en het doel van de belasting in acht genomen, het niet zonder redelijke verantwoording dat de verwerende partij speciaal de onderbenutting van grotere bedrijfskavels problematisch heeft geacht en daarom heeft voorzien in de objectieve maatstaf van een oppervlakte van meer dan 50 are om uit te maken of een bedrijfskavel tot de belastingheffing aanleiding dient te geven.

Het derde middelonderdeel wordt verworpen.

9. Artikel 5, I, van het bestreden belastingreglement stelt de belastingplichtigen vrij wat de gronden betreft waarop niet mag worden gebouwd krachtens een beslissing van de overheid, zoals “[e]n door de gemeenteraad goedgekeurd stadsvernieuwingsproject”.

Dit is, aldus de verwerende partij in de memorie van antwoord, redelijk en verantwoord ten aanzien van de aard en het doel van de belasting: “percelen binnen de perimeter van een stadsvernieuwingsproject kunnen namelijk niet bijdragen tot de verdere industriële ontwikkeling van de gemeente of tot een betere benuttingsgraad of verkoop van onderbenutte bedrijfskavels”.

Kennelijk valt verzoekster dat in de memorie van wederantwoord bij: in zoverre een project een woonzone zou inrichten en dus de bedrijfsfunctie van het terrein zou wegnemen, is het volgens haar “inderdaad de logica zelve dat het terrein niet langer onder toepassing van het belastingreglement valt”.

De Raad van State deelt die mening. Voorts volstaat het niet dat, zoals verzoekster in de memorie van wederantwoord meent, het voorschrift “dus totaal nutteloos zou zijn”, opdat daarmee de onwettigheid ervan is aangetoond.

Ook het vierde en laatste middelonderdeel van het eerste middel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

10. Een tweede middel “is gebaseerd op de schending van de artikelen 41, 162 en 170, § 4, van de Grondwet en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, meer in het bijzonder het evenredigheids-, rechtszekerheids- en het vertrouwensbeginsel, van de artikelen 2.2.1, 2.2.2, 2.2.13 t.e.m. 2.2.18, 4.2.1 en 4.3.1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) en artikel 90 bis van het Bosdecreet”.

Volgens verzoekster maakt de verwerende partij een onheus gebruik van haar fiscale bevoegdheid door het belastingreglement in wezen te hanteren als een ruimtelijk ordeningsinstrument waarmee de verwerende partij de

invulling van de bestemmingsvoorschriften tracht te realiseren op een concreet bepaalde wijze. *In casu* streeft de verwerende partij hoofdzakelijk een niet-fiscaal, stedenbouwkundig, doel na. Dit is verboden wanneer beoogd wordt een bepaalde activiteit of toestand onmogelijk te maken, zoals hier het geval is: “De belastingplichtige die niet wil meegaan in de visie tot maximale benutting van de industriële kavel zal worden belast opdat deze de kavel zou verkopen. De verwerende partij geeft daarmee te kennen dat de belasting prohibitief van aard is. Wie zijn kavel niet benut, zal worden aangezet te verkopen. Hiermee [wordt] een toestand, die op zichzelf wettig is, door de verwerende partij nagenoeg verboden.”

Bovendien doet de belasting naar de mening van verzoekster ook afbreuk aan “het algemeen belang zoals uitgedrukt in het gewestelijk ruimtelijk ordeningsbeleid, zoals onder meer uitgedrukt in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening”. Wezenlijk aan de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening is dat ze gebeurt op grond van de bestaande specifieke kenmerken van de omgeving waarbinnen de vergunning wordt aangevraagd. Door een perceel als onderbenut te belasten “in weerwil van een concrete beoordeling van de specifieke kenmerken van een perceel”, wordt een concrete invulling gegeven aan de goede ruimtelijke ordening die niet overeenstemt met de voorwaarden van artikel 4.3.1 VCRO. Indien de verwerende partij meent dat de ruimtelijke ordening op die visie moet worden gesteund, dient zij daartoe een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan op te stellen. Aangezien dat niet is gebeurd, is ongeoorloofd inbreuk gemaakt op het ruimtelijkeordeningsbeleid van het Vlaamse Gewest. Op dezelfde wijze doet de verwerende partij ook afbreuk aan het bosdecreet “door te sugger[er]en als zou reële bebossing geen belemmering mogen vormen om een perceel voor meer dan 50 % te benutten”.

Beoordeling

11. 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 de verwerende partij gemeend, vanwege haar financiële toestand, welbepaald onderbenutte bedrijfskavels van meer dan 50 are te moeten belasten omdat de grote oppervlakte aan onbenutte industriegronden in Beringen nadelig is voor een efficiënte benutting en bezetting van terreinen en gronden en voor de industriële ontwikkeling van de stad.

Die voor de stad nadelige onderbenutting van industriegronden 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 eigenaars, vruchtgebruikers, erfpachtnemers of opstalhouders van onderbenutte bedrijfskavels van meer dan 50 are wordt ingesteld. De bestreden belasting, die het ingevoerde onderscheid in de bijdrageplicht op grond van dat motief verantwoordt, streeft een fiscaal doel na.

Het bestaan van dat fiscaal motief en (hoofd)doel wordt niet tegengesproken door de – bijkomend meebeoogde – niet-fiscale neveneffecten van de belasting.

12. Mogelijk zou er toch reden zijn om aan te nemen dat de opgelegde bijdrageplicht wezenlijk of hoofdzakelijk een ander dan een fiscaal doel beoogt en alleen door niet-fiscale overwegingen kan worden verantwoord, indien namelijk de belasting, zoals verzoekster beweert, prohibitief zou blijken en meer bepaald zodanig zou zijn dat ze het de belastingplichtigen kennelijk onmogelijk maakt nog een onderbenutte bedrijfskavel aan te houden, door hen feitelijk ertoe te verplichten de kavel beter te benutten dan wel te verkopen.

Dat de bestreden belasting als onredelijk of onevenredig hoog te beschouwen is of voor de belastingplichtige een excessief nadeel veroorzaakt, wordt in het middel echter niet concreet beargumenteerd en aannemelijk gemaakt.

X-16.698-11/19

13. De “goede ruimtelijke ordening” die in de aanhef van de bestreden belasting mee wordt aangevoerd ter verantwoording van de bestreden belasting, bestaat erin dat bedrijfskavels van meer dan 50 are, gelegen in een gebied dat “conform gewestplan, goedgekeurd plan van aanleg, ruimtelijk uitvoeringsplan of plannenregister” bestemd is voor industriële of ambachtelijke bedrijvigheid, een voldoende benutting kennen. Er is sprake van een voldoende benutting, zodat de bedrijfskavel geen aanleiding geeft tot belastingheffing, als op 1 januari van het aanslagjaar 50 % van de totale grondoppervlakte wordt benut voor ambachtelijke, industriële of logistieke activiteiten. Bebouwing vormt geen excuus om niet de 50 % te halen.

Die opvatting, waarbij er in het algemeen wordt van uitgegaan dat een benutting van industriegrond van minstens 50 % in het belang van een goede ruimtelijke ordening is, staat volgens verzoekster haaks op het beleid van het Vlaamse Gewest zoals dat tot uiting komt in de VCRO en het bosdecreet, die ervan doen blijken dat een beoordeling van de goede ruimtelijke ordening moet berusten op een beoordeling van de concrete, specifieke terreinkenmerken.

De Raad van State volgt deze zienswijze niet.

Terecht wijst de verwerende partij erop dat zij zich met de bestreden belasting, zoals in de aanhef ervan wordt aangegeven, juist aansluit bij de principes – “van zuinig en efficiënt ruimtegebruik” – in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen van de Vlaamse overheid en er uitvoering aan geeft. Voorts doen de belasting en de benuttingsgraad van 50 % die vereist is om de belasting te ontlopen, in niets af aan de correcte toepassing die zal moeten worden gemaakt van de bepalingen van de VCRO en het bosdecreet die in het middel worden aangevoerd, wanneer de nodige vergunningen zouden worden aangevraagd om de minimumbenutting van 50 % te bereiken. De incompatibiliteit die verzoekster ziet, bestaat niet.

14. De bestreden belasting blijkt niet zonder fiscaal oogmerk te zijn, noch gaat ze in tegen het algemeen belang zoals het Vlaamse Gewest blijkens de VCRO en het bosdecreet voorstaat.

Het tweede middel wordt verworpen.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

15. Een derde middel “is gesteund op de schending van het zorgvuldigheidsbeginsel, het fair-play beginsel, het motiveringsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur en op de schending van het recht op de keuze voor de minst belaste weg; [d]oordat het doel van het ingevoerde belastingreglement wordt omschreven als een middel om de schaarste aan industriegrond in de stad Beringen te verhelpen, maar de verwerende partij zelf grote industriegronden blijkt te verkopen, zodat er geen sprake is van enige schaarste en de verwerende partij hiermee zelf de belastingplicht van onder meer de verzoekende partij in stand houdt”.

Verzoekster zegt er het raden naar te hebben op grond waarvan wordt aangenomen dat er een schaarste aan industriegrond in Beringen bestaat. Uit het eigen handelen van de verwerende partij blijkt dat het tegendeel het geval is. De premisse van de schaarste is feitelijk onjuist.

Beoordeling

16. De gemeente beschikt bij het bepalen van haar beleid in fiscale zaken, zoals bij het bepalen van wie de belastingplichtigen zijn, over een ruime beoordelingsvrijheid. Voor een afkeuring van haar beleidskeuzes in die aangelegenheid, en van de motieven die eraan ten grondslag liggen, is vereist dat ze op een manifeste vergissing zouden berusten of zonder redelijke verantwoording zouden zijn.

17. Als reeds gezien, heeft te dezen de verwerende partij, vanwege haar financiële toestand, welbepaald de eigenaars, erfpachters, opstalhouders en vruchtgebruikers van onderbenutte bedrijfskavels van meer dan 50 are belast omdat de grote oppervlakte aan onbenutte industriegronden in Beringen nadelig is voor een efficiënte benutting en bezetting van terreinen en gronden en voor de industriële ontwikkeling van de stad.

In dit verband neemt verzoekster er in het middel aanstoot aan dat in de aanhef van de aangevochten belasting wordt gewaagd van “schaarste aan industriegronden”. Dat is volgens haar onjuist.

18. “Schaars” en “schaarste” zijn relatieve begrippen. Alleszins zijn industriegronden blijkbaar in die mate gering beschikbaar dat er expliciet naar gezocht wordt.

Zowel uit de stukken van het administratief dossier als die van verzoekster zelf blijkt dat er, zoals in de aanhef van de belasting wordt vermeld, acties zijn opgezet vanuit de Vlaamse overheid en het Economisch Netwerk Albertkanaal, waartoe de verwerende partij behoort, die specifiek beogen om onbenutte bedrijfsgronden in het economisch weefsel her in te schakelen, omdat het creëren van ruimte om te ondernemen niet alleen moet gebeuren via de ontwikkeling van nieuwe terreinen, maar ook via een efficiënte benutting van de bestaande terreinen. Voorts brengt de verwerende partij een stuk bij – met cijfers uit 2015 en dus allerminst “van ca. tien jaar geleden” – waaruit kan worden opgemaakt dat het aantal ondernemingen jaarlijks stijgt in Beringen, terwijl op Limburgs niveau “eerder een stagnatie wordt vastgesteld”, dat de “oprichtingsratio (opgerichte ondernemingen/actieve ondernemingen x 100)” er ruim boven de oprichtingsratio van het Vlaamse Gewest ligt, en dat de KMO-zone De Weven in korte tijd volledig uitverkocht was. De verwerende partij verklaart “wekelijks vestigingsaanvragen van ondernemers” te krijgen.

19. Van het regionaal bedrijventerein Ravenshout-Noord is intussen 12 ha verkocht. Door de stad wordt bijkomend 14,5 ha ervan te koop aangeboden.

X-16.698-14/19

Anders dan verzoekster meent, toont dit geenszins noodzakelijk aan “dat er eerder sprake is van een ruim (over)aanbod aan industriegrond, in plaats van een schaarste”. Het te koop aanbieden van de grond door de stad is, volgens de verwerende partij, integendeel juist ingegeven door de schaarste aan industriegronden op de markt.

Overigens leest verzoekster, blijkens haar memorie van wederantwoord, in de memorie van antwoord dat de verwerende partij “mogelijk” van plan is een gedeelte van haar industriegronden om te vormen naar een gebied voor stedelijke ontwikkeling. Het ontkracht zowel het gevaar van een overaanbod aan industriegrond als verzoeksters vrees dat de verwerende partij, in strijd met het zogenaamde fair-playbeginsel, de belastingplicht van de belastingplichtigen in de hand werkt en in stand houdt door het voor hen moeilijker te maken “om hun gronden in de markt te kunnen plaatsen”.

20. Verzoekster kan er niet van overtuigen dat de bestreden belasting op een premisse berust die manifest foutief zou zijn of zonder redelijke verantwoording. Het derde middel wordt verworpen.

D. Vierde middel

Uiteenzetting van het middel

21. Een vierde middel:

“is gesteund op de schending van artikel 17 van het Handvest van 12 december 2007 van de grondrechten van de Europese Unie, *juncto* artikel 6(1) van het verdrag van 7 februari 1992 betreffende de Europese Unie (VEU), en van artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Verdrag van 4 november 1950 tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM), *juncto* artikel 6(3) VEU;

Doordat, wat het *eerste middelonderdeel* betreft, het bestreden reglement een ongerechtvaardigde inperking uitmaakt op het eigendomsrecht dat de verzoekende partij heeft op haar financiële middelen, nu zij er als belastingplichtige in de zin van het bestreden reglement toe gedwongen wordt een belasting te betalen;

Doordat, wat het *tweede middelonderdeel* betreft, het bestreden

belastingreglement de bedoeling heeft de belastingplicht[ig]e eigenaars van bedrijfskavels ertoe te brengen hun eigendommen op een bepaalde wijze te benutten en, meer bepaald, oplegt dat 50% van elke bedrijfskavel benut moet zijn, waarbij onder meer beboste gebieden ontbost zouden moeten worden, zodat het reglement een ongerechtvaardigde inperking uitmaakt van het eigendomsrecht op bepaalde onroerende goederen;

En doordat het bestreden reglement op die manier een ongerechtvaardigde inperking uitmaakt van het eigendomsrecht [of] het recht van opstal, waar een opstalhouder van een belastingplichtige bedrijfskavel over beschikt, aangezien hij ertoe gedwongen wordt op een bepaalde wijze gebruik te maken van zijn opstalrecht en dus niet het rustig genot van zijn eigendom geniet;

Terwijl de voormelde verdragsbepalingen het recht op ongestoorde eigendom vastleggen, en stellen dat een inperking hierop, waaronder de reglementering van het gebruik van eigendom of de verstoring van het rustig genot van de eigendom, maar gerechtvaardigd is indien zij is vastgelegd in een wetkrachtige norm, een legitiem doel van algemeen belang nastreeft en in een redelijke verhouding staat tot dat doel.”

Beoordeling

22. Volgens een eerste middelonderdeel maakt de bestreden belasting een niet-geoorloofde inperking van verzoeksters eigendomsrecht met betrekking tot haar financiële middelen uit omdat aan geen van de “toetsingscriteria van het EHRM” (Europees Hof voor de Rechten van de Mens) is voldaan.

23. Wat de voorwaarde van een “precieze, toegankelijke en voorspelbare en formele wettelijke grondslag” betreft, betoogt verzoekster:

- dat de vermeende schaarste aan industriegronden onbestaande is;
- dat er geen wettelijke grondslag bestaat op basis waarvan tot een stedenbouwkundig voorschrift kan worden besloten “dat stelt dat de zakelijk gerechtigde van een bedrijfskavel in een industriegebied deze voor 50 % zou moeten benutten, vreemd van alle concrete feitelijke kenmerken van het bedrijventerrein (zie derde [lees: tweede] middel)”;
- dat een fiscaal doel afwezig is;
- dat de belasting beoogt prohibitief te zijn ten aanzien van elke feitelijke toestand die geen benutting boven de 50 % inhoudt.

Het betoog is een herneming van argumenten die al in eerdere middelen zijn aangevoerd, beantwoord en verworpen.

De toevoeging in dit verband, in verzoeksters memorie van wederantwoord, dat “de bepaling uit artikel 5.I van het belastingreglement, op basis waarvan een vrijstelling [...] ‘onder meer’ kan worden verleend voor ‘een stadsontwikkelingsproject’ dat wordt goedgekeurd door de gemeenteraad[,] willekeur toe[laat]”, is minstens niet ontvankelijk, want te laat.

24. Met betrekking tot de voorwaarde dat de inperking van het eigendomsrecht moet kaderen in een doelstelling van algemeen belang argumenteert verzoekster dat er geen doelstelling van algemeen belang is omdat de schaarste aan industriegronden niet oprecht is.

Ook dit argument is hiervoor al aangevoerd en, *sub* nrs. 18 en volgende, verworpen.

25. De voorwaarde, ten slotte, dat de inperking in verhouding moet staan tot het gestelde doel heet te dezen niet vervuld te zijn

- omdat de inperking van het eigendomsrecht “een fundamentele impact heeft op de financiële toestand van de verzoekende partij”; en
- omdat de verwerende partij “ruime alternatieven heeft wanneer het aankomt op maatregelen tot activering van bestaande industriegronden”.

Dat de belasting “een fundamentele impact” heeft op verzoeksters financiële toestand is niet meer dan een bewering. Verzoekster verschaft met betrekking tot haar financiële toestand en de weerslag van de belasting erop geen inzicht, noch verduidelijking, ook niet nadat zij in het auditoraatsverslag kon lezen dat zij “niet aannemelijk [maakt] dat de belasting haar een onevenredig groot nadeel veroorzaakt” of “haar onredelijk raakt” en dat “[d]e vermeende fundamentele impact op verzoekende partij [niet wordt] aangetoond”.

Reeds bij de beoordeling van het tweede middel is aangenomen dat de aangevochten belasting, in weerwil van haar niet-fiscale neveneffecten, niet zonder een fiscaal hoofddoel is en dat de verwerende partij er, vanwege de hinder die de onderbenutting van industriegronden voor haar industriële ontwikkeling meebrengt, in een specifieke bijdrageplicht mee heeft willen voorzien om de algemene dienstverlening te financieren. Het aanspreken en polsen van de zakelijk gerechtigden van bestaande industriegronden, het mee helpen zoeken naar mogelijke investeerders, het organiseren van informatievergaderingen, enzovoort, vormen geen “alternatieven” daarvoor.

26. Naar luid van een tweede middelonderdeel schendt de bestreden belasting tevens “de eigendomsrechten ten aanzien van het onroerend goed – het perceel waar de belasting betrekking op heeft”. Wie de belasting wil vermijden, “om op die manier een inperking op het eigendomsrecht op zijn financiële middelen te ontlopen”, moet “een bepaalde invulling aan zijn perceel [...] geven”. Dit is volgens verzoekster een verstoring van het rustig genot van het eigendomsrecht, die niet gerechtvaardigd is in het licht van de toetsingscriteria van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

27. Wat de eerste twee criteria betreft waaraan volgens verzoekster getoetst moet worden, verwijst zij naar haar toelichting bij de voorwaarden die hiervoor, *sub* nrs. 23 en 24 werd besproken en er werd verworpen.

28. Met betrekking tot de derde voorwaarde – de inperking moet in verhouding staan tot haar doel – doet verzoekster gelden dat de belasting de eigenaar van een bedrijfskavel ertoe verplicht om bepaalde investeringen te doen om tot benutting van het terrein over te gaan, of om het perceel te verkopen.

Dat zou blijkbaar hieruit moeten volgen dat de bestreden belasting als onredelijk of onevenredig hoog te beschouwen is of voor de belastingplichtige een buitensporige last of nadeel veroorzaakt. Dat is voor de Raad van State evenwel niet met een minimum aan precieze en overtuigende gegevens geloofwaardig gemaakt.

29. Het vierde middel wordt in zijn geheel verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwierpt het beroep.

2. De Raad van State verwijst verzoekster in de kosten van het geding, begroot op het rolrecht van 200 euro en een aan de verwerende partij verschuldigde rechtsplegingsvergoeding van 700 euro.

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

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Frank Bontinck,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Frank Bontinck

Johan Lust