

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 248.299 van 18 september 2020
in de zaak A. 224.275/X-17.113**

In zake : 1. de NV LANDEXPLO
 2. de BVBA LANDEXPLO WEST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Konstantijn Roelandt
 kantoor houdend te 2221 Heist-op-den-Berg
 Dorpsstraat 91
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. het VLAAMSE GEWEST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Paul Aerts
 kantoor houdend te 9000 Gent
 Coupure 5
 bij wie woonplaats wordt gekozen
2. de WEST-VLAAMSE INTERCOMMUNALE
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Jacky d'Hoest
 kantoor houdend te 8310 Brugge
 Baron Ruzettelaan 27
 bij wie woonplaats wordt gekozen

Verzoekende partij in tussenkomst:

de GEMEENTE ZEDELGEM
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Sven Boullart
kantoor houdend te 9000 Gent
Voskenslaan 419
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 19 januari 2018, strekt tot de
nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse regering van 27 oktober 2017
houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk

uitvoeringsplan ‘Afbakening regionaalstedelijk gebied Brugge - herneming’, “en meer bepaald de definitieve vaststelling van het register van de percelen waarop een bestemmingswijziging wordt doorgevoerd die aanleiding kan geven tot een planschadevergoeding, een planbatenheffing, een kapitaalschadecompensatie of een gebruikerscompensatie voor het deelgebied 8 ‘Sint-Elooi’”.

II. Verloop van de rechtspleging

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

De tussenkomende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 21 maart 2018. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur Tom De Waele heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen hebben een laatste memorie ingediend. De verwerende partijen en de tussenkomende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 26 juni 2020.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Matthias Van Dyck, die *loco* advocaat Konstantijn Roelandt verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Paul Aerts, die verschijnt voor de eerste verwerende partij, advocaat Jacky D’Hoest, die verschijnt voor de tweede verwerende partij, en advocaat Jelle Snauwaert, die *loco* advocaat Sven Boullart verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Tom De Waele 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

3.1. Verzoekers zijn titularis van een aantal aankoopopties en wensen voor “meer dan 50%” van de gronden binnen het op het grondgebied van de gemeente Zedelgem gelegen projectgebied ‘bedrijventerrein Sint-Elooi’ “een aanvraag tot zelfrealisatie in [te] dienen”.

3.2. Het voormelde projectgebied maakt deel uit van deelplan 8 ‘Sint-Elooi’ van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Afbakening regionaalstedelijk gebied Brugge - herneming’ dat de Vlaamse regering op 27 oktober 2017 definitief heeft vastgesteld (hierna: het gewestelijk RUP).

IV. Ontvankelijkheid van het verzoek tot tussenkomst

4.1. De gemeente Zedelgem werd met een aangetekende brief van 5 februari 2018, die zij op 6 februari 2018 voor ontvangst heeft getekend, door de griffie van de Raad van State uitgenodigd om binnen een termijn van dertig dagen in de procedure tussen te komen. Het verzoekschrift tot tussenkomst werd met een per post aangetekende brief van 12 maart 2018, en derhalve laattijdig, ingediend.

4.2. Het verzoek tot tussenkomst is onontvankelijk *ratione temporis*.

V. Ontvankelijkheid van het beroep

Standpunt van de partijen

5.1. De verzoekende partijen stellen in hun verzoekschrift dat het register van onder andere percelen die voor een planbatenheffing in aanmerking komen “in tegenstelling tot een onteigeningsplan, geen afzonderlijke goedkeuring meer van de Vlaamse Regering” vergt en derhalve “uitvoerbaar is en op zich een volkomen en aanvechtbare rechtshandeling uitmaakt”. Volgens de verzoekende partijen betreft het bovendien een “‘verplicht’ onderdeel” van het gewestelijk RUP, zodat de vermelding in het bestreden besluit dat het slechts om een “niet-normatief deel” van dit plan zou gaan “onjuist en misleidend” is. Het register vormt “immers onbetwistbaar de enige grondslag op basis waarvan de Vlaamse Belastingdienst de planbatenheffing inkohiert en het bedrag van de heffing bepaalt”.

5.2. De eerste verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord een exceptie tegen dat het kwestieuze register “geen verordenende kracht” heeft. Een planbatenheffing is volgens haar “een perceelsmatige bestemmingsbelasting”. De vraag of planbaten verschuldigd zijn, hangt niet af van “de vermelding van een perceel in het aangehaalde register”. Zij stelt dat de rechtbanken van eerste aanleg bevoegd zijn om geschillen inzake het betalen van planbatenheffingen te beslechten. De Raad van State heeft ter zake reeds meermaals geoordeeld wegens “deze specifieke bevoegdheidstoewijzing” geen rechtsmacht te hebben.

5.3. Ook de tweede verwerende partij stelt in haar memorie van antwoord dat het kwestieuze register “louter informatief” en “indicatief” is en dat de Raad van State reeds eerder heeft geoordeeld dat de beoordeling van de opname in het register van een perceel waarvoor planschadevergoeding zou verschuldigd zijn, aan zijn bevoegdheid ontsnapt.

5.4. In hun memorie van wederantwoord stellen de verzoekende partijen nog dat “[d]e fiscus [...] haar heffingen integraal [baseert] op het register”. De decreetgever heeft “de planbatenheffing via de opmaak van een register samen met het RUP administratief verankerd”. Het kwestieuze register maakt volgens de verzoekende partijen “integraal deel” uit van het gewestelijk RUP en het zou “bijzonder onnatuurlijk en on-efficiënt” zijn om de wettigheid van het register door een andere rechter dan de Raad van State te laten beoordelen. Dit zou op “[h]et kunstmatig uiteen trekken van de rechtsbescherming” neerkomen. Volgens hen lijkt het er op dat de verwerende partijen willen “dat de wettigheidstoets niet plaats vindt voor de rechter met de grootste expertise”. De “realiteit op het terrein” toont volgens de verzoekende partijen aan dat de fiscus zich door het register “gebonden” acht. De opname van de grond in het kwestieuze register zal “onmiddellijke gevolgen teweegbrengen met betrekking tot eventuele onderhandelingen alsook de prijs van de percelen die deel uitmaken van het grafisch plan in kwestie”. Het register creëert sowieso nadelen, “volledig onafhankelijk van de vraag wanneer de Vlaamse Belastingdienst al dan niet een ‘definitieve’ beslissing neemt over de in te vorderen belasting”.

5.5. In hun laatste memorie doen de verzoekende partijen nog gelden dat de opname van een perceel in het register als gevolg heeft dat het voor de heffing van planbaten in aanmerking komt. Dit is volgens de verzoekende partijen een “rechtsgevolg”, want “was het niet opgenomen dan kan het niet in aanmerking komen voor planbaten”. Zij stellen dat bezwaarlijk kan betwist worden dat de foutieve opname van een perceel of deelperceel in het kwestieuze register “nadelig” is voor de eigenaar, aangezien “het perceel daardoor ‘in beginsel’ in aanmerking komt voor planbaten en anders geheel niet”.

Beoordeling

6.1. Het te dezen toepasselijke artikel 2.2.5, § 1, 9°, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening bepaalt dat een ruimtelijk uitvoeringsplan:

“in voorkomend geval, een register, al dan niet grafisch, [bevat] van de percelen waarop een bestemmingswijziging wordt doorgevoerd die aanleiding kan geven tot een planschadevergoeding als vermeld in artikel 2.6.1 van deze codex, een planbatenheffing als vermeld in artikel 2.6.4 van deze codex, of een compensatie als vermeld in boek 6, titel 2 of titel 3, van het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid.”

Luidens artikel 2.2.5, § 1, *in fine*, hebben “[h]et grafisch plan dat aangeeft voor welk gebied of welke gebieden het plan van toepassing is en de bijbehorende stedenbouwkundige voorschriften [...] verordenende kracht”. Het kwestieuze register wordt als dusdanig niet vermeld, en wordt geacht geen verordenende kracht te hebben.

6.2. De parlementaire voorbereiding stelt over de voormelde decreetbepaling – toentertijd artikel 2.2.2, § 1, 7°, VCRO – het volgende:

“Bij de opmaak van een uitvoeringsplan moet reeds een opgave geschieden van de percelen waarop een bestemmingswijziging wordt doorgevoerd die aanleiding kan geven tot een planbatenheffing, een planschadevergoeding, een bestemmingswijzigingscompensatie of een compensatie ingevolge beschermingsvoorschriften.

Deze regeling is puur planologisch van aard: zij betreft enkel de aanwijzing van percelen waarop een bestemmingswijziging of een overdruk wordt aangebracht die in beginsel kan leiden tot een planbatenheffing of één van de genoemde vergoedingen. Bij de planopmaak moet geen onderzoek worden verricht naar de eigendomsstructuur betreffende deze percelen, naar de aanwezigheid van mogelijke vrijstellingen van planbatenheffing, naar het voorhanden zijn van uitzonderingsgronden inzake de genoemde vergoedingen, etc. Zulks zou het planproces uitermate vertragen en bezwaren.” (*Parl.St.* VI.P. 2008-2009, stuk 2011, nr. 1, p. 40, randnr. 125)

6.3. Overeenkomstig de voormelde toelichting geeft het niet-verordenende register slechts een opgave van percelen waarop een bestemmingswijziging wordt doorgevoerd die – “in beginsel” – aanleiding “kan”

geven tot een planbatenheffing, planschadevergoeding of bestemmingswijzigingscompensatie.

De opname in het register maakt, anders dan de verzoekende partijen dit blijkbaar zien, geen noodzakelijke voorwaarde uit opdat een planbatenheffing verschuldigd zou zijn. Zij is als zodanig zonder eigen rechtsgevolg. Een planbatenheffing is luidens artikel 2.6.4 VCRO “verschuldigd wanneer een in werking getreden ruimtelijk uitvoeringsplan of bijzonder plan van aanleg op een perceel één of meer [...] bestemmingswijzigingen doorvoert” die in voormelde bepaling zijn opgesomd, en is betaalbaar binnen de termijn aangegeven in artikel 2.6.14, § 1, VCRO.

6.4. Dat het voor de Vlaamse Belastingdienst “op het terrein” anders zou zijn, zoals de verzoekende partijen voorhouden, doet aan het voormelde geen afbreuk. De heffingsplichtige kan luidens artikel 2.6.16, § 1, VCRO bij de Vlaamse Belastingdienst een gemotiveerd bezwaar indienen tegen een aanslag en het is de rechtbank van eerste aanleg die overeenkomstig artikel 2.6.16, § 4, VCRO bevoegd is om gebeurlijke geschillen inzake planbatenheffingen te beslechten.

6.5. Gelet op wat voorafgaat, is het beroep niet tegen een aanvechtbare administratieve rechtshandeling gericht.

6.6. De excepties zijn gegrond. Het beroep is niet ontvankelijk *ratione materiae*.

BESLISSING

1. Het verzoek tot tussenkomst van de gemeente Zedelgem wordt verworpen.

2. De Raad van State verwerpt het beroep.

3. De verzoekende partijen worden elk voor de helft verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro, en op een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro die verschuldigd is aan elk van de verwerende partijen.

De verzoekende partij in tussenkomst wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 150 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van achttien september 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