

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 258.880 van 21 februari 2024
in de zaak A. 234.189/X-17.975**

In zake : 1. R.M.
 2. L.L.
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Hans-Kristof Carême
 kantoor houdend te 3000 Leuven
 Justus Lipsiusstraat 24
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de GEMEENTE LUBBEEK
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bart Engelen
kantoor houdend te 2000 Antwerpen
Léon Stynenstraat 75 C
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 29 juli 2021, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de gemeenteraad van Lubbeek van 25 mei 2021 tot goedkeuring voor de aanslagjaren 2021 tot en met 2025 van een belastingreglement ‘activeringsheffing gevestigd op de onbebouwde percelen en kavels deel uitmakend van een goedgekeurde verkaveling, die voorkomt in het gemeentelijk register van onbebouwde percelen’.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Auditeur Wendy Depester heeft een verslag opgesteld.

Verzoekers hebben een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 6 oktober 2023.

Kamervoorzitter Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Hans-Kristof Carême, die verschijnt voor verzoekers, en advocaat Bart Engelen, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Wendy Depester heeft een 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. Juridisch kader en feiten

3. Het decreet van 27 maart 2009 ‘betreffende het grond- en pandenbeleid’ (hierna: het decreet grond- en pandenbeleid) machtigt in artikel 3.2.5 de gemeenteraden om, teneinde potentiële woonlocaties vrij te maken en grondspeculatie tegen te gaan, een jaarlijkse belasting te heffen op onbebouwde bouwgronden in woongebied of onbebouwde kavels.

Het decreet voorziet, naast bepalingen van dwingend recht, ook in bepalingen die in artikel 3.2.6 heten “van toepassing [te zijn] in zoverre de gemeentelijke heffingsreglementen daarvan niet afwijken”. Tot die laatste bepalingen behoren bijvoorbeeld de vrijstelling van de activeringsheffing voor sociale woonorganisaties en Vlabinvest apb (autonoom provinciebedrijf), de vrijstelling voor ouders met kinderen, en de opschorting van de heffing voor de houders van een in laatste administratieve aanleg verleende omgevingsvergunning voor het verkavelen van gronden.

Daarentegen verplicht na te leven zijn de minimale heffingsbedragen in artikel 3.2.5, § 1:

“1° indien de activeringsheffing wordt vastgesteld op een bedrag per strekkende meter lengte van de bouwgrond of kavel palende aan de openbare weg, bedraagt de heffing ten minste 12,50 euro per strekkende meter;
2° indien de activeringsheffing wordt vastgesteld op een bedrag per vierkante meter oppervlakte van de bouwgrond of kavel, bedraagt de heffing ten minste 0,25 euro per vierkante meter;
3° in elk geval geldt een minimale aanslag van 125 euro per bouwgrond of kavel.”

Ook geldt er een verplichting om een activeringsheffing in te voeren wanneer er gelet op de woningbehoefte in de gemeente een “structureel onderaanbod” inzake het bouwpotentieel wordt vastgesteld (artikel 3.2.15).

4.1. Nadat de gemeenteraad van de verwerende partij al voor eerdere periodes een activeringsheffing instelde, beslist hij op 30 december 2019 ook voor de aanslagjaren 2020 tot en met 2025 tot de goedkeuring van een belastingreglement met betrekking tot de activeringsheffing gevestigd op de onbebouwde percelen en kavels deel uitmakend van een goedgekeurde verkaveling, die voorkomen in het gemeentelijk register van onbebouwde percelen in woongebied. Deze gemeenteraadsbeslissing is het voorwerp van het annulatieberoep met nr. A. 230.374/X-17.685.

De activeringsheffing bedraagt 50 euro per strekkende meter aan de straatkant van het onbebouwd perceel of de onbebouwde kavel, met een minimum van 700 euro per onbebouwd perceel of onbebouwde kavel. Elk gedeelte van een (strekkende) meter wordt als volle meter beschouwd.

4.2. Op grond van het belastingreglement worden eerste en tweede verzoeker voor het aanslagjaar 2020 belast ten bedrage van respectievelijk 2.100 euro en 2.700 euro.

4.3. Op 25 mei 2021 keurt de gemeenteraad voor de aanslagjaren 2021 tot en met 2025 een aangepast belastingreglement met betrekking tot de activeringsheffing goed. In de gemeenteraadsbeslissing wordt uitgelegd dat het noodzakelijk is om het belastingreglement activeringsheffing “bij te stellen om het zo correct mogelijk te kunnen toepassen”, dat het aangewezen is “om het belastbaar feit en de doelgroep van belastingplichtigen duidelijk te definiëren en af te bakenen in overeenstemming met het doel van de belasting” en dat het belastingreglement wordt aangepast aan de Vlaamse Codex Wonen van 2021. Dit is het voorwerp van het voorliggende beroep.

Het heffingstarief verandert niet. Het wordt bepaald op 50 euro per strekkende meter aan de straatkant voor een onbebouwde bouwgrond of onbebouwde kavel, met een minimum van 700 euro per onbebouwde bouwgrond of onbebouwde kavel.

IV. Ontvankelijkheid

Exceptie

5. Volgens de verwerende partij is de bestreden belasting niet vatbaar voor vernietiging “in de mate dat zij geen wijzigingen aanbrengt”.

Uiteengezet wordt dat de gemeenteraad op 25 mei 2021 louter het belastingreglement van 30 december 2019 heeft gewijzigd “om de tekortkomingen en onduidelijkheden op te vangen en het reglement op die manier meer werkbaar te maken. Verder werd het belastingreglement louter, waar nodig, ingevolge de inwerkingtreding van de Vlaamse Codex Wonen van 2021, hieraan aangepast.” Het belastingreglement van 25 mei 2021, aldus nog de verwerende partij, wijzigt noch het belastingsubject, noch het belastbaar feit, noch het belastingtarief. Het reglement van 30 december 2019 werd niet met terugwerkende kracht ingetrokken. In zoverre het belastingreglement van 25 mei 2021 bepalingen bevat die niet werden gewijzigd, is het een loutere bevestiging van een eerdere beslissing en niet vatbaar voor vernietiging op die punten.

Beoordeling

6. Het bestreden belastingreglement komt voor de aanslagjaren 2021 tot 2025 in de plaats van het belastingreglement van 30 december 2019, dat in zoverre dus wordt opgeheven.

Niet onterecht ook doen verzoekers gelden dat het belastingreglement van 25 mei 2021 “zowel naar terminologie, opbouw als inhoud verschilt van het eerdere belastingreglement”.

Hoe dan ook maakt het een nieuwe reglementaire wilsuiting vanwege de verwerende partij uit, die als zodanig steeds ontvankelijk tot voorwerp van een annulatieberoep kan worden gemaakt.

De exceptie wordt verworpen.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

7. In een eerste middel betogen verzoekers in het verzoekschrift dat het bestreden belastingreglement de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet schendt, doordat het in artikel 5, § 2, 2°, sociale woonorganisaties en het Investeringsfonds voor grond- en woonbeleid voor Vlaams Brabant vrijstelt van de activeringsheffing. Het is, gelet op het doel van de belasting, niet redelijkerwijze te begrijpen waarom sociale woonorganisaties en het Vlaams investeringsfonds voor grond- en woonbeleid voor Vlaams-Brabant bouwgronden wel onbebouwd zouden mogen laten liggen, in tegenstelling tot andere eigenaars van gronden.

Waar verwezen zou worden naar artikel 3.2.8 van het decreet grond- en pandenbeleid als rechtsbasis voor de vrijstelling, is er reden om ter zake een prejudiciële vraag te stellen aan het Grondwettelijk Hof.

8. De verwerende partij antwoordt in de memorie van antwoord dat de vrijstelling in artikel 5, § 2, 2°, van het belastingreglement met betrekking tot de sociale woonorganisaties en het Vlaams Financieringsfonds voor grond- en woonbeleid voor Vlaams-Brabant, gebaseerd is op artikel 3.2.8, 2°, van het decreet grond- en pandenbeleid. Een prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof hierover wordt “niet dienstig” geacht:

“Het antwoord op [de] prejudiciële vraag is immers niet noodzakelijk voor de beslechting van het geschilpunt [...] gezien, enerzijds, deze vraag dus reeds eerder met arrest van 18 mei 2011 door het Grondwettelijk Hof werd beantwoord, en, anderzijds, de vrijstelling voorzien voor sociale woonorganisaties en Vlabinvest [...] pertinent is in het licht van het doel van de beoogde heffing en verzoekende partijen niet aantonen dat zij *in concreto* worden gediscrimineerd door deze vrijstelling.”

Beoordeling

9. Artikel 5, § 2, 2°, van het bestreden belastingreglement voorziet in een vrijstelling van de activeringsheffing voor:

“De sociale woonorganisaties en het Vlaams Financieringsfonds voor grond- en woonbeleid voor Vlaams-Brabant (art. 5.11 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021).”

Aldus mogen, zo doen verzoekers concreet gelden, sociale woonorganisaties en het Vlaams Financieringsfonds voor grond- en woonbeleid voor Vlaams-Brabant, voorheen Vlabinvest apb, “wél onbelast gronden in portefeuille [...] aanhouden”, in tegenstelling tot andere eigenaars van gronden, zoals zichzelf.

10. De in de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet vervatte regels met betrekking tot de gelijkheid en de niet-discriminatie inzake belastingen staan een verschillende fiscale behandeling niet in de weg, op voorwaarde dat er een objectieve en redelijke verantwoording voor bestaat. Die verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de belasting en de redelijkheid van de verhouding tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

11. Met de bestreden bepaling heeft de verwerende partij louter de vrijstelling overgenomen van artikel 3.2.8, eerste lid, 2°, van het decreet grond- en pandenbeleid. Volgens die bepaling zijn van de activeringsheffing vrijgesteld: “de sociale woonorganisaties en Vlabinvest apb”.

In dit licht stelt het middel wezenlijk de schending van de gelijkheidsregel door artikel 3.2.8 van het decreet grond- en pandenbeleid aan de orde.

12. Toch is het volgens de verwerende partij niet nodig het Grondwettelijk Hof hieromtrent prejudicieel te ondervragen. Immers is de vraag over de schending van de gelijkheidsregel om reden van de vrijstelling voor sociale woonorganisaties en Vlabinvest reeds door het Grondwettelijk Hof beantwoord in zijn arrest nr. 81/2011 van 18 mei 2011. Tevens is de vrijstelling voldoende verantwoord nu de situatie van de verzoekende partijen onvergelijkbaar zou zijn met die van de vrijgestelde entiteiten en de vrijstelling, gelet op het doel van de heffing, pertinent is.

13. Het arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 81/2011 heeft geen betrekking op het grond- en pandenbeleid, maar op een wet van 22 december 2009 ‘houdende fiscale bepalingen’ waarbij de regeling voor het vestigen van een subsidiaire aanslag in de inkomstenbelastingen wordt gewijzigd. Met de verwijzing naar het arrest beoogt de verwerende partij alleen de overweging *sub* B.4.2 van het arrest onder de aandacht te brengen en te benadrukken:

“Het Hof zou niet tot de schending van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie kunnen besluiten om de enkele reden dat uit de parlementaire voorbereiding niet de redelijke verantwoording van een verschil in behandeling blijkt. De vaststelling dat een dergelijke verantwoording niet in de parlementaire voorbereiding is vermeld, sluit niet uit dat aan een maatregel een legitieme doelstelling ten grondslag ligt die het eruit voortvloeiende verschil in behandeling in redelijkheid kan verantwoorden.”

Deze geciteerde overweging houdt allerm minst in dat bij gebrek aan een redelijke verantwoording in de parlementaire voorbereiding voor een

ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.258.880 X-17.975-7/20

gemaakt verschil in behandeling geen schending van de gelijkheid kan worden vastgesteld. Wel is het voor een vaststelling van zulk een schending onvoldoende dat de redelijke verantwoording niet blijkt in de parlementaire voorbereiding.

14. Of, ten slotte, verzoekers in een vergelijkbaar geval verkeren als de sociale woonorganisaties en Vlabinvest apb en of de verantwoording voor de verschillende behandeling pertinent en voldoende is, behoort tot de beoordeling van de eventuele schending van de gelijkheid door artikel 3.2.8 van het grond- en pandenbeleid. Die beoordeling komt evenwel niet de Raad van State, maar het Grondwettelijk Hof toe.

Er is reden om de door verzoekers in het verzoekschrift geopperde vraag aan het Grondwettelijk Hof te stellen. Geen gevolg wordt gegeven aan hun verzoek in de memorie van wederantwoord om die vraag “nog iets uit te breiden”. De uitbreiding voegt niets wezenlijks toe.

B. Tweede middel

Samenvatting van het middel

15. In een tweede middel voeren verzoekers in het verzoekschrift aan dat er geen enkele motivering wordt gegeven “om de heffing zo maar even 5,6 maal zo hoog te maken als het bedrag dat als doeltreffend wordt aangemerkt in het Decreet Grond- en Pandenbeleid”. Dit overschrijdt de grenzen van de redelijkheid en schendt het zorgvuldigheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht.

De overdreven hoogte van de heffing tast ook het recht op eigendom aan, vervat in artikel 16 van de Grondwet en beschermd door artikel 1 van het Eerste aanvullend protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). De activeringsheffing strekt er rechtstreeks toe, of moet er krachtens het decreet grond- en pandenbeleid toe strekken, om de eigenaars van bebouwbare percelen en kavels te belasten om ze ertoe te bewegen hun gronden te verkopen, “anders heeft de belasting immers helemaal geen enkele zin”. De

belasting legt een onredelijke last op: ze verbreekt het billijk evenwicht tussen de vereisten van het algemeen belang en de bescherming van het recht op het ongestoord genot op eigendom en doet aldus op onverantwoorde wijze afbreuk aan het ongestoord genot van het eigendom van verzoekers.

Het past volgens verzoekers om het Grondwettelijk Hof prejudicieel te ondervragen “inzake de bestaanbaarheid van artikel 3.2.5 [van het decreet grond- en pandenbeleid] met artikel 16 van de Grondwet in samenhang met artikel 1 [van het Eerste aanvullend protocol bij het EVRM], waar het de gemeenten machtigt om een belasting te heffen die er toe strekt eigenaren hun onbebouwde percelen of kavels te doen verkopen”.

Bovendien is er volgens verzoekers nog een tweede prejudiciële vraag aan de orde nu het decreet grond- en pandenbeleid wel een minimaal heffingsbedrag vaststelt, maar geen maximumtarief en evenmin een maximaal aanslagbedrag:

“Schendt artikel 3.2.5. § 1, tweede lid van het Vlaams Decreet Grond- en Pandenbeleid van 27 maart 2009 de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, mede in het licht van artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM, doordat het enkel een forfaitaire geïndexeerde minimale heffing van 125 EUR instelt, maar geen enkele maximale heffing instelt die volgt uit de toepassing van één van de twee opgelegde tarifieringsmethodes waarin dat voorschrift voorziet, zodat voor deze activeringsheffing de waarborg van een maximaal belastingtarief ontbreekt?”

Beoordeling

16. Artikel 4, § 1, van het bestreden belastingreglement bepaalt:

“De activeringsheffing bedraagt 50 EUR per strekkende meter aan de straatkant van het onbebouwd perceel of de onbebouwde kavel, met een minimum van 700 EUR per onbebouwde bouwgrond of onbebouwde kavel.

Elk gedeelte van een strekkende meter wordt als volle meter beschouwd.”

Hierdoor moet eerste verzoeker een jaarlijkse activeringsheffing van 2.100 euro betalen voor zijn perceel aan de E. te Linden en tweede verzoeker

een jaarlijkse activeringsheffing van 2.700 euro voor zijn perceel aan de P. te Linden.

17. Er wordt door de gemeenteraad voor de welbepaalde hoogte van het goedgekeurde heffingstarief geen precieze verantwoording gegeven. Dat is naar het oordeel van de Raad van State ook niet vereist. Het volstaat dat de bedragen niet de grenzen van de redelijkheid te buiten gaan en voor de betrokkenen geen onevenredig groot nadeel veroorzaken.

18. Volgens verzoekers is dat net wel het geval.

Daarvoor wordt in het verzoekschrift als reden onder meer aangevoerd dat het decreet grond- en pandenbeleid in een minimumheffing van 12,5 euro per lopende meter straatbreedte of van 125 euro per kavel of perceel voorziet, dat “voorheen” in Vlaanderen het gemiddelde 25 euro per lopende meter zou bedragen en dat thans grote gemeenten in vergelijking met de gemeente Lubbeek slechts 12,5 euro toepassen. Verzoekers laten daarbij gemakshalve buiten beschouwing dat de bedragen in het decreet grond- en pandenbeleid aan de evolutie van de ABEX-index moeten worden aangepast. Evenzo laten zij na hun bewering in verband met het gemiddelde bedrag van de activeringsheffing en met het bedrag van het tarief in nabije grote steden te staven.

Tevens argumenteren verzoekers, om het onredelijk en onevenredig karakter van het belastingtarief te doen aannemen, dat in 2015 de ontvangsten uit de aanvullende personenbelasting gemiddeld 465 euro per jaar per inwoner bedroegen en dat dit bedrag “niet in verhouding staat” tot de belasting die verzoekers op grond van de bestreden belasting moeten dragen.

19. Het oogmerk van de bestreden activeringsheffing bestaat erin potentiële woonlocaties vrij te maken en grondspeculatie tegen te gaan. Uit de omstandigheid dat volgens artikel 3.2.5, § 1, eerste lid, van het decreet grond- en pandenbeleid een gemeente daartoe de activeringsheffing “ten minste” op 12,50 euro per strekkende meter moet bepalen of op het “minimale” bedrag van 125 euro per bouwgrond of kavel, volgt nog geenszins dat een bedrag van 50 euro

per strekkende meter, of 700 euro per bouwgrond of kavel excessief is of de heffingsplichtigen een exorbitant groot nadeel berokkent.

Ook het feit dat andere gemeenten beweerdelijk zouden volstaan met 25 euro per strekkende meter, of minder, doet dat niet zomaar aannemen.

20. Als verzoekers de hoogte van het belastingtarief in het bestreden belastingtarief afzetten tegen het gemiddelde bedrag van de aanvullende belasting op de personenbelasting, dan is dat om reden van “de motivering die op 28 januari 2015 werd gegeven om destijds de tarieven extreem fors op te trekken (met name de bewering dat ‘de activeringsheffing [...] optimaal [moet] worden benut om de minderinkomsten voor de gemeente op te vangen die volgen uit de veroudering van de bevolking’)

Met een gemeenteraadsbeslissing van 28 januari 2015 stelde de verwerende partij de jaarlijkse activeringsheffing vast op 70 euro per strekkende meter lengte van het perceel en de minimale aanslag per onbebouwd perceel of kavel op 1.000 euro. In de aanhef werd onder meer overwogen dat de activeringsheffing optimaal benut moest worden gelet op de toenemende veroudering van de bevolking in de gemeente “waardoor minder inkomsten gegenereerd kunnen worden uit de personenbelasting”.

Maar al op 21 december 2016 werden die bedragen aangepast tot 50 euro per strekkende meter en ten minste 700 euro per onbebouwd perceel of onbebouwde kavel “omdat de activering van onbebouwde gronden in woongebied goed op gang is gekomen. Het bedrag wordt niet te laag gezet omdat het nodig is de activering te blijven stimuleren.” De bestreden beslissing 25 mei 2021 houdt dezelfde bedragen aan.

De motivering in de gemeenteraadsbeslissing van 28 januari 2015 is achterhaald. Overigens volgt de Raad van State niet dat het bedrag van de activeringsheffing in enige welbepaalde verhouding zou moeten staan tot het bedrag verschuldigd op grond van de aanvullende gemeentebelasting op de personenbelasting.

21. Verzoekers overtuigen er niet van dat de activeringsbijdrage buitensporig is en een onredelijke last voor hen inhoudt.

22. Dit wijst meteen ook uit dat verzoekers van een onjuiste stelling uitgaan in zoverre zij de aantasting van het recht op eigendom, die zij in het middel aanvoeren, baseren op de “overdreven hoogte van de heffing”.

Die hoogte van de bestreden activeringsheffing, laat staan de hoogte van de minimumtarieven in artikel 3.2.5 van het decreet grond- en pandenbeleid, blijken niet van die aard dat ze de conclusie wettigen dat de heffing erop gericht is, of tenminste tot gevolg heeft, de eigenaars van bebouwbare percelen en kavels hun eigendom te doen verkopen. Anders ook dan verzoekers menen, wil “woonlocaties vrijmaken” niet zeggen: “vrijmaken van de eigenaar voor een andere potentiële eigenaar”. Het betekent: bouwgronden of kavels beschikbaar maken om effectief als woonlocatie te kunnen worden gebruikt.

In de gegeven omstandigheden kan geen schending worden vastgesteld van het recht van verzoekers op het ongestoord genot van hun eigendom en is er ook geen reden om aan het Grondwettelijk Hof een prejudiciële vraag te stellen over de schending van het eigendomsrecht door artikel 3.2.5 van het decreet grond- en pandenbeleid in zoverre die bepaling ertoe zou strekken “eigenaren hun onbebouwde percelen of kavels te doen verkopen”.

23. Wat de tweede prejudiciële vraag betreft die verzoekers aan het Grondwettelijk Hof gesteld willen zien, omtrent de afwezigheid van een maximaal belastingtarief in artikel 3.2.5, § 1, van het decreet grond- en pandenbeleid, wordt in de eerste plaats opgemerkt, niet alleen dat die afwezigheid een gemeente geenszins toelaat een overdreven tarief in te stellen, maar ook en vooral dat, als een gemeente daar toch toe mocht overgegaan, de betrokkenen niet zonder waarborg zijn: zij kunnen het heffingstarief immers steeds betwisten voor de bevoegde rechter.

Voorts werpt de verwerende partij in dit verband in de memorie van antwoord tegen dat zij niet inziet hoe de gewraakte afwezigheid van een maximale heffing in het decreet grond- en pandenbeleid het gelijkheidsbeginsel zou kunnen schenden: niemand die zich in dezelfde situatie bevindt, wordt op ongelijke wijze behandeld.

Vastgesteld moet worden dat verzoekers dat inderdaad niet laten inzien. Niet in de memorie van wederantwoord, waarin zij aan de tegenwerping voorbijgaan. En niet in de laatste memorie, waarin zij alleen maar poneren, zonder meer, dat er “geen enkele andere directe belasting in de Vlaamse of federaal Belgische regelgeving [is] die niet een maximaal tarief kent in de gevallen waarin gegradueerde tarifiering als maatstaf van heffing wordt gebruikt”.

De bewuste prejudiciële vraag wordt niet gesteld.

24. Onder het mom van een aanscherping van hun eerste prejudiciële vraag, brengen verzoekers in de laatste memorie nog een derde prejudiciële vraag te berde. Deze vraag is hierdoor ingegeven dat, wil het gebruik van (louter) de machtiging die artikel 3.2.5 van het decreet grond- en pandenbeleid inhoudt tot het instellen van een activeringsheffing niet het eigendomsrecht schenden, die machtiging dan afhankelijk moest zijn gesteld van de voorwaarde dat er een structureel onderaanbod van bebouwbare percelen of kavels bestaat die wordt aangetoond door een woonbehoeftestudie. Verzoekers zoeken zodoende kennelijk aansluiting bij de voorwaarden waarin artikel 3.2.15 van het decreet grond- en pandenbeleid voorziet opdat er voor de gemeente een verplichting zou bestaan tot het vaststellen van een activeringsheffing.

Verzoekers geven hiermee aan het tweede middel een wending die de oorspronkelijke invulling ervan, in het verzoekschrift, te buiten gaat. Het maakt een nieuw middel(onderdeel) uit, dat niet ontvankelijk is. De derde prejudiciële vraag wordt niet gesteld.

25. Het middel wordt verworpen.

C. Derde middel

Samenvatting van het middel

26. Elke belasting moet in hoofdorde een financieel doel hebben. Een dergelijk doel is te dezen klaarblijkelijk volledig afwezig. Vermits de belasting “een louter prohibitieve belasting is ten aanzien van het bezitten van onbebouwde grond”, dient het bestreden belastingreglement te worden vernietigd. Het is in strijd met het verbod van machtsafwending en de materiële motiveringsplicht.

Beoordeling

27. Met het bestreden belastingreglement maakt de verwerende partij toepassing van de machtiging die artikel 3.2.5 van het grond- en pandenbeleid haar geeft om een heffing in te stellen ten einde potentiële woonlocaties vrij te maken en grondspeculatie tegen te gaan. Overigens moet die heffing, juist ten bate van dat oogmerk, een bepaald minimum bedragen.

Het is dan ook een misvatting dat het bestreden belastingreglement “in hoofdorde een financieel doel” zou moeten dienen.

28. In zoverre verzoekers de bestreden heffing verwijten een zuiver prohibitief karakter te hebben en een verbod in te houden “op de belast[bare] materie”, gaat het middel op in het tweede middel, dat hiervoor verworpen is.

29. In de laatste memorie sturen verzoekers het middel dat zij in het verzoekschrift aanvoerden grondig bij. Meer bepaald heet het nu dat als de verwerende partij pretendeert daadwerkelijk een activeringsheffing in te voeren, zij dan de “concrete feitelijke omstandigheden te Lubbeek [moet aanvoeren] die aannemelijk maken dat [zij] een activeringsheffing kan verantwoorden volgens de specifieke doelstelling van het [decreet grond- en pandenbeleid]”. Die concrete feitelijke omstandigheden ontbreken evenwel, volgens verzoekers.

De bijsturing houdt in wezen het aanvoeren van een nieuw middel in. Dit nieuwe middel is te laat.

30. De conclusie is dat het derde middel wordt verworpen.

D. Vierde middel

Standpunt van de partijen

31. Verzoekers voeren in een vierde middel de schending aan van het gelijkheidsbeginsel “zoals geconsacreerd in de artikelen 10, 11 en 172 van de gecoördineerde Grondwet”, van de materiële motiveringsplicht, het zorgvuldigheids- en redelijkheidsbeginsel. Zij zetten uiteen dat de invoering van een vrijstelling voor eigenaars met kinderen, in artikel 5, § 3, van het bestreden belastingreglement, diametraal indruist tegen het geproclameerde doel van de belasting en juist grondspeculatie in de hand werkt, “toch voor degenen die het geluk hebben een of meerdere ‘kinderen’ te hebben tot 30 jaar”. De vrijstelling is een verkapte discriminatie volgens leeftijd “aangezien vooral eigenaars tot 65 jaar zelf mogelijks kinderen hebben onder de 30 jaar oud”. De verschillende behandeling tussen mensen met en zonder kinderen is frappant en niet pertinent in het licht van het doel van de belasting. Minstens is het verschil in behandeling “buiten alle proportie”.

In zoverre de verwerende partij zich zou beroepen op artikel 3.2.8 van het decreet grond- en pandenbeleid, moet er naar het oordeel van de verzoekende partijen een prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof worden gesteld.

32. De verwerende partij antwoordt dat de vrijstelling van artikel 5, § 3, van het bestreden belastingreglement is overgenomen van en dus overeenstemt met de vrijstelling van artikel 3.2.8, tweede lid, van het decreet grond- en pandenbeleid. Ze heeft, net als artikel 3.2.8, tweede lid, “tot doel om ouders niet te ontmoedigen om aan hun kinderen op termijn een bouwgrond te schenken of na te laten”. Dit heeft “niets te maken met speculatie”. Het is sociaal

aanvaardbaar dat ouders voor hun kinderen een stuk bouwgrond reserveren zodat zij er later een woning kunnen oprichten.

Het antwoord op de voorgestelde prejudiciële vraag is “niet noodzakelijk voor de beslechting van het geschilpunt met betrekking tot de schending van het gelijkheidsbeginsel wegens de vrijstelling voor ouders met al dan niet ten laste zijnde kinderen gezien de vrijstelling voorzien voor ouders met al dan niet ten laste zijnde kinderen omwille van voormelde redenen pertinent is in het licht van het doel van de beoogde heffing en verzoekende partijen niet aantonen dat zij *in concreto* worden gediscrimineerd door deze vrijstelling”.

Beoordeling

33. Artikel 5, § 3, van het bestreden belastingreglement bepaalt:

“Een vrijstelling beperkt tot 1 onbebouwde bouwgrond in woongebied of 1 onbebouwde kavel per kind wordt tevens toegekend aan ouders met kinderen die al dan niet ten laste zijn.

Deze vrijstelling wordt toegekend indien het kind op 1 januari van het aanslagjaar voldoet aan beide hiernavolgende voorwaarden:

1° Het heeft de leeftijd van 30 jaar nog niet bereikt;

2° Het heeft nog geen volle 3 jaar een onbebouwde bouwgrond in woongebied, een onbebouwde kavel of een woning in volle eigendom, alleen of met de persoon met wie het wettelijk of feitelijk samenwoont.”

34. Verzoekers achten zich hierdoor benadeeld ten opzichte van mensen met kinderen, die in tegenstelling tot zichzelf – aldus de laatste memorie – “heffingsvrij spel [krijgen] om te ‘beleggen in bouwgrond’ en deze ‘ten gepaste tijde’ te gelde te maken”, weze het om dan eventueel een andere bouwgrond te kopen “als ‘het kind’ een elders gelegen perceel zou verkiezen”. Volgens verzoekers, in de memorie van wederantwoord, houden ouders “de grond wel degelijk ‘als spaarpot’, om waardevermeerdering te creëren, is het niet voor zichzelf, dan voor hun kinderen” en kunnen personen met kinderen, na dertig jaar te zijn vrijgesteld, “perfect vervolgens de grond met meerwaarde verkopen, zonder dat de kinderen daar ooit een cent van zien”.

35. Waar het bekritiseerde voorschrift een letterlijke overname is van de vrijstelling waarin artikel 3.2.8, tweede lid, van het decreet grond- en pandenbeleid voorziet, doet het middel in essentie de vraag rijzen naar de schending van de gelijkheidsregel door die decreetsbepaling. Uitmaken of de bepaling de gelijkheidsregel schendt en of de verantwoording voor de betwiste behandeling, zoals de verwerende partij meent, inderdaad pertinent is in het licht van het doel van de heffing, komt niet de Raad van State maar het Grondwettelijk Hof toe.

Het past ter zake gevolg te geven aan de vraag van verzoekers om aan het Grondwettelijk Hof de prejudiciële vraag te stellen zoals zij die finaal in hun laatste memorie hebben “verfijnd”.

36. In zoverre verzoekers in de laatste memorie ook nog een andere prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof willen doen stellen, worden zij niet gevolgd.

De vraag houdt verband met een bijkomende, nieuwe wending die zij in de laatste memorie aan het middel geven. Namelijk betogen zij in de laatste memorie voor het eerst dat het toekennen van een vrijstelling überhaupt onwettig is, want “per definitie” het sturend doel van de activeringsheffing doorkruist, reden waarom zij het Grondwettelijk Hof bevraagd willen zien over “het principe zelf” van de vrijstellingsregels, niet alleen overigens in artikel 3.2.8, tweede lid, van het decreet grond- en pandenbeleid maar ook in artikel 3.2.8, eerste lid, 1°, ervan.

Deze uitbreiding van het oorspronkelijke middel is te laat en daarom niet ontvankelijk.

E. Vijfde middel

Samenvatting van het middel

37. Verzoekers doen gelden dat de onderzoeksbevoegdheden die artikel 7, § 2, van het bestreden belastingreglement aan de gemeente toekent, verder gaan dan wat aan de gemeente wordt toegekend door het decreet van 30 mei 2008 ‘betreffende de vestiging, de invordering en de geschillenprocedure van provincie- en gemeentebelastingen’ (hierna: het decreet van 30 mei 2008) en het wetboek van 13 april 2019 van de minnelijke en gedwongen invordering van fiscale en niet-fiscale schuldvorderingen. De onbeperkte toegang waarin artikel 7, § 2, voorziet, is niet bij decreet voorzien én ongrondwettig “in zoverre zelfs een huiszoeking wordt mogelijk gemaakt zonder een toelating van een onderzoeksrechter of politierechter”.

Beoordeling

38. Artikel 7, § 2, van het aangevochten belastingreglement bepaalt:

“De gemeente mag de waarachtigheid van de ingediende aangiften nagaan met al de middelen waarover zij beschikt. Daartoe aangestelde personeelsleden zijn bevoegd elke inbreuk op het huidig reglement vast te stellen en moeten daarvoor toegang krijgen tot alle plaatsen waar belastbare feiten kunnen plaats hebben.”

Door geen enkel voorbehoud of nuance te formuleren met betrekking tot “woningen en bewoonde lokalen” gaat de geciteerde bepaling volgens verzoekers in tegen artikel 6 van het decreet van 30 mei 2008 en tegen artikel 76 van het wetboek van 13 april 2019 van de minnelijke en gedwongen invordering van fiscale en niet-fiscale schuldvorderingen. Die bepalingen voorzien erin dat de personeelsleden met fiscale controle- of onderzoeksbevoegdheid alleen toegang hebben tot particuliere woningen of bewoonde lokalen tussen vijf uur ’s morgens en negen uur ’s avonds, na machtiging van de politierechter.

39. Terecht werpt de verwerende partij tegen dat verzoekers artikel 7, § 2, van het decreet grond- en pandenbeleid “volledig uit de context van het ganse reglement” halen.

Op de tweede paragraaf van artikel 7, volgt nog een derde paragraaf, waarin juist uitdrukkelijk op de toepasselijkheid van artikel 6 van het decreet van 30 mei 2008 wordt gewezen:

“§ 3. De daartoe door de gemeente aangestelde personeelsleden zijn gemachtigd om een controle of onderzoek in te stellen en vaststellingen te verrichten in verband met de toepassing van de belastingverordening en de bepalingen, vermeld in de artikelen 6 en 7 van het Decreet van 30 mei 2008 betreffende de vestiging, de invordering en de geschillenprocedure van provincie- en gemeentebelastingen. De door hen opgestelde processen-verbaal hebben bewijskracht tot het bewijs van het tegendeel.”

Artikel 13 bevestigt niet minder de toepassing van het decreet van 30 mei 2008:

“De vestiging en de 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 de provincie- [en] gemeentebelasting.”

40. Er is bijgevolg reden om de verwerende partij bij te vallen in haar betoog dat artikel 7, § 2, van het bestreden belastingreglement de aangestelde personeelsleden geen ruimere bevoegdheden toewijst dan is toegestaan door artikel 6 van het decreet van 30 mei 2008.

Het middel wordt bijgevolg verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State heropent het debat.

2. Aan het Grondwettelijk Hof worden de volgende prejudiciële vragen gesteld:

- “Schendt het artikel 3.2.8 van het decreet van 27 maart 2009 ‘betreffende het grond- en pandenbeleid’ de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet, doordat het voorziet in een vrijstelling voor sociale woonorganisaties en Vlabinvest apb?”

- “Schendt artikel 3.2.8 van het decreet van 27 maart 2009 ‘betreffende het grond- en pandenbeleid’ het gelijkheidsbeginsel zoals vervat in de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet, waar het in een vrijstelling voorziet voor ouders met al dan niet ten laste zijnde kinderen tot de leeftijd van dertig jaar en daarenboven de vrijstelling handhaaft indien het kind zelf eigenaar is – al dan niet in partnerschap – van een onbebouwde bouwgrond of zelfs een woning in volle eigendom heeft, zelfs gedurende een periode van drie jaar?”

3. Na ontvangst van het antwoord van het Grondwettelijk Hof wordt de zaak voorgelegd aan het bevoegde lid van het auditoraat voor het opstellen van een aanvullend verslag.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op eenentwintig februari tweeduizend vierentwintig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Johan Lust