

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 265.813 van 24 februari 2026
in de zaak A. 238.386/X-18.337**

In zake : 1. de NV G.V.
 2. de NV B.R.
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Victor Petitat
 kantoor houdend te 8000 Brugge
 Ter Pannestraat 1
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de STAD BLANKENBERGE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Michel Maus
kantoor houdend te 8340 Damme-Sijsele
Holleweg 2
bij wie woonplaats wordt gekozen
en eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Thomas De Jonckheere
kantoor houdend te 1150 Brussel
Tervurenlaan 446

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 13 februari 2023, strekt tot de nietigverklaring van “het gemeenteraadsbesluit van de stad Blankenberge dd. 13.12.2022 waarin wordt beslist (artikel 2) om een activeringsheffing te vestigen op onbebouwde gronden en kavels, volgens navolgende tekst en dit voor de aanslagjaren 2023 tot en met 2025”.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Auditeur Arne Carton heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen hebben een laatste memorie ingediend.
De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 19 december 2025.

Staatsraad David D’Hooghe heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Victor Petitat, die verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Thomas De Jonckheere, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Arne Carton 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. Op 13 december 2022 beslist de gemeenteraad van de stad Blankenberge om een activeringsheffing te vestigen op onbebouwde gronden en kavels op het grondgebied van de gemeente, en dit voor de aanslagjaren 2023 tot 2025.

Dit – bestreden – reglement vervangt het eerdere reglement van 17 december 2019 waarbij voor de aanslagjaren 2020 tot 2025 een jaarlijkse activeringsheffing gevestigd wordt.

3.2. Het reglement wordt op 15 december 2022 gepubliceerd op de website van de stad Blankenberge.

3.3. Artikel 3 van het reglement luidt:

“De belasting is verschuldigd door de houder van het zakelijk recht betreffende de bouwgrond of kavel op 1 januari van het aanslagjaar.

Indien er een recht van opstal, erfpacht of vruchtgebruik bestaat, is de belasting verschuldigd door de houder van dat zakelijk recht van opstal, van erfpacht of van vruchtgebruik op 1 januari van het aanslagjaar. De naakte eigenaar is hoofdelijk gehouden tot betaling van de belasting.

In geval van mede-eigendom, is iedere mede-eigenaar belastingplichtig voor zijn wettelijk deel. Ze zijn hoofdelijk gehouden tot betaling van de verschuldigde belasting.

In geval van eigendomsoverdracht is de nieuwe eigenaar de belasting verschuldigd met ingang van 1 januari volgend op de datum van de authentieke akte die hem het eigendom toekent. Als datum van authentieke akte wordt genomen de datum van het verlijden van de akte voor de notaris. Er zal geen rekening gehouden worden met de tussen partijen gesloten overeenkomst.”

In artikel 2 van het reglement worden een aantal begrippen gedefinieerd:

Voor de toepassing van dit reglement gelden volgende definities:

“1. Bouwgronden: gronden, met uitsluiting van kavels, die palen aan een voldoende uitgeruste weg in de zin van artikel 4.3.5 VCRO en gelegen zijn in een woongebied of in een woonuitbreidingsgebied dat reeds voor bebouwing in aanmerking komt blijkens een principiële beslissing of op grond van artikel 5.6.6 VCRO;

2. Kavels: [...] De in een omgevingsvergunning voor het verkavelen van gronden van een niet vervallen verkaveling afgebakende percelen grenzend aan een openbare weg of volgens goedgekeurd verkavelingsplan aan te leggen openbare weg.

3. Onbebouwd: beantwoordend aan de criteria voor opname in het register van onbebouwde percelen, gesteld bij en krachtens artikel 5.6.1 VCRO;

4. Bebouwd: een bouwgrond of kavel waarop ingevolge een verleende stedenbouwkundige vergunning/ omgevingsvergunning, de bouwwerken werden aangevat en minimaal over de hele oppervlakte tot boven het maaiveld zijn uitgevoerd. De afwerking dient in de loop van het belastingjaar een normaal verloop te kennen, zonder de noodzaak dat dit gebouw tijdens dat belastingjaar volledig is afgewerkt.

5. Register van onbebouwde percelen: het register, vermeld in artikel 5.6.1 VCRO;

6. Sociale woonorganisatie: een organisatie, vermeld in artikel 2, §1, eerste lid, 26° Vlaamse Wooncode;
7. Voldoende uitgeruste weg: een weg voorzien van een duurzame verharding, water- en elektriciteitsbedeling;
8. Bouwlaag; het gedeelte van een bouwwerk tussen 2 vloeren in, met uitzondering van de kelder.”

Artikel 4 bepaalt de regels inzake de vaststelling van het bedrag van de belasting:

“§1. De belasting is differentieel en wordt vastgesteld volgens het maximaal aantal toegelaten bouwlagen:

Voor het aanslagjaar 2023:

Klasse	bedrag per strekkende meter van de bouwgrond of kavel palend aan de openbare weg	min. Aanslag per bouwperceel
Percelen bestemd voor bebouwing		
a) t.e.m. 2 bouwlagen	€74,00	€743,00
b) t.e.m. 3 bouwlagen	€111,00	€743,00
c) t.e.m. 4 bouwlagen	€149,00	€743,00
d) t.e.m. 5 bouwlagen	€279,00	€743,00
e) t.e.m. 6 bouwlagen	€334,00	€743,00
f) t.e.m. 7 bouwlagen	€391,00	€743,00
e) t.e.m. 8 bouwlagen	€446,00	€743,00
g) t.e.m. 9 bouwlagen	€502,00	€743,00
h) t.e.m. 10 bouwlagen	€557,00	€743,00
h) meer dan 10 bouwlagen	€613,00	€743,00

Voor het aanslagjaar 2024:

Klasse	bedrag per strekkende meter van de bouwgrond of kavel palend aan de openbare weg	min. Aanslag per bouwperceel
Percelen bestemd voor bebouwing		
a) t.e.m. 2 bouwlagen	€76,00	€758,00
b) t.e.m. 3 bouwlagen	€114,00	€758,00
c) t.e.m. 4 bouwlagen	€152,00	€758,00
d) t.e.m. 5 bouwlagen	€285,00	€758,00
e) t.e.m. 6 bouwlagen	€341,00	€758,00
f) t.e.m. 7 bouwlagen	€398,00	€758,00
e) t.e.m. 8 bouwlagen	€455,00	€758,00

g) t.e.m. 9 bouwlagen	€512,00	€758,00
h) t.e.m. 10 bouwlagen	€568,00	€758,00
h) meer dan 10 bouwlagen	€626,00	€758,00

Voor het aanslagjaar 2025:

Klasse	bedrag per strekkende meter van de bouwgrond of kavel palend aan de openbare weg	min. Aanslag per bouwperceel
Percelen bestemd voor bebouwing		
a) t.e.m. 2 bouwlagen	€77,00	€773,00
b) t.e.m. 3 bouwlagen	€116,00	€773,00
c) t.e.m. 4 bouwlagen	€155,00	€773,00
d) t.e.m. 5 bouwlagen	€290,00	€773,00
e) t.e.m. 6 bouwlagen	€348,00	€773,00
f) t.e.m. 7 bouwlagen	€406,00	€773,00
e) t.e.m. 8 bouwlagen	€464,00	€773,00
g) t.e.m. 9 bouwlagen	€522,00	€773,00
h) t.e.m. 10 bouwlagen	€580,00	€773,00
h) meer dan 10 bouwlagen	€638,00	€773,00

De belastbare lengte wordt steeds in volle meter uitgedrukt. Elk gedeelte van een meter wordt verwaarloosd.

Indien een perceel paalt aan twee of meer straten zal de volledige perceellengte langsheen de twee of meer straten als berekeningsgrondslag in aanmerking komen.

§2. Voor de percelen bestemd voor een bebouwing van meer dan 3 tot en met 6 bouwlagen wordt volgende tariefverhoging toegepast vanaf het aanslagjaar 2024:

Vanaf het 4^{de} aanslagjaar na verwerving van het zakelijk recht op het perceel wordt het basisbedrag per strekkende meter van de bouwgrond of kavel palend aan de openbare weg vermeerderd met 50 %

Vanaf het 5^{de} aanslagjaar na verwerving van het zakelijk recht op het perceel wordt het basisbedrag per strekkende meter van de bouwgrond of kavel palend aan de openbare weg vermeerderd met 100 %

Vanaf het 6^{de} aanslagjaar na verwerving van het zakelijk recht op het perceel wordt het basisbedrag per strekkende meter van de bouwgrond of kavel palend aan de openbare weg vermeerderd met 150 %

Vanaf het 7^{de} aanslagjaar na verwerving van het zakelijk recht op het perceel wordt het basisbedrag per strekkende meter van de bouwgrond of kavel palend aan de openbare weg vermeerderd met 200 %

Vanaf het 8^{ste} en volgende aanslagjaren na verwerving van het zakelijk recht op het perceel wordt het basisbedrag per strekkende meter van de bouwgrond of kavel palend aan de openbare weg vermeerderd met 250 %

§3. Voor de percelen bestemd voor een bebouwing van meer dan 6 bouwlagen wordt volgende tariefverhoging toegepast vanaf het aanslagjaar 2024:

Vanaf het 4^{de} aanslagjaar na verwerving van het zakelijk recht op het perceel wordt het basisbedrag per strekkende meter van de bouwgrond of kavel palend aan de openbare weg vermeerderd met 100 %

Vanaf het 5^{de} aanslagjaar na verwerving van het zakelijk recht op het perceel wordt het basisbedrag per strekkende meter van de bouwgrond of kavel palend aan de openbare weg vermeerderd met 200 %

Vanaf het 6^{de} aanslagjaar na verwerving van het zakelijk recht op het perceel wordt het basisbedrag per strekkende meter van de bouwgrond of kavel palend aan de openbare weg vermeerderd met 300 %

Vanaf het 7^{de} aanslagjaar na verwerving van het zakelijk recht op het perceel wordt het basisbedrag per strekkende meter van de bouwgrond of kavel palend aan de openbare weg vermeerderd met 400 %

Vanaf het 8^{ste} en volgende aanslagjaren na verwerving van het zakelijk recht op het perceel wordt het basisbedrag per strekkende meter van de bouwgrond of kavel palend aan de openbare weg vermeerderd met 500 %.”

Artikel 5 van het reglement omvat een vrijstellingsregeling, waarin onder meer is voorzien in een in de tijd beperkte vrijstelling aan de houders van een omgevingsvergunning:

“Een vrijstelling wordt verleend aan de houders van een in laatste administratieve aanleg verleende omgevingsvergunning voor het verkavelen van gronden, gedurende 5 jaren, te rekenen vanaf 1 januari van het jaar dat volgt op de afgifte van de vergunning in laatste administratieve aanleg, respectievelijk, wanneer de verkaveling werken omvat, vanaf 1 januari van het jaar dat volgt op het jaar van afgifte van het attest, vermeld in artikel 4.2.16, §2 VCRO, desgevallend voor die fase van de verkavelingsvergunning waarvoor het attest verleend wordt.” (art. 5, § 4).

Artikel 6 stelt dat de belastbare elementen worden vastgesteld door het stadsbestuur en legt een verplichting op tot het verstrekken van inlichtingen, artikel 7 betreft de invordering, artikel 8 bepaalt de betalingstermijn en artikel 9 stelt een bezwaarregeling vast.

3.4. De aanhef van het bestreden reglement maakt melding van de volgende “aanleiding en context”:

“Op het grondgebied van de stad Blankenberge zijn vele percelen gelegen die voor bebouwing in aanmerking komen maar die echter braak liggen. Het is wenselijk om efficiënter realiseerbare onbebouwde gronden en onbebouwde kavels te activeren. De invoering van een activeringsheffing laat de stad Blankenberge toe om de eigenaars daartoe aan te sporen. Op die manier wordt ook grondspeculatie tegengegaan.

Het is aanneembaar dat bepaalde onbebouwde gronden meer vatbaar zijn voor speculatie dan andere onbebouwde gronden.

Een differentiatie van de tarieven is nodig omdat de waarde van het perceel heel sterk kan verschillen rekening houdende met het aantal toegelaten bouwlagen.

Zo is het onbetwistbaar dat een onbebouwde grond bestemd voor bebouwing met meerdere bouwlagen (=meerdere woonentiteiten) meer voor grondspeculatie vatbaar is, zeker wanneer het aantal bouwlagen het aantal overschrijdt dat gemiddeld wordt gebruikt door inwoners voor eigen privaat gebruik; [...]

Een bijzondere tariefverhoging wordt doorgevoerd voor deze gronden die objectief gezien zeer vatbaar zijn voor speculatie. Dit is des te meer het geval voor gronden waarvoor een hoger aantal bouwlagen kan worden toegestaan. In die zin wordt het bedrag van de belasting vermeerderd vanaf het 4de aanslagjaar na verwerving van het zakelijk recht op het perceel. Deze vermeerdering is uitsluitend van toepassing op percelen bestemd voor een bebouwing van minstens 4 bouwlagen. Op deze manier wenst de stad de speculatie in de tijd te beperken.

In een kustgemeente zijn gronden met verhoogd speculatierisico objectief te lokaliseren aan de hand van het aantal bouwlagen, al dan niet gecombineerd met de vaststelling dat de verwerving van het zakelijk recht niet geleid heeft tot een bebouwd karakter.

Met het aantal onbebouwde bouwlagen verhoogt ook de nefaste invloed op het woonbeleid en de leefbaarheid van de stad.

[...]

Artikel 3.2.11 van het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid voorziet in een opschorting van de activeringsheffing voor de houders van een in laatste administratieve aanleg verleende verkavelingsvergunning, en dit gedurende vijf jaren, te rekenen vanaf 1 januari van het jaar dat volgt op de afgifte van de vergunning in laatste administratieve aanleg. De stad Blankenberge is van oordeel dat het wenselijk is om deze opschorting in haar reglement te vervangen door een in de tijd beperkte vrijstelling ten behoeve van de houders van een in laatste aanleg verleende verkavelingsvergunning.

[...].”

3.5. De verzoekende partijen zijn “eigenaar en/of projectontwikkelaar van verschillende percelen op het grondgebied van de stad Blankenberge”.

Zij verwijzen meer bepaald naar de percelen “die het voorwerp uitmaken van een PPS-project/overeenkomst met de stad Blankenberge, gelegen in de bij collegebesluit dd. 10.05.2012 goedgekeurde verkaveling ‘Stationsomgeving nv Gromabel’ aan de J. Van De Puttelaan”.

3.6. De betrokken percelen werden eerder niet aan enige activeringsheffing onderworpen omdat zij onder een vrijstellingsregeling vielen.

Luidens het verzoekschrift tot nietigverklaring zou de activeringsheffing voor de betrokken gronden, bestemd voor maximum vijf bouwlagen, neerkomen op een bedrag van $507 \text{ m} \times 279 \text{ EUR} = 141.453 \text{ EUR}$ (voor aanslagjaar 2023). De belastingvermeerdering ten gevolge van de datum van verwerving (meer dan 8 jaar geleden) zou neerkomen op een heffing van $141.453 \text{ EUR} \times 2,5 = 353.632,50 \text{ EUR}$.

De laatste memorie van de verzoekende partijen preciseert dat de verschillende belastingsaanslagen voor het aanslagjaar 2024 (lastens de tweede verzoekende partij) in totaal 106.732,50 EUR bedragen.

3.7. De klacht die de verzoekende partijen bij de gouverneur van de provincie West-Vlaanderen tegen het bestreden reglement hebben ingediend, wordt op 15 maart 2023 afgewezen.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Samenvatting van het middel

4. Het verzoekschrift vat het middel als volgt samen:

“Doordat, in het bestreden besluit wordt overwogen (artikel 4) ‘de belasting is differentieel en wordt vastgesteld volgens het maximaal aantal toegelaten bouwlagen’.

Terwijl, krachtens artikel 3.2.5 §1 van het decreet dd. 27.03.2009 betreffende het grond- en pandenbeleid gemeenten enkel zijn gemachtigd om een activeringsheffing in te voeren op grond van een ‘bedrag per strekkende meter lengte van de bouwgrond of kavel palend aan de openbare weg toelaat’ of een ‘bedrag per vierkante meter oppervlakte bouwgrond of

kavel' en een minimumheffing per bouwgrond of kavel, niet op grond van het 'maximaal toegelaten aantal bouwlagen'.

Zodat, het bestreden besluit artikel 3.2.5 §1 van decreet dd. 27.03.2009 betreffende het grond- en pandenbeleid schendt.”

Beoordeling

5. Artikel 3.2.5 van het decreet van 27 maart 2009 ‘betreffende het grond- en pandenbeleid’ (hierna: het decreet grond- en pandenbeleid) machtigt de gemeenteraden om een jaarlijkse belasting (activeringsheffing) te heffen op onbebouwde bouwgronden in woongebied of onbebouwde kavels:

“§ 1. Gemeenten maken potentiële woonlocaties vrij en gaan grondspeculatie tegen.

Met dat oogmerk zijn de gemeenteraden gemachtigd tot het heffen van een jaarlijkse belasting, geheven op onbebouwde bouwgronden in woongebied of onbebouwde kavels, rekening houdend met volgende minimale regelen: 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.

Binnen dezelfde gemeente kan zowel een activeringsheffing op onbebouwde bouwgronden in woongebied als op onbebouwde kavels worden geheven.

§ 2. De bedragen, vermeld in § 1, tweede lid, zijn gekoppeld aan de evolutie van de ABEX-index en stemmen overeen met de index van november 2008. Ze worden jaarlijks op 1 januari aangepast aan het ABEX-indexcijfer van de maand november die aan de aanpassing voorafgaat.”

6. De vermelde bepaling legt enkel op dwingende wijze vast welke de minimale heffingsbedragen zijn, hetgeen voor meerdere mogelijke berekeningsgrondslagen wordt geconcretiseerd.

Zo dient het heffingsbedrag minimaal 12,50 euro per meter te bedragen indien ervoor geopteerd wordt om de heffing vast te stellen “op een bedrag per strekkende meter lengte van de bouwgrond of kavel palende aan de

openbare weg”. Wanneer wordt geopteerd voor een heffing “per vierkante meter oppervlakte van de bouwgrond of kavel” bedraagt de heffing ten minste 0,25 euro.

Bovendien geldt er sowieso een “minimale aanslag van 125 euro per bouwgrond of kavel”.

7. Artikel 3.2.5, § 1, van het decreet grond- en pandenbeleid verbiedt steden en gemeenten niet om te opteren voor een heffing per strekkende meter én het heffingsbedrag te laten variëren in functie van het aantal bouwlagen, al dan niet in combinatie met een vermeerdering in functie van het aantal aanslagjaren na de verwerving.

8. Artikel 4, § 1, van het bestreden reglement stelt het bedrag van de belasting vast op basis van het “bedrag per strekkende meter van de bouwgrond of kavel palend aan de openbare weg” en vermeerdert dit bedrag wanneer het goed meer dan vier jaar eerder werd verworven.

De in het bestreden reglement vermelde bedragen per strekkende meter (ongeacht het aantal bouwlagen) liggen bovendien hoger dan het (geïndexeerde) minimale bedrag van 12,50 euro per strekkende meter, terwijl de minimale aanslagen per bouwperceel het (geïndexeerde) minimale bedrag van 125 euro ruim te boven gaan.

In die omstandigheden is van een schending van artikel 3.2.5 van het decreet grond- en pandenbeleid geen sprake.

9. Het eerste middel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Samenvatting van het middel

10. Het verzoekschrift vat het middel als volgt samen:

“Doordat in artikel 4 §1 van het bestreden besluit de tarieven voor de activeringsheffing op onbebouwde percelen aanzienlijk worden verhoogd in vergelijking met het vorige heffingsbesluit (geldig tot AJ 2019) en vanaf 5 bouwlagen deze heffing *quasi* wordt verdubbeld (van € 145/ strekkende meter naar € 279/strekkende meter (= verhoging van 192,4% AJ 2023; 196% AJ 2024; 200% AJ 2025);

En doordat in artikel 4 §2 en §3 van het bestreden besluit nog een procentuele ‘tariefverhoging’ wordt toegepast vanaf AJ 2024 voor percelen van meer dan 3 dan wel meer dan 6 bouwlagen vanaf het 4^{de} aanslagjaar na verwerving van het zakelijk recht op het kwestieuze perceel, gaande van 50% tot 500% in functie van het aantal bouwlagen en de verstreken [aanslag]jaren sedert de verwerving van de onbebouwde percelen;

En doordat in artikel 5 §4 weliswaar een vrijstelling wordt voorzien gedurende vijf jaar voor houders van een verkavelingsvergunning, doch zonder mogelijkheid tot verlenging van de vrijstellingstermijn voor PPS-projecten, terwijl dit onder vigeur van het gemeenteraadsbesluit dd. 16.12.2014 wel het geval was;

En doordat tenslotte in het bestreden besluit wordt overwogen dat ‘een bijzondere tariefverhoging wordt doorgevoerd voor deze gronden die objectief gezien zeer vatbaar zijn voor speculatie. Dit is des te meer het geval voor gronden waarvoor een hoger aantal bouwlagen kan worden toegestaan. In die zin wordt het bedrag van de belasting vermeerderd vanaf het 4^{de} aanslagjaar na verwerving van het zakelijk recht op het perceel. Deze vermeerdering is uitsluitend van toepassing op percelen bestemd voor een bebouwing van minstens 4 bouwlagen. Op die manier wenst de stad de speculatie in de tijd te beperken’.

[...] Terwijl op grond van de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet, artikel 6 van het EVRM [Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens], het gelijkheids-, redelijkheids-, proportionaliteits-, motiverings- en zorgvuldigheidsbeginsel elk onderscheid in belastingstarief of vrijstelling gebaseerd moet zijn op een objectief en pertinent criterium dat redelijk verantwoord is en evenredig is t.o.v. het beoogde doel, en gebaseerd moet zijn op afdoende motieven en een voorafgaand zorgvuldig onderzoek.

[...] Zodat een belastingsverhoging en bijkomend procentuele belastingsvermeerdering gaande van 50% tot 500%, gebaseerd op het ‘maximaal aantal toegelaten bouwlagen’ als vermoeden van speculatie en zonder dat nog een verlengde vrijstelling wordt toegekend voor onbebouwde percelen die het voorwerp vormen van een PPS-project, niet gebaseerd zijn op een objectief en pertinent onderscheid, minstens disproportioneel zware en kennelijk onredelijke belastingen met een strafkarakter uitmaken.”

Beoordeling

11. Het tweede middel voert in essentie aan dat de in artikel 4, §§ 2 en 3, van het reglement vermelde belastingvermeerderingen het

(fiscaal) gelijkheidsbeginsel en het proportionaliteitsbeginsel schenden doordat zij kennelijk onredelijk en onevenredig zijn, tot een buitensporig groot nadeel leiden en een straf uitmaken in de zin van artikel 6 EVRM, en dat er geen afdoende motieven en redelijke verantwoording voorhanden zijn voor de tariefdifferentiatie in functie van het aantal toegelaten bouwlagen en de belastingvermeerdering in functie van het aantal aanslagjaren na de verwerving.

12. 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 er niet aan in de weg dat een verschillende fiscale behandeling wordt ingesteld ten aanzien van bepaalde categorieën van personen, althans voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Dezelfde regels verzetten er zich tegen dat categorieën van personen, die zich ten aanzien van de aangevochten maatregel in wezenlijk verschillende situaties bevinden, op identieke wijze worden behandeld, zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat. Die verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de belasting.

De gelijkheidsregel is geschonden wanneer er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

13. Het middel wordt onderzocht in het licht van de specifieke situatie van de verzoekende partijen waarbij, luidens het verzoekschrift tot nietigverklaring, “2 tot 5 bouwlagen louter indicatief werden toegelaten”, hetgeen dan aanleiding zou kunnen geven tot een vermeerdering met 250 %. In hun laatste memorie voegen de verzoekende partijen daaraan toe dat de verkavelingsvergunning reeds is vervallen, zodat geenszins vaststaat hoeveel bouwlagen zouden kunnen worden toegelaten.

Uit de overgemaakte belastingsaanslagen blijkt dat voor de betrokken percelen wordt uitgegaan van drie tot vijf bouwlagen. Mede in het licht van de eerder verleende verkavelingsvergunning maken de verzoekende partijen

niet aannemelijk dat de door het reglement geviseerde gronden geacht kunnen worden te zijn “bestemd voor een bebouwing van meer dan 6 bouwlagen”.

In de mate dat de verzoekende partijen verwijzen naar de mogelijkheid dat niet kan worden uitgesloten dat wordt beslist dat hun gronden zijn “bestemd voor een bebouwing van meer dan 6 bouwlagen”, gaat het dan ook om een louter theoretische aanname die niet verder in het onderzoek van het middel moet worden betrokken.

14. De aanhef van het bestreden reglement stelt dat de verhogingen worden doorgevoerd ten aanzien van de gronden “die objectief gezien zeer vatbaar zijn voor speculatie”, en om “de speculatie in de tijd te beperken”.

15. Luidens de memorie van antwoord bestaat er wel degelijk een redelijke verantwoording voor de tariefdifferentiatie in functie van het aantal toegelaten bouwlagen én in functie van het tijdsverloop sedert de verwerving van de betrokken percelen:

“Dit is in eerste instantie het geval omdat onbebouwde bouwgronden die bestemd zijn tot bebouwing met meerdere bouwlagen meer voor grondspeculatie vatbaar zijn dan onbebouwde bouwgronden bestemd tot bebouwing met een lager aantal bouwlagen.

Percelen die bestemd zijn voor een bebouwing met minstens 4 bouwlagen kunnen derhalve worden beschouwd als erg vatbaar voor grondspeculatie. Om zeer langdurige grondspeculatie op deze percelen tegen te gaan wordt er vanaf het 4e aanslagjaar volgend op de verwerving van het zakelijk recht op het perceel vermeerderd. Verwerende partij geeft aan dat zij hiermee de speculatie in de tijd wenst te beperken.

Daarenboven verhoogt het maximaal aantal toegelaten bouwlagen niet enkel het speculatierisico, maar hebben deze extra bouwlagen ook een nefaste invloed op het woonbeleid en de leefbaarheid van de stad.”

16. De tariefverhoging voor de percelen van meer dan 3 tot 6 bouwlagen is trapsgewijze opgebouwd, gaande van een verhoging van 50 % vanaf het vierde aanslagjaar na verwerving van het zakelijk recht tot een verhoging van 250 % vanaf het achtste aanslagjaar na verwerving van het zakelijk recht.

De verhoogde tarifiering wordt bovendien pas toegepast vanaf het aanslagjaar 2024.

17. Gezien het voorgaande overtuigen de verzoekende partijen er niet van dat het bestreden belastingreglement de grenzen van de redelijkheid of evenredigheid te buiten gaat of anderszins onwettig is.

18. Dit wordt alvast niet aangetoond door de argumentatie van de verzoekende partijen dat de belasting ook had kunnen worden gebaseerd “op grond van objectieve indiciën van speculatie of op andere objectieve elementen, zoals de effectieve oppervlakte, het kadastraal inkomen en andere objectieve elementen die zouden kunnen wijzen op een speculatief karakter van het onbebouwd karakter”.

19. De omstandigheid dat het uiteindelijk vergund aantal bouwlagen op het moment van de vestiging van de belasting nog niet met zekerheid bekend is, doet niet anders besluiten.

20. De verzoekende partijen tonen ten slotte niet aan dat de belastingen die zij op grond van het bestreden reglement verschuldigd zijn, onredelijk hoog zouden zijn of tot een buitensporig groot nadeel zouden leiden.

Dat, luidens het verzoekschrift tot nietigverklaring, voor het aanslagjaar 2024 een nominaal bedrag van 353.632,50 EUR zou zijn verschuldigd, vindt alvast geen bevestiging in de laatste memorie van de verzoekende partijen waarin wordt verwezen naar belastingaanslagen voor een totaalbedrag van 106.732,50 EUR.

Hoe dan ook kan de redelijkheid van een belastingaanslag te dezen niet beoordeeld worden zonder daarbij ook acht te slaan op de waarde van de betrokken goederen en de concrete impact van de bestreden belasting op de (financiële) situatie van de betrokken belastingplichtigen. Bij gebreke aan nadere gegevens ter zake kan niet tot het bestaan van een buitensporige belasting worden besloten.

21. Gezien het voorgaande wordt ook geen schending van artikel 6 EVRM aangetoond.

Meer bepaald doen de verzoekende partijen er niet van blijken dat de belastingvermeerdering in functie van het aantal aanslagjaren na de verwerving niet zozeer zou kaderen in de doelstelling om “de speculatie in de tijd te beperken”, maar overwegend een repressief karakter zou hebben.

22. De verzoekende partijen houden ook nog voor dat het bestreden reglement een vrijstelling had moeten voorzien voor publiek-private samenwerkingsprojecten om reden dat deze “per definitie geen zuiver speculatief karakter kunnen hebben nu een publiekrechtelijke overheid (zoals de stad) hieraan deelneemt en krachtens artikel 3.2.12 van het decreet grond- en pandenbeleid zelf onbelastbaar is”.

Zij tonen evenwel niet aan dat de loutere omstandigheid dat een private partij en een publiekrechtelijke overheid in het kader van een publiek-private samenwerking een overeenkomst zijn aangegaan, op zich met zich meebrengt dat de gronden waarop die overeenkomst betrekking heeft, niet het voorwerp van speculatie door de betrokken private partij zouden kunnen uitmaken.

23. De omstandigheid dat een dergelijke vrijstelling in een eerder reglement wel werd voorzien, doet niet anders besluiten.

24. In de mate dat de verzoekende partijen pas in hun laatste memorie aanvoeren dat “redelijkerwijze niet te verantwoorden [valt] dat [aan] een PPS-project dat wordt uitgevoerd over een tijdsspanne van meer dan 10 jaar slechts een vrijstelling [wordt verleend] van slechts 5 jaar vanaf 1 januari van het jaar dat volgt op de afgifte van de verkavelingsvergunning”, is de grief onontvankelijk vermits deze ook reeds in het verzoekschrift tot nietigverklaring had kunnen worden ingeroepen.

Ten overvloede merkt de Raad van State op dat de verkavelingsvergunning dateert van 10 mei 2012 zodat de verzoekende partijen blijkbaar wel de mogelijkheid hebben gehad om hun project over een tijdsspanne van tien jaar uit te voeren, zonder aan de kwestieuze heffing onderworpen te zijn.

25. Het tweede middel worden verworpen.

C. Derde middel

Samenvatting van het middel

26. De verzoekende partijen vatten het middel als volgt samen:

“Doordat in artikel 4 §2 en §3 van het bestreden besluit een procentuele belastingvermeerdering vanaf het AJ 2024 wordt toegepast, gaande vanaf 50% tot 500% op het basisbedrag per strekkende meter voor een bebouwing van meer dan 3 dan wel 6 bouwlagen ‘vanaf het 4de aanslagjaar na verwerving van het zakelijk recht op het perceel’.

Terwijl op grond van het wettigheids- en non-retroactiviteitsbeginsel aan een belastingreglement geen terugwerkende werking kan worden verleend en daarenboven op duidelijke en voorzienbare wijze moet kunnen worden bepaald aan welk tarief de belastingplichtige zal worden onderworpen.

Zodat het bestreden besluit dat een belastingvermeerdering invoert vanaf 2024 voor percelen die vele jaren vóór de inwerkingtreding zijn verworven door de belastingplichtige en die dan nog worden geheven in functie van een potentieel/hypothetisch aantal bouwlagen in woongebied terwijl dit aantal pas wordt bepaald bij het verlenen van een verkavelings- dan wel omgevingsvergunning, een onwettige belastingvermeerdering invoert met retroactieve werking op grond waarvan de belastingplichtige geenszins op duidelijke en voorzienbare wijze de mogelijk verschuldigde belasting kan bepalen.”

Beoordeling

27. Het bestreden belastingreglement dateert van 13 december 2022, is op 15 december 2022 bekendgemaakt en is dezelfde maand nog in werking getreden. Het reglement komt vanaf het aanslagjaar 2023 in de plaats van het belastingreglement van 17 december 2019, dat in zoverre wordt opgeheven (artikel 1 van het bestreden reglement).

28. Overeenkomstig artikel 1 van het bestreden belastingreglement wordt voor de aanslagjaren 2023 tot en met 2025 een activeringsheffing gevestigd op onbebouwde bouwgronden en kavels.

Het belastbaar feit is het op 1 januari van het aanslagjaar houden van een zakelijk recht op een bouwgrond of kavel dat beantwoordt aan de criteria voor opname in het register van onbebouwde percelen bedoeld in artikel 5.6.1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (artikel 2.3 *juncto* artikel 3 van het bestreden reglement).

Voorts zijn de litigieuze belastingvermeerderingen, vervat in artikel 4, §§ 2 en 3, van het bestreden reglement slechts van toepassing vanaf het aanslagjaar 2024.

29. Gezien het voorgaande overtuigen de verzoekende partijen niet van de retroactieve werking van het bestreden reglement.

Het loutere gegeven dat voor het bepalen van de omvang van de belasting rekening wordt gehouden met het tijdsverloop sedert de verwerving van de betrokken goederen, verleent aan het bestreden reglement geen retroactiviteit.

Hetzelfde geldt voor de omstandigheid dat er – in tegenstelling tot een eerder belastingreglement van de verwerende partij – geen vrijstelling wordt voorzien voor PPS-projecten.

30. De verzoekende partijen beklagen er zich in hun verzoekschrift ook over dat “geenszins duidelijk noch voorzienbaar is aan welk tarief onbebouwde percelen in woongebied zullen worden onderworpen” wanneer het maximumaantal bouwlagen niet duidelijk is bepaald of wanneer het aantal bouwlagen “slechts indicatief wordt weergegeven in de verkavelingsvoorschriften en het eigenlijke aantal bouwlagen maar middels de navolgende omgevingsvergunning zal worden vastgelegd”.

31. Artikel 4, §§ 2 en 3, van het bestreden reglement voorziet in een belastingvermeerdering voor “percelen bestemd voor een bebouwing van meer dan 3 tot en met 6 bouwlagen” en voor “percelen bestemd voor een bebouwing van meer dan 6 bouwlagen”. Een “bestemming” voor een bepaald aantal bouwlagen volstaat bijgevolg om toepassing te maken van de vermeerdering. Dat het uiteindelijk vergund aantal bouwlagen anders (en mogelijk lager) kan zijn, toont niet aan dat het bestreden reglement op dat punt rechtsonzeker of onduidelijk zou zijn.

De verzoekende partijen betwisten voorts niet dat de verwerende partij er te dezen redelijkerwijze is van kunnen uitgaan dat hun percelen zijn bestemd voor een bebouwing van maximaal 5 bouwlagen.

32. In de mate dat de verzoekende partijen blijkens de toelichting bij het middel menen dat een forfaitaire minimumbelasting van 743 euro (voor aanslagjaar 2023), ongeacht de grootte van het perceel of het aantal bouwlagen, “arbitrair” zou zijn, doen zij er niet van blijken dat bepaalde van hun percelen aan de forfaitaire minimumbelasting worden onderworpen. Ten aanzien van die grief ontbreekt het hen dan ook aan het rechtens vereiste belang.

Hoe dan ook lichten de verzoekende partijen niet nader toe waarom een dergelijke minimumbelasting willekeurig zou zijn. Zij laten ook na om concrete gegevens te verschaffen aangaande de waarde van de betrokken goederen, en de (mogelijke) financiële implicaties van de forfaitaire minimumbelasting. Zodoende brengen zij geen concrete gegevens aan die van een gebeurlijk willekeurig karakter van de forfaitaire minimumbelasting doen blijken.

33. Ook het derde middel is ongegrond.

D. Besluit

34. Vermits geen van de middelen gegrond is, dient het beroep tot nietigverklaring te worden verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verworpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden, elk voor de helft, verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro, een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

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

Jan Clement,	kamervoorzitter,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
David D’Hooghe,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Jan Clement