

Rolnummers 6505 en 6506
Arrest nr. 55/2017 van 11 mei 2017

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vragen over artikel 3.2.5 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid, gesteld door de Rechtbank van eerste aanleg West-Vlaanderen, afdeling Brugge.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters E. De Groot en J. Spreutels, en de rechters L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet en R. Leysen, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter E. De Groot,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging*

Bij vonnissen van 29 juni 2016 in zake respectievelijk de cva « Mavy » tegen de stad Tielt en Emile Maes en anderen tegen de stad Tielt, waarvan de expedities ter griffie van het Hof zijn ingekomen op 15 september 2016, heeft de Rechtbank van eerste aanleg West-Vlaanderen, afdeling Brugge, de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 3.2.5 van het Decreet grond- en pandenbeleid, dat de gemeenten machtigt tot het heffen van een jaarlijkse belasting, geheven op onbebouwde bouwgronden in woongebied of onbebouwde kavels, de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de gemeenschappen en gewesten zoals voorzien in art. 10 BWHI, in zoverre niet is aangetoond dat een beroep op de impliciete bevoegdheden noodzakelijk is voor de uitoefening van de bevoegdheden van de Gemeenschappen en Gewesten ? ».

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 6505 en 6506 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

Memories zijn ingediend door :

- de cva « Mavy », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. A. Lust, advocaat bij de balie te Brugge (in de zaak nr. 6505);

- Emile Maes, Virginie Maes, Sylvia Maes en Marie-Chantal Maes, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. I. Laplaese, advocaat bij de balie te Brugge (in de zaak nr. 6506);

- de Waalse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. J. Laurent en Mr. C. Servais, advocaten bij de balie te Brussel (in de zaken nrs. 6505 en 6506);

- de Vlaamse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. B. Martel en Mr. K. Caluwaert, advocaten bij de balie te Brussel (in de zaken nrs. 6505 en 6506).

Memories van antwoord zijn ingediend door :

- de cva « Mavy »;

- Emile Maes, Virginie Maes, Sylvia Maes en Marie-Chantal Maes;

- de Waalse Regering.

Bij beschikking van 8 februari 2017 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers T. Merckx-Van Goey en F. Daoût te hebben gehoord, beslist dat de zaken in staat van wijzen zijn, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 8 maart 2017 en de zaken in beraad zullen worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, zijn de zaken op 8 maart 2017 in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *De feiten en de rechtspleging in de bodemgeschillen*

De bodemgeschillen die aanleiding zijn tot de prejudiciële vragen hebben betrekking op eigenaars van een aantal onbebouwde percelen in de stad Tielt waarvoor zij op grond van een gemeentelijk belastingreglement (dat door de gemeenteraad werd goedgekeurd op 27 juni 2013) eind januari 2015 een aanslagbiljet « onbebouwde percelen in woongebied » voor het jaar 2014 hebben ontvangen. De bezwaarschriften die de eigenaars bij de stad hebben ingediend, zijn verworpen. Op 16 september 2015 stellen de eigenaars een beroep in tegen de aanslag bij de rechtbank van eerste aanleg.

Zij werpen de ongrondwettigheid van het gemeentelijk belastingreglement van 27 juni 2013 op en verzoeken de rechtbank om - op grond van artikel 159 van de Grondwet - het belastingreglement buiten toepassing te laten. De ongrondwettigheid ervan zou voortvloeien uit het feit dat het zijn wettelijke grondslag vindt in artikel 3.2.5 van het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid. Echter, volgens de eisende partijen voor de verwijzende rechter zou die decretale bepaling tot gevolg hebben de gemeentelijke fiscale autonomie te beperken, met schending van artikel 170, § 4, van de Grondwet, dat die bevoegdheid voorbehoudt aan de federale wetgever, alsook met schending van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, in zoverre het noodzakelijke karakter van het beroep op de impliciete bevoegdheden om die decretale bepaling aan te nemen, niet zou zijn aangetoond door de Vlaamse decreetgever.

De stad Tielt bestrijdt de opgeworpen ongrondwettigheid daar er geen sprake zou zijn van een beroep op impliciete bevoegdheden. Zij is van oordeel dat « wet » in artikel 170, § 4, van de Grondwet ook kan worden gelezen als « decreet » en dat de decretale bepaling ook onder de gewestelijke bevoegdheid inzake ondergeschikte besturen ressorteert.

III. *In rechte*

- A -

A.1.1. De eisende partijen voor de verwijzende rechter merken op dat het in het geding zijnde decreet van 27 maart 2009 een kennelijke impact heeft op de overdracht, de renovatie en de ontwikkeling van woningen en bouwgronden in het Vlaamse Gewest. Het decreet, dat hoofdzakelijk tot doel heeft « slapende gronden » te activeren, is in werking getreden op 1 september 2009. Met de activeringsheffing heeft de decreetgever de reeds in artikel 143 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening vervatte reglementering willen behouden en verfijnen.

A.1.2. De eisende partijen voor de verwijzende rechter merken op dat de gemeenten over een grondwettelijk verankerde fiscale autonomie beschikken. Op basis van de artikelen 41, 162 en 170, § 4, van de Grondwet kan een gemeente, binnen wettelijke grenzen en onder controle van de toezichthoudende overheid, bepaalde materies aan een belasting onderwerpen. Alleen de federale wetgever zou, bij het voormelde artikel 170, § 4, ertoe zijn gemachtigd die autonomie te beperken.

A.1.3. Zij zijn van oordeel dat het machtigen van de gemeenten in artikel 3.2.5, § 1, van het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid (hierna : decreet) en de geclausuleerde verplichting in artikel 3.2.15 van het decreet de gemeentelijke fiscale autonomie inperken.

Zij stellen vast dat voor de laatstgenoemde bepaling een verantwoording werd geboden voor het beroep op de techniek van de impliciete bevoegdheden, hetgeen niet het geval zou zijn voor de eerstgenoemde bepaling. De eisende partijen voor de verwijzende rechter refereren aan het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State.

A.1.4. De decreetgever zou hiermee de bevoegdheidverdelende regels, in het bijzonder artikel 170, § 4, van de Grondwet, schenden door zonder verantwoording door het gebruik van impliciete bevoegdheden in de bevoegdheid van de federale overheid te treden.

A.2.1. In haar memorie merkt de Vlaamse Regering op dat de aan de gemeenten verleende machtiging om een belasting te heffen op de onbebouwde percelen voor het eerst is ingevoerd bij artikel 26 van de wet van 22 december 1970 « tot wijziging van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw ». De wetgever wilde toen de strijd aanbinden tegen grondspeculatie bij de aankoop van onbebouwde percelen en de verkoop ervan aanmoedigen voor de bouw van woningen.

Die bepaling is overgenomen in artikel 143 van het in het geding zijnde decreet, waarbij de decreetgever de reglementering wilde verfijnen door ten behoeve van de gemeenten een facultatieve heffing in te voeren.

De Vlaamse Regering haalt vervolgens de parlementaire voorbereiding van het decreet aan om de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest voor het beperken van de gemeentelijke fiscale autonomie aan te tonen.

A.2.2. Ten aanzien van het onderzoek van de prejudiciële vragen voert de Vlaamse Regering allereerst aan dat die gedeeltelijk geen antwoord behoeven. Zij wijst erop dat de aan de verwijzende rechter voorgelegde geschillen alleen betrekking hebben op de activeringsheffing die de stad Tielt heeft opgelegd voor de onbebouwde percelen in een woongebied. Het belastingreglement waarvan sprake is, is daarentegen niet van toepassing op de belasting die wordt geheven op de onbebouwde percelen gelegen in een niet vervallen verkaveling. De belasting op dergelijke percelen is geregeld bij een afzonderlijk belastingreglement en maakt niet het voorwerp uit van de voor de verwijzende rechter hangende geschillen. In zoverre het Hof wordt ondervraagd over de heffing van een jaarlijkse belasting op onbebouwde percelen zouden de prejudiciële vragen geen antwoord behoeven.

A.2.3.1. Ten gronde dient, volgens de Vlaamse Regering, aan het woord « wet » in artikel 170, § 4, tweede lid, van de Grondwet, gelet op de totstandkoming van dat artikel vóór 1 oktober 1980, in het licht van artikel 19, § 1, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (hierna : BWHI) een bevoegdheidsneutrale betekenis te worden toegedicht zodat er geen sprake is van een voorbehouden exclusieve federale bevoegdheid.

A.2.3.2. Noch uit de parlementaire voorbereiding van de grondwetsbepaling, noch uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof kan volgens haar worden afgeleid dat de federale overheid over een voorbehouden bevoegdheid beschikt. Het valt immers niet in te zien waarom de federale overheid zich zou moeten kunnen verdedigen in de gevallen waarbij een gewest beperkingen oplegt aan de gemeentelijke fiscale autonomie in een aangelegenheid waarvoor het gewest exclusief bevoegd is. De gemeentelijke fiscale autonomie wordt immers net zo goed beschermd door artikel 170, § 4, tweede lid, van de Grondwet, gelet op de daarin vervatte noodzakelijkheidsvereiste.

A.2.3.3. Zij wijst er bovendien op dat het Vlaamse Gewest over een exclusieve materiële bevoegdheid beschikt. Met betrekking tot het federale artikel 70bis van de wet van 29 maart 1962 « houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en de stedenbouw » (hierna : Stedenbouwwet) werd er reeds van uitgegaan dat de machtiging aan de gemeenten om een belasting te heffen een instrument is om mee te werken aan het grondbeleid van een hogere overheid. Gelet op de overdracht van de bevoegdheid inzake grondbeleid, zijn de gewesten thans exclusief bevoegd om een soortgelijke regeling in te stellen en dus eveneens bevoegd om in te grijpen in de fiscale autonomie van de gemeenten.

A.2.4. Aangezien het Vlaamse Gewest over een eigen toegewezen bevoegdheid inzake grondbeleid beschikt, besluit de Vlaamse Regering dat het niet nodig is om een beroep te doen op de impliciete bevoegdheden.

Bijgevolg dient de prejudiciële vraag ontkennend te worden beantwoord.

A.2.5. In subsidiaire orde voegt de Vlaamse Regering toe dat de « activeringsheffing » bovendien op grond van artikel 10 van de BWHI kan worden verantwoord.

De machtiging en dus de beperking van de gemeentelijke fiscale autonomie draagt immers bij aan een effectief activeringsbeleid doordat de heffing als een instrument dat in het verleden zijn nut heeft bewezen, speculatie tegengaat en het aanbod op de markt van de onroerende goederen in stand houdt. Bijgevolg is het nodig om minimale tarieven vast te stellen omdat een belasting slechts haar doel kan bereiken indien ze voldoende hoog is.

De materie leent zich ook tot een gedifferentieerde regeling daar de verschillende gewesten, naar gelang van hun eigen noden en behoeftes inzake de activering van gronden, een verschillende regeling kunnen uitwerken.

De regeling heeft ten slotte slechts een marginale weerslag daar zij slechts een beperkte draagwijdte heeft binnen het geheel van fiscale regelingen en zij geen rechtstreekse weerslag heeft op de belastinginkomsten van de federale overheid.

Bijgevolg dient de prejudiciële vraag ontkennend te worden beantwoord.

A.3.1. De Waalse Regering merkt in haar memorie op dat artikel 160 van het Waalse Wetboek van Ruimtelijke Ordening, Stedenbouw, Patrimonium en Energie evenals artikel 3.2.5 van het Vlaamse decreet een « activeringsheffing » naar voren schuift. Beide bepalingen hebben een gemeenschappelijke oorsprong in artikel 70*bis* van de Stedenbouwwet.

Uit de parlementaire voorbereiding van dat artikel 70*bis* en uit de evaluatie van het decreet blijkt volgens haar dat in beide gevallen eenzelfde doelstelling, namelijk grondbeleid, wordt nagestreefd.

A.3.2. De voormelde bepalingen zijn volgens de Waalse Regering overigens niets meer dan de bevestiging van de fiscale autonomie van de gemeenten en doen dus geen afbreuk aan artikel 170, § 4, van de Grondwet.

A.3.3. Bovendien wijst zij erop dat ruimtelijke ordening (met inbegrip van de heffing in artikel 70*bis* van de Stedenbouwwet) ingevolge de BWHI, een gewestelijke aangelegenheid is geworden. Aldus kan een gewest de in het geding zijnde « activeringsheffing » instellen, temeer daar er geen federale belasting in dezelfde aangelegenheid bestaat. Bijgevolg is er geen noodzaak om een beroep te doen op impliciete bevoegdheden.

Volgens de Waalse Regering dient de prejudiciële vraag ontkennend te worden beantwoord.

A.4.1. Ten aanzien van de door de Vlaamse Regering opgeworpen exceptie merken de eisende partijen voor de verwijzende rechter in hun memorie van antwoord op dat inderdaad een vrijwel identiek reglement bestaat voor de woningen gelegen in een niet vervallen verkaveling. Dat reglement steunt evenwel eveneens op artikel 3.2.5 van het Vlaamse decreet, zodat de Vlaamse Regering bijgevolg in werkelijkheid zelf opmerkt dat het probleem niet alleen bestaat voor het thans onderzochte reglement, maar ook voor het andere reglement.

A.4.2. Ten gronde voeren de eisende partijen voor de verwijzende rechter aan dat de rechtspraak van het Hof, na de vijfde en zesde staatshervorming, niets verandert aan het feit dat artikel 170, § 4, van de Grondwet steeds een exclusief aan de federale wetgever voorbehouden bevoegdheid beoogt.

Zij wijzen eveneens erop dat de zesde staatshervorming in werking is getreden op 1 juli 2014 en geen enkele impact kon hebben op het belastingreglement dat meer dan een jaar vóór die hervorming is ingevoerd.

Die hervorming heeft artikel 170, §§ 2 en 4, van de Grondwet niet gewijzigd in het voordeel van de gemeenschappen en de gewesten, en heeft evenmin de lijst van de gewestbelastingen uitgebreid, noch de bevoegdheden van de gewesten met betrekking tot die belastingen gewijzigd. De Vlaamse Regering kan bijgevolg moeilijk aanvoeren dat de gewesten beschikken over een bevoegdheid die identiek is aan die van de federale wetgever.

A.4.3. Wat het beroep op de impliciete bevoegdheden betreft, voeren de eisende partijen voor de verwijzende rechter aan dat het noodzakelijke karakter van het optreden van het gewest niet zou zijn aangetoond en dat de gevolgen voor de bevoegdheid van de federale wetgever niet marginaal zouden zijn.

- B -

B.1. Aan het Hof wordt een vraag gesteld over artikel 3.2.5 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid.

Dat artikel bepaalt :

« § 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 december 2008. Ze worden jaarlijks op 1 januari aangepast aan het ABEX-indexcijfer van de maand december die aan de aanpassing voorafgaat ».

B.2. Uit de feiten van het aan de verwijzende rechter voorgelegde geschil blijkt dat verschillende eigenaars van onbebouwde percelen de betaling betwisten van een belasting die gegrond is op een gemeentelijk belastingreglement van 27 juni 2013, waarvan artikel 3.2.5 van het in het geding zijnde decreet de rechtsgrond zou vormen.

De eisers voor de verwijzende rechter wijzen erop dat, met toepassing van artikel 170, § 4, van de Grondwet, geen belasting kan worden ingevoerd door de gemeente dan door een beslissing van haar raad en dat de wet, ten aanzien van die belastingen, de uitzonderingen bepaalt waarvan de noodzakelijkheid blijkt.

Zij leiden eruit af dat de decreetgever te dezen de fiscale autonomie van de gemeenten slechts kon beperken door een beroep te doen op de impliciete bevoegdheden vervat in artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

De verwijzende rechter stelt het Hof een vraag over de verenigbaarheid van artikel 3.2.5 van het in het geding zijnde decreet met het voormelde artikel 10 in zoverre niet zou zijn aangetoond dat een beroep op de impliciete bevoegdheden te dezen noodzakelijk is voor de uitoefening, door het Vlaamse Gewest, van zijn bevoegdheden.

B.3.1. Artikel 170, § 4, van de Grondwet bepaalt :

« Geen last of belasting kan door de agglomeratie, de federatie van gemeenten en de gemeente worden ingevoerd dan door een beslissing van hun raad.

De wet bepaalt ten aanzien van de in het eerste lid bedoelde belastingen, de uitzonderingen waarvan de noodzakelijkheid blijkt ».

B.3.2. Uit de parlementaire voorbereiding van artikel 170 van de Grondwet kan worden afgeleid dat de Grondwetgever met de in het tweede lid van artikel 170, § 4, vervatte regel wou voorzien in een « soort verdedigingsmechanisme » voor de Staat « t.o.v. de verschillende andere bestuurslagen, om een eigen fiscale materie te behouden » (*Parl. St.*, Kamer, B.Z. 1979, nr. 10-8/4°, p. 4).

Die regel werd door de Eerste Minister eveneens omschreven als een « regulerend mechanisme » :

« De wet moet dat regulerend mechanisme zijn en moet kunnen zeggen welke belastbare materie wordt voorbehouden aan de Staat. Indien men dat niet zou doen komt men in een chaos en in alle mogelijke verwickelingen terecht, die niets meer te maken hebben met een goed georganiseerde federale Staat of goed georganiseerde Staat » (*Hand.*, Kamer, 22 juli 1980, p. 2707. Zie ook : *ibid.*, p. 2708; *Hand.*, Senaat, 28 juli 1980, pp. 2650-2651).

« [Ik zou] willen stellen [...] dat in dit nieuw systeem van bevoegdheidsverdeling op fiscaal vlak tussen de Staat, de gemeenschappen en de gewesten en de nevenschikte instellingen, de provincies en de gemeenten, het laatste woord bij de Staat ligt. Het is wat ik heb genoemd het reguleringsmechanisme » (*Hand.*, Senaat, 28 juli 1980, p. 2661).

B.3.3. Uit artikel 170, § 4, tweede lid, van de Grondwet volgt dat dat artikel aan de federale wetgever, wat de gemeentebelastingen betreft, de uitzonderingen voorbehoudt

waarvan de noodzakelijkheid blijkt, zodat de gewesten slechts een regeling mogen aannemen die de bevoegdheid van de gemeenten tot het invoeren van een belasting zou beperken indien de voorwaarden voor de toepassing van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen zijn vervuld.

Daartoe is vereist dat die regeling noodzakelijk is voor de uitoefening van de bevoegdheden van het gewest, dat de aangelegenheid zich tot een gedifferentieerde regeling leent en dat de weerslag van de in het geding zijnde bepalingen op die aangelegenheid slechts marginaal is.

B.4. Om de verenigbaarheid van artikel 3.2.5 van het in het geding zijnde decreet met artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen te onderzoeken, dient rekening te worden gehouden met de artikelen 3.2.6 tot 3.2.12 en 3.2.14 en 3.2.15 van hetzelfde decreet, waarnaar de parlementaire voorbereiding van dat decreet verwijst.

Die artikelen bepalen :

« Art. 3.2.6. Deze afdeling is van toepassing in zoverre de gemeentelijke heffingsreglementen daarvan niet afwijken.

Art. 3.2.7. De activeringsheffing is verschuldigd door de persoon die op 1 januari van het heffingsjaar eigenaar is van de bouwgrond of kavel.

Indien er een recht van opstal of erfpacht bestaat, is de activeringsheffing verschuldigd door de erfpachter of de opstalhouder.

Zo er meerdere heffingsplichtigen zijn, zijn deze hoofdelijk gehouden tot betaling van de verschuldigde activeringsheffing.

Art. 3.2.8. Van de activeringsheffing zijn vrijgesteld :

1° de eigenaars van één enkele onbebouwde bouwgrond in woongebied of onbebouwde kavel, bij uitsluiting van enig ander onroerend goed gelegen in België of het buitenland;

2° de sociale woonorganisaties en Vlabinvest apb;

3° [...]

4° door de overheid erkende jeugd- en sportverenigingen.

Een vrijstelling, beperkt tot één onbebouwde bouwgrond in woongebied of één onbebouwde kavel per kind, wordt tevens toegekend aan ouders met kinderen die al dan niet ten laste zijn. Deze vrijstelling wordt toegekend op voorwaarde dat het kind op 1 januari van het heffingsjaar voldoet aan beide hiernavolgende voorwaarden :

1° het heeft de leeftijd van dertig jaar nog niet bereikt;

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

Art. 3.2.9. De activeringsheffing wordt niet geheven op percelen die voldoen aan beide hiernavolgende voorwaarden :

1° ze behoren toe aan dezelfde eigenaar als deze van de aanpalende bebouwde bouwgrond of kavel;

2° ze vormen met die bebouwde bouwgrond of kavel één ononderbroken ruimtelijk geheel.

De vrijstelling, vermeld in het eerste lid, geldt slechts voor een straatbreedte van ten hoogste dertig meter. Indien de activeringsheffing per vierkante meter wordt berekend, wordt de vrijstelling berekend door de vrijgestelde straatbreedte te vermenigvuldigen met de gemiddelde lengte van de onbebouwde bouwgrond in woongebied of de onbebouwde kavel.

Art. 3.2.10. De activeringsheffing wordt niet geheven op bouwgronden en kavels die tijdens het heffingsjaar niet voor bebouwing kunnen worden bestemd :

1° ingevolge hun inrichting als collectieve voorzieningen, met inbegrip van hun aanhorigheden;

2° ingevolge de Pachtwet van 4 november 1969, waarbij het bewijs van de pacht door alle middelen rechtens mag worden geleverd;

3° ingevolge hun werkelijke en volledige aanwending voor land- of tuinbouw, gedurende het hele jaar;

4° ingevolge een bouwverbod of enige andere erfdiensbaarheid tot openbaar nut die woningbouw onmogelijk maakt;

5° ingevolge een vreemde oorzaak die de heffingsplichtige niet kan worden toegerekend, zoals de beperkte omvang van de bouwgronden of kavels, of hun ligging, vorm of fysieke toestand.

Art. 3.2.11. De activeringsheffing wordt opgeschort in hoofde van 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, 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, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, desgevallend voor die fase van de verkavelingsvergunning waarvoor het attest wordt verleend.

Art. 3.2.12. Benevens de vrijstellingen, verleend bij of krachtens deze afdeling, geldt onverkort de algemene onbelastbaarheid van de Staat, de gemeenschappen, de gewesten, de provincies en de gemeenten voor wat betreft goederen van het openbaar domein en van goederen van het privaat domein die voor een dienst van openbaar nut worden aangewend ».

« Afdeling 4. - Bijzondere regelen betreffende de invoering van een activeringsheffing

Art. 3.2.14. Elke gemeente die niet over een heffing op onbebouwde bouwgronden of kavels beschikt, gaat in januari en in juli de spanning na tussen de woningbehoefte en het bouwpotentieel.

De woningbehoefte wordt berekend aan de hand van een door de Vlaamse Regering vastgesteld prognosemodel, gebaseerd op recente wetenschappelijke inzichten op het vlak van inzonderheid de huishoudensontwikkeling, het migratiepatroon en demografische evoluties en tendensen. Zolang dat prognosemodel niet is vastgesteld, wordt de woningbehoefte berekend aan de hand van de aanwijzingen van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen.

Het bouwpotentieel wordt berekend als de optelsom van, enerzijds, het product van het aantal onbebouwde bouwgronden met de door de Vlaamse Regering vastgestelde gemiddelde verwezenlijgingsratio van onbebouwde bouwgronden, en, anderzijds, het product van het aantal onbebouwde kavels met de door de Vlaamse Regering vastgestelde gemiddelde verwezenlijgingsratio van onbebouwde kavels. De Vlaamse Regering houdt bij de vaststelling van de gemiddelde verwezenlijgingsratio's rekening met de stedelijke of landelijke aard van het gebied.

Art. 3.2.15. Indien de woningbehoefte op drie opeenvolgende meetdata het bouwpotentieel overschrijdt, is sprake van een structureel onderaanbod.

In het geval van een structureel onderaanbod geldt vanaf het eerstvolgende kalenderjaar na de laatste meting de verplichting om een activeringsheffing op onbebouwde kavels te hanteren. Deze verplichting geldt voor een termijn van drie heffingsjaren.

Indien in het tweede en derde jaar van de verplichte activeringsheffing op onbebouwde kavels opnieuw een structureel onderaanbod wordt vastgesteld, geldt vanaf het eerstvolgende kalenderjaar na de laatste meting de verplichting om een activeringsheffing op onbebouwde bouwgronden in woongebied te hanteren. Deze verplichting geldt voor een termijn van drie heffingsjaren ».

B.5. De parlementaire voorbereiding van het decreet vermeldt :

« 45. De bestaande figuur van de (facultatieve) gemeentelijke heffing op onbebouwde terreinen (artikel 143 DRO) heeft in de praktijk en blijkens de literatuur ontegensprekelijk haar nut bewezen voor de activering van slapende gronden.

Deze heffing wordt daarom verfijnd en bijgesteld onder de vorm van een ‘*activeringsheffing*’ (artikel 3.2.5 e.v.).

46. De decretale regelen met betrekking tot die activeringsheffing, vallen uiteen in twee groepen.

De eerste groep bestaat uit regelingen van suppletief recht. Zij zijn opgenomen in afdeling 2. De gemeenten kunnen van deze regelen afwijken; zij kunnen ze ook aanvullen (door bvb. te voorzien in bijkomende vrijstellingen). Eén en ander strookt met de vraag, vanuit de VVSG, naar een volwaardige invulling van het subsidiariteitsbeginsel en met de bedenkingen van de Afdeling Wetgeving van de Raad van State, die oordeelt dat - ook indien de decreetgever gemeenten ‘machtigt’ om een heffing in te voeren – rekening moet worden gehouden met het feit dat de gewesten slechts via een beroep op de impliciete bevoegdheden kunnen raken aan de gemeentelijke belastingautonomie (p. 7).

De tweede groep bestaat uit dwingende regelingen. Behalve het evidente feit dat de heffing onder het proceduredecreet van 30 mei 2008 valt (artikel 3.2.13), gaat het om :

1° *de bepaling van de minimale heffingsbedragen die nodig zijn om de effectiviteit van de heffing te bewaken* (artikel 3.2.5, § 1, tweede lid);

2° *de verplichting om een heffing in te voeren wanneer het bouwpotentieel binnen de gemeente ‘onder de maat blijft’ ten opzichte van de woonbehoefte in de gemeente.* Daartoe is in de artikelen 3.2.14 en 3.2.15 een genuanceerde regeling uitgewerkt. De eerste invoeringsdatum van een verplichte heffing (op kavels) is 1 januari 2011 (verplichting voor 3 jaar); de heffing op bouwgronden kan in voorkomend geval verplicht worden opgelegd vanaf 1 januari 2014 (verplichting voor 3 jaar).

Deze systematiek impliceert dat gemeenten die vandaag reeds over een heffingsreglement beschikken, perfect de huidige systematiek kunnen aanhouden en geen aanpassingen moeten doorvoeren. Strikt gesproken geldt vanaf de inwerkingtreding van dit ontwerp wél de voorwaarde dat de gemeentelijke regelingen de minimale heffingsbedragen van artikel 3.2.5, § 1, tweede lid, in acht moeten nemen. Zulks kan in de praktijk echter geen probleem vormen, nu de Omzendbrief BA-2004/3 van 14 juli 2004 ‘Gemeentefiscaliteit – Coördinatie van de onderrichtingen’ reeds een minimale aanslag van 125 euro (per perceel of grond) vooropstelt (zie ook nr. 5 van de juridische toelichting hieronder).

47. De verplichtingen, opgenomen in de ‘tweede groep’ (zie vorig randnr.), kunnen bevoegdheidstechnisch als volgt worden onderbouwd.

Juridische onderbouw voor een decretale en geclausuleerde verplichting tot het invoeren van een activeringsheffing

Basishypothese

- 1 - Traditioneel wordt de mogelijkheid in hoofde van de hogere overheid om in te grijpen in de gemeentelijke fiscale autonomie verantwoord op basis van artikel 170, § 4, G.W., dat luidt als volgt :

‘ § 4. Geen last of belasting kan door (...) de gemeente worden ingevoerd dan door een beslissing van (haar) raad.

De wet bepaalt ten aanzien van de in het vorige lid bedoelde belastingen, de uitzonderingen waarvan de noodzakelijkheid blijkt ’.

Waar deze regeling stelt dat ‘ de wet ’ de uitzonderingen bepaalt waarvan de noodzakelijkheid blijkt, stelt zich de vraag of hier de federale wet dan wel het decreet (immers ook een wetkrachtige norm) wordt bedoeld.

- 2 - De adviespraktijk van de Raad van State, Afdeling Wetgeving, gaat alleszins uit van de idee dat effectief naar ‘ de federale wet ’ wordt verwezen (zie inzonderheid de pgs. 7-8 van het advies bij voorliggend ontwerpdecreet).

De Raad oordeelt immers dat de libellering van voormelde bepaling bij de grondwetswijziging van 29 juli 1980 zeker niet in een bevoegdheidsneutrale context tot stand kwam; op die datum was de grondwetgever reeds overgegaan tot de oprichting van de gemeenschappen en de gewesten en had hij aan de gemeenschappen (grondwetsherziening van 24 december 1970) en aan de gewesten (grondwetsherziening van 17 juli 1980) reeds wetgevende bevoegdheid verleend. Bij de formulering van artikel 170, § 4, tweede lid, G.W. kon met deze bevoegdheid van de deelstaten aldus perfect rekening worden gehouden, hetgeen evenwel níet is gebeurd; het gebezigde wetsbegrip kan aldus slechts in strikt formele zin (‘ de federale wetgever ’) worden uitgelegd.

- 3 - Geredeneerd vanuit deze standaardvisie, kunnen de gewesten (zoals boven reeds gesteld) slechts ingrijpen in de gemeentelijke belastingautonomie via een beroep op de impliciete bevoegdheden, *i.e.* de bevoegdheden die strikt genomen niet binnen de eigen competenties vallen, maar die noodzakelijk zijn voor de uitoefening van een eigen bevoegdheid. Zoals geweten is het beroep op de impliciete bevoegdheden volgens het Grondwettelijk Hof slechts toelaatbaar onder de voorwaarde dat de voorbehouden aangelegenheid zich tot een gedifferentieerde regeling leent, dat de weerslag op de betrokken federale aangelegenheid slechts marginaal is, en dat het beroep op de impliciete bevoegdheden noodzakelijk is.

Dergelijk beroep op de impliciete bevoegdheden is *in casu* zeker te verantwoorden ter onderbouwing van a) de in het ontwerpdecreet opgenomen geclausuleerde verplichting tot het invoeren van een activeringsheffing en b) de decretaal vastgelegde minimumbedragen voor de heffing.

Noodzakelijkheid

- 4 - De figuur van de gemeentelijke heffing op onbebouwde terreinen heeft blijkens de literatuur ontegensprekelijk haar nut bewezen.

- 5 - De belasting kan ‘ *evenwel slechts haar doel bereiken, indien de belasting voldoende hoog is* ’. De Vlaamse overheid heeft, als toezichhoudend bestuur, in het verleden reeds geoordeeld dat om een nuttig effect te bereiken een minimumtarief van 125 euro vereist is. Een vergelijkend onderzoek van West-Vlaamse belastingreglementen leert dat deze minimale aanslag effectief overal in acht wordt genomen. Indien men dat basisbedrag extrapoleert naar

een ‘ hedendaagse ’ kavel van 500 m² met een normale straatbreedte van 10 meter, dan verkrijgt men de overige in artikel 3.2.5, § 1, tweede lid, vermelde minima, m.n. 0,25 euro per vierkante meter (indien men werkt met een heffing op grond van oppervlakenormen) *c.q.* 12,50 euro per strekkende meter palende aan de openbare weg.

Aangezien het bedrag van 125 euro (dat als basis dient voor de overige minima) reeds aangehouden wordt door de toezichthoudende overheid, en gelet op het feit dat dat minimumbedrag in de beleidspraktijk goed wordt opgevolgd en de nodige effecten sorteert, is het noodzakelijk om erover te waken dat gemeenten die nieuw toetreden tot het stelsel van de activeringsheffing bij het vaststellen van de heffingsbedragen ten minste de bestaande minimumnormering in rekening brengen.

- 6 - Gelet op de effectiviteit van de betrokken heffing, kan de Vlaamse overheid de eigen competenties op het vlak van het grond- en pandenbeleid daarenboven slechts waarmaken, wanneer zij de gevallen kan omschrijven waarin het instrument van de activeringsheffing móet worden ingezet in functie van het terugdringen en tegengaan van grondenspeculatie en het verwezenlijken van gebiedsbestemmingen. Vanuit de bevoegde centrale overheid dient immers in instrumenten te worden voorzien om het ‘ stilzitten ’ van lokale besturen te doorbreken, wanneer de beleidsmatige einddoelen, zoals opgenomen in het ontwerpdecreet en ondermeer uit te werken in het Grond- en pandenbeleidsplan Vlaanderen, in het gedrang dreigen te komen. De ontwerpregelgeving vormt aldus een *noodzakelijk* instrument voor de operationalisering van de Vlaamse bevoegdheden op het vlak van het grond- en pandenbeleid, zoals bevestigd in artikel 6, § 1, I, 6°, B.W.H.I.

Marginale weerslag

- 7 - Het feit dat de volledige ontwerpregelgeving inzake de activeringsheffing slechts een *marginale weerslag* heeft, kan op eenvoudige wijze worden afgeleid uit de vaststelling dat de activeringsheffing nauw aansluit bij hetgeen reeds in artikel 70*bis* Stedenbouwwet geregeld was; één en ander leunt aldus sowieso dicht aan bij artikel 282 van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening *c.q.* artikel 160 CWATUP.

Gedifferentieerde regeling mogelijk

- 8 - Het concept ‘ activeringsheffing ’ leent zich ten slotte tot *een gedifferentieerde regeling*, omwille van de duidelijke lokaliseerbaarheid van het voorwerp van de heffing binnen het Vlaamse Gewest. De regeling van het ontwerpdecreet heeft daarenboven een beperkte draagwijdte binnen het geheel der fiscale regelingen en betreft het specifiek ‘ gewestelijke ’ terrein van de ruimtelijke ordening en het grond- en pandenbeleid; aldus wordt niet of nauwelijks geraakt aan de principiële en generieke federale bevoegdheid ten aanzien van het bepalen van de uitzonderingen op de gemeentelijke belastingbevoegdheid.

Middels een beroep op de impliciete bevoegdheden kunnen de voorgenomen geclausuleerde verplichting op het vlak van de invoering van de activeringsheffing, en de decretale vastlegging van minimumbedragen voor de heffing, aldus zeer zeker – binnen de vigerende interpretatieschema’s – worden onderbouwd » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement 2008-2009, nr. 2012/1, pp. 20-22).

B.6. De machtiging in artikel 3.2.5, § 1, tweede lid, van het in het geding zijnde decreet bevat geen verplichting om een gemeentelijke heffing ter activering van onbebouwde bouwgronden in woongebied in te voeren, behoudens indien een gemeente zich bevindt in de situatie vermeld in artikel 3.2.15 van het decreet.

Aan de gemeentelijke fiscale autonomie wordt daarentegen wel geraakt door de decretale regeling in zoverre zij minimale regelen wat betreft het bedrag van de door de gemeenten daadwerkelijk geïnde activeringsheffingen oplegt. De decreetgever dient, op dat punt, zijn optreden te rechtvaardigen door een beroep te doen op de impliciete bevoegdheden waarvan de noodzakelijkheid moet worden aangetoond voor de uitoefening van eigen gewestelijke bevoegdheden.

B.7.1. Zoals blijkt uit de in B.5 geciteerde parlementaire voorbereiding, heeft de decreetgever geoordeeld dat de in het geding zijnde regelgeving een noodzakelijk instrument vormde voor de tenuitvoerlegging van de bevoegdheden van het Vlaamse Gewest op het vlak van het grond- en pandenbeleid, neergelegd in artikel 6, § 1, I, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Dat artikel kent immers aan de gewesten de bevoegdheid toe inzake grond- en pandenbeleid, met inbegrip van de regeling van de vastgoedmarkt om te vermijden dat het aanbod inkrimpt en dat prijzen stijgen ingevolge speculatie (*Parl. St.*, Kamer, 1977-1978, nr. 461/20, p. 6).

In het kader van een regelgeving die tot doel heeft de coherentie en de doeltreffendheid te waarborgen van de strijd tegen grondspeculatie en potentiële woonsites vrij te maken door het activeren van « slapende » gronden, kon de decreetgever het noodzakelijk achten minimumbedragen vast te stellen voor de door de gemeenten geïnde activeringsheffingen, aangezien de praktijk had aangetoond dat zulke bedragen een daadwerkelijke inachtneming van het met die belasting beoogde doel door de belastingplichtigen en, bijgevolg, de doeltreffendheid van de maatregel konden waarborgen.

B.7.2. Aldus blijkt dat de door de in het geding zijnde bepaling ingevoerde decretale regeling noodzakelijk is voor de uitoefening van de bevoegdheid inzake grond- en pandenbeleid, die is bepaald in artikel 6, § 1, I, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Uit de in B.5 geciteerde parlementaire voorbereiding blijkt overigens dat de aangelegenheid zich tot een gedifferentieerde regeling leent en dat de weerslag van de in het geding zijnde bepaling op de aan de federale wetgever voorbehouden bevoegdheid marginaal is.

B.8. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 3.2.5, § 1, tweede lid, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid schendt artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen niet.

Aldus gewezen in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 11 mei 2017.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

E. De Groot