



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 64/2022
van 12 mei 2022
Rolnummer : 7582**

In zake : de prejudiciële vragen betreffende de artikelen 2.6.4, 2.6.10 en 2.6.15 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, gesteld door het Hof van Beroep te Brussel.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters L. Lavrysen en P. Nihoul, en de rechters M. Pâques, Y. Kherbache, T. Detienne, D. Pieters en S. de Bethune, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter L. Lavrysen,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging

Bij arrest van 12 mei 2021, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 25 mei 2021, heeft het Hof van Beroep te Brussel de volgende prejudiciële vragen gesteld :

« 1) Schenden de artikelen 2.6.4.,2 en 2.6.10 (in het bijzonder de paragrafen 1 en 2), 2.6.4.11, 2.6.4.14 en 2.6.4.15 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet en het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel, doordat voor alle belastingplichtigen in de daarin voorziene planbatenheffing bij de berekening van de belastbare grondslag eenzelfde vermoede meerwaarde wordt gehanteerd bij een bestemmingswijziging van het belastbaar perceel van ‘ landbouw ’ naar ‘ wonen ’, terwijl belastingplichtigen die behoren tot een categorie van belastingplichtigen voor wie [voor] het belastbaar perceel na de bestemmingswijziging grote en ernstige beperkingen inzake mogelijke bouwwerken gelden, zoals bij een wijziging van bestemming van ‘ Landbouw ’ naar ‘ wonen ’, doch in een wijze van wonen als zijnde bij wege van ‘ Kleinschalig wonen in verplaatsbare constructies ’, in werkelijkheid een veel kleinere meerwaarde genieten door de belastbare bestemmingswijziging dan belastingplichtigen voor wie na de bestemmingswijziging geen dergelijke grote en ernstige beperkingen in mogelijke bouwwerken bestemd tot wonen gelden ?

2) Schendt artikel 2.6.4. en 2.6.10 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening artikel 10 (en 11 en 172) van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 16 GW en artikel 1 Eerste Protocol van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden doordat eigenaars van een perceel waarvoor een volgens de heffingsplichtige incorrecte planbatenheffing verschuldigd is, in een onteigeningsprocedure niet op gelijke wijze hun rechten kunnen uitoefenen als eigenaars die geen (of een correcte) planbatenheffing verschuldigd zijn en eveneens in een onteigeningsprocedure betrokken zijn ?

3) Schendt artikel 2.6.15 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening artikel 10 (en 11 en 172) van de Grondwet, doordat de belastingplichtige die niet in een (dreiging tot) onteigening zit het voordeel van de bonificatieregeling kan genieten terwijl de belastingplichtige die wel in een (dreiging tot) onteigening zit dit *de facto* niet kan ? ».

Memories zijn ingediend door :

- P.C., bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. M. Pollet, advocaat bij de balie te Brussel;

- de Vlaamse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. B. Martel en Mr. K. Caluwaert, advocaten bij de balie te Brussel.

P.C., bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P. Jongbloet, advocaat bij de balie te Leuven, heeft ook een memorie van antwoord ingediend.

Bij beschikking van 9 maart 2022 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers Y. Kherbache en M. Pâques te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, 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 23 maart 2022 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 23 maart 2022 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 het bodemgeschil*

Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat er tussen P.C., geïntimeerde partij voor het verwijzende rechtscollege, en het Vlaamse Gewest een geschil is gerezen omtrent een aanslagbiljet inzake planbatenheffing voor het aanslagjaar 2013. De planbatenheffing was, overeenkomstig artikel 2.6.4 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna : de VCRO), verschuldigd ingevolge de inwerkingtreding op 26 november 2013 van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan « weekendverblijven, campings en residentiële woonwagenterreinen – fase 2 » van de provincie Vlaams-Brabant, goedgekeurd bij besluit van 8 oktober 2013 (hierna : het PRUP).

P.C. was eigenaar van een perceel grond met een oppervlakte van 4 736 m². Ten gevolge van de inwerkingtreding van het PRUP wordt de bestemming van het perceel gewijzigd van « landbouw » naar « wonen » en wordt de vermoede meerwaarde berekend aan de hand van een forfaitair bedrag per m² (artikel 2.6.10, §§ 1 en 2, van de VCRO). Bovendien wordt, omdat de bestemmingswijziging van het belaste perceel past in het zogenaamde « planologisch oplossingskader » voor de problematiek van het permanent wonen in tweede verblijven en voldaan is aan de voorwaarden van artikel 2.6.10, § 3, van de VCRO, de maximale oppervlakte die in rekening wordt gebracht voor de berekening van de verschuldigde planbatenheffing beperkt tot 2 750 m². De door P.C. verschuldigde planbatenheffing bedraagt 21 155,40 euro en kan door middel van de bonificatie van 15 % worden teruggebracht tot 17 982,09 euro, op voorwaarde dat P.C. betaalt binnen het jaar na de datum waarop het aanslagbiljet is verstuurd.

Tegen die planbatenheffing wordt door P.C. bezwaar ingediend bij het Vlaamse Gewest, dat het bezwaar deels inwilligt; een opschorting van de heffing wordt verleend omdat het belaste perceel het voorwerp uitmaakt van een mogelijke onteigening of overdracht in der minne ten algemenen nutte. Daarop wordt door P.C. een gerechtelijke procedure opgestart voor de Nederlandstalige Rechtbank van eerste aanleg te Brussel. Die Rechtbank oordeelt dat de bestemmingswijziging niet kan worden beschouwd als een bestemmingswijziging naar « wonen », zodat het PRUP, op grond van artikel 159 van de Grondwet, buiten toepassing moet worden gelaten en er derhalve geen planbatenheffing verschuldigd is. Het Vlaamse Gewest stelt hoger beroep in tegen dat vonnis.

Het Hof van Beroep te Brussel oordeelt dat de bestemmingswijziging, in de zin van artikel 2.6.4 van de VCRO, bewezen is, zodat een planbatenheffing moet worden betaald. Echter, het Hof van Beroep stelt zich vragen bij de eenvormige wijze van bepaling van de vermoede meerwaarde en dus bij de berekeningswijze van de planbatenheffing. De vaststelling van de vermoede meerwaarde gebeurt op eenzelfde manier bij zeer uiteenlopende mogelijke wijzen van gebruik na de bestemmingswijziging, waardoor die bepaling, volgens het Hof van Beroep, neigt naar een mogelijk willekeurige waardebeoordeling van de vermoede meerwaarde. Bovendien bevindt P.C. zich, volgens het Hof van Beroep, voor zijn perceel in een « dreiging van onteigening », waardoor ook de door P.C. geformuleerde tweede en derde prejudiciële vraag dienen te worden gesteld.

Het Hof van Beroep stelt bovenvermelde prejudiciële vragen.

III. *In rechte*

- A -

A.1.1. Voor wat de eerste prejudiciële vraag betreft, merkt de geïntimeerde partij voor het verwijzende rechtscollege, P.C., op dat zowel de Nederlandstalige Rechtbank van eerste aanleg als het Hof van Beroep te Brussel van mening zijn dat de gebiedsaanduiding « wonen », zoals bepaald in artikel 2.6.4 van de VCRO, in onderhavig geval, inhoudelijk niet bestaande is. Het loutere feit dat P.C. zijn perceel niet kan bebouwen en toch wordt belast alsof het kan worden bebouwd, zorgt voor een ongelijke behandeling ten aanzien van de eigenaars die hun percelen wel kunnen bebouwen en die voor dezelfde meerwaarde worden belast.

Een belastingplichtige die eigenaar is van een perceel omgevormd tot woongebied waarop wel gebouwd mag worden, bevindt zich in een verschillende situatie ten opzichte van een belastingplichtige die eigenaar is van een perceel omgevormd tot woongebied waarop niet mag worden gebouwd. Hoewel voor de laatste categorie van belastingplichtigen de feitelijke meerwaarde door de bestemmingswijziging veel lager ligt, wordt zij toch op eenzelfde manier belast alsof er een meerwaarde wordt gecreëerd door percelen die mogen worden bebouwd.

A.1.2. Volgens de Vlaamse Regering is de eerste prejudiciële vraag deels niet-ontvankelijk en moet zij deels ontkennend worden beantwoord.

De Vlaamse Regering wijst er op dat het Hof niet alleen wordt verzocht uitspraak te doen over de bestaanbaarheid met het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel in fiscale zaken van de artikelen 2.6.4, 2^o, en 2.6.10, § 2, van de VCRO, maar ook van de artikelen « 2.6.4.11, 2.6.4.14 en 2.6.4.15 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke

Ordering ». Allereerst bestaan er geen artikelen 2.6.4.11, 2.6.4.14 en 2.6.4.15 in de VCRO, waardoor de vraag deels onontvankelijk is. Zelfs indien het in werkelijkheid zou gaan om de artikelen 2.6.11, 2.6.14 en 2.6.15 van de VCRO moet, volgens de Vlaamse Regering, worden vastgesteld dat, noch in de prejudiciële vraag, noch in de motivering van de verwijzingsbeslissing wordt aangegeven in welk opzicht die decretale bepalingen onbestaanbaar zouden kunnen zijn met het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel in fiscale zaken.

Ten gronde voert de Vlaamse Regering aan dat, aangezien de planbatenheffing een bestemmingsbelasting is, de overheid te dezen over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt, zodat zij in redelijkheid kon beslissen om de potentiële meerwaarde te belasten aan de hand van een forfaitair bepaalde « vermoede meerwaarde ». Het gebruik van een forfaitaire grondslag in het fiscaal recht is een veel gebruikte techniek, die niet in strijd is met het gelijkheidsbeginsel. Bovendien heeft de Vlaamse Regering steeds rekening gehouden met het feit dat bepaalde bestemmingswijzigingen een andere meerwaarde kunnen genereren dan andere. Bovendien heeft de decreetgever in een aantal uitzonderingen voorzien (artikelen 2.6.5 en 2.6.6 van de VCRO) en moet tevens rekening worden gehouden met de problematiek van de tweede verblijven (artikel 2.6.10, § 3, van de VCRO). De Vlaamse Regering wijst er ook op dat de gehanteerde bedragen van de vermoede meerwaarde worden vastgelegd op grond van wetenschappelijke en actuele gegevens die periodiek worden geëvalueerd. Op die manier wordt de evenredigheid van de belasting gegarandeerd. Als laatste punt merkt de Vlaamse Regering nog op dat « een fiscale wet een verscheidenheid aan toestanden noodzakelijkerwijze dient op te vangen in categorieën die met de werkelijkheid slechts op vereenvoudigende en benaderende wijze overeenstemmen ».

A.1.3. In zijn memorie van antwoord stelt P.C. dat de uitzondering die is bepaald in artikel 2.6.10, § 3, van de VCRO niet voldoende is om de redelijkheid van de regeling aan te tonen. Zelfs na toepassing van die uitzondering blijft de potentiële meerwaarde van de bestemmingswijziging van « landbouw » naar « zone voor kleinschalig wonen in verplaatsbare constructies » veel lager dan de potentiële meerwaarde van « landbouw » naar een zone voor « wonen » waarop de planbatenheffing gebaseerd is.

Daarnaast dient geoordeeld te worden dat een al te strakke categorisering van de planbatenvoorwaarden tot onaanvaardbare situaties aanleiding kan geven. Er wordt voor de planologische bestemming « wonen » geen rekening gehouden met het type « wonen » (bebouwing of niet). Aangezien die grote verschillen aanleiding kunnen geven tot een andere reële meerwaarde, die toch op eenzelfde wijze belast wordt, wordt er wel degelijk ongelijk behandeld zonder dat daarvoor een objectieve en redelijke verantwoording bestaat.

A.2.1. Voor wat de tweede prejudiciële vraag betreft, stelt P.C. vast dat er een ongelijke behandeling ontstaat tussen diegenen die geen of een correcte planbatenheffing verschuldigd zijn en diegenen die een incorrecte planbatenheffing verschuldigd zijn. Enkel die eerste categorie kan haar normale rechten in de onteigeningsprocedure uitoefenen, zonder daarvoor achteraf bestraft te worden met een te hoge planbatenheffing.

A.2.2. De Vlaamse Regering is van oordeel dat de tweede prejudiciële vraag op een verkeerde lezing van de in het geding zijnde bepalingen berust, aangezien de artikelen 2.6.4 en 2.6.10 van de VCRO geenszins de rechten van de eigenaars van een onroerend goed in een onteigeningsprocedure beperken. Voormelde bepalingen bevatten enkel een regeling inzake de berekening van de planbatenheffing, waardoor niet duidelijk is hoe die bepalingen zouden verhinderen dat eigenaars van een perceel « waarvoor een volgens de heffingsplichtige incorrecte planbatenheffing verschuldigd is », hun rechten in het kader van een onteigeningsprocedure zouden kunnen uitoefenen.

Het loutere feit dat een eigenaar van een onroerend goed dat het voorwerp uitmaakt van een onteigeningsprocedure, de juistheid van het bedrag van de planbatenheffing betwist, heeft geen invloed op de rechten die deze eigenaar kan uitoefenen in het kader van een bestuurlijke en/of gerechtelijke fase van de onteigeningsprocedure.

De tweede prejudiciële vraag behoeft derhalve, volgens de Vlaamse Regering, geen antwoord.

A.2.3. In zijn memorie van antwoord merkt P.C. op dat hij zich nooit van de indruk heeft kunnen ontdoen dat de planbatenheffing verbonden was met de intentie tot onteigening en dat die planbatenheffing moest dienen om P.C. onder druk te zetten om over te gaan tot een minnelijke verkoop tegen de aangeboden prijs. Gelet op het feit dat P.C. disproportioneel zwaarder wordt belast in geval van verkoop of in het geval dat hij tot een private ontwikkeling van zijn eigendom zou overgaan, is de druk zeer groot om in te gaan op het aanbod tot minnelijke overdracht ten algemenen nutte of de onteigening.

A.3.1. Voor wat de derde prejudiciële vraag betreft, voert P.C. aan dat met betrekking tot de eventuele beroepsprocedures of onteigeningsprocedures, niet wordt voorzien in enige opschorting van de termijn om de bonificatie te kunnen genieten. Het feit dat een belastingplichtige legitieme vragen heeft bij de planbatenheffing en de onteigening, stelt hem in de onmogelijkheid om gebruik te maken van de bonificatie van 15 %. Het voordeel van de bonificatie creëert een ongelijkheid tussen de categorie van rechtsonderhorigen die wel een beroepsprocedure hebben opgestart en een dreiging van onteigening ondergaan en de categorie van de rechtsonderhorigen voor wie dat niet het geval is.

A.3.2. Ook wat de derde prejudiciële vraag betreft, meent de Vlaamse Regering dat die vraag op een kennelijk verkeerde lezing van het in het geding zijnde artikel berust. Artikel 2.6.15 van de VCRO verhindert geenszins dat een belastingplichtige die zich « in een (dreiging tot) onteigening » bevindt het voordeel geniet van de bonificatieregeling. Niets belet de eigenaar over te gaan tot de betaling van de planbatenheffing binnen het jaar na de datum waarop het aanslagbiljet is verstuurd, zodat hij niet alleen de bonificatie kan genieten, maar ook in voorkomend geval alsnog van de planbatenheffing kan worden vrijgesteld. Volgens artikel 2.6.6, tweede lid, van de VCRO worden immers de reeds betaalde bedragen van de planbatenheffing terugbetaald. Het verschil in behandeling blijkt dus niet te bestaan en de derde prejudiciële vraag behoeft derhalve geen antwoord.

A.3.3. P.C. herhaalt dat het feit dat een belastingplichtige legitieme vragen heeft bij de planbatenheffing en de onteigening, hem verhindert gebruik te maken van de bonificatie van 15 %, waardoor het voordeel van de bonificatie er vooral op gericht is rechtsonderhorigen te doen afzien van bestuurlijke en/of gerechtelijke procedures.

- B -

B.1. In drie prejudiciële vragen wordt het Hof ondervraagd over de bestaanbaarheid van de grondslag van de planbatenheffing met de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 16 van de Grondwet en met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees verdrag voor de rechten van de mens, voor wat de tweede prejudiciële vraag betreft.

B.2.1. De planbatenheffing is een belasting. Zij heeft een bijzondere bestemming : zij beoogt een deel van de waardevermeerdering van de percelen, die voortvloeit uit bij ruimtelijke uitvoeringsplannen doorgevoerde bestemmingswijzigingen, toe te wijzen aan de overheid. De planbatenheffing werd door de decreetgever opgevat als de tegenhanger van de planschaderegeling (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2008-2009, nr. 2011/1, p. 53).

In de parlementaire voorbereiding van het decreet van 27 maart 2009 « tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid » (hierna : het decreet van 27 maart 2009) wordt gepreciseerd :

« Zij sluit voor een stuk aan bij de figuur van de verhaalbelasting, *i.e.* de recuperatie van de kost van een door de overheid geleverde prestatie van de groep belastingplichtigen die onweerlegbaar wordt geacht voordeel te halen uit deze opgelegde prestatie. De belasting wordt immers geheven op planvoordelen, zijnde neveneffecten van de uitoefening van de politiebevoegdheid die de planningmakende overheid in het kader van de ruimtelijke ordening uitoefent of moet uitoefenen » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2008-2009, nr. 2011/1, p. 55).

B.2.2. De belastbare materie is het element dat aanleiding geeft tot de belasting, de situatie die of het feit dat leidt tot het verschuldigd zijn van de belasting. De belastbare materie onderscheidt zich van de belastbare grondslag, die het bedrag is waarop de belasting wordt berekend.

De belastbare materie van de planbatenheffing is de « potentiële » waardevermeerdering van een onroerend goed, die het gevolg is van een gewijzigd planningsbeleid.

In dat verband preciseert de parlementaire voorbereiding van het voormelde decreet van 27 maart 2009 :

« Het gaat met andere woorden blijvend om een belasting op *potentiële* meerwaarden die voortvloeien uit een bestemmingswijziging.

Er kan aldus met nuttig gevolg worden gewezen op de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, volgens dewelke de planbatenheffing een ‘ bestemmingsbelasting ’ is; de belastbare materie is de waardevermeerdering ‘ *die geacht wordt voort te vloeien uit een optreden van de gewestelijke overheid bevoegd voor de ruimtelijke ordening* ’ » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2008-2009, nr. 2011/1, p. 56).

Wat betreft de eerste prejudiciële vraag

B.3. In de eerste prejudiciële vraag wordt het Hof gevraagd of de artikelen 2.6.4, 2°, 2.6.10, 2.6.4.11, 2.6.4.14 en 2.6.4.15 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna : de VCRO) bestaanbaar zijn met de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet, « doordat voor alle

belastingplichtigen in de daarin voorziene planbatenheffing bij de berekening van de belastbare grondslag eenzelfde vermoede meerwaarde wordt gehanteerd bij een bestemmingswijziging van het belastbaar perceel van ‘ landbouw ’ naar ‘ wonen ’, terwijl belastingplichtigen die behoren tot een categorie van belastingplichtigen voor wie [voor] het belastbaar perceel na de bestemmingswijziging grote en ernstige beperkingen inzake mogelijke bouwwerken gelden, [...] in werkelijkheid een veel kleinere meerwaarde genieten door de belastbare bestemmingswijziging dan belastingplichtigen voor wie na de bestemmingswijziging geen dergelijke grote en ernstige beperkingen in mogelijke bouwwerken bestemd tot wonen gelden ».

B.4.1. De Vlaamse Regering doet gelden dat de eerste prejudiciële vraag deels onontvankelijk is; het Hof wordt immers verzocht uitspraak te doen over de bestaanbaarheid van de artikelen « 2.6.4, 2°, 2.6.10, §§ 1 en 2, 2.6.4.11, 2.6.4.14 en 2.6.4.15 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening » met de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet, terwijl de in het geding zijnde artikelen 2.6.4.11, 2.6.4.14 en 2.6.4.15 van de VCRO niet zouden bestaan.

Zelfs indien het in werkelijkheid zou gaan om de artikelen 2.6.11, 2.6.14 en 2.6.15 van de VCRO moet, volgens de Vlaamse Regering, worden vastgesteld dat noch in de prejudiciële vraag, noch in de motivering van de verwijzingsbeslissing wordt aangegeven in welk opzicht die decretale bepalingen onbestaanbaar zouden kunnen zijn met de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet.

B.4.2. In de veronderstelling dat door het verwijzende rechtscollege de artikelen 2.6.11, 2.6.14 en 2.6.15 van de VCRO worden bedoeld, kan evenwel uit de motivering van het verwijzingsarrest niet worden afgeleid in welk opzicht die bepalingen onbestaanbaar zouden zijn met de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet.

Het Hof beperkt derhalve zijn onderzoek tot de artikelen 2.6.4, 2°, en 2.6.10, §§ 1 en 2, van de VCRO.

B.5.1. Artikel 2.6.4, 2°, van de VCRO bepaalt :

« Een planbatenheffing is verschuldigd wanneer een in werking getreden ruimtelijk uitvoeringsplan of bijzonder plan van aanleg op een perceel één of meer van de hiernavolgende bestemmingswijzigingen doorvoert :

[...]

2° de bestemmingswijziging van een zone die onder de categorie van gebiedsaanduiding ‘ landbouw ’ valt, naar een zone die onder de categorie van gebiedsaanduiding ‘ wonen ’ valt ».

Artikel 2.6.4 van de VCRO werd ingevoerd bij artikel 34 van het decreet van 27 maart 2009. De parlementaire voorbereiding van het voormeld decreet preciseert :

« Er wordt een aantal nieuwe bestemmingswijzigingen als grondslag voor de heffing toegevoegd :

1° een wijziging van ‘ bos ’, ‘ overig groen ’ of ‘ reservaat en natuur ’ naar ‘ landbouw ’;

2° een wijziging vanuit de cluster ‘ bos ’, ‘ overig groen ’, ‘ reservaat en natuur ’, of vanuit ‘ landbouw ’ naar een gebied voor de winning van oppervlaktedelfstoffen (nieuw artikel 87, 13°, 14° en 15° DRO).

Die bestemmingswijzigingen zijn kennelijk van aard om potentiële meerwaarden te doen ontstaan. In het eerste geval wordt vertrokken vanuit gebieden met belangrijke erfdienstbaarheden tot openbaar nut (gaande tot een bouwverbod), naar een gebied dat voor agrarisch gebruik in aanmerking komt. In het tweede geval wordt vertrokken vanuit gebieden met belangrijke erfdienstbaarheden tot openbaar nut *c.q.* gebieden die principieel slechts voor een agrarische aanwending in aanmerking komen, naar gebieden waar [...] zeer verregaande ingrepen met het oog op de winning van oppervlaktedelfstoffen mogelijk zijn.

Omtrent de tarieven voor beide nieuw toegevoegde bestemmingswijzigingen werd een wetenschappelijk onderzoek georganiseerd » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2008-2009, nr. 2011/1, p. 57).

B.5.2. Artikel 2.6.10, §§ 1 en 2, van de VCRO, zoals van toepassing in de zaak voor het verwijzende rechtscollege, bepaalt :

« § 1. De planbatenheffing wordt berekend uitgaande van de vermoede meerwaarde van een perceel ten gevolge van de bestemmingswijziging en op basis van de oppervlakte van de bestemmingswijziging op het perceel. De oppervlakte van het perceel is de bij het kadaster gekende oppervlakte.

§ 2. De vermoede meerwaarde van een perceel wordt berekend overeenkomstig volgende tabel :

Aard van de bestemmingswijziging	Bedrag van de vermoede meerwaarde per m ²
Wijziging als vermeld in art. 2.6.4, 1°	86,31 euro
Wijziging als vermeld in art. 2.6.4, 2°	85,92 euro
Wijziging als vermeld in art. 2.6.4, 3°	83,73 euro
Wijziging als vermeld in art. 2.6.4, 4°	85,65 euro
Wijziging als vermeld in art. 2.6.4, 5°	54,89 euro
Wijziging als vermeld in art. 2.6.4, 6°	58,02 euro
Wijziging als vermeld in art. 2.6.4, 7°	57,63 euro
Wijziging als vermeld in art. 2.6.4, 8°	55,44 euro
Wijziging als vermeld in art. 2.6.4, 9°	57,36 euro
Wijziging als vermeld in art. 2.6.4, 10°	1,92 euro
Wijziging als vermeld in art. 2.6.4, 11°	2,58 euro
Wijziging als vermeld in art. 2.6.4, 12°	2,19 euro
Wijziging als vermeld in art. 2.6.4, 13°	0,39 euro
Wijziging als vermeld in art. 2.6.4, 14°	2,85 euro
Wijziging als vermeld in art. 2.6.4, 15°	2,46 euro

Indien het perceel het voorwerp uitmaakt van meerdere gelijktijdige bestemmingswijzigingen, wordt de vermoede meerwaarde van het perceel berekend als de optelsom van de producten van de respectievelijke oppervlaktes van elke wijziging en het bedrag van de vermoede meerwaarde per m², zoals weergegeven in de tabel, opgenomen in het eerste lid.

Indien een zone die nog niet is afgebakend met toepassing van artikel 2.2.3, § 2, eerste lid, onder meerdere categorieën van gebiedsaanduiding valt, wordt de vermoede meerwaarde berekend aan de hand van de categorie waaronder de meerderheid van de functies van de zone ressorteert ».

Artikel 2.6.10 van de VCRO bevat een regeling inzake de berekening van de « vermoede meerwaarde », die vervolgens wordt verdeeld in schijven, waarop een progressief tarief wordt toegepast. De parlementaire voorbereiding van het decreet van 27 maart 2009 preciseert :

« Wat de berekening van de heffing betreft, wordt, in tegenstelling tot het vandaag in het DRO ingeschreven stelsel, uitgegaan van een progressief tarief, berekend per perceel.

Een progressieve belasting op vermogensbestanddelen (*in casu* een potentiële waardevermeerdering) is verdedigbaar vanuit het ‘ draagkrachtbeginsel ’. Er moet m.a.w. vermeden worden dat de planbatenheffing, relatief gezien, voornamelijk op ‘ kleine grondeigenaars ’ komt te liggen.

Progressiviteit treffen we ook aan binnen het stelsel van de inkomstenbelastingen en bij diverse andere heffingen op onroerende goederen.

In casu wordt nauw aangesloten bij de ‘ Bijzondere tijdelijke bepalingen voor schenkingen van percelen grond die volgens de stedenbouwkundige voorschriften bestemd zijn voor woningbouw ’ als vervat in artikel 140^{nonies} van het Wetboek der Registratie-, hypotheek- en griffierechten » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2008-2009, nr. 2011/1, p. 62).

B.6.1. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Dat beginsel verzet er zich overigens tegen dat categorieën van personen, die zich ten aanzien van de betwiste maatregel in wezenlijk verschillende situaties bevinden, op identieke wijze worden behandeld, zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.6.2. Artikel 172, eerste lid, van de Grondwet vormt, in fiscale aangelegenheden, een bijzondere toepassing van het in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet vervatte beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

B.7.1. De berekening van de planbatenheffing gebeurt volgens een tweeledige bewerking. Eerst wordt de « vermoede meerwaarde » berekend, en vervolgens wordt de eigenlijke planbatenheffing berekend door de vermoede meerwaarde te onderwerpen aan een specifiek heffingspercentage volgens een schijvensysteem.

De vermoede meerwaarde wordt berekend door de oppervlakte van het perceel te vermenigvuldigen met een forfaitair bedrag per m² naar gelang van het soort bestemmingswijziging. Voor bepaalde bestemmingswijzigingen, zoals *in casu*, wordt de oppervlakte van de bestemmingswijziging voor de berekening van de vermoede meerwaarde beperkt tot een maximale oppervlakte van 2 750 m².

B.7.2. De forfaitaire bedragen van de vermoede meerwaarde zijn gebaseerd op actuele wetenschappelijke studies.

In de parlementaire voorbereiding van het decreet van 27 maart 2009 wordt gepreciseerd :

« De bedragen van de potentiële meerwaarden worden decretaal vastgelegd op grond van een actuele wetenschappelijke studie, in het nieuwe artikel 91/2, § 2, eerste lid, DRO.

Er wordt geen rekening gehouden met de thans bestaande arrondissementele coëfficiënten, waarvoor weinig wetenschappelijke basis voorhanden is.

[...]

Met recht en rede kan worden verwezen naar de adviespraktijk van de Afdeling Wetgeving van de Raad van State, conform dewelke ‘ *in het fiscale recht de doeltreffendheid van de criteria en de administratieve kosten van de toepassing ervan in aanmerking moeten worden genomen bij de beoordeling van de vraag of zij op redelijke wijze kunnen worden verantwoord* ’. In casu oordeelde de Raad specifiek dat ‘ *wanneer de fiscale wet tegelijk economische subjecten betreft waarvan de onderscheiden produkten een verschillende weerslag hebben op het milieu, zij deze verscheidenheid aan toestanden noodzakelijkerwijs dienen op te vangen in categorieën die slechts schematisch en bij benadering met de werkelijkheid overeenstemmen* ’ » (Parl. St., Vlaams Parlement, 2008-2009, nr. 2011/1, p. 63).

Bovendien worden de in artikel 2.6.10, § 2, eerste lid, van de VCRO opgenomen vermoede meerwaarden vijfjaarlijks geactualiseerd.

B.8. Het komt de decreetgever toe de personen aan te wijzen die de door hem ingevoerde belasting verschuldigd zijn, alsook de hoegrootheid ervan. Hij beschikt ter zake over een ruime beoordelingsmarge.

Wanneer de decreetgever de belastingschuldigen aanwijst, moet hij gebruik kunnen maken van categorieën die, noodzakelijkerwijs, de verscheidenheid van toestanden slechts met een zekere graad van benadering opvangen, aangezien hij geen rekening kan houden met de bijzonderheden van elk gegeven geval en hij de diversiteit ervan benaderend en vereenvoudigend vermag te omschrijven. Het gebruik van dat procedé is niet onredelijk op zich. Het komt het Hof niettemin toe te onderzoeken of hetzelfde geldt voor de wijze waarop het procedé in werking werd gesteld.

B.9.1. De planbatenheffing treft niet de werkelijk gerealiseerde meerwaarde, maar slechts de « potentiële » waardevermeerdering van een onroerend goed, die geacht wordt voort te vloeien uit een optreden van de overheid bevoegd inzake ruimtelijke ordening.

B.9.2. De planbatenheffing wordt toegepast ten aanzien van vijftien bestemmingswijzigingen (artikel 2.6.4 van de VCRO), met diverse percentages voor de berekening van de planbatenheffing. Artikel 2.6.5 van de VCRO stelt daarnaast een aantal concrete gevallen vast waarin geen planbatenheffing verschuldigd is en artikel 2.6.6 van de VCRO bepaalt de voorwaarden waaronder percelen die worden onteigend of worden overgedragen in der minne ten algemenen nutte van de planbatenheffing worden vrijgesteld.

Bovendien wordt in artikel 2.6.10, § 3, van de VCRO in een correctiemechanisme voorzien voor percelen die als zones voor permanente bewoning voor tweede verblijven zijn vastgesteld en een planologische oplossing vormen voor zones met weekendverblijven.

Ten slotte kan het verschuldigde bedrag van de planbatenheffing nog worden verminderd wanneer de belastingplichtige gebruik maakt van de bonificatieregeling in artikel 2.6.15 van de VCRO.

B.9.3. Het verschuldigde bedrag van de planbatenheffing kan dus sterk verschillen, aangezien de hoegrootheid ervan niet alleen afhankelijk is van de aard van de bestemmingswijziging, maar ook van de vermoede meerwaarde, het schijvensysteem, de onderscheiden mogelijke uitzonderingen, vrijstellingen, opschortingen en de bonificatie.

Gelet op de ruime beoordelingsvrijheid van de decreetgever en zijn bevoegdheid om de verscheidenheid aan toestanden slechts met een zekere graad van benadering op te vangen, kon de decreetgever derhalve in redelijkheid beslissen om de potentiële meerwaarde te belasten aan de hand van een forfaitair bepaalde « vermoede meerwaarde », die rekening houdt met bepaalde bestemmingen, zonder daarbij een onderscheid te moeten maken naar gelang van mogelijke subcategorieën van de bestemmingen.

Het is bijgevolg niet onredelijk dat de decreetgever in een forfaitaire belastbare grondslag heeft voorzien, waarbij voor alle belastingplichtigen bij de berekening van de belastbare grondslag eenzelfde vermoede meerwaarde wordt gehanteerd bij een bestemmingswijziging van het belastbaar perceel van « landbouw » naar « wonen ».

B.10. De artikelen 2.6.4, 2°, en 2.6.10, §§ 1 en 2, van de VCRO zijn niet onbestaanbaar met de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet, doordat bij de berekening van de belastbare grondslag van de planbatenheffing eenzelfde vermoede meerwaarde wordt gehanteerd bij een bestemmingswijziging van het belastbaar perceel van « landbouw » naar « wonen ».

Wat betreft de tweede prejudiciële vraag

B.11. In de tweede prejudiciële vraag wordt het Hof gevraagd of de artikelen 2.6.4, 2°, en 2.6.10 van de VCRO bestaanbaar zijn met de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 16 van de Grondwet en met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, « doordat eigenaars van een perceel waarvoor een volgens de heffingsplichtige incorrecte planbatenheffing verschuldigd is, in een onteigeningsprocedure niet op gelijke wijze hun rechten kunnen uitoefenen als eigenaars die geen (of een correcte) planbatenheffing verschuldigd zijn en eveneens in een onteigeningsprocedure betrokken zijn ».

B.12. De in het geding zijnde artikelen van de VCRO beperken in geen geval de rechten van de eigenaars van een onroerend goed in een onteigeningsprocedure, aangezien die artikelen enkel een regeling inzake de berekening van de planbatenheffing omvatten.

Het loutere feit dat een eigenaar van een onroerend goed dat het voorwerp uitmaakt van een onteigeningsprocedure, de juistheid van het bedrag van de planbatenheffing betwist, heeft geen weerslag op de rechten die deze eigenaar in voorkomend geval kan uitoefenen in het kader van de bestuurlijke en gerechtelijke fase van de onteigeningsprocedure.

B.13. Het in de tweede prejudiciële vraag opgeworpen verschil in behandeling bestaat niet. De prejudiciële vraag dient bijgevolg ontkennend te worden beantwoord.

Wat betreft de derde prejudiciële vraag

B.14. In de derde prejudiciële vraag wordt het Hof gevraagd of artikel 2.6.15 van de VCRO bestaanbaar is met de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet, doordat de belastingplichtige « die niet in een (dreiging tot) onteigening zit het voordeel van de bonificatieregeling kan genieten terwijl de belastingplichtige die wel in een (dreiging tot) onteigening zit dit *de facto* niet kan ».

B.15. Artikel 2.6.15 van de VCRO bepaalt :

« Een bonificatie wordt verleend aan de heffingsplichtige die de planbatenheffing betaalt binnen het jaar na de datum waarop het aanslagbiljet is verstuurd, terwijl het heffingsbedrag in de periode tussen de verzending van het aanslagbiljet en de betaling nog niet moest worden betaald :

1° ofwel omdat op het ogenblik van de betaling nog geen rechtshandelingen, vermeld in artikel 2.6.14, § 1, eerste lid, werden gesteld;

2° ofwel omdat de heffing op het ogenblik van de betaling opgeschort was ingevolge een van de redenen, vermeld in artikel 2.6.7.

De bonificatie bedraagt vijftien procent van het bedrag van deze voorafbetaling.

De Vlaamse Regering kan nadere regelen bepalen voor de toepassing van deze bonificatieregeling ».

B.16. Niets belet een eigenaar van een onroerend goed dat het voorwerp uitmaakt van een onteigeningsprocedure om over te gaan tot de betaling van de planbatenheffing binnen het jaar na de datum waarop het aanslagbiljet is verstuurd, zodat hij de bonificatie kan genieten en in voorkomend geval alsnog van de planbatenheffing kan worden vrijgesteld.

Dienaangaande bepaalt artikel 2.6.6, tweede lid, van de VCRO, zoals van toepassing in de zaak voor het verwijzende rechtscollege, dat reeds betaalde bedragen worden terugbetaald « indien de onteigening of de overdracht in der minne ten algemenen nutte plaatsvindt nadat de planbatenheffing, of een gedeelte ervan, reeds is betaald ».

B.17. Het in de derde prejudiciële vraag opgeworpen verschil in behandeling vloeit bijgevolg niet voort uit de in het geding zijnde bepaling, maar uit de keuze van de belastingplichtige.

De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

De artikelen 2.6.4, 2°, 2.6.10, §§ 1 en 2, en 2.6.15 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening schenden niet de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 16 van de Grondwet en met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Aldus gewezen in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 12 mei 2022.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

L. Lavrysen