Grondwettelijk Hof

Arrest nr. 134/2026
van 19 november 2026
Rolnummer : 8539

In zake : de prejudiciële vraag betreffende de artikelen 2.6.10 en 2.6.11 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, gesteld door het Hof van Beroep te Brussel.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters Joséphine Moerman en Pierre Nihoul, de rechters Thierry Giet, Michel Pâques, Yasmine Kherbache en Magali Plovie, en, overeenkomstig artikel 60*bis* van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, emeritus rechter Danny Pieters, bijgestaan door griffier Nicolas Dupont, onder voorzitterschap van voorzitster Joséphine Moerman,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij arrest van 17 september 2025, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 29 september 2025, heeft het Hof van Beroep te Brussel de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schenden de artikelen 2.6.10 VCRO en 2.6.11 VCRO samen de artikelen 10, 11 en 172 van de gecoördineerde Grondwet evenals artikel 16 van de gecoördineerde Grondwet in samenhang gelezen met artikel 1, eerste lid van het eerste protocol bij het EVRM, dit in zoverre deze artikelen beogen de vermoede meerwaarde die een eigenaar verkrijgt ten gevolge van een bestemmingswijziging van zijn eigendom te belasten in overeenstemming met het draagkrachtbeginsel, terwijl die artikelen de planbatenheffing berekenen door de vermoede meerwaarde van elk kadastraal perceel afzonderlijk aan een progressief tarief te onderwerpen, wat tot gevolg heeft dat er een ongelijke behandeling ontstaat tussen (i) een eigenaar wiens grond wordt gevormd door één groot kadastraal perceel en (ii) een eigenaar van een grond met een identieke totale oppervlakte, maar samengesteld uit verschillende kadastrale percelen, nu de eerst vermelde eigenaar substantieel zwaarder belast wordt dan de tweede eigenaar, terwijl de totale herbestemde, belaste oppervlakte en de vermoede (en de reële) meerwaarde voor beide personen identiek is ».

NIET VERBETERDE KOPIE

Memories zijn ingediend door :

- de nv « Dumobil », bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Pieter-Jan Defoort, advocaat bij de balie van West-Vlaanderen, en door mr. Robin Slabbinck, advocaat bij de balie te Gent;

- de Vlaamse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Bart Martel en mr. Kristof Caluwaert, advocaten bij de balie te Brussel.

De nv « Dumobil » heeft ook een memorie van antwoord ingediend.

Bij beschikking van 23 september 2026 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers Yasmine Kherbache en Michel Pâques te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen was, dat geen terechtzitting zou worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek om te worden gehoord, zou hebben ingediend, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten na die termijn zouden worden gesloten en de zaak in beraad zou worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak 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.

NIET VERBETERDE KOPIE

II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil*

De appellant voor het verwijzende rechtscollege is eigenaar van een perceel van 9 118 m² dat door een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan gewijzigd is van bestemming « bedrijvigheid » naar bestemming « wonen ». Als gevolg daarvan is de appellant een planbatenheffing verschuldigd die 71 334,61 euro bedraagt. Hij heeft achtereenvolgens bezwaar ingediend bij het Agentschap Vlaamse Belastingdienst en een verzoekschrift neergelegd bij de Nederlandstalige Rechtbank van eerste aanleg te Brussel. Beide werden afgewezen. Alvorens uitspraak te doen over het hoger beroep tegen het vonnis in eerste aanleg, stelt het verwijzende rechtscollege de hiervoor weergegeven vraag aan het Hof.

III. *In rechte*

A. Standpunt van de partijen voor het Hof

A.1. De appellant voor het verwijzende rechtscollege merkt op dat de in het geding zijnde bepalingen de eigenaar van een grond bestaande uit één groot kadastraal perceel zwaarder belasten dan de eigenaar van een grond met een identieke oppervlakte maar bestaande uit meerdere kleine kadastrale percelen. De kadastrale indeling is geen pertinent criterium, aangezien zij een momentopname is en vaak niet (meer) overeenstemt met de werkelijkheid.

De marktwaarde van de grond zou hoofdzakelijk worden bepaald door de prijs per vierkante meter en niet door de kadastrale indeling ervan. De appellant voor het verwijzende rechtscollege geeft als voorbeeld een grond van 5 000 m² in agrarisch gebied die een herbestemming krijgt als woonzone. Indien het één kadastraal perceel betreft, bedraagt de planbatenheffing 66 729 euro. Indien het vijf kadastrale percelen van 1 000 m² betreft, bedraagt de planbatenheffing 2 921 euro per perceel of 14 605 euro in totaal.

De appellant voor het verwijzende rechtscollege is van oordeel dat het progressieve tarief het draagkrachtbeginsel veronachtzaamt. Een eigenaar van veel aaneengesloten kleine percelen kan immers een « grote grondeigenaar » zijn, terwijl de eigenaar van één relatief groot perceel een « kleine grondeigenaar » kan zijn. De eerste eigenaar zal zoals blijkt uit het voorbeeld een lagere planbatenheffing betalen dan de laatste eigenaar.

De decreetgever heeft zich volgens de appellant voor het verwijzende rechtscollege vergist door de progressieve belasting te heffen op basis van het kadastraal perceel in plaats van op de totale eigendom. De kadastrale gegevens zijn niet consequent, accuraat en actueel en zijn dus geen objectief en betrouwbaar criterium, dat bovendien niet pertinent is voor de waardebepaling van een grond en aanleiding geeft tot onevenredige gevolgen voor een categorie van eigenaars.

A.2. De Vlaamse Regering wijst wat de toetsing aan het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie betreft allereerst op de ruime beoordelingsvrijheid van de wetgever, met name wanneer hij een belasting bepaalt. Wat de toetsing aan het eigendomsrecht betreft, beschermt artikel 16 van de Grondwet enkel tegen onteigening en verzet ook het eigendomsrecht in het algemeen zich niet tegen een belasting, voor zover zij niet buitensporig is.

Voorts merkt de Vlaamse Regering op dat het Hof in zijn arrest nr. 35/2022 van 10 maart 2022 (ECLI:BE:GHCC:2022:ARR.035) een bijna identieke vraag ontkennend heeft beantwoord. Weliswaar had die vraag enkel betrekking op artikel 2.6.10 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna : de VCRO), maar het Hof hield bij zijn onderzoek rekening met het progressieve karakter van het heffingstarief zoals vervat in artikel 2.6.11 van de VCRO.

Het progressieve tarief beoogt volgens de Vlaamse Regering te voorkomen dat de planbatenheffing voornamelijk zou worden gedragen door « kleine grondeigenaars ». Het onderscheid tussen de vergeleken categorieën is objectief en pertinent ten aanzien van die legitieme doelstelling. Uit het vermelde arrest blijkt ook dat de in het geding zijnde bepalingen in beginsel geen onevenredige gevolgen hebben.

Ten aanzien van het eigendomsrecht vermeldt de Vlaamse Regering nog dat de effectieve betaling van de planbatenheffing wordt uitgesteld tot een zogenaamd « startfeit » waarop de meerwaarde werkelijkheid wordt, zoals de verkoop van het perceel of het verkrijgen van een vergunning (artikel 2.6.14 VCRO). Er is dus hoogstens sprake van een beperking van de verrijking in hoofde van de heffingsplichtige, die niet onevenredig is.

B. Beoordeling door het Hof

B.1. De planbatenheffing is een belasting die eigenaars verschuldigd zijn wanneer hun percelen ten gevolge van een bestemmingswijziging in waarde stijgen.

Volgens artikel 2.6.4 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna : de VCRO) is een planbatenheffing meer bepaald verschuldigd wanneer een in werking getreden ruimtelijk uitvoeringsplan of bijzonder plan van aanleg op een perceel één of meer van de bestemmingswijzigingen doorvoert die worden opgesomd in het 1° tot het 15° van die bepaling.

NIET VERBETERDE KOPIE

Heffingsplichtig is diegene die op het ogenblik van de inwerkingtreding van het betrokken ruimtelijk uitvoeringsplan of bijzonder plan van aanleg het eigendomsrecht of het blote eigendomsrecht op het perceel kan laten gelden (artikel 2.6.8, eerste lid, van de VCRO).

B.2.1. De prejudiciële vraag heeft betrekking op de artikelen 2.6.10 en 2.6.11 van de VCRO. Die bepalingen houden verband met de berekening van het bedrag van de planbatenheffing.

De versie zoals van toepassing op het bodemgeschil, waarin uitspraak dient te worden gedaan over een aanslag in de planbatenheffing voor het aanslagjaar 2016, bepaalde :

« Art. 2.6.10. § 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 m²
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.

NIET GEREDIGEERDE KOPIE

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.

§ 3. In afwijking van paragraaf 1 wordt voor de berekening van de vermoede meerwaarde de oppervlakte van de bestemmingswijziging beperkt tot een maximale oppervlakte van 2750 m^2, voor zover tegelijk aan volgende voorwaarden is voldaan :

1° het betreft een bestemmingswijziging zoals vermeld in artikel 5.4.2, tweede lid;

2° de bestemmingswijziging heeft niet tot gevolg dat het bestaande aantal woongelegenheden kan worden verhoogd;

3° de bestemmingswijziging heeft niet tot gevolg dat het bouwvolume kan worden verhoogd tot meer dan 1 000 m^3;

4° de bestemmingswijziging heeft niet tot gevolg dat een verkavelingsvergunning voor het perceel kan worden afgeleverd.

De beperking van de oppervlakte is niet van toepassing op eventuele andere gelijktijdige bestemmingswijzigingen op het perceel.

§ 4. Paragraaf 3 is van toepassing op ruimtelijke uitvoeringsplannen die vanaf 1 september 2009 voorlopig worden vastgesteld.

Indien voor het perceel dat onder de toepassing valt van paragraaf 3 reeds een planbatenheffing werd gevestigd, kan de bevoegde entiteit van de Vlaamse administratie ambtshalve ontheffing ten belope van het te veel aangerekende bedrag verlenen. Indien dit aanleiding geeft tot een gedeeltelijke terugbetaling van de planbatenheffing zijn geen moratoriumintresten verschuldigd.

Art. 2.6.11. Voor de berekening van de planbatenheffing wordt het bedrag van de vermoede meerwaarde van een perceel verdeeld in schijven, die elk onderworpen worden aan een specifiek heffingspercentage.

Deze berekening gebeurt aan de hand van volgende tabel :

Gedeelte van de vermoede meerwaarde	Percentage toepasselijk op het overeenstemmend gedeelte	Totale bedrag van de heffing over het voorgaand gedeelte
van 0,01 tot en met 12 500 EUR	1 t.h.	/
van 12 500 tot en met 25 000 EUR	2 t.h.	125 EUR
van 25 000 tot en met 50 000 EUR	3 t.h.	375 EUR
van 50 000 tot en met 100 000 EUR	5 t.h.	1 125 EUR
van 100 000 tot en met 150 000 EUR	8 t.h.	3 625 EUR

NIET VERBETERDE KOPIE

van 150 000 tot en met 200 000 EUR	14 t.h.	7 625 EUR
van 200 000 tot en met 250 000 EUR	18 t.h.	14 625 EUR
van 250 000 tot en met 500 000 EUR	24 t.h.	23 625 EUR
boven de 500 000 EUR	30 t.h.	83 625 EUR

».

B.2.2. De derde en vierde paragraaf van artikel 2.6.10 werden ingevoegd bij artikel 14 van het Vlaamse decreet van 5 juli 2013 « houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2013 ». Zij hebben betrekking op de berekening van de vermoede meerwaarde bij bestemmingswijzigingen zoals vermeld in artikel 5.4.2, tweede lid, van de VCRO. Het gaat om de planologische oplossingen voor zones met weekendverblijven (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2012-2013, nr. 2022/1, pp. 8-9), die niet in het geding zijn in het bodemgeschil.

B.2.3. Artikel 2.6.10 van de VCRO werd daarna nog meermaals gewijzigd. Artikel 2.6.11 werd vervangen. Die wijzigingen hebben geen weerslag op het onderzoek van de prejudiciële vraag.

B.3. Uit de voormelde bepalingen blijkt dat de planbatenheffing wordt berekend op basis van de vermoede meerwaarde van een perceel die het gevolg is van een bestemmingswijziging. De vermoede meerwaarde wordt verkregen door het bedrag van de vermoede meerwaarde per vierkante meter dat overeenstemt met de desbetreffende bestemmingswijziging, zoals vastgesteld in de tabel opgenomen in artikel 2.6.10, § 2, van de VCRO, te vermenigvuldigen met de oppervlakte van de bestemmingswijziging op het kadastraal perceel uitgedrukt in vierkante meter.

Het bedrag van die meerwaarde wordt verdeeld in schijven, die elk worden onderworpen aan een specifiek heffingspercentage, dat toeneemt naargelang van de hoogte van het overeenstemmend gedeelte van de vermoede meerwaarde. De planbatenheffing heeft bijgevolg een progressief karakter.

B.4.1. De verwijzende rechter wenst allereerst van het Hof te vernemen of de in het geding zijnde bepalingen verenigbaar zijn met de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet doordat zij

NIET VERBETERDE KOPIE

een verschil in behandeling doen ontstaan tussen « (i) een eigenaar wiens grond wordt gevormd door één groot kadastraal perceel en (ii) een eigenaar van een grond met een identieke totale oppervlakte, maar samengesteld uit verschillende kadastrale percelen ». Door het progressieve karakter van de planbatenheffing wordt de eerste eigenaar zwaarder belast dan de tweede.

B.4.2. De artikelen 10 en 11 van de Grondwet waarborgen het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie. Artikel 172, eerste lid, van de Grondwet vormt een bijzondere toepassing van dat beginsel in fiscale aangelegenheden.

B.4.3. Bij zijn arrest nr. 35/2022 van 10 maart 2022 (ECLI:BE:GHCC:2022:ARR.035) heeft het Hof geoordeeld dat artikel 2.6.10 van de VCRO, zoals ook van toepassing op het huidige bodemgeschil, de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet niet schendt in zoverre die bepaling ertoe leidt dat de vermoede meerwaarde op grond waarvan het bedrag van de planbatenheffing wordt berekend, wordt vastgesteld per kadastraal perceel.

Hoewel de prejudiciële vraag waarop dat arrest antwoordde enkel betrekking had op artikel 2.6.10 van de VCRO, heeft het Hof rekening gehouden met het progressieve karakter van het heffingstarief, dat een grondslag vindt in artikel 2.6.11 van de VCRO, en de gevolgen daarvan voor de berekening van het bedrag van de planbatenheffing naargelang van de opdeling in kadastrale percelen.

B.4.4. Het Hof heeft in arrest nr. 35/2022 met name rekening gehouden met de ruime beoordelingsvrijheid van de wetgever inzake belastingen (B.7.3 en B.10.4) en de noodzaak om de categorieën van belastingplichtigen benaderend en vereenvoudigend te omschrijven (B.7.4 en B.10.3). Het feit dat een stuk grond dat een eigenaar bezit en waarop een bestemmingswijziging wordt doorgevoerd, al dan niet is opgedeeld in meerdere kadastrale percelen, is een objectief en pertinent criterium (B.9 en B.10.4) dat het door de decreetgever beoogde draagkrachtbeginsel in acht neemt (B.11.2) en dat geen onevenredige gevolgen doet ontstaan (B.11.6). Het Hof hield daarbij rekening met de vaststelling dat de planbatenheffing hoger kan liggen wanneer een stuk grond slechts bestaat uit één kadastraal perceel, dan wanneer een stuk grond met dezelfde oppervlakte, of zelfs met een grotere oppervlakte, is opgedeeld in meerdere kadastrale percelen (B.11.3). Het heeft daarover geoordeeld :

NIET VERBETERDE KOPIE

« B.11.4. Het blijkt niet dat de mate van progressiviteit van de planbatenheffing en de hoogte van de heffingspercentages, zoals vastgesteld in artikel 2.6.11 van de VCRO, van die aard zijn dat op onevenredige wijze afbreuk wordt gedaan aan de rechten van de eigenaar van wie het stuk grond als één perceel wordt belast. Overigens zullen zich binnen de categorie van eigenaars wier stuk grond is opgedeeld in meerdere kadastrale percelen ook verschillen in de planbatenheffing voordoen naar gelang van het aantal percelen.

B.11.5. Tot slot hangt de opdeling in kadastrale percelen, met toepassing van de in B.8 en B.10.5 vermelde regels, af van de specifieke kenmerken van het stuk grond in kwestie. De werkelijke financiële gevolgen van de planbatenheffing blijken slechts wanneer de meerwaarde die het gevolg is van een bestemmingswijziging daadwerkelijk wordt gerealiseerd, waarbij naast de oppervlakte van een kadastraal perceel tal van andere factoren een rol spelen ».

B.4.5. Aangezien de gegevens uit de voorliggende verwijzingsbeslissing niet nopen tot een andere conclusie, zijn de in het geding zijnde bepalingen verenigbaar met de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet, in zoverre zij een verschil in behandeling doen ontstaan tussen een eigenaar wiens grond wordt gevormd door één groot kadastraal perceel en een eigenaar van een grond met een identieke totale oppervlakte, maar die is samengesteld uit verschillende kadastrale percelen.

B.5.1. Het verwijzende rechtscollege wenst voorts van het Hof te vernemen of de in het geding zijnde bepalingen verenigbaar zijn met artikel 16 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (hierna : het Eerste Aanvullend Protocol).

B.5.2. Artikel 16 van de Grondwet biedt bescherming in geval van eigendomsberoving. Artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol biedt niet alleen bescherming tegen een onteigening of een eigendomsberoving (eerste alinea, tweede zin), maar ook tegen elke verstoring van het genot van eigendom (eerste alinea, eerste zin). Een belasting of een andere heffing houdt in beginsel een inmenging in het recht op het ongestoord genot van de eigendom in.

Bovendien vermeldt artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol dat de bescherming van het eigendomsrecht « echter op geen enkele wijze het recht [aantast] dat een Staat heeft om die

NIET VERBETERDE KOPIE

wetten toe te passen welke hij noodzakelijk oordeelt om toezicht uit te oefenen op het gebruik van eigendom in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen en boeten te verzekeren ».

De inmenging in het recht op het ongestoord genot van de eigendom is enkel verenigbaar met dat recht indien ze een redelijk verband van evenredigheid vertoont met het nagestreefde doel, dit wil zeggen indien ze het billijke evenwicht tussen de vereisten van het algemeen belang en die van de bescherming van dat recht niet verbreekt. Hoewel de fiscale wetgever over een ruime beoordelingsvrijheid beschikt, schendt een belasting bijgevolg dat recht indien ze op de belastingplichtige een overdreven last doet wegen of fundamenteel afbreuk doet aan zijn financiële situatie (EHRM, 31 januari 2006, *Dukmedjian t. Frankrijk*, ECLI:CE:ECHR:2006:0131JUD006049500, §§ 52-58; 7 december 2023, *Waldner t. Frankrijk*, ECLI:CE:ECHR:2023:1207JUD002660416, § 44).

B.5.3. Uit wat in B.4.4 is vermeld, blijkt dat de in het geding zijnde bepalingen geen onevenredige gevolgen hebben en bijgevolg geen overdreven last doen wegen op de heffingsplichtigen van de planbatenheffing, zodat zij verenigbaar zijn met artikel 16 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol.

NIET VERBETERDE KOPIE

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

De artikelen 2.6.10 en 2.6.11 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening schenden niet de artikelen 10, 11, 16 en 172 van de Grondwet, in samenhang gelezen 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 19 november 2026.

De griffier, De voorzitster,

Nicolas Dupont Joséphine Moerman

NIET VERBETERDE KOPIE