

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 16 februari 1996 door de Vlaamse minister van Financiën, Begroting en Gezondheidsbeleid en door de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Stedelijk Beleid en Huisvesting verzocht hun, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "betreffende de vestiging, heffing en inning van de heffing ter bestrijding van leegstand en verkrotting van gebouwen en/of woningen", heeft op 21 februari 1996 het volgende advies gegeven :

Om overeenkomstig het bepaalde in artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 15 oktober 1991, het spoedeisend karakter van de adviesaanvraag te staven, wordt aangevoerd wat volgt :

"De dringende noodzakelijkheid ter zake is gegrond op de volgende overwegingen :

Het succes (en dus ook de opbrengst) van de gewestelijke heffing ter bestrijding van leegstand en verkrotting is in hoge mate afhankelijk van de bereidwilligheid van de gemeenten om samen met het Vlaamse gewest de leegstaande en verkrotte woningen te inventariseren. Er mag redelijkerwijze worden aangenomen dat deze bereidwilligheid groter zal zijn, wanneer de gemeente heeft beslist om opcentiemen te nemen op de gewestelijke heffing. De bereidwilligheid om het eigen reglement te vervangen door een systeem van opcentiemen is op haar beurt afhankelijk van de al dan niet spoedige publikatie van de uitvoeringsbesluiten.

Op dit ogenblik zijn er op gemeentelijk niveau nog geen inkohiëringen gebeurd voor de gemeentelijke belastingen op verkrotting en leegstand. Er kan dus nog zonder problemen en - vooral - zonder derving van inkomsten voor de gemeenten worden overgeschakeld op een systeem van opcentiemen. Naarmate de verschijningsdatum van het voorliggende besluit opschuift in de tijd, zal de vrees om inkomsten te derven de gemeenten ervan weerhouden nog over te schakelen, met alle gevolgen van dien wat de samenwerking inzake opsporing, vaststelling, inventarisbeheer en inning betreft. Dit bleek ook duidelijk uit de overlegvergaderingen met de gemeenten en het VVSG. De gemeenten zelf wensen wel over te schakelen, maar dringen daarvoor aan op spoed.

Uitstel zou belangrijke gevolgen hebben voor het Vlaamse gewest : de opsporing en vaststelling van de verkrotting en leegstand zou volledig door de Vlaamse administratie moeten gebeuren, zonder de bijkomende - en onmisbare - steun van de gemeenten. Dit zou tot gevolg hebben dat in 1996 slechts een fractie van

.../...

de bewuste panden zou kunnen worden geïnvantariseerd. Minder inventarisaties betekent onmiddellijk ook minder opbrengsten voor het gewest, aangezien de belasting-schuld ontstaat op het ogenblik van de inventarisatie. Daarenboven vereist een billijke toepassing van de reglementering dat ieder die zich in een gelijke situatie bevindt op een gelijke wijze wordt behandeld, zodat minstens gestreefd moet worden naar een volledige inventarisatie. Dit kan enkel met behulp van de gemeenten.

De (nog) aanwezige bereidheid van de gemeenten om samen te werken mag dus niet door onnodig uitstel op de proef worden gesteld".

*

* *

Gelet op het korte tijdsbestek dat hem is toegeme-ten, dient de Raad van State zich te beperken tot de volgende opmerkingen.

STREKKING VAN HET ONTWERP.

Het voor advies aan de Raad van State voorgelegde ontwerp strekt ertoe uitvoering te geven aan een groot deel van de bepalingen van hoofdstuk VIII, afdeling 2 (artike-len 24 tot 44), van het decreet van 22 december 1995 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996. Het ontwerp bepaalt de bevoegdheden inzake het beheer van de inventaris en inzake de inning en invordering van de heffingen op de leegstand en de verkrotting, alsmede hun opcentiemen, intresten en kosten (artikelen 2 en 3 van het ontwerp), bevat een aantal bepalingen met betrekking tot de

.../...

melding en de opmaak van de inventaris (artikelen 4 tot 9 van het ontwerp), regelt de inkohiering, de inning en de invordering van heffingen en opcentiemen (artikelen 10 tot 13 van het ontwerp), en legt ten slotte een aantal voorschriften vast met betrekking tot de administratieve geldboeten (artikel 14 van het ontwerp), de beroepschriften (artikel 15 van het ontwerp), de schorsing en vrijstelling van de heffing (artikelen 16 tot 18 van het ontwerp), alsmede de administratieve onkostenvergoeding (artikel 19 van het ontwerp).

ONDERZOEK VAN DE TEKST.

Opschrift.

Vanuit legistiek oogpunt dient het opschrift niet alleen taalkundig correct te zijn maar ook de juiste en beknopte weergave te zijn van de inhoud van de ontworpen reglementering. Men redigere derhalve het opschrift als volgt :

"Besluit van de Vlaamse regering betreffende de heffing ter bestrijding van leegstand en verkrotting van gebouwen en woningen".

Aanhef.

Ten aanzien van de vierde aanhefbepaling, dient te worden opgemerkt dat het gebruikelijk is het advies van de

.../...

Raad van State te vermelden zonder datum. Men schrappe derhalve de woorden ", gegeven op".

Artikel 1.

Men redigere de inleidende zin als volgt :

"Voor de toepassing van dit besluit wordt verstaan onder :".

Artikel 2.

Gelet op het in artikel 24, 1^o, juncto artikel 28, § 1, van het voornoemde decreet van 22 december 1995 bepaalde, kan artikel 2 van het ontwerp volstaan met de aanwijzing van de ambtenaren van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en van de gemeentelijke administratie, die worden belast met het beheer van de inventaris. Het overnemen in een uitvoeringsbesluit van de in verband met het beheer van de inventaris decretaal bepaalde bevoegdheden is overbodig en zou bovendien onzekerheid kunnen scheppen omtrent de plaats die de overgenomen bepalingen innemen in de hiërarchie der normen. Derhalve kunnen de laatste volzin van paragraaf 2 en paragraaf 3 (1) worden geschrapt.

-
- (1) Ook de precisering in paragraaf 3 van de territoriale bevoegdheid van de ambtenaren van de provinciale afdelingen voegt niets toe aan het decreet van 22 december 1995. Artikel 24, 3^o, van dit decreet beperkt immers de bevoegdheid van de gewestelijke ambtenaren tot hun ambtsgebied.

.../...

Artikel 3.

Luidens paragraaf 4 van dit artikel is, onder meer, ook de krachtens paragraaf 3 van hetzelfde artikel met de inning belaste gemeenteontvanger of gewestelijke ontvanger bevoegd om bij wanbetaling de verschuldigde heffing, de opcentiemen en de nalatigheidsintresten in te vorderen via een dwangbevel. Het ontwerp gaat aldus voorbij aan het onderscheid dat in artikel 38, eerste lid, van het voornoemde decreet wordt gemaakt tussen "inning" en "invordering". Blijkens het tweede lid van dat artikel kunnen de gemeentelijke en de gewestelijke ontvangers slechts worden belast met het "innen" van de desbetreffende heffingen, terwijl krachtens artikel 40, § 2, eerste lid, van het decreet het de ambtenaren belast met de "invordering" zijn welke dwangbevelen kunnen uitvaardigen. Die laatste ambtenaren zijn, blijkens artikel 3, § 1, van het voorliggend ontwerp, de ambtenaren van de afdeling Financieel Management van de administratie Budgettering, Accounting en Financieel Management. De onderlinge verhouding van de paragrafen van artikel 3 van het ontwerp zal dan ook moeten worden herbekeken. In elk geval moet paragraaf 4 worden aangepast in het licht van wat voorafgaat.

Artikel 4.

In het derde lid, 3º, van paragraaf 1 dient te worden gepreciseerd of de mededelingsplicht al dan niet ook geldt voor gebouwen en woningen die voorlopig beschermd zijn als monument of als stads- en dorpsgezicht.

.../...

Artikel 6.

1. Deze bepaling beoogt onder meer uitvoering te geven aan artikel 31, § 1, van het voornoemde decreet van 22 december 1995, bepaling die aan de Vlaamse regering de mogelijkheid verleent om die decretaal voorgeschreven vereisten van stabiliteit, bouwfysica en veiligheid te verfijnen, en die haar de opdracht geeft de nadere regels voor het conformiteitsonderzoek vast te stellen. Bij de bepaling van die vereisten en normen houdt - aldus het bepaalde in het laatste lid van voornoemd artikel 31, § 1 - de Vlaamse regering rekening met specifieke woonvormen en met de situatie van specifieke bewonersgroepen. Het is de Raad van State niet duidelijk of met dit laatste voorschrift al dan niet rekening is gehouden bij de opmaak van artikel 6 van het ontwerp.

2. De redactie van artikel 6, § 1, tweede lid, van het ontwerp dient beter te worden afgestemd op die van artikel 34, § 1, tweede lid, eerste streepje, van het decreet van 22 december 1995. Daartoe wordt de volgende redactie voorgesteld :

"Het advies van de gewestelijk ambtenaar, bedoeld in artikel 34, § 1, tweede lid, van het decreet, kan besluiten tot ongeschiktverklaring van de woning, wanneer deze volgens het verslag een eindscore van minstens 9 punten behaalt; dit advies moet besluiten tot ongeschiktverklaring van de woning, wanneer deze volgens het verslag een eindscore van minstens 18 punten behaalt, waarbij een gebrek van

.../...

categorie I geldt voor 1 punt, van categorie II voor 3 punten en van categorie III voor 9 punten".

Artikel 7.

1. Het eerste lid van paragraaf 2 kan worden geschrapt omdat, met toepassing van de artikelen 32, tweede lid, en 33, tweede lid, van het decreet van 22 december 1995, de kennisgeving van de bedoelde administratieve akte bij aangetekend schrijven dient te gebeuren. Zulks klemmt des te meer daar men niet goed inziet hoe de in het vorige lid bedoelde administratieve akte onbetwistbaar kan vaststellen wanneer een kennisgeving heeft plaatsgehad.

2. Het tweede lid van dezelfde paragraaf dient te worden geschrapt omdat de erin vervatte inperking van het recht van de houder van het zakelijk recht om de vaststelling van de verwaarlozing of leegstand te betwisten, in botsing komt met het bepaalde in de artikelen 32, derde lid, en 33, derde lid, van het voornoemde decreet. Deze decretale bepalingen verbinden aan het recht op betwisting van de houder van het zakelijk recht immers geen enkele voorwaarde. Hoe dan ook moet worden vastgesteld dat de notie "effectief gebruik" in artikel 7, § 2, tweede lid, van het ontwerp, enger is dan de in artikel 33, derde lid, van het voornoemde decreet gehanteerde notie. Het ontbreekt de Vlaamse regering dan ook aan de noodzakelijke rechtsgrond om het bewijs van een effectief gebruik, "gebaseerd op de (uit-

.../...

sluitende) aanwezigheid van nutsvoorzieningen of (van) de betaling van de rekeningen ervoor", uit te sluiten.

Artikel 10.

Paragraaf 2 van dit artikel bevat nadere regels voor de gevallen waarin de gemeenten besluiten om opcentiemen te heffen. Artikel 37 van het decreet van 22 december 1995 legt in dat verband aan de gemeenten enkel de verplichting op bij aangetekend schrijven een afschrift van hun besluit mede te delen aan de gewestelijke administratie, binnen de maand die volgt op de inwerkingtreding van dat besluit. Er blijkt derhalve geen rechtsgrond voorhanden te zijn om, zoals artikel 10, § 2, van het ontwerp dat doet, een bijkomende voorwaarde op te leggen in verband met bedoelde mededeling (1) en om bovendien bepaalde gevolgen te verbinden aan het niet tijdig ter kennis brengen van de gemeentelijke besluiten (2). De tweede volzin van het eerste lid en het tweede lid van artikel 10, § 2, van het ontwerp dienen derhalve te worden geschrapt.

(1) Blijkens de tweede volzin van artikel 10, § 2, eerste lid, van het ontwerp dient het afschrift van zodanig gemeentebesluit ook nog eens "uiterlijk op 31 december van het jaar voorafgaand aan het dienstjaar of de dienstjaren waarvoor de opcentiemen worden geheven (te) worden bezorgd".

(2) Artikel 10, § 2, eerste lid, tweede volzin, en tweede lid, maken gewag van de niet-inkohiering van de opcentiemen op de betrokken heffingen.

Artikel 11.

1. In verband met het vierde en het vijfde lid van dit artikel dient te worden opgemerkt dat uit artikel 38, tweede lid, van het decreet van 22 december 1995 volgt dat de gemeenteontvanger of de gewestelijke ontvanger enkel kan worden gemachtigd om de heffing en de opcentiemen te innen niet om ze in te vorderen (1).

2. De bepaling van het zevende lid verklaart bepaalde artikelen van het Burgerlijk Wetboek betreffende de verplichtingen van de lasthebber van toepassing op de gemeenteontvanger of de gewestelijke ontvanger. Nog daargelaten de vaststelling dat de ontvanger in het kader van de ontworpen procedure optreedt als rekenplichtige van het Vlaamse Gewest, dient deze bepaling uit het ontwerp te worden weggelaten bij gemis van rechtsgrond in het decreet van 22 december 1995 (2).

3. Het bepaalde in het achtste lid, luidens hetwelk de ambtenaar die belast is met de uitvoerbaarverklaring van de bijzondere kohieren (artikel 3, § 2, van het ontwerp)

(1) Vergelijk met de opmerking bij artikel 3, § 4, van het ontwerp.

(2) Of de decreetgever, met toepassing van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, een dergelijke maatregel zou kunnen nemen, is een andere zaak, die de grenzen van het onderzoek van het onderhavige ontwerp te buiten gaat.

"decharge (verleent) aan de gemeenteontvanger of gewestelijke ontvanger vóór 30 juni van het jaar volgend op het jaar van de inkohiering", strijdt met artikel 8, eerste en tweede lid, van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof (1), krachtens welke bepalingen het Rekenhof bevoegd is om kwijting te verlenen aan de rekenplichtige van het Vlaamse Gewest. Men schrappe derhalve het achtste lid van artikel 11 van het ontwerp.

Artikel 12.

1. Het decreet van 22 december 1995 biedt geen rechtsgrond voor het toekennen van moratoriumintresten bij de terugbetaling van ten onrechte geïnde gelden, zoals bepaald in paragraaf 2 van artikel 12 van het ontwerp. Die bepaling moet derhalve worden geschrapt.

2. In de laatste volzin van paragraaf 3 wordt verwezen naar "de regelen die gelden voor de akten van de gerechtsdeurwaarders in burgerlijke en handelszaken" om de vervolgingskosten, gemaakt in (lees : met) toepassing van artikel 40, §§ 2 en 3, van het voornoemde decreet, te bepalen. Uit die decretale bepalingen blijkt genoegzaam welke proceshandelingen in het kader van de vervolgingsprocedure dienen te worden gesteld. De vaststelling van de kosten

(1) Deze wet is, luidens artikel 71, § 1, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten van overeenkomstige toepassing op het Vlaamse Gewest.

hiervoor is evenwel een zaak van de federale overheid, zodat de laatste zin van paragraaf 3 van artikel 12 van het ontwerp eveneens moet worden weggelaten.

Artikel 13.

Deze bepaling duidt een aantal gevallen aan waarin "ambtshalve ontheffing" (1) door de administratie kan worden verleend. Eens de aanslag gevestigd, kan blijkens artikel 39, § 2, van het decreet van 22 december 1995, de belastingplichtige beroep aantekenen bij de Vlaamse regering met een gemotiveerd verzoekschrift en overeenkomstig de procedure, welke nader wordt uitgewerkt in artikel 15 van het ontwerp. Het decreet voorziet derhalve niet in de mogelijkheid om de belastingplichtige "ambtshalve" te ontheffen van de door hem verschuldigde belasting, eens die belasting is ingekohierd. Bij gebrek aan rechtsgrond daarvoor in het decreet, dient artikel 13 van het ontwerp dan ook te worden geschrapt.

Artikel 14.

1. De woorden "op te leggen aan de personen of rechtspersonen die de heffing ontduiken" in het eerste lid, dienen te worden weggelaten, omdat artikel 40, § 1, van het decreet van 22 december 1995 zelf reeds bepaalt in welk

(1) Vergelijk met artikel 376 van het Wetboek van de inkomstenbelasting 1992.

geval een administratieve geldboete kan worden opgelegd. Om dezelfde reden schrijve men in het tweede lid "aan de belastingplichtige" in plaats van "aan de persoon of rechtspersoon die de heffing heeft ontdoken".

2. In de eerste volzin van het tweede lid schrappe men de woorden "gemotiveerd en". Uit artikel 2 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen volgt immers een algemene verplichting voor alle administratieve overheden als bedoeld in artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State - zowel voor de federale als voor de gemeenschap- en gewestoverheden - om hun eenzijdige rechtshandelingen met individuele strekking uitdrukkelijk te motiveren. Vanuit wetgevingstechnisch oogpunt is het dan ook af te raden in een lagere norm diezelfde verplichting te bevestigen.

Artikel 15.

1. Luidens artikel 39, § 2, eerste lid, van het decreet van 22 december 1995, doet de Vlaamse regering uitspraak over het door de belastingplichtige ingestelde beroep. Met toepassing van artikel 69 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 kan de Vlaamse regering die bevoegdheid delegeren aan één van haar leden. De derde volzin en de woorden "of de door hem gedelegeerde ambtenaar" in de vierde volzin van paragraaf 1 van artikel 15 van het ontwerp moeten derhalve worden geschrapt.

.../...

2. De vraag rijst of het bepaalde in paragraaf 2, eerste lid, in overeenstemming is met artikel 39, § 1, eerste lid, van het voornoemde decreet, in de mate dat de ontworpen bepaling het mogelijk zou maken dat een dwangbevel wordt uitgevaardigd vóór het verstrijken van de in de voormelde decretale bepaling bedoelde maximumtermijn.

Artikel 16.

1. Het laatste lid van paragraaf 1 doelt op twee specifieke gevallen welke aanleiding geven tot het opleggen van een administratieve geldboete, maar waarvan het decreet van 22 december 1995 geen gewag maakt. Artikel 40, § 1, van dat decreet voorziet immers slechts in de mogelijkheid een administratieve geldboete op te leggen in geval van ontduiking van de heffing. Het laatste lid van paragraaf 1 van artikel 16 van het ontwerp moet dan ook worden geschrapt.

2. Het is de Raad van State niet duidelijk wat in paragraaf 2 bedoeld wordt met de woorden "algehele schade". Alleszins zullen die woorden gepreciseerd moeten worden. Bovendien moet worden opgemerkt dat paragraaf 2 geen verband houdt met de bepalingen van paragraaf 1 van artikel 16 van het ontwerp, zodat het beter ware er een autonoom artikel van te maken.

.../...

Artikel 17.

1. Luidens artikel 43, eerste lid, van het decreet van 22 december 1995 verkrijgt de belastingplichtige opschorting van de heffing indien hij aantoonst dat hij de renovatiewerkzaamheden aan het gebouw en/of de woning gaat uitvoeren. Alleen het begin van de renovatiewerkzaamheden - aldus het tweede lid van de voornoemde decreetsbepaling - moet worden bewezen overeenkomstig de bepalingen die door de Vlaamse regering worden vastgesteld. Het ontwerp gaat er - blijkbaar ten onrechte - van uit dat "aantonen" alleen maar mogelijk is aan de hand van een vergunning of toelating, ook waar deze niet decretaal is vereist. Het eerste lid van artikel 17 van het ontwerp dient dan ook te worden geschrapt daar in het decreet geen rechtsgrond wordt aangereikt om het aantonen van voorgenomen renovatiewerkzaamheden te beperken tot het voorleggen van een bouwvergunning voor de bedoelde werken of, bij ontstentenis daarvan, tot een schriftelijke toestemming van de burgemeester om die werken uit te voeren.

2. Rekening houdende met de opmerking sub 1, schrijven men in het derde lid van artikel 17 van het ontwerp "... nadat de belastingplichtige heeft aangetoond dat hij de renovatiewerken gaat uitvoeren" in plaats van "... na de overlegging van de bouwvergunning of de toestemming van de burgemeester, bedoeld in het eerste lid".

.../...

3. Het bepaalde in het vierde lid van artikel 17 van het ontwerp komt erop neer dat, ook wanneer de renovatiewerken niet naar behoren zijn uitgevoerd, de opschorting van de heffing ongedaan wordt gemaakt met terugwerkende kracht. Dergelijke bepaling reikt verder dan de draagwijdte van artikel 43, tweede lid, van het voornoemde decreet, luidens hetwelk de opschorting van de heffing ongedaan wordt gemaakt als de voorgenomen renovatiewerken niet zijn begonnen binnen vier maanden na de bekendmaking van het voornemen.

Artikel 18.

In verband met de tweede volzin is het de Raad van State niet duidelijk welke de precieze draagwijdte is van het woord "verjaringstermijn". Ook de toelichtende nota die bij de adviesaanvraag is gevoegd levert daaromtrent geen uitsluitel. Deze nota bevat het volgende : "Bij niet-naleving van de voorwaarden voor schorsing, worden de geschorste heffingen opnieuw verschuldigd. Dit veronderstelt uiteraard dat de heffingen reeds voordien ingekohierd werden volgens de normale procedure en dat de innings- en invorderingstermijnen eveneens geschorst worden". In elk geval lijkt het evident dat bij een schorsing van de heffing tevens de inning en de invordering ervan voor de duur van de schorsing worden opgeschort.

.../...

Artikel 19.

In verband met het bepaalde in het eerste lid zal verduidelijkt moeten worden of de sub 1^o bedoelde eenmalige vergoeding van 15 pct. het eerste jaar van de heffing al dan niet gecumuleerd wordt met de 6 pct. van de jaarlijkse opbrengst.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : J. DE BRABANDERE, kamervoorzitter,

M. VAN DAMME, staatsraden,
D. ALBRECHT,

Mevrouw : A. BECKERS, griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. SEUTIN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. DRIJKONINGEN, referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS.

J. DE BRABANDERE.