KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 41.822/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 1 december 2006 door de Voorzitter van het Vlaams Parlement verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorstel van decreet "houdende de mogelijkheid tot de invoering van een binnengemeentelijke differentiatie van de onroerende voorheffing", heeft op 19 december 2006 het volgende advies gegeven:

STREKKING VAN HET VOORSTEL VAN DECREET

1. Het om advies voorgelegde voorstel van decreet strekt ertoe de gemeenteraad de mogelijkheid te geven om de gemeentelijke opcentiemen op de onroerende voorheffing te laten variëren per onderdeel ("territoriaal afgebakend gebied" of "afgebakende buurt") van de gemeente.

Hiertoe wordt in titel VIII, hoofdstuk I, van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen 1992 (hierna: WIB 1992) een nieuw artikel 464*bis* ingevoegd, waarin uitdrukkelijk in die mogelijkheid wordt voorzien (artikel 3 van het voorstel).

Voorts wordt artikel 43, § 2, van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005, waarin de bevoegdheden van de gemeenteraad worden opgesomd die niet aan het college van burgemeester en schepenen kunnen worden toevertrouwd, aangevuld met een 15°*bis* inzake het bepalen van het aantal opcentiemen op de onroerende voorheffing per onderdeel van de gemeente (artikel 2).

2. Uit de bij het voorstel gevoegde toelichting blijkt dat het de bedoeling van de indieners is om de gemeenten een instrument te geven "[o]m verdichting aan te moedigen in de kernen van de gemeenten en steden en om de vlucht naar bewoning in de nieuwe verkavelingen te ontraden" (1). In de toelichting wordt er verder op gewezen dat het om een punt gaat dat is opgenomen in het regeerakkoord (2).

---

(1) *Parl. St.*, Vl. Parl., 2005-2006, nr. 838/1, 2.

(2) *Parl. St.*, Vl. Parl., 2005-2006, nr. 838/1, 3. Zie http://docs.vlaanderen.be/channels/hoofdmenu/vlaamseoverheid/vlaamsregeerak-koord2004.pdf, p. 56: "We sluiten een globaal fiscaal pact met de gemeenten en provincies over onder meer (...) 2) mogelijkheden voor de lokale besturen om de gemeentelijke fiscaliteit te differentiëren om een beleid te voeren ter versterking van dorps- en stadskernen, bijvoorbeeld door vormen van selectiviteit bij de onroerende voorheffing te hanteren (...)".

.../...

BEVOEGDHEID VAN HET VLAAMSE GEWEST

3. Het om advies voorgelegde voorstel beoogt de belastingsbevoegdheid van de gemeenten in een bepaalde mate te beperken, met name door deze overheden niet toe te laten om het aantal opcentiemen op de onroerende voorheffing te laten variëren op grond van een andere parameter dan de buurt waar het betrokken onroerend goed gelegen is [(3)].

Artikel 170, § 4, van de Grondwet luidt:

"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".

Artikel 170, § 4, eerste lid, van de Grondwet verheft de fiscale zelfstandigheid van onder meer de gemeenten tot een grondwettelijk beginsel [(4)]. Het is met andere woorden in die specifieke bepalingen dat de gemeenten de grondwettelijke grondslag vinden van hun belastingbevoegdheid [(5)].

De belastingbevoegdheid van de gemeenten is niet onbeperkt. Artikel 170, § 4, tweede lid, van de Grondwet bepaalt dat "de wet" ten aanzien van de in paragraaf 4, eerste lid, bedoelde belastingen uitzonderingen kan bepalen. De wetgever kan de gemeenten dus verbieden om bepaalde belastingen te heffen.

---

(3) Zie ook de toelichting bij het voorstel (*Parl. St.*, Vl. P., 2005-2006, nr. 838/1, 2-4).

(4) Arbitragehof, 2 juni 1988, nr. 57, 4.B.1.

(5) Arbitragehof, 5 november 2003, nr. 143/2003, B.10.1; R.v.St., afd. adm., Gillion, nr. 85.916, 14 maart 2000; R.v.St., afd. wetg., advies 25.572/8 van 13 mei 1997 over een voorstel van decreet houdende de mogelijkheid voor gemeenten een algemene belasting te heffen in die gevallen waarin internationale overeenkomsten en federale wetgeving leiden tot vrijstelling van gemeentebelasting, *Parl. St.*, Vl. Parl., 1995-1996, nr. 299/2, 9-10, nr. 2.1.1; R.v.St., afd. wetg., advies 34.913/VR van 4 maart 2003 over een wetsontwerp tot wijziging van artikel 10 van de wet van 24 december 1996 betreffende de vestiging en de invordering van de provincie- en gemeentebelastingen, *Parl. St.*, Kamer, DOC 50 1990/003, 4.

Uit de parlementaire voorbereiding van artikel 170 van de Grondwet blijkt dat met de bepalingen van het tweede lid van paragraaf 4, samen met de overeenstemmende bepalingen van het tweede lid van de paragrafen 2 (i.v.m. de belastingsbevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten) en 3 (i.v.m. de belastingsbevoegdheid van de provincies), "de Staat een soort verdedigingsmechanisme opbouwt, t.o.v. de verschillende andere bestuurslagen, om een eigen fiscale materie te behouden" [(6)]. De genoemde bepalingen voorzien in een "regulerend mechanisme", waarvan werd opgemerkt dat het een "noodzakelijk instrument" is:

> "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 verwikkelingen terecht, die niets meer te maken hebben met een goed georganiseerde federale Staat of goed georganiseerde Staat" [(7)].

Door het gebruik van de woorden "de wet" in artikel 170, § 4, tweede lid, van de Grondwet heeft de grondwetgever de betrokken aangelegenheid dan ook aan de federale wetgever willen voorbehouden [(8)].

Het gewest is dus niet bevoegd om ter zake uitzonderingen te bepalen en derhalve ook niet om wijzigingen aan te brengen in de artikelen 464 tot 470 van het WIB 1992.

---

(6) Verklaring van de Eerste Minister in de commissie van de Kamer, *Parl. St.*, Kamer, B.Z. 1979, nr. 10-8/4°, p. 4.

(7) Verklaring van de heer Martens, Eerste Minister, *Parl. Hand.*, Kamer, 22 juli 1980, 2707. Even later herhaalde de Eerste Minister die idee in de volgende bewoordingen: "C'est un système de régulation essentiel dans chaque état organisé convenablement. On ne peut pas biffer cela. Ce n'est pas possible sinon on aboutirait à l'anarchie sur le plan fiscal. Cela n'a rien à voir avec la notion de fédéralisme mais cela garantit un fonctionnement convenable de l'Etat" (2708). Ook in de Senaat herhaalde de Eerste Minister dat het om een noodzakelijk reguleringsmechanisme ging, dat ertoe strekte "de volledige anarchie op het terrein van de fiscaliteit te vermijden" (*Parl. Hand.*, Senaat, 28 juli 1980, 2650-2651).

(8) Zie ook R.v.St. , afd. wetg., advies 36.354/3 van 20 januari 2004, *Parl. St.*, Vl. Parl., 2003-2004, nr. 2195/1, 58-61.

4. Krachtens artikel 3, eerste lid, 5°, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten, is de onroerende voorheffing een gewestelijke belasting. Op grond van artikel 4, § 2, van dezelfde bijzondere wet zijn de gewesten bevoegd om de aanslagvoet, de heffingsgrondslag en de vrijstellingen van die belasting te wijzigen.

Geen van de bepalingen van het voorstel heeft echter betrekking op deze bevoegdheden.

Opcentiemen op de onroerende voorheffing die door een gemeente worden geheven, zijn bovendien geen gewestelijke, maar een gemeentelijke belasting.

Het is derhalve niet duidelijk op welke grond het Vlaamse Gewest terzake hoe dan ook zou kunnen optreden [(9)].

5. Ongeacht of de gemeenten thans niet reeds bevoegd zijn om de opcentiemen op de onroerende voorheffing te differentiëren, is de conclusie uit het voorgaande dat het gewest in beginsel niet bevoegd is om een regeling dienaangaande uit te vaardigen.

---

(9) Afgezien van de mogelijkheid om een beroep te doen op de impliciete bevoegdheiden (artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen).

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	A. SPRUYT, M. TISON,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. K. BAMS, auditeur.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

A. BECKERS M. VAN DAMME