

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 43.733/1
VAN 13 NOVEMBER 2007

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 19 oktober 2007 door de Voorzitter van het Vlaams Parlement verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "houdende de aanmoediging van de verdichting van dorps- en stadskernen", heeft 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 fiscaal gedragswijzigend beleidsinstrument" te geven "ter aanmoediging van de verdichting in de kernen van de gemeenten en steden en ter ontrading van de vlucht naar bewoning in de nieuwe verkavelingen" ⁽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., 2006-07, nr. 1179/1, 2.

⁽²⁾ *Parl. St.*, Vl. Parl., 2005-06, nr. 838/1, 3. Zie <http://docs.vlaanderen.be/channels/hoofdmenu/vlaamseoverheid/vlaamsregeerakkoord2004.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 (...)".

BEPERKING VAN HET ONDERZOEK

3. De afdeling wetgeving heeft op 19 december 2006 advies 41.822/1 gegeven over een vrijwel identiek voorstel van decreet ⁽³⁾.

Wanneer de Raad van State, afdeling wetgeving, wordt gevraagd advies uit te brengen over een tekst waarover hij reeds heeft geadviseerd, stelt de Raad normaal vast dat zijn adviesbevoegdheid is uitgeput of beperkt hij er zich toe te verwijzen naar het vorige advies. Wat de voorliggende adviesaanvraag betreft blijkt evenwel dat, enerzijds, de toelichting bij en het opschrift van het voorstel is gewijzigd, in het bijzonder met betrekking tot de bevoegdheidsproblematiek en, anderzijds, gevraagd wordt een zinsnede uit het vorige advies te verduidelijken ("Ongeacht of de gemeenten thans niet reeds bevoegd zijn om de opcentiemen op de onroerende voorheffing te differentiëren"). Die vraag luidt: mag hieruit worden afgeleid dat de gemeenten nu reeds over de bevoegdheid beschikken om de opcentiemen op de onroerende voorheffing te differentiëren?

Uit het voorgaande volgt dat de adviesbevoegdheid van de Raad van State, afdeling wetgeving, is uitgeput, behoudens wat het opschrift en de gewijzigde passages uit de toelichting betreft, in het licht waarvan de tekst van het voorstel van decreet moet worden gelezen.

BEVOEGDHEID VAN HET VLAAMSE GEWEST

4. In zijn advies 41.822/1 van 19 december 2006 heeft de Raad van State vastgesteld dat het gewest niet bevoegd is om de regeling aan te nemen, omdat het beperken van de gemeentelijke belastingbevoegdheid een bevoegdheid is die door de Grondwetgever uitdrukkelijk aan de federale overheid voorbehouden is en omdat de in de bijzondere financieringswet verleende gewestbevoegdheid om de onroerende voorheffing te regelen, niet de gemeentelijke opcentiemen op de onroerende voorheffing omvat.

⁽³⁾ Adv. R.v.St. nr. 41.822/1, 19 december 2006, over een voorstel van decreet "houdende de mogelijkheid tot de invoering van een binnengemeentelijke differentiatie van de onroerende voorheffing", *Parl. St.*, Vl. Parl., 2005-06, nr. 838/2.

5. In de toelichting bij het voorliggende voorstel worden de ontworpen regels nu uitdrukkelijk gesitueerd binnen de gewestbevoegdheden ruimtelijke ordening en ondergeschikte besturen (artikel 6, § 1, I en VIII, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen). Dit blijkt ook uit het gewijzigde opschrift van het voorstel.

5.1. In de eerste plaats moet worden vastgesteld dat, ongeacht de uitdrukkelijke bevoegdheidsrechtelijke situering van het voorstel, het Vlaams Gewest in beginsel niet bevoegd is om de in artikel 3 van het ontwerp opgenomen aangelegenheid te regelen.

Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk hof ⁽⁴⁾ en de adviespraktijk van de afdeling wetgeving van de Raad van State ⁽⁵⁾ blijkt immers dat de bevoegdheden van gemeenschappen en gewesten niet als doelstellingen worden uitgedrukt, maar dat zij, overeenkomstig de Grondwet, in termen van aangelegenheden zijn bepaald. Daaruit volgt dat de doelstellingen van een norm, uit zichzelf, niet vermogen te bepalen of die norm binnen de bevoegdheidssfeer van de federale wetgever dan wel van de decreetgever valt. Derhalve behoeft niet onderzocht te worden welke doelstelling het voorstel beoogt, doch wel welke aangelegenheid het regelt.

Ook al heeft het voorstel tot doel een bepaald beleid inzake ruimtelijke ordening te stimuleren, artikel 3 van het voorstel beperkt, zoals in advies 41.822/1 werd vastgesteld, in een zekere mate de mogelijkheid van de gemeenten om gemeentelijke opcentiemen te heffen. Voor dergelijke beperkingen is in beginsel alleen de federale overheid bevoegd.

⁽⁴⁾ Zie o.m. Arbitragehof, arrest nr. 1/89 van 31 januari 1989, 8.B.4.

⁽⁵⁾ Zie bijv.: adv. R.v.St. nr. 25.172/1, 30 januari 1997, over een wetsvoorstel "tot invoering van de dienstencheque", *Parl. St.*, Kamer, 1995-96, nr. 464/2; adv. R.v.St. nr. 25.630/3, 18 november 1997, over een voorstel van decreet "houdende de financiële bijdrage van de werkgever in een ecologische reiskostenvergoeding voor zijn werknemers", *Parl. St.*, Vl. Parl., 1995-96, nr. 361/2. In die zin ook adv. R.v.St. nr. 36.426/VR, 17 februari 2004, over een voorstel van wet "houdende regeling van de vrijwillige burgerdienst", *Parl. St.*, Senaat, BZ 2003, nr. 217/2.

5.2. Artikel 2 van het voorstel kan worden ingepast in de gewestbevoegdheid inzake lokale besturen. Door een bevoegdheid aan de gemeenteraad voor te behouden, doet de decreetgever immers niets anders dan de werking van de gemeentelijke instellingen regelen. Het instellen van het concrete bevoegdheidsvoorbehoud beperkt de gemeentelijke belastingbevoegdheid niet en bevestigt integendeel het fiscaal legaliteitsbeginsel wat de gemeentelijke belastingen betreft.

6. Krachtens artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 kunnen de decreten bepalingen bevatten in aangelegenheden waarvoor niet de decreetgever maar de federale wetgever in beginsel bevoegd is. Daartoe is vereist dat een dergelijke regeling noodzakelijk is voor de uitoefening van de bevoegdheden van het gewest of de gemeenschap, dat die aangelegenheid zich tot een gedifferentieerde regeling leent en dat de weerslag van de betrokken bepalingen op die aangelegenheid slechts marginaal is ⁽⁶⁾.

Aan die mogelijkheid wordt in de toelichting bij het voorstel uitdrukkelijk gerefereerd:

"Het is een bij uitstek sturende en sociaal rechtvaardige nuancering in de gemeentelijke fiscaliteit, die noodzakelijk is voor de zinvolle uitoefening van de bovenvermelde hoofdbevoegdheden van het Vlaamse Gewest. Deze aangelegenheid leent zich bovendien intrinsiek tot een gedifferentieerde regeling. En gezien de hoofdbevoegdheden van het Vlaamse Gewest inzake ruimtelijke ordening en ondergeschikte besturen en gezien de plaats van de onroerende voorheffing binnen het stelsel van de gewestbelastingen, is de weerslag op de betrokken federale aangelegenheid van dit beroep op de impliciete bevoegdheden marginaal" ⁽⁷⁾.

Hoewel het ontworpen artikel 464bis WIB 1992 (artikel 3 van het voorstel) in de toelichting nadrukkelijk wordt gesitueerd in de aangelegenheid ruimtelijke ordening, blijkt er niet uit waarom het beperken van de mogelijkheid om te differentiëren tot een variatie per afgebakende buurt noodzakelijk is om een beleid terzake te kunnen voeren. De indieners van het voorstel willen daarenboven de gemeenten een beleidsinstrument bieden, doch het is niet zeker dat van die mogelijkheid gebruik zal worden gemaakt. Verder beschikken de gewesten in het kader van hun bevoegdheid inzake onroerende voorheffing reeds nu over de mogelijkheid om het gewicht van de gemeentelijke belastingdruk met betrekking tot de onroerende voorheffing onrechtstreeks te

⁽⁶⁾ Zie bv. Arbitragehof, nr. 114/2005, 30 juni 2005, B.15.1.

⁽⁷⁾ *Parl. St.*, Vl. Parl., 2006-07, 1179/1, 2.

beïnvloeden. Dit alles relativeert sterk de door de indieners ingeroepen noodzakelijkheid van de regeling. Daarenboven moet worden aangestipt dat, doordat de tekst van het ontworpen artikel 464bis WIB 1992 vaag en ruim is geformuleerd, ook twijfel kan rijzen over het marginale karakter van de weerslag van het voorstel op de federale bevoegdheid.

7. In ieder geval zou de voorgestelde regeling slechts noodzakelijk kunnen worden geacht indien de gemeenten niet reeds bevoegd zijn om de hoogte van de opcentiemen op de onroerende voorheffing te laten variëren per afgebakende buurt.

Opcentiemen worden in de rechtsleer omschreven als belastingen met als grondslag het bedrag van een meestal ten behoeve van een hogere overheid verschuldigde belasting, die geheven worden in de vorm van een verhoging van die oorspronkelijke of hoofdbelasting met een bepaald percentage; zij hebben dezelfde aard en hetzelfde doel als de hoofdbelasting waarop zij worden geheven ⁽⁸⁾.

De rechtsleer en rechtspraak is verdeeld over het antwoord op de vraag of opcentiemen kunnen worden gedifferentieerd. Een groot deel van de rechtsleer lijkt de mening toegedaan dat een gemeentelijk reglement dat opcentiemen invoert alleen een uniform tarief van belastingverhoging kan bevatten, gelet op de hierboven omschreven aard van de opcentiemen ⁽⁹⁾. Een andere strekking is van oordeel dat gedifferentieerde tarieven en afwijkende vrijstellingsbepalingen wel mogelijk zijn ⁽¹⁰⁾.

Een derde strekking is van mening dat een uniform tarief moet worden vastgesteld, maar dat de gemeenten bijkomende vrijstellingen of verminderingen mogen

⁽⁸⁾ M. DE JONCKHEERE, *De gemeentelijke belastingbevoegdheid. Fiscaaljuridische aspecten*, Brugge, Die Keure, 1996, 78-79.

⁽⁹⁾ J. DAMS en G. LATOUR, *Fiscaliteit van de regionale en plaatselijke overheden*, Brussel, Ced Samson, s.d., A 83; J.M. LEBOUTTE, *De gemeentebelastingen*, in X., *Gemeentebeleid - financiële middelen*, Brugge, Vanden Broele, s.d., 15; E. SCHREUDER, "L'impôt communal et ses lois, *J.D.F.* 1980, (5) 7; A. TIBERGHIEN, *Inleiding tot het Belgisch Fiscaal recht*, Antwerpen, Kluwer rechtswetenschappen, 1986, 251; X., "Gemeentebelastingen. Uitbreidingen van de goedkeuringsbevoegdheid van de Provinciegouverneurs", *De Gem.* 1953, (107) 107, alle aangehaald door M. DE JONCKHEERE, o.c., 385.

⁽¹⁰⁾ J. DE BECKER en A. BALSACQ, *Guide pratique de la fiscalité communale*, Luttre, office international d'Éditions 1926, 67; R. WILKIN, *Les Taxes Communales*, Brussel, Bruylant, 1943, 20, beide aangehaald door M. DE JONCKHEERE, o.c., 385.

toekennen zonder afbreuk te doen aan de vrijstellingen die de hoofdbelasting verleent⁽¹¹⁾. Die opvatting werd verder uitgewerkt door M. DE JONCKHEERE en lijkt in de recente rechtsleer bijval te vinden. Deze auteur komt tot de conclusie dat differentiatie door middel van vrijstellingen of verminderingen geoorloofd is voor zover "de aard noch het doel van de onroerende voorheffing wordt gewijzigd", wat inhoudt dat in de praktijk vrijstellingen of verminderingen slechts mogelijk zijn als deze in het verlengde liggen van de verminderingen en vrijstellingen in de regeling inzake onroerende voorheffing⁽¹²⁾.

Het is evenwel niet aan de Raad van State, afdeling wetgeving, om op grond van het voorliggende voorstel van decreet in deze controverse een standpunt in te nemen.

⁽¹¹⁾ K. BRANTS, *Het Belgisch Gemeenterecht*, Brussel, Standaard-boekhandel, 1947, 530; F. E. DE VISSCHERE, *Het gemeentelijk belastinggebied*, Brussel, Standaard-boekhandel, 1938, 69; vgl. C. KETELAER, "Gemeentebelastingen", *Gem. en Prov.* 1955, 378. Alle bronnen aangehaald door M. DE JONCKHEERE, o.c., 385.

⁽¹²⁾ M. DE JONCKHEERE, o.c., 389. In dezelfde zin L. DE MEYERE en C. VAN HOUTE, "Patrimoniumbelastingen: een patrimonium aan belastingen", in M. DE JONCKHEERE en K. DEKETELAERE (eds.), *Jaarboek lokale en regionale belastingen 2005-2006*, Brugge, Die Keure, 2006, 68.

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	M. VERSCHRAEGHEN,	toegevoegd griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. K. BAMS en de H. B. STEEN, auditeurs.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

M. VERSCHRAEGHEN

M. VAN DAMME