KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 46.407/1
VAN 7 MEI 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 7 april 2009 door de Vlaamse minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 15 mei 2009, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "betreffende sommige aspecten van de planbatenheffing", heeft het volgende advies gegeven:

Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*
* *

STREKKING VAN HET ONTWERP

Het om advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe een aantal aspecten te regelen van de planbatenheffing bedoeld in artikel 2.6.4 van de Vlaamse codex ruimtelijke ordening (hierna: de codex), die in werking treedt op 1 september 2009 [(1)].

Het gaat inzonderheid om de inkohiering, inning en invordering (zie hoofdstuk IV van het ontwerp), de opschorting (hoofdstuk I) en de gefaseerde betaling (hoofdstuk II) van die heffing, en de aanrekening van de inningskosten (hoofdstuk III).

RECHTSGROND

1. Luidens de aanhef wordt voor het ontwerp rechtsgrond gezocht in titel II, hoofdstuk VI, afdeling 2 ("Planbatenheffing"), van de codex. Concreet gaat het om de artikelen 2.6.4 tot 2.6.19 van de codex.

2.1. Artikel 1 van het ontwerp in verband met de opschorting van de planbatenheffing vindt rechtsgrond in artikel 2.6.7, tweede lid, van de codex.

Krachtens dat artikel kan de Vlaamse Regering nadere regels bepalen betreffende de mededeling van de redenen, de aanvang en de beëindiging van de

(1) Voor het geven van dit advies heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, gebruik gemaakt van de tekst van de Vlaamse codex ruimtelijke ordening, zoals die om advies is voorgelegd (advies 46.405/1 van 30 april 2009). Indien de tekst zoals voorgelegd aan de afdeling Wetgeving nog wijzigingen ondergaat, zullen de verwijzingen ernaar in dit ontwerp gebeurlijk nog moeten worden aangepast.

opschorting, vermeld in het eerste lid van het betrokken artikel, aan "de ambtenaar belast met het invorderen van de planbatenheffing" [(2)].

2.2. Artikel 2 met betrekking tot de gefaseerde betaling vindt rechtsgrond in artikel 2.6.14, § 1, tweede lid, van de codex.

Krachtens deze bepaling kan de Vlaamse Regering de regels vaststellen voor de gevallen waarin gefaseerde betaling van de planbatenheffing mogelijk is.

2.3.1. Artikel 3 in verband met het Planbatenfonds vindt rechtsgrond in artikel 2.6.17, § 3, eerste lid, 1/, van de codex, luidens welke bepaling de bedragen ter dekking van de inningskosten en de kosten voor terugbetaling ingevolge de toepassing van artikel 2.6.6, tweede lid, van het Planbatenfonds worden voorafgenomen overeenkomstig een door de Vlaamse Regering vastgestelde methodiek.

2.3.2. Voor zover ook een beroep wordt gedaan op het Vernieuwingsfonds bedoeld in artikel 17 van het decreet van 19 april 1995 houdende maatregelen ter bestrijding en voorkoming van leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten (zie de tweede zin van artikel 3, eerste lid, van het ontwerp; cf. ook verder, bij het onderzoek van de tekst), dient in de eerste plaats [(3)] rechtsgrond te worden gezocht in het derde lid van dat artikel 17, § 2, zoals het met uitwerking vanaf 1 september 2009 wordt toegevoegd door artikel 102 van het decreet van 27 maart 2009 tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid [(4)]. Dat lid luidt:

---

(2) Krachtens artikel 3, 1/, van het besluit van de Vlaamse Regering van 11 juni 2004 tot oprichting van het agentschap Vlaamse Belastingdienst, is de Vlaamse Belastingdienst belast met "de inning en invordering, met inbegrip van de inkohiering en de bezwaarafhandeling, van de Vlaamse belastingen, inbegrepen de belastingen, aangeduid als heffingen met uitzondering van de heffing op de waterverontreiniging, de heffing op de winning van grondwater, de milieuheffing op de verwijdering van afvalstoffen en de mestheffingen".

(3) Gelezen in samenhang met artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

(4) Dit decreet is goedgekeurd door het Vlaams Parlement (*Parl. St.* Vl. Parl., 2008-09, nr. 2011/7) en bekrachtigd door de Vlaamse Regering, maar op het moment dat dit advies wordt gegeven nog niet bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad.*

"Het Vernieuwingsfonds heeft verder als doel:

1/ in de begrotingsjaren 2009 en 2010 de kosten te dragen die voortvloeien uit de operationalisering, inning en invordering van de planbatenheffing, vermeld in het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening;

(...)".

Alhoewel aan artikel 17, § 2, van het decreet van 19 april 1995, met uitwerking vanaf 1 september 2008, reeds een derde lid was toegevoegd bij artikel 20 van het decreet van 21 november 2008 houdende bepalingen tot begeleiding van de tweede aanpassing van de begroting 2008, moet de hogervermelde, meer recente regeling geacht worden vanaf 1 september 2009 in de plaats daarvan gekomen te zijn [(5)].

De gemachtigde heeft bevestigd dat dit inderdaad de bedoeling is en dat, aangezien beide regelingen "niet volledig compatibel zijn (voor de periode na 2010)", de nodige initiatieven zullen genomen worden om het door het decreet van 21 november 2008 ingevoegde artikel 17, § 2, derde lid, uitdrukkelijk op te heffen.

Met het oog op de rechtszekerheid zal de decreetgever bij de eerstvolgende gelegenheid inderdaad terzake klaarheid moeten scheppen.

2.3.3. Voor de opdracht die met artikel 3, tweede lid, van het ontwerp aan leidend ambtenaren van de Vlaamse administratie wordt gegeven, kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

2.4. Voor artikel 4 kan geen rechtsgrond worden gevonden in artikel 2.6.13, § 1, laatste lid, van de codex krachtens hetwelk de Vlaamse Regering de nadere regels bepaalt omtrent de inhoud en de vormgeving van de kohieren. Het betrokken artikel van het ontwerp regelt immers de bewijskracht van "de geautomatiseerde bestanden die betrekking hebben op de kohieren", wat niet hetzelfde is als de inhoud en de vormgeving van de kohieren.

---

(5) Cf. eveneens de toelichting die in de memorie van toelichting is verstrekt: *Parl. St.*, Vl. Parl., 2008-2009, nr. 2011/1, p. 70, nr. 214, en p. 322, nr. 920.

Krachtens artikel 2.6.18 van de codex zijn in beginsel de bepalingen van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen 1992, "in het bijzonder deze met betrekking tot de inning en invordering, de nalatigheids- en moratoire intresten, de vervolgingen, de voorrechten, de wettelijke hypotheek, de verjaring en de vestiging van de belastingen, zoals ze van toepassing zijn voor de onroerende voorheffing in het Vlaams Gewest, doch met uitzondering van titel VII, hoofdstuk VIII, afdeling IV*bis*, van toepassing op de planbatenheffing". Voor het Vlaamse Gewest luidt artikel 299 van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen 1992 als volgt:

> "De microfiches en microfilms van de kohieren hebben dezelfde bewijskracht als de originelen indien deze microfiches en -films door de Vlaamse Belastingdienst of onder haar controle zijn aangemaakt".

Gelet daarop kan de ontworpen bepaling als overbodig worden beschouwd, al verdient het aanbeveling dat de decreetgever ter wille van de rechtszekerheid bij de eerstvolgende gelegenheid in voormeld artikel 299 de intussen verouderde formulering "microfiches en microfilms" vervangt door een meer algemene formulering, zoals bijvoorbeeld "geautomatiseerde bestanden".

2.5. Artikel 5 vindt rechtsgrond in artikel 2.6.15, laatste lid, van de codex, op basis waarvan de Vlaamse Regering de nadere regels kan bepalen voor de toepassing van de in dat artikel uitgewerkte bonificatieregeling.

2.6. Voor artikel 6 van het ontwerp wordt verwezen naar het onderzoek van de tekst.

2.7.1. Artikel 7, eerste lid, vindt rechtsgrond in artikel 2.6.19, eerste lid, van de codex. Krachtens deze bepaling werkt de Vlaamse Regering een evaluatiemechanisme uit dat toelaat om de effectiviteit van de planbatenregeling op te volgen en om het adequaat karakter van de tariefregeling te bewaren.

2.7.2. Artikel 7, tweede lid, vindt rechtsgrond in artikel 2.6.12, § 2, van de codex, gelezen in samenhang met artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

2.7.3. Voor zover het de bedoeling is om met artikel 7 een opdracht te geven aan het erkende steunpunt voor de ondersteuning van het beleid inzake ruimtelijke ordening, kan daarvoor rechtsgrond worden gevonden in artikel 169*bis*, § 2, van het decreet van 12 juni 1991 betreffende de universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap. Die bepaling luidt:

> "Onder de voorwaarden bepaald door de Vlaamse Regering zal de Vlaamse Gemeenschap universitaire steunpunten subsidiëren. Deze steunpunten bieden wetenschappelijke ondersteuning aan de overheid en aan de onderwijsinstellingen op het gebied van thema's door de Vlaamse Regering vastgelegd. De ondersteuning moet zowel onderzoek als vorming en materiaalontwikkeling behelzen".

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Gelet op wat over de rechtsgrond is opgemerkt, moeten vooraan in de aanhef drie nieuwe leden worden ingevoegd. In het eerste dient verwezen te worden naar artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. In het tweede moet artikel 169*bis*, § 2, van het decreet van 12 juni 1991 betreffende de universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap worden aangehaald. In het derde kan dan worden gerefereerd aan artikel 17 van het decreet van 19 april 1995 houdende maatregelen ter bestrijding en voorkoming van leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten.

2. Het is gebruikelijk - en nuttig - in het lid van de aanhef waarin naar het advies van de Raad van State, afdeling Wetgeving, wordt verwezen, ook melding te maken van het nummer van dat advies. Die verwijzing stelle men dan ook als volgt:

"Gelet op advies 46.407/1 van de Raad van State, gegeven op 7 mei 2009, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;".

Artikel 2

Artikel 2 van het ontwerp bepaalt de regels voor het per fase van de uitvoering van een bouw- of verkavelingsvergunning betalen van de planbatenheffing. Uit het derde en vierde lid van het artikel volgt hoe het per fase te betalen bedrag dient te worden vastgesteld, namelijk het deel van de "volledig berekende heffing" dat overeenstemt met de oppervlakte van de betrokken fase.

Uit het laatste lid van het artikel blijkt echter dat in de eerste fase "steeds ten minste de helft van de volledig berekende heffing (wordt) betaald". Gelet daarop dient dat lid niet aan te vangen met "Onverminderd het derde en het vierde lid", doch met de woorden "In afwijking van het derde en het vierde lid". Bovendien kan het vanaf de tweede fase te betalen gedeelte dan niet worden vastgesteld op basis van de "volledig berekende heffing", doch dient daarvan het bedrag dat voor de eerste fase is betaald in mindering te worden gebracht.

Artikel 2 zal dan ook dienen te worden herzien.

Artikel 3

1. De tweede zin van artikel 3, eerste lid, van het ontwerp luidt:

> "Dit artikel moet in de begrotingsjaren 2009 en 2010 samen worden gelezen met artikel 17, § 2, derde lid, van het decreet van 19 april 1995 houdende maatregelen ter bestrijding en voorkoming van leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten".

Wat met die bepaling, doch ook met het gehele artikel 3, precies wordt bedoeld, blijkt onvoldoende uit de tekst van het ontwerp. Daarover om toelichting verzocht, heeft de gemachtigde de bedoeling als volgt verduidelijkt:

"De inningskosten zijn voor beide fondsen aangemerkt als uitgaven :

- voor het planbatenfonds uiteraard via art. 2.6.17, §§ 3, eerste lid, 1/, van de Vlaamse Codex RO (= art. 91/9, §§3, eerste lid, 1/, DRO, zoals gewijzigd bij het aanpassings- en aanvullingsdecreet RO van 27/03/2009),
- voor het vernieuwingsfonds via art. 17,§§ 2, derde lid, 1/, van het decreet van 19/04/1995 houdende maatregelen ter bestrijding en voorkoming van

.../...

leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten (toegevoegd via art. 102 van het aanpassings- en aanvullingsdecreet RO van 27/03/2009).

Aangezien de allereerste inkomsten uit planbaten (dewelke het planbatenfonds spijzen) pas in 2010 kunnen worden verwacht, en het planbatenfonds in 2009-2010 aldus de inningskosten niet (voldoende) zal kunnen dekken, is via art. 102 van het aanpassings- en aanvullingsdecreet RO van 27/03/2009 (aanpassing van het decreet van 19/04/1995) bepaald dat de niet gedekte kosten ten laste worden genomen van het vernieuwingsfonds. (Er is decretaal geen mogelijkheid om de middelen in het planbatenfonds in 2010 niet in eerste instantie voor te behouden voor de dekking van de inningskosten; art. 2.6.17, §§ 3, eerste lid, 1/, van de Vlaamse Codex RO geldt absoluut. De regeling in 2010 is dus: eerst voorafname van de inningskosten op het planbatenfonds ; vervolgens dekking van de nog openstaande inningskosten op het vernieuwingsfonds.)".

Het is aan te bevelen een en ander beter tot uiting te brengen in de tekst zelf van het ontwerp.

2. In het derde lid van artikel 3 dient te worden gerefereerd aan het tweede lid, 1/, in plaats van aan "het eerste lid, 1/".

3. In het vierde lid schrijve men: "ter beschikking staande gelden het saldo bedoeld in het tweede lid, 3/, te boven gaan".

Artikel 6

Gelet op het reeds weergegeven artikel 2.6.18 van de codex, zijn de bepalingen van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 in beginsel van toepassing op de planbatenheffing. Dat geldt eveneens voor het koninklijk besluit van 27 augustus 1993 tot uitvoering van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 (KB/WIB 92).

Artikel 6 van het ontwerp lijkt dan ook overbodig te zijn.

Indien er toch voor zou worden geopteerd om dit artikel als een declaratieve bepaling te handhaven, dient erop gewezen te worden dat niet duidelijk is wat wordt bedoeld met de woorden "de delegatieregeling" en dat de woorden "met uitzondering van

titel VII, hoofdstuk VIII, afdeling IV*bis*" in dit verband zinledig zijn, vermits daarmee wordt gerefereerd aan onderdelen van het Wetboek van inkomstenbelastingen 1992.

Artikel 7

In het eerste lid van artikel 7 dient het woord "jaarlijks" te worden vervangen door het woord "vijfjaarlijks" (cf. artikel 2.6.19, tweede lid, van de codex).

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	M. RIGAUX, 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