



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 52.279/1
van 8 november 2012

over

een voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van artikel 257, 258 en 376 van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen 1992 en artikel 7 van het decreet van 23 mei 2008 houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2008’

Op 19 oktober 2012 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet 'tot wijziging van artikel 257, 258 en 376 van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen 1992 en artikel 7 van het decreet van 23 mei 2008 houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2008'.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 8 november 2012. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Jo BAERT en Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraden, Lieven DENYS, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 8 november 2012.

*

1. 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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN DECREET

2. Bij het decreet van 23 mei 2008 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2008’ is een vermindering van de onroerende voorheffing voor bepaalde energiezuinige gebouwen ingevoerd, met uitwerking vanaf het aanslagjaar 2009.² Die bepalingen zijn terug te vinden in artikel 257 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 (hierna: WIB 92).

Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe die regeling te wijzigen. De ontworpen wijzigingen hebben betrekking op:

- het E-peil dat recht geeft op de vermindering van de onroerende voorheffing, de duurtijd en het percentage van de vermindering, en het ankerpunt om te bepalen aan welk E-peil het gebouwde onroerend goed moet voldoen om voor de vermindering in aanmerking te komen (zie artikel 2 van het ontwerp);
- de cumulatieregels voor de mogelijke verminderingen van de onroerende voorheffing (artikel 3);
- de gevallen waarin de gemachtigde ambtenaar ambtshalve ontheffing kan verlenen van de betrokken vermindering (artikel 4);
- de compensatieregeling voor door de provincies en gemeenten gederfde opcentiemen op de onroerende voorheffing (artikelen 5 en 6).

Het ontwerp treedt in werking vanaf het aanslagjaar 2013 (artikel 7).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

3. De voornaamste functie van een opschrift is het herkenbaar maken van de regeling, zodat een opschrift de inhoud nauwkeurig en beknopt dient weer te geven. Teneinde de strekking van de ontworpen wijzigingen beter tot uiting te laten komen, kan het opschrift worden aangevuld met de woorden “, wat de vermindering van de onroerende voorheffing voor energiezuinige gebouwen betreft”.

¹ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de conformiteit met hogere rechtsnormen verstaan.

² Zie hoofdstuk III, afdeling I, van het decreet van 23 mei 2008.

Artikel 2

4. In het ontworpen artikel 257, § 1, derde lid, van het WIB 92 (artikel 2, 3°, van het ontwerp) kan beter worden geschreven “wordt alleen rekening gehouden met het ogenblik waarop de volledige aanvraag van een stedenbouwkundige vergunning is ingediend”.

5. In tegenstelling met het geldende artikel 257, § 1, vierde lid, van het WIB 92, waar het adjectief “nieuwe” niet in voorkomt, wordt in het ontworpen artikel 257, § 1, zesde lid, van het WIB 92 (artikel 2, 3°, van het ontwerp) bepaald dat voor de bedoelde verminderingen alleen “de nieuwe gebouwde onroerende goederen” in aanmerking komen. In de memorie van toelichting wordt in dat verband verduidelijkt dat de vermindering enkel zal worden toegekend “wanneer het gaat om gebouwen die bedoeld worden in artikel 9.1.11, § 1, (nieuwbouw), artikel 9.1.15, eerste lid (herbouw na volledige afbraak) en artikel 9.1.18 (casco verbouwing), van het Energiebesluit van 19 november 2010”.

Eén en ander zou duidelijker in de tekst zelf van het ontwerp moeten worden vastgelegd.

Zo is in artikel 9.1.18 van het Energiebesluit sprake van “de verbouwing van een gebouw met een beschermd volume dat groter is dan 3.000 m³, [waarbij] de dragende structuur van het gebouw behouden blijft, maar de installaties om een specifiek binnenklimaat te verkrijgen, en minstens 75 % van de gevels wordt vervangen”. Dit kan evenwel moeilijk als een “nieuw gebouwd onroerend goed” worden beschouwd, vermits het ten dele om vernieuwbouw gaat. Een in een memorie opgenomen toelichting kan niet opwegen tegen een duidelijke wettekst, en de in een wettekst gebruikte bewoordingen moeten in principe in hun spraakgebruikelijke betekenis worden begrepen. Op dit punt rijst er dus een probleem aangezien het de bedoeling is om aan het woord “nieuwe” een bredere invulling te geven dan wat op grond van de spraakgebruikelijke betekenis de inhoud ervan zou zijn. Voor de beperking opgenomen in artikel 9.1.18 van het Energiebesluit, nl. dat het moet gaan om een gebouw met een beschermd volume dat groter is dan 3.000 m³, rijst de vraag of die al of niet moet gelden in het kader van de ontworpen bepalingen.

Ter wille van de rechtszekerheid zal derhalve meer precies in de tekst zelf van het ontwerp moeten worden bepaald wat met de toevoeging “nieuwe” eigenlijk wordt bedoeld.

Artikel 3

6. In verband met het ontworpen artikel 258 van het WIB 92, heeft de gemachtigde laten weten dat het tweede lid van dat artikel kan geschrapt worden omdat die bepaling achterhaald is. De verminderingen vermeld in artikel 257 van het WIB 92 kunnen volgens de gemachtigde immers niet verdeeld worden over verschillende onroerende goederen.

Artikelen 5 en 6

7. Artikel 7, § 1, van het decreet van 23 mei 2008 bepaalt dat de provincies en gemeenten die opcentiemen op de onroerende voorheffing heffen en ingevolge de toepassing van de artikelen 3 tot 6 van dat decreet opbrengsten derven, daarvoor volledig vergoed worden door het Vlaamse Gewest. Artikel 5 van het ontwerp beoogt de verwijzing naar de artikelen 4 tot 6 te schrappen in artikel 7, § 1, van het decreet, terwijl artikel 6 van het ontwerp bepaalt dat de wijzigingen ten gevolge van de ontworpen bepalingen, tot vergoeding van de gederfde opbrengsten aanleiding zullen geven. In de memorie van toelichting wordt daarbij onder meer het volgende opgemerkt:

“De lokale besturen blijven dus vergoed voor de gederfde opcentiemen ingevolge zowel de verminderingen waarvan de periode van 10 jaar reeds gestart is vóór het aanslagjaar 2013, als voor de verminderingen die toegekend worden vanaf het aanslagjaar 2013.”

Het is echter zeer de vraag of de bedoeling zoals verwoord in de memorie van toelichting, wordt gerealiseerd door de artikelen 5 en 6 van het ontwerp. Probleem daarbij lijkt te zijn dat waar artikel 7, § 1, van het decreet van 23 mei 2008 een vergoeding bood voor de wijzigingen opgenomen in dat decreet en waar artikel 6 van het ontwerp een vergoeding biedt voor de wijzigingen opgenomen in het voorliggende ontwerp, het telkens gaat om de wijzigingen in vergelijking met de daaraan voorafgaande situatie, terwijl het de bedoeling is om met artikel 6 van het ontwerp een compensatie te bieden voor het derven van inkomsten *in vergelijking met de situatie vóór het aanslagjaar 2009*. Met andere woorden: op grond van de ontworpen bepalingen zal de minderopbrengst ten gevolge van de nieuwe wijzigingen in vergelijking met de situatie vóór het aanslagjaar 2013 dienen te worden gecompenseerd, doch niet de mindere opbrengst ten gevolge van deze wijzigingen in vergelijking met de situatie vóór het aanslagjaar 2009.

Dat euvel kan worden verholpen door de ontworpen bepaling duidelijker in die zin te formuleren. Zo zou er bijvoorbeeld kunnen worden overwogen om in artikel 6 na de woorden “die opbrengsten derven”, de volgende zinsnede toe te voegen: “in vergelijking met de regeling die van toepassing was vóór het aanslagjaar 2009”.

Artikel 7

8. Luidens het laatste artikel van het ontwerp is het de bedoeling om de nieuwe regeling in werking te laten treden vanaf het aanslagjaar 2013.

De gemachtigde lichtte dit als volgt toe:

“Het materieel toepassingsgebied van de vermindering in de onroerende voorheffing wijzigt niet. Om een geleidelijke overgang mogelijk te maken van het huidige systeem naar het nieuwe systeem wordt het moment van de aanvraag van een stedenbouwkundige vergunning gekozen. Een aanvraag van een stedenbouwkundige vergunning gaat vanzelfsprekend vooraf aan de toekenning van het E-peil voor de woning/gebouw. Hiermee wordt zeker geen nieuwe voorwaarde toegevoegd.

Bouwprojecten waarvan de aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning ingediend wordt vóór 1/1/2013 behouden het huidige systeem (= vermindering van resp.

20% en 40% over 10j.). Bouwprojecten waarvan de aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning ingediend wordt vanaf deze datum vallen onder het nieuwe systeem (= vermindering van resp. 50% en 100% over 5j.).”

De nieuwe regeling zal dus nog dit kalenderjaar door de Vlaamse decreetgever aangenomen moeten worden, zodat het zich laat aanzien dat pas tegen het einde van het jaar de nieuwe regels in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt zullen kunnen worden. Eerst dan zal het voor iedereen duidelijk zijn dat de oude regeling niet meer geldt indien vóór 1 januari 2013 geen volledig aanvraagdossier is ingediend.

Teneinde te waarborgen dat de inhoud van het recht voorzienbaar is, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van het niet indienen van een volledig aanvraagdossier vóór 1 januari 2013 kan inschatten, zou het beter zijn de nieuwe regeling aan te nemen en bekend te maken op een ogenblik dat de geïnteresseerden nog de kans hebben om te anticiperen op de nieuwe, minder gunstige regeling, of in een passende overgangsregel te voorzien.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME