Vlaams Parlement

62967/3.

CONSEIL D'ETAT
LEGISLATION
09-02-2018
RAAD VAN STATE
WETGEVING

1460 (2017-2018) – Nr. 1
ingediend op 29 januari 2018 (2017-2018)

Voorstel van decreet

van Rik Daems, Jos Lantmeeters, Koen Van den Heuvel,
Nadia Sminate, Peter Van Rompuy en Matthias Diependaele

houdende wijziging van artikel 41
van het decreet van [...] over het lokaal bestuur,
wat de verfijning van de belastingbevoegdheid
van de gemeenteraad betreft

verzendcode: BIN

TOELICHTING

1. Inleiding

Volgens de meest recente bevolkings- en huishoudensprojecties van de Studiedienst van de Vlaamse Regering zal in negen op de tien Vlaamse gemeenten de bevolking in de komende jaren verder stijgen. Vooral in de steden zal er een groei zijn. In zeven van de dertien Vlaamse centrumsteden ligt de bevolkingsgroei tussen 2014 en 2024 boven de 5%, met als uitschieters Antwerpen (+10,3%) en Mechelen (+7,8%).

De huishoudensprojecties schetsen een sterke toename van de een- en tweepersoonshuishoudens. Bij de eenpersoonshuishoudens varieert de toename tot ruim 20% tussen 2014 en 2024. Het gaat vooral om een toename van alleenwonende ouderen en oudste ouderen.

Die verwachte stijging van de bevolking en van alleenwonenden zal onvermijdelijk druk zetten op de woningmarkt. De vraag naar betaalbaar wonen zal sterk stijgen. Vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening in Vlaanderen zal het erop aankomen die druk in de eerste plaats op te vangen in de kernen van gemeenten en steden. Er moet voor verdichting van die kernen gekozen worden, in plaats van nieuwe verkavelingen in de nog beperkte groene ruimte in Vlaanderen aan te snijden.

Om dat te bereiken willen de indieners van dit voorstel van decreet de gemeenten de mogelijkheid geven om de onroerende voorheffing (ov) te differentiëren, bijvoorbeeld per buurt. Vandaag hebben de steden en gemeenten maar één tarief voor de opcentiemen op de ov, die berekend wordt op het kadastraal inkomen (ki). Wij willen de gemeenten de mogelijkheid geven die belasting te differentiëren per buurt. Concreet betekent het dat wijk X met hogere of lagere opcentiemen wordt belast op het ki dan een naburige wijk Y in dezelfde gemeente. Het is een bij uitstek sturende en sociaal rechtvaardige nuancering in de gemeentelijke fiscaliteit.

Met dit voorstel van decreet willen de indieners meteen ook een antwoord bieden op de huidige wanverhoudingen die heersen. De principiële band tussen verhuurwaarde en ki is allang zoek. Oude herenhuizen in de stad hebben een veel te hoog ki, terwijl verbouwde boerderijtjes in het buitengebied veel te laag geschat worden. Dat (veel te) hoge ki van een aantal woonhuizen in het stedelijke gebied leidt niet alleen tot financiële voordelen voor de stad of gemeente, het zorgt ook voor een hoge fiscale drempel om die panden te betrekken. Dat leidt tot paradoxale gevolgen:

- een bestaande woning in een verloederd stadsdeel wordt meer belast dan een oude woning met tuin in de kernen van het buitengebied;
- handelspanden in vroeger druk bezochte winkelstraten hebben nu nog altijd een zeer hoog ki. Zelfstandigen die het nu nog aandurven om een zaak te openen in minder florissante winkelstraten, zijn daar de dupe van.

2. De differentiatie van de opcentiemen op de ov

De mogelijkheid voor gemeenten om de ov te differentiëren door vrijstellingen of verminderingen in te voeren waaraan ze zelf vorm geven, alleen voor de goederen die op hun grondgebied liggen, moet juridisch mogelijk en technisch haalbaar zijn.

Het is duidelijk dat die gemeentelijke vrijstellingen of verminderingen per definitie alleen de gemeentelijke opcentiemen betreffen; de gewestelijke basisheffing blijft ook voor de begunstigde panden ongewijzigd. De budgettaire kosten van een dergelijke vrijstelling of vermindering worden uitsluitend gedragen door de gemeente

die daartoe heeft besloten; de ontvangsten voor het Vlaamse Gewest en voor de betrokken provincie blijven ook voor de begunstigde panden ongewijzigd.

a. Juridische haalbaarheid

De onroerende voorheffing is een gewestbelasting op het inkomen uit onroerende goederen. Tot nog toe is dat inkomen het door de federale overheid toegekende ki, dat is het fictieve gemiddelde normale netto-inkomen dat het onroerend goed tijdens één jaar aan zijn eigenaar zou opbrengen op het referentietijdstip, te weten op 1 januari 1975. Dat kunnen gronden, gebouwen of sommige soorten bedrijfsuitrusting zijn. Het gaat om een jaarlijkse belasting die berekend wordt op het geïndexeerde ki van onroerende goederen.

De onroerende voorheffing bestaat uit drie onderdelen:
1° de basisheffing, bestemd voor de Vlaamse overheid;
2° de opcentiemen van de provincie op de basisheffing;
3° de opcentiemen van de gemeente op de basisheffing.

De basisheffing is het gedeelte van de ov dat aan het Vlaamse Gewest toekomt. Dat gedeelte bedraagt vanaf het aanslagjaar 2018 3,97% van het geïndexeerde ki. Voor sociale huurwoningen of zorgwoningen voor personen met een handicap bedraagt het tarief voor de basisheffing maar 2,54% van het geïndexeerde ki. Voor materieel en outillage wordt op het gewestelijk basistarief een zogenaamde desindexatiecoëfficiënt toegepast.

Daarnaast bevat de Vlaamse Codex Fiscaliteit[1] nog een hele reeks vrijstellingen en verminderingen, zoals die voor bescheiden woningen, voor belastingplichtigen met kinderlast en voor gehandicapten.

Naast die sociaal geïnspireerde gunstmaatregelen voorziet het Vlaamse Gewest ook in energiegerichte stimulerende maatregelen. Een tijdelijke vermindering of zelfs vrijstelling van de ov wordt verleend aan een energiezuinige woning of ander gebouw, afhankelijk van het E-peil. Tot voor kort gold dat alleen bij nieuw gebouwde woningen, maar onlangs werd die gunstmaatregel uitgebreid tot bestaande woningen die een zogenaamde ingrijpende energetische renovatie hebben ondergaan.

Om de verdere teloorgang van vroeger florerende handelswijken tegen te gaan heeft de Vlaamse Regering ook een volledige vrijstelling van de ov vastgesteld voor wie een klein handelspand tot woning verbouwt. Tijdens een periode van drie aanslagjaren wordt voor die woningen een volledige vrijstelling van de ov verleend.

Elke gemeente of provincie kan opcentiemen heffen op die gewestelijke belasting. De grondslag van de belasting blijft wel het bedrag van de gewestelijke basisheffing, al dan niet gecorrigeerd met de fiscale voordelen waarvan enkele hierboven werden vermeld. Het is op dat bedrag dat gemeenten (en provincies) opcentiemen kunnen heffen, wat een verhoging met een bepaald percentage inhoudt. Het gaat dus om een aanvullende belasting op een hoofdbelasting, waarbij alle voorwaarden van die hoofdbelasting impliciet worden overgenomen: het belastbaar voorwerp, de berekening, de aanwijzing van de belastingschuldige, de vrijstellingen en de verminderingen. Wie dus bijvoorbeeld vrijgesteld is op basis van de Vlaamse Codex Fiscaliteit, is meteen ook vrijgesteld voor het betalen van gemeentelijke opcentiemen.

De gemeenten en provincies bepalen zelf de hoogte van hun opcentiemen. Vandaag bepalen ze één tarief, dat geldt voor alle onroerende goederen waarvoor de onroe-

[1] Artikel 2.1.1.0.1 en volgende van het decreet van 13 december 2013 houdende de Vlaamse Codex Fiscaliteit (Belgisch Staatsblad, 23 december 2013).

rende voorheffing verschuldigd is. In 2017 bedroeg het gemiddelde, gemeentelijke tarief in Vlaanderen 1395. Nergens wordt dat tarief gedifferentieerd.

Er bestaat onduidelijkheid of gemeenten wel de bevoegdheid hebben om een dergelijke differentiatie toe te passen en dus – bijvoorbeeld – verminderingen toe te kennen voor bepaalde buurten of wijken.

In zijn advies bij een voorstel van decreet dat de mogelijkheid tot binnengemeentelijke differentiatie expliciet wilde invoeren[2], heeft de Raad van State die mogelijkheid noch bevestigd, noch ontkend. In paragraaf 5 van het advies staat: "Ongeacht of de gemeenten thans niet reeds bevoegd zijn om de opcentiemen op de onroerende voorheffing te differentiëren (...)."[3]. Ook artikel 2.1.4.0.2 van de Vlaamse Codex Fiscaliteit legt geen beperkingen op:

"Overeenkomstig artikel 464/1, 1°, van het federale WIB 92, zijn de provincies, de agglomeraties en de gemeenten gemachtigd tot het heffen van opcentiemen op de onroerende voorheffing." (WIB: Wetboek van de Inkomstenbelastingen).

Uit het voornoemde advies kan wel met zekerheid worden afgeleid dat de Raad van State niet aanvaardt dat de decreetgever beperkingen zou opleggen aan de gemeenten om te differentiëren:

"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.
(...)
Het gewest is (...) 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.".

Om die redenen is het niet mogelijk de wettelijke grondslag van de onroerende voorheffing, meer bepaald artikel 464 tot en met 470, WIB 92, bij decreet te wijzigen. Ook een wijziging van de decretale bepalingen over de gewestelijke opcentiemen op de onroerende voorheffing, vermeld in de Vlaamse Codex Fiscaliteit, zal geen soelaas bieden. De Raad van State heeft immers in hetzelfde advies duidelijk gesteld dat de gemeentelijke opcentiemen een gemeentelijke belasting zijn, waaraan de decreetgever geen beperkingen kan opleggen:

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

Om duidelijkheid te scheppen over de bevoegdheid van gemeenten om het tarief van de opcentiemen te variëren, wordt nu voorgesteld om artikel 41, tweede lid, 14°, van het decreet Lokaal Bestuur (het vroegere punt 15° van artikel 43, §2, van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005) aan te vullen met de expliciete mogelijkheid voor de gemeenteraad om vrijstellingen en verminderingen te bepalen bij de vaststelling van gemeentebelastingen. Een strekking in de rechtsleer is van oordeel dat een dergelijke differentiatie met het huidige reglementaire kader vandaag al mogelijk zou zijn. Zelfs in die hypothese lijkt het geenszins overbodig de decretale randvoorwaarden daarvoor te bepalen.

---

[2] Voorstel van decreet houdende de mogelijkheid tot invoering van een binnengemeentelijke differentiatie van de onroerende voorheffing, *Parl.St.* Vl.Parl. 2005-06, nr. 838.

[3] Voorstel van decreet houdende de mogelijkheid tot invoering van een binnengemeentelijke differentiatie van de onroerende voorheffing, *Parl.St.* Vl.Parl. 2005-06, nr. 838-2, 9.

Artikel 41, tweede lid, van het decreet Lokaal Bestuur (de vroegere paragraaf 2 van artikel 43 van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005) somt de bevoegdheden op van de gemeenteraad die niet aan het college van burgemeester en schepenen kunnen worden toevertrouwd. In punt 14° wordt de bevoegdheid om belastingen te heffen exclusief toevertrouwd aan de gemeenteraad:

"14° het vaststellen van de gemeentebelastingen en het vaststellen van de machtiging tot het heffen van de retributies en de voorwaarden ervan;".

Omdat het bij opcentiemen om een gemeentelijke belasting gaat die door de gemeenteraad wordt vastgesteld, moet diezelfde gemeenteraad ook de expliciete mogelijkheid krijgen om vrijstellingen en verminderingen te bepalen, los van de gewestelijke vrijstellingen en verminderingen zoals vastgelegd in de Vlaamse Codex Fiscaliteit. De toevoeging van de bewoordingen "inclusief verminderingen en vrijstellingen" neemt elke onduidelijkheid over die bevoegdheid weg.

Bovendien beperkt die toevoeging de bevoegdheid van gemeenten om belastingen te heffen niet. De bepaling wordt bewust algemeen gehouden en spreekt niet van een gedifferentieerde onroerende voorheffing op basis van – bijvoorbeeld – een geografisch criterium (een bepaalde buurt of wijk). Dat betekent dat gemeenten ook andere criteria kunnen hanteren om te variëren, zoals het type belastingplichtigen (bijvoorbeeld bedrijven of particulieren), of inwoners en niet-inwoners van de gemeente.

De voorgestelde wijziging van artikel 41, tweede lid, 14°, van het decreet Lokaal Bestuur schept dus duidelijkheid over de juridische mogelijkheid om opcentiemen (alsook andere gemeentelijke belastingtarieven) te variëren door middel van vrijstellingen of verminderingen.

b. Praktische haalbaarheid

De gemeentelijke opcentiemen op de ov worden vandaag geïnd door de Vlaamse Belastingdienst VLABEL, die ook de gewestelijke basisbelasting int. Soms wordt opgemerkt dat een binnengemeentelijke differentiatie van de tarieven van de opcentiemen zal leiden tot praktische problemen bij de inning. VLABEL int namelijk de ov op basis van sterk geautomatiseerde processen, na koppeling van databanken. De vraag rijst of dat door een binnengemeentelijke differentiatie niet onmogelijk wordt.

Het valt niet te ontkennen dat een dergelijke differentiatie aanpassingen vergt aan de inningsmethode, maar die zijn niet onoverkomelijk. Dat wordt bevestigd in een studie van de VUB en de Hogeschool Gent van oktober 2011 over het stedelijk fiscaal instrumentarium[4]:

"Ook gesprekken met VLABEL hebben aangetoond, dat mits de vrijstelling gebaseerd is op een eenduidig, duidelijk gedefinieerd criterium er zich technisch geen onoverkomelijke problemen stellen. De geografisch gedifferentieerde inning via VLABEL kan momenteel slechts accuraat gebeuren vanaf het niveau van de kadastrale afdeling. Hoe complexer het systeem, hoe hoger de administratieve kost, waardoor het al snel voordeliger zou worden om als stad zelf het subsidiedossier af te handelen.".

[4] Smolders, C., Heyndels, B., Goeminne, S., Burssens, J. en Mahieu, B., Project Stedelijk fiscaal instrumentarium. Deelrapport 2: de binnengemeentelijke differentiatie van de opcentiemen onroerende voorheffing, 2011, 60.

Om VLABEL in staat te stellen zich voor te bereiden op een mogelijke differentiatie door de gemeenten, zal het nieuwe decreet in werking treden vanaf het aanslagjaar 2019.

De effectieve inning en invordering van de onroerende voorheffing in al zijn aspecten, waaronder de belastingberekening, de bezwaarafhandeling, het voeren van gerechtelijke geschillen, het afleveren van zogenaamde rulings en het toestaan van betalingsvoorwaarden, blijft een taak van de Vlaamse overheid.

Het is dan ook logisch dat de Vlaamse overheid in de mogelijkheid wordt gesteld om voor de invoering van dergelijke gemeentelijke vrijstellingen of verminderingen de praktische en technische haalbaarheid van de voorgenomen maatregel te beoordelen en daarover advies te verstrekken aan de gemeente die tot het initiatief heeft besloten.

Terwijl de Vlaamse overheid een kosteloze dienstverlening aanbiedt aan de Vlaamse gemeenten, kan de werkelijke kostprijs van de inning door die gemeentelijke maatregelen immers aanzienlijk toenemen. Het aantal bezwaarschriften en de daaruit voortvloeiende geschillenafhandeling zou voor de betrokken gemeenten kunnen toenemen, met een kostenverhoging van de invordering tot gevolg.

De verplichte en voorafgaande adviesverlening die bij dit voorstel van decreet wordt vastgesteld, heeft tot doel een overleg op gang te brengen tussen de betrokken gemeente en de bevoegde Vlaamse administratie over de voorgenomen maatregelen om het beschreven risico zo veel mogelijk te beperken.

Het is absoluut niet de bedoeling om de gemeentelijke autonomie tot het bepalen van de opcentiemen op de onroerende voorheffing in te perken, maar integendeel de verdere onverminderde uitoefening van een sterk gedigitaliseerd en geautomatiseerd invorderingsproces te bevorderen. Het is immers in de eerste plaats in het belang van de gemeenten zelf dat de performantie van de inning en invordering, inclusief de gewaardeerde voorschottenregeling, niet in het gedrang komt.

Die vereiste is niet onlogisch. Zo voorziet de bijzondere wet betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten eveneens in een overlegprocedure over de technische uitvoerbaarheid van voorgenomen wijzigingen aan de gewestelijke belastingen, zolang de federale overheid de dienst van die belasting waarneemt ten behoeve en voor rekening van het betrokken gewest.

Als uit die overlegprocedure zou blijken dat de voorgenomen maatregelen van de betrokken gemeente praktisch niet uitvoerbaar zijn of alleen kunnen worden uitgevoerd na een onevenredig grote personeelsinzet of kostentoename, kan een gemeente de maatregel ook met eigen personeelsinzet en eigen middelen realiseren door zelf een teruggaveregeling van de desbetreffende opcentiemen in de eigen gemeentelijke reglementen op te nemen.

Naast die technische overlegprocedure spreekt het voor zich dat het niet de bedoeling kan zijn dat een gemeente die autonomie in een concrete situatie zou aanwenden louter en alleen om afbreuk te doen aan maatregelen of aan het beleid van het Vlaamse Gewest. Als zich een dergelijke situatie zou voordoen, kan het Vlaamse Gewest bij de uitoefening van het bestuurlijk toezicht besluiten dat de voorgenomen maatregel strijdig is met een belang dat ruimer is dan het louter gemeentelijke belang. De nieuwe bevoegdheid wordt de gemeente aangereikt om tegemoet te komen aan lokale specifieke behoeften, maar het is niet de bedoeling dat die wordt aangewend om maatregelen van het Vlaams Parlement, die per definitie een ruimer algemeen belang voor ogen hebben, terug te schroeven of ongedaan te maken. Niemand is immers gebaat bij een beleid dat gekenmerkt wordt door een dergelijke vorm van deloyale fiscale concurrentie.

3. Commentaar bij de artikelen

Artikel 1

Dit artikel behoeft geen commentaar.

Artikelen 2 en 3

Deze artikelen geven de gemeenteraad de expliciete mogelijkheid om bij het vastleggen van de gemeentelijke belastingen, de opcentiemen op de onroerende voorheffing in het bijzonder, ook vrijstellingen of verminderingen te bepalen.

De toevoeging van de bewoordingen "inclusief verminderingen en vrijstellingen" neemt elke onduidelijkheid over die bevoegdheid weg. Bovendien beperkt die toevoeging de bevoegdheid van gemeenten om belastingen te heffen niet. Deze bepaling wordt bewust algemeen gehouden en spreekt niet van een gedifferentieerde onroerende voorheffing op basis van – bijvoorbeeld – een geografisch criterium (een bepaalde buurt of wijk). Dat betekent dat gemeenten in principe ook andere criteria kunnen hanteren om te variëren, zoals het type belastingplichtigen (bijvoorbeeld bedrijven en particulieren) of inwoners en niet-inwoners van de gemeente.

Daarbij moet uiteraard ook rekening worden gehouden met de praktische haalbaarheid voor de administratie die belast is met de dienst van die gewestelijke belasting, zoals al uitvoerig is toegelicht in het algemene gedeelte van dit voorstel.

Artikel 4

De datum van inwerkingtreding (vanaf het aanslagjaar 2019) laat de Vlaamse Belastingdienst toe zich rekenschap te geven van die nakende mogelijkheid en laat de gemeenten ook toe met de nodige zorgvuldigheid de nieuwe kansen en mogelijkheden praktisch en beleidsmatig af te wegen.

Rik DAEMS
Jos LANTMEETERS
Koen VAN DEN HEUVEL
Nadia SMINATE
Peter VAN ROMPUY
Matthias DIEPENDAELE

VOORSTEL VAN DECREET

Artikel 1. Dit decreet regelt een gewestaangelegenheid.

Art. 2. In artikel 41, tweede lid, van het decreet van [...] over het lokaal bestuur, wordt punt 14° vervangen door wat volgt:

"14° het vaststellen van de gemeentebelastingen en het vaststellen van de machtiging tot het heffen van de retributies en de voorwaarden ervan, inclusief verminderingen en vrijstellingen.".

Art. 3. Aan artikel 41 van hetzelfde decreet worden een derde en een vierde lid toegevoegd, die luiden als volgt:

"In het geval, vermeld in het tweede lid, 14°, kan de bevoegdheid tot het bepalen van vrijstellingen en verminderingen van de gemeentelijke opcentiemen op de onroerende voorheffing worden uitgeoefend mits de volgende voorwaarden worden nageleefd:

1° een voorstel van gemeenteraadsbesluit dat vrijstellingen of verminderingen vaststelt voor de gemeentelijke opcentiemen op de onroerende voorheffing moet voorafgaandelijk aan de Vlaamse Regering en de bevoegde entiteit van de Vlaamse administratie, vermeld in het decreet van 13 december 2013 houdende de Vlaamse Codex Fiscaliteit, worden voorgelegd;

2° het dossier dat aan de Vlaamse Regering wordt bezorgd, bevat ten minste een grondige motiveringsnota over de noodzaak van de differentiëring;

3° de bevoegde entiteit van de Vlaamse administratie levert een advies af over de technische uitvoerbaarheid van de beoogde gemeentelijke vrijstellingen of verminderingen;

4° het advies vermeld in punt 3° wordt gevoegd bij het voorstel van gemeenteraadsbeslissing dat aan de gemeenteraad in kwestie wordt voorgelegd.

De Vlaamse Regering regelt de uitvoeringsmodaliteiten van deze verplichte voorafgaandelijke overlegprocedure.".

Art. 4. Dit decreet treedt in werking vanaf het aanslagjaar 2019.

Rik DAEMS
Jos LANTMEETERS
Koen VAN DEN HEUVEL
Nadia SMINATE
Peter VAN ROMPUY
Matthias DIEPENDAELE