

VLAAMS PARLEMENT

ZITTING 1995-1996

3 MEI 1996

VOORSTEL VAN DECREET

— van de heren Herman Suykerbuyk en Georges Cardoen —

**houdende de mogelijkheid voor gemeenten een algemene belasting te heffen
in die gevallen waarin internationale overeenkomsten en federale wetgeving leiden
tot vrijstelling van gemeentebelasting**

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Het wordt niet betwist dat de gemeenten bij uitsluiting bevoegd zijn om gemeentebelastingen te heffen en dat, door het administratief toezicht daarop aan de gemeenten toe te kennen (artikel 7 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen), de gemeentelijke fiscaliteit voor de Vlaamse gemeenten uitsluitend een aangelegenheid is van het Vlaamse Gewest.

Verscheidene gemeentebesturen worden, onder meer als gevolg van aangegane overeenkomsten, echter in hun fiscale mogelijkheden beperkt.

Er is de Overeenkomst tussen België en Nederland van 19 oktober 1970 (Belgisch Staatsblad van 25 september 1971) waarbij men dubbele belasting wilde vermijden, en waarbij in artikel 2 zowat alle mogelijke belastingen worden opgesomd, waarop de Overeenkomst van toepassing is. Daarbij horen ook de aanvullende gemeentebelasting op de personenbelasting. Dat betekent dat in een Overeenkomst, waarbij – terecht – het heffen van een dubbele belasting wordt verboden, allicht ongewild een bepaalde belasting, namelijk de aanvullende gemeentebelasting op de personenbelasting wordt genoemd, die per definitie niet tot dubbel gebruik kan leiden, omdat die belasting van gemeentelijke aard is en niet in te zien is op grond waarvan meer dan één gemeente op eenzelfde inkomen aanvullend belasting kan heffen.

Uiteraard is dat wel voorstelbaar bij de personenbelasting op inkomsten zelf, waarbij én de woonplaats én de plaats, waar men inkomsten verwerft in aanmerking kunnen komen voor heffing. Dat laatste wil de Belgisch-Nederlandse Overeenkomst van 1971 terecht vermijden, de gemeentelijke belasting uiteraard niet.

Sinds 1983 werden regeringen – de federale en de Vlaamse – attent gemaakt op deze Overeenkomst en het feit dat daardoor in vele Belgische gemeenten veelal Nederlandse inwoners buiten het toepassingsgebied vallen van de aanvullende personenbelasting, doorgaans de naar belangrijkheid voornaamste gemeentebelasting. Het feit dat deze door de gemeente besliste belasting ook qua inning vooralsnog is gekoppeld aan de personenbelasting, neemt niet weg dat het om een gemeentelijke belasting gaat.

Dat betekent meteen dat alle bestaande regels of overeenkomsten, op grond waarvan de inning van deze belasting niet mogelijk is, afbreuk doen aan de gelijkheid tussen de burgers onderling van eenzelfde gemeente.

De hogere (al dan niet) voogdij-overheid heeft dit probleem nooit serieus onderzocht. Dit is niet ernstig omdat het niet alleen gaat om de Belgisch-Nederlandse Belastingovereenkomst van 1971, doch ook over het Protocol, op 8 april 1965 gesloten tussen de EU-Lidstaten, waarbij de Europese ambtenaren van nationale belastingen op hun inkomens worden vrijgesteld. Hetgeen betekent dat het een gemeentebestuur (zowel in Vlaanderen als in de overige Belgische gemeenten) onmogelijk wordt gemaakt aanvullende personenbelasting op de in hun gemeente wonende Europese ambtenaren te heffen.

De federale ministers hebben meestal, in antwoord op parlementaire vragen (Kamer van Volksvertegenwoordiger, schriftelijke vraag dd 16 februari 1983 van Theo Kelchtermans), willen aantonen dat het Verdrag in 1971 een globaal evenwicht voorziet tussen België en Nederland, dat behouden moet blijven. Gemakshalve werd dan wel onvermeld gelaten dat de gemeenten, wat de gemeentebelastingen betreft, een eigen recht en eventueel een eigen nadeel hebben.

De werkgroep "Directe Belastingen" van de Benelux-Economische Unie becijferde in een document dd. 12 januari 1994 voor een dertigtal Vlaamse gemeenten een geëxtrapoleerd verlies op jaarbasis van 57 miljoen frank aan inkomsten.

Aangezien aangekondigd verder onderzoek nooit gedaan werd of niets concreets opleverde, hebben verschillende gemeenten raadsbeslissingen genomen om tegemoet te komen aan een onrechtvaardige situatie, namelijk dat inwoners, die in dezelfde mate als andere inwoners op de algemene dienstverlening van een gemeente een beroep kunnen doen, geen gemeentebelastingen betalen. Meestal begrijpen ook die inwoners de ratio van het zogenaamde dubbelbelastingverdrag niet, en die ratio is ook niet te begrijpen.

De Interparlementaire Beneluxraad heeft het Comité van Ministers een stellingname ontlokt. Dit Comité zegt op 11 juni 1993 terecht dat de uitwijking van Nederlanders naar Belgische gemeenten twee soorten slachtoffers maakt, te weten bepaalde Belgische gemeenten, die belastingen ontberen en de Nederlandse schatkist, die van de uitgeweken landgenoten geen vermogensbelasting kan vorderen. Het Comité van Ministers stelt dat in België – met name wat de gemeenten betreft – "de gedachten (...) veeleer zouden moeten gaan in de richting van de invoering van een autonome gemeentebelasting, met andere woorden, een belasting die niet op de personenbelasting zou worden berekend. Die autonome ge-

meentebelasting moet zodanig worden aangepast dat er geen sprake is van een in wezen soortgelijke belasting als de personenbelasting" (Document 442/3 – dd. 11 juni 1993 – Raadgevende Interparlementaire Beneluxraad).

Men kan uit dit standpunt zonder veel moeite afleiden dat de gemeenten het recht hebben de bij Verdrag vrijgestelde inwoners te belasten als het maar om een andere soort belasting gaat ! Is dit duidelijke taal, is dit hypocrisie, is dit een methode om de kool en de geit te sparen ? Het is inderdaad een feit dat het administratief toezicht helemaal niet de soepelheid vertoont, waarvan het standpunt van het Comité van Ministers blijk geeft. Het principe van de gelijkheid mag men niet onvoorwaardelijk invoeren, want absolute gelijkheid bestaat niet. Met betrekking tot bijvoorbeeld de gemeentelijke verhaalbelasting is dit algemeen gekend, en ook aanvaard.

Dat een belasting waarbij naar het inkomen wordt verwezen, volgens een arrest van de Raad van State dd. 12 december 1990 een lokale belasting op het inkomen uitmaakt, is niet noodzakelijk juist, maar anderzijds kan een aanvullende personenbelasting met tal van argumenten als een aanvullende belasting op het inkomen worden gezien. Ook dat wordt algemeen aanvaard.

De algemene gemeentebelasting, waarvan het Comité van Ministers spreekt, zou, volgens een bepaalde interpretatie, voor alle belastingplichtigen van een gemeente gelden en niet alleen voor diegenen, die het Dubbelbelastingverdrag kunnen invoeren. Die interpretatie is al te gek. Men hoeft het systeem van de aanvullende personenbelasting toch niet in zijn algemeenheid op de helling te zetten. Dat zou per saldo een ontmoedigingsbeleid zijn ten opzichte van die gemeenten die de inwoners, thans van gemeentebelasting vrijgesteld, ook aan de gemeentelijke fiscaliteit willen onderwerpen.

Om de gemeenten belastingsbevoegdheid te kunnen verlenen, is een decreet *stricto sensu* niet noodzakelijk. In deze aangelegenheid lijkt dat wel nodig, gelet op de uitspraken van hogere én toezichthoudende overheden, die tegelijkertijd het gerezen probleem onderkennen, maar die zeer weinig coöperatief zijn, door gemeentelijke initiatieven met alle mogelijke argumenten af te wijzen. De herhaaldelijk wederkerende opvatting dat men niet tersluiks het Belgisch-Nederlands Verdrag mag omzeilen staat haaks op de gelijkheid van de burgers van een gemeente als het erover gaat bij te dragen in de collectieve lasten.

Een decretale regeling is dus noodzakelijk. Deze regeling specificceert de rechten van de gemeenten, alsook de beperkingen, waaraan die zich dienen te houden.

Om al die redenen wordt voorgesteld dat ten aanzien van iedereen, die als gevolg van internationale afspraken of andere regelgeving niet aan de gemeentelijke fiscaliteit is onderworpen, een gemeente een algemene belasting kan heffen. Deze algemene belasting houdt een kwalitatieve benadering in. Het verwijst naar het inkomen, of daarvan afgeleide criteria. Het is geen kwantitatieve benadering. Hoeveel personen – velen of slechts enkelen – in aanmerking komen, doet helemaal niet ter zake.

Het recht van de gemeente is slechts beperkt tot één verplichting. Er moet een evenwaardigheid bestaan tussen de lasten, die men oplegt aan de onderscheiden belastingplichtigen. Dit kan hoe dan ook niet anders dan zeer soepel zijn. Ook nu kan men tussen de diverse belastingplichtigen niet veel gelijkwaardigheid ontdekken. Dat betekent dat men niet méér gelijkwaardigheid moet eisen dan de gelijkwaardigheid die thans tussen de klassieke "belastingplichtigen" bestaat.

Welnu, die gelijkwaardigheid is in de praktijk zeer relatief. Wie het meest belasting betaalt, gebruikt niet altijd – omgekeerd, heel dikwijls niet – in zeer grote mate de collectieve voorzieningen. Dat evenwaardigheidsbeginsel moet door de voogdij, met heel veel zin voor nuancering, worden gehanteerd.

Herman SUYKERBUYK

Georges CARDOEN

VOORSTEL VAN DECREET

Artikel 1

Dit decreet regelt een gewestaangelegenheid.

Artikel 2

Voor het geval inwoners van een gemeente als gevolg van federale wetten of supranationale rechtsregels of overeenkomsten niet onderworpen zijn aan de bestaande belastingsreglementen, kan de gemeenteraad ten aanzien van deze personen een algemene gemeentebelasting invoeren, die ertoe strekt die inwoners die te doen bijdragen in de collectieve uitgaven die de gemeente doet.

Een daartoe opgesteld belastingsreglement moet rekening houden met het evenwaardigheidsbeginsel tussen de in het vorige lid vermelde inwoners en de inwoners die aan de bestaande belastingsreglementen onderworpen zijn.

Herman SUYKERBUYK

Georges CARDOEN
