

////////////////////////////////////
ONTWERP VAN DECREET HOUDENDE
DIVERSE FISCALE BEPALINGEN

Advies 2016-12 / 8.09.2016

////////////////////////////////////

INHOUD

1	Situering	3
2	Beknopte inhoud van het ontwerpdecreet	3
3	Bespreking van het ontwerpdecreet.....	3
3.1	Vlaamse krotbelasting	3
3.1.1	Beleidskader	3
3.1.2	Finaliteit verwaarlozing versus ongeschikt/onbewoonbaar	4
3.1.3	Heffing als gebiedsgericht instrument	6
3.1.4	Materieel toepassingsgebied heffing ongeschiktheid en onbewoonbaarheid	7
3.1.5	Gelijke waarborgen	7
3.1.6	Technische bedenkingen	8
3.2	hypotheekoverdracht	8

1 SITUERING

Op 15 juli 2016 hechtte de Vlaamse Regering haar principiële goedkeuring aan het ontwerp van decreet houdende diverse fiscale bepalingen. De Vlaamse Woonraad werd verzocht advies uit te brengen over dit ontwerp van decreet (binnen de decretaal bepaalde tijdslimiet van dertig dagen). Voorliggend advies werd op 8 september 2016 goedgekeurd door de Vlaamse Woonraad.

2 BEKNOPTE INHOUD VAN HET ONTWERPDECREET

Het ontwerp van decreet bevat wijzigingen aan diverse fiscale instrumenten uit verschillende beleidsvelden. Het ontwerp wijzigt onder meer de belasting ter bestrijding van verkrotting van woningen en/of gebouwen, ook wel 'krotbelasting' genoemd. Er wordt voorgesteld de heffing op de verwaarloosde woningen over te hevelen naar het lokaal niveau waarbij de gewestelijke heffing volledig wordt opgeheven. De heffing op de ongeschikt of onbewoonbaar verklaarde woningen blijft gewestelijk tenzij het lokale bestuur een heffing oplegt (in dit geval is de gewestelijke heffing niet langer van toepassing). Bij de lokale heffing op ongeschikte of onbewoonbare woningen moet rekening worden gehouden met de voorwaarden die worden voorzien in het gewestelijke kader. De decreetgever heeft ter zake de bedoeling de huidige dubbele heffing vanuit beide bestuursniveaus ongedaan te maken, en dit zowel voor de verwaarloosde als voor de ongeschikt of onbewoonbaar verklaarde woningen. Daarnaast worden een aantal fiscale wijzigingen bij aankoop woningen vooropgesteld. De Raad beperkt zijn tussenkomst tot deze aangelegenheden.

3 BESPREKING VAN HET ONTWERPDECREET

3.1 VLAAMSE KROTBELASTING

3.1.1 Beleidskader

In de beleidsbrief Financiën en Begroting (2015-2016) en in de beleidsbrief Wonen (2015-2016) wordt het volgende gesteld :

De Vlaamse krotbelasting bestaat uit twee heffingen; een heffing op verwaarloosde woningen en gebouwen en een heffing op ongeschikt en onbewoonbaar verklaarde woningen. Naast deze Vlaamse heffing kan de gemeente voor beide ook een eigen heffing opleggen. Conform het Vlaams Regeerakkoord wil ik binnen een Vlaams kader een dubbele heffing vermijden.

De heffing op verwaarlozing zullen we op Vlaams niveau volledig stopzetten. Het beleid ter zake wordt toevertrouwd aan de gemeenten (...).

De Vlaamse heffing op ongeschikt en onbewoonbare verklaarde woningen is van een andere orde, aangezien daarmee het grondrecht op wonen beoogd wordt. Dat grondrecht houdt niet enkel in dat men een dak boven zijn hoofd moet hebben; het moet ook een kwaliteitsvol dak zijn. De Vlaamse regering wil bovendien een versterking van de private huurmarkt, waarbij één van de uitgangspunten de bescherming en het garanderen van woningkwaliteit is. De heffing op ongeschikt en onbewoonbare verklaarde woningen is een essentieel element in het bewaken van de woningkwaliteit, aangezien het de eigenaar (dwingend) stimuleert om de aangelegde renovatiewerken uit te voeren.

De Vlaamse Woonraad kan zich achter het principe scharen dat dubbele heffingen vanuit diverse bestuursniveaus moeten worden vermeden. De dubbele heffing (met niet gelijklopende procedures door het gewest en de gemeente) is voor betrokkenen minder doorzichtig en kan complicerend werken.

De Raad acht de heffing als beleidsinstrument binnen het beleidsveld wonen van groot belang. De heffing is een middel om vooropgestelde doelstellingen te ondersteunen of zelfs afdwingbaar te maken. Volgens de Raad is de heffing dan ook een instrument waarvan voorgestelde wijzigingen steeds moeten worden beoordeeld vanuit de finaliteit van het instrument en de doelstellingen van het betrokken beleidsveld wonen.

De Raad meent dat een wijziging van de heffing op zich geen probleem vormt zolang de doelstellingen (waartoe de heffing bijdraagt) minstens op een gelijkwaardige en efficiënte manier kunnen worden vervuld. Wat betreft de heffing op ongeschiktheid of onbewoonbaarheid verwijst de Raad naar het standstill beginsel waarbij het beschermingsniveau van het grondrecht niet mag worden verminderd. In het bijzonder biedt de heffing een extra stimulans om de woning te herstellen en het recht op wonen te realiseren wanneer de woning ongeschikt of onbewoonbaar is verklaard. Het recht op wonen is bovendien een grondwettelijk recht dat door het gewestelijk bestuursniveau rechtstreeks of onrechtstreeks via sociale woonactoren wordt ondersteund, maar waarbij de eindverantwoordelijkheid steeds bij het gewest ligt. De Raad wenst er op te wijzen dat het debat hiervan niet los kan worden gezien. De Raad meent dan ook dat het recht op wonen en de institutionele draagwijdte ervan mede bepalend zijn voor de beleidskeuzes die ter zake kunnen worden genomen.

De Raad wenst verder het opgestart evaluatieonderzoek van het steunpunt Wonen omtrent het instrumentarium woningkwaliteit onder de aandacht te brengen¹. Dit onderzoek beoogt een meer efficiënt instrumentarium en een mogelijke herpositionering of hertekening ervan. De Raad meent dat het aangewezen is de resultaten van dit onderzoek af te wachten en wijzigingen desgevallend hierop te enten. De huidig voorgestelde wijzigingen zijn immers fundamenteel, en grijpen in op institutionele aspecten van de heffing. De Raad betreurt dan ook dat voorgestelde wijzigingen niet gesteund zijn op een voorafgaande, grondige evaluatie.

3.1.2 Finaliteit verwaarlozing versus ongeschikt/onbewoonbaar

De Vlaamse Woonraad wenst een duidelijk onderscheid te maken tussen de verwaarlozing van een woning enerzijds, en ongeschikte/onbewoonbare woningen anderzijds. In hoger vernoemde beleidsbrieven wordt dit

¹ Steunpunt Wonen. Meerjarenplan 2016-2012. http://steunpuntwonen.be/Documenten/Onderzoek_Jaarplannen/Meerjarenplan

verschil in finaliteit tussen ongeschiktheid en onbewoonbaarheid enerzijds en verwaarlozing anderzijds erkend.

Verwaarlozing

De verwaarlozing van een gebouw en/of woning wordt op basis van vermoedenslijsten opgesteld door de gemeente door de inventarisbeheerder (decentrale diensten van Wonen-Vlaanderen) beoordeeld aan de hand van een technisch verslag. Dit verslag somt een aantal tekenen van verwaarlozing op (bv. glasbreuk, uitvallend voegwerk,). Aan elk van deze tekenen wordt een score toegekend en een woning en/of gebouw wordt als verwaarloosd beschouwd als de eindscore een vooropgesteld aantal punten bereikt.

De hoofdbekommernis bij het bestrijden van verwaarlozing is de verloedering van de leef- en woonomgeving tegengaan. Dit sluit aan op het recht op wonen waarvan het wonen in een behoorlijke woonomgeving deel uitmaakt. De Vlaamse Woonraad erkent dat de lokale besturen goed geplaatst zijn om de kwaliteit van de plaatselijke leefomgeving op te volgen en hiertoe een beleid te voeren. Eerder heeft de Vlaamse Woonraad om deze reden in beginsel ingestemd met de overheveling van de leegstand naar het lokale niveau². De Raad wenst echter een aantal kanttekeningen te plaatsen bij de overheveling van zowel de vaststelling als de heffing op verwaarlozing naar het lokale niveau. In het ontwerp geldt de overheveling absoluut en zonder voorwaarden. Zoals hoger gesteld acht de Raad de bestrijding van verwaarlozing van belang (het zij op gewestelijk het zij op gemeentelijk niveau). Er zal dan ook aandacht moeten besteed worden aan de ondersteuning (vb juridisch-administratieve hulp, opleiding, ...) van de gemeenten die ter zake een lokaal beleid wensen op te zetten, maar die mogelijk niet over voldoende bestuurskracht beschikken (de overheveling van inventarisatie en heffing, kan immers een ruime impact hebben op de lokale besturen, onder meer naar praktische en administratieve organisatie en kosten). Verder meent de Raad dat de monitoring van de lokale beleidspinspanningen aangewezen is om de kwaliteit van het woonpatrimonium in het Vlaamse gewest te kunnen opvolgen (en desgevallend gepaste beleidsmaatregelen te kunnen nemen). Verder lijkt het de Raad aangewezen om minimaal een zekere gemeenschappelijke aanpak te waarborgen, onder meer wat de normen en vaststelling van de verwaarlozing betreft (om op dezelfde basis de verwaarlozing te kunnen vaststellen). De Raad vraagt dit te willen overwegen.

Ongeschikt/onbewoonbaar

Een woning is ongeschikt en/of onbewoonbaar wanneer na controle ter plaatse wordt vastgesteld dat de woning ((studenten)kamer, studio, appartement of woonhuis) niet voldoet aan de voorwaarden zoals bepaald in de Vlaamse Wooncode. Indien er ernstige risico's zijn (op brand, elektrocutie of CO-vergiftiging) kan de woning onbewoonbaar verklaard worden.

De woonkwaliteitsnormen worden beschouwd als minimale vereisten op het vlak van woonveiligheid en woongezondheid (onder dit minimaal niveau beantwoordt de woonsituatie niet aan het begrip 'menswaardig wonen' - cf. artikel 3 Vlaamse Wooncode). Om de minimale kwaliteitsnormen te garanderen is decretaal in een administratieve en strafrechtelijke procedure voorzien. Deze procedures moeten beschermend werken voor de bewoner die recht heeft op een minimale woningkwaliteit. De gewestelijke heffing is een extra middel

² Vlaamse Woonraad, Advies over het voorontwerp van decreet houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot wonen, 2016/02

om aan te zetten tot herstel en bijgevolg het recht op wonen te ondersteunen. De stimulans wordt bovendien gradueel versterkt (via een toenemend heffingsbedrag wanneer de ongeschiktheid of onbewoonbaarheid blijft aanslepen).

Ongeschiktheid of onbewoonbaarheid raakt de bewoner rechtstreeks, en houdt een ernstige schending van het recht op wonen in (de bewoner wordt geconfronteerd met een ontoelaatbare woonkwaliteit). Net omwille hiervan is het van belang de normzetting, de procedures en de instrumenten inzake woningkwaliteit (in beginsel) door het Vlaams Gewest te laten regelen. De Vlaamse Woonraad acht het immers essentieel dat iedere burger aanspraak kan maken op eenzelfde behandeling en gelijke bescherming wanneer het recht op wonen in het geding is. Vanuit die optiek is moet de aanpak van de ongeschiktheid en onbewoonbaarheid in het Vlaamse gewest (in beginsel) gelijk worden gerealiseerd.

De Raad meent de overheveling van de heffing naar de gemeente (indien de gemeente hiertoe kiest) omzichtigheid vereist. Hierbij moet een (sterk) verschillende invulling van de heffing op ongeschikt- en onbewoonbaar verklaarde woningen worden vermeden, net omwille van het risico op een ongelijke behandeling of een ongelijk beschermingsniveau in hoofde van de burger. De lokale heffingsregeling op ongeschiktheid of onbewoonbaarheid mag volgens de Raad in principe geen afzwakking van de gewestelijke regeling inhouden. Mede daarom pleit de Raad om het kader waarbinnen de gemeente de heffing kan opleggen duidelijker te bepalen (en te oriënteren op de uitgangspunten en waarborgen die gelden in het gewestelijke heffingsregime)- zie ook verder 3.1.5. gelijke waarborgen.

3.1.3 Heffing als gebiedsgericht instrument

In een lokaal of gewestelijk woonbeleid zijn zowel de strijd tegen de verwaarlozing als deze tegen ongeschikt- of onbewoonbaarheid van belang. Beide haken in op een element van het recht op wonen, respectievelijk het recht op een behoorlijke woonomgeving en het recht op minimale woonkwaliteit. Mede door het verschil in impact op het recht op wonen hebben beide een andere draagwijdte en finaliteit, wat op zijn beurt een verschil in territoriale aanpak of regeling kan rechtvaardigen.

In het ontwerp van decreet wordt voor de heffing op ongeschiktheid en onbewoonbaarheid een werkwijze voorgesteld waarbij de toepassing het volledige Vlaamse gewest dekt. In geval de gemeente niet opteert voor een eigen heffing blijft de gewestelijke heffing van kracht. Omwille van de bescherming van de bewoner in de realisatie van het recht op wonen is een aanpak in het volledige Vlaamse gewest volgens de Raad strikt noodzakelijk. De Raad meent dan ook dat de optie voor een blijvende en volledige gebiedsdekking de enige legitieme beleidskeuze is.

Het ontwerp van decreet opteert niet voor een dergelijke gebiedsdekking voor wat betreft de heffing op de verwaarloosde woningen. De gewestelijke heffing wordt opgeheven ongeacht de gemeente al dan niet kiest voor een lokale heffing op verwaarlozing. Zoals hoger gesteld kan de zorg voor de woonomgeving de keuze voor een gemeentelijke aanpak rechtvaardigen. De Raad hoopt evenwel dat de gemeenten effectief een beleid ter bestrijding van verwaarlozing zullen ontwikkelen (zoals gesteld is het een belangrijk instrument voor de bewaking van de kwaliteit van het patrimonium), maar gegeven de voorliggende beleidskeuze is dit geen zekerheid. Verder lijkt het de Raad nuttig om lokaal een geïntegreerd beleid ter bestrijding van leegstand en

Verder merkt de Raad het verschil in heffingsbedragen op. De gewestelijke heffingsbedragen (minimum 1980 € voor een woning) zijn momenteel hoger dan wat wordt vooropgesteld in het ontwerp van decreet voor de gemeenten (minimum 990 € voor een woning). Mede met het oog op een gelijke behandeling meent de Raad dat de huidige gewestelijke heffing als minimum dient te gelden (met dien verstande dat de gemeente wel in de mogelijkheid is een hoger bedrag te bepalen om het doel van de heffing te vrijwaren). De huidige gemeentelijke heffingsbedragen bieden geen referentiepunt (net omwille van de dubbele heffing opteren bepaalde gemeenten momenteel voor een lager bedrag). Een vermindering van de heffingsbedragen dreigt het beleid inzake ongeschiktheid en onbewoonbaarheid uit te hollen. De Raad vraagt dit te willen heroverwegen en te opteren voor een meer gelijklopend regime.

3.1.6 Technische bedenkingen

In de memorie van toelichting wordt bepaald dat de invorderings- en inningsprocedure m.b.t. de gewestelijke heffing voor eerdere aanslagjaren blijft bestaan. Het is de Raad niet duidelijk hoe dit concreet zal worden toegepast. Moeten de geïnventariseerde woningen worden overgedragen aan de gemeenten (en met de bestaande inventarisatietermijnen) en worden de woningen pas door de gemeente belast van zodra de gemeente de woningen in een eigen inventarisatieregister opneemt en dit al dan niet na nieuwe vaststelling ten gronde? Een duidelijk overgangsregime lijkt aangewezen

Het is verder de Raad niet duidelijk wat de gevolgen zijn van het ontwerp op de regeling van de gemeentelijke opcentiemen. Kan bij behoud van het gewestelijke heffingsregime in de gemeente nog worden geopteerd voor opcentiemen (de memorie lijkt dit uit te sluiten terwijl dit niet zo blijkt uit de decreetbepaling). Voor de burger moet het vooral duidelijk zijn naar wie hij zich moet richten om zijn rechten te vrijwaren en de aanslag te betwisten.

3.2 HYPOTHEEKOVERDRACHT

Artikel 2 van het ontwerp van decreet bevat een aantal technische verduidelijkingen en aanpassingen aan de fictiebepaling inzake hypotheekoverdrachten (programmadedcreet van 18 december 2015). Met deze fictiebepaling beoogt de decreetgever de rechtszekerheid te versterken, zodat uitgaven verricht voor het hypothecair krediet ook na de hypotheekoverdracht hun fiscaal doel kunnen behouden. Zonder beleidsmatige uitspraak te doen over het desbetreffend woonfiscaal instrument, wenst de Raad ter zake een aantal technische opmerkingen te formuleren

Bewoningsvoorwaarde

De toepassing van de voorwaarden van artikel 2 van het voorontwerp leiden ertoe dat de belastingplichtige de woning moet blijven bewonen tot vervreemding ervan, ook al is de hypotheekoverdracht reeds verricht. Het kunnen ontruimen van de initiële woning zou het verkoopproces kunnen vergemakkelijken. Als de vervreemding uiteindelijk meer tijd in beslag neemt dan verwacht en de woning tijdens een ander belastbaar tijdperk wordt vervreemd, kan vroegtijdige verhuis resulteren in het verlies van het fiscaal voordeel. Aangezien middels de hypotheekoverdracht de lening gewoon verder loopt -en dankzij de fictiebepaling het oorspronkelijk fiscaal doel blijft behouden- rijst de vraag waarom aan het fiscaal voordeel de

bewoningsvoorwaarde moet worden verbonden. Via de fictiebepaling moet het mogelijk zijn dat op het moment van de hypotheekoverdracht het fiscaal doel wordt verlegd van woning A naar woning B. Vraag is dus of hier geen meer soepele interpretatie mogelijk is (waardoor de belastingplichtige niet tot op het moment van het verlijden van de akte van verkoop in de initiële woning A moet blijven wonen).

Verlies verhoging maximaal aftrekbare bedrag

De fictiebepaling strekt er toe te vermijden dat de belastingplichtige nadeel ondervindt door de hypotheekoverdracht. Echter, volgens de huidige regeling (cf. art. 145/38-2 WIB92) zal de belastingplichtige die een hypotheekruil uitvoert de verhoging van het maximaal aftrekbare bedrag met 760€ verliezen, wanneer op 31 december van het belastbaar tijdperk de initiële woning A nog niet werd vervreemd (terwijl wel woning B is verworven). Het bezit van twee woningen heeft evenwel in essentie een tijdelijk karakter, waardoor dit verlies niet gestoeld is op redelijke gronden. Voor een technische oplossing kan inspiratie gevonden worden in de regeling gehanteerd in art. 145/38-2, §2,5^{de} lid, 2° WIB92³.

³ door te bepalen dat de verhoging van het maximaal aftrekbare bedrag bij hypotheekruil niet verloren hoeft te gaan wanneer de belastingplichtige woning A op de vastgoedmarkt te koop heeft aangeboden en deze binnen het jaar na de datum van de authentieke aankoopakte voor woning B heeft vervreemd. Dergelijke regeling garandeert dat de datum van het uitvoeren van de hypotheekoverdracht (kortbij 31 december) geen rol speelt in het fiscaal resultaat voor de belastingplichtige.