



Vlaanderen
is wonen

Tweede verblijven

Een handleiding voor gemeenten

AGENTSCHAP
WONEN
VLAANDEREN

www.wonenvlaanderen.be

Colofon

Verantwoordelijke uitgever:

Helmer Rooze
Administrateur-generaal
Wonen-Vlaanderen
Havenlaan 88 bus 40A
1000 Brussel

Depotnummer:

D/2019/3241/196

Uitgave digitale publicatie:

Juli 2019

1	(Regelgevend) kader	5
2	Tweede verblijven opsporen	6
2.1	Onderscheid tussen tweede verblijven en leegstaande woningen	7
2.1.1	Belangrijk verschil	7
2.1.2	Opletten voor fiscaal shoppen	7
2.1.3	Leegstaande tweede verblijven	8
2.1.4	Het screenen op elkaar afstemmen	8
2.2	Het reglement tweede verblijven	9
2.3	Het opsporen van tweede verblijven	10
2.3.1	Moeilijkheden bij het opsporen	10
2.3.2	Indicaties en methodes om tweede verblijven op te sporen	11
3	Tweede verblijven belasten	13
3.1	Uitgangspunt. Verschil met leegstandsbelasting	13
3.1.1	De belastingplichtige	14
3.1.2	Het tarief	14
3.1.3	Vrijstellingen en opschortingen	15
3.1.4	Betwisting van de belasting	17
3.1.5	Provinciebelasting op tweede verblijven	17
4	Juridische aandachtspunten	19
4.1	Evoluties in de rechtspraak	19
4.2	Het doel van de belasting	20
4.2.1	Schending van het gelijkheidsbeginsel	20
4.2.2	Welke doelen zijn verantwoord?	21
4.3	Het tarief	22
4.3.1	Schending van het gelijkheidsbeginsel	22
4.3.2	Uniform of gedifferentieerd tarief?	22
4.4	Vrijstelling van belasting	23
4.4.1	Schending van het gelijkheidsbeginsel	23
4.4.2	Wel of geen vrijstelling?	23
5	Slotbeschouwingen	25

**(REGELGEVEND)
KADER**

1

Gemeenten zijn vrij om een beleid rond tweede verblijven te voeren. Zij kunnen dit op grond van de gemeentelijke autonomie, die verankerd is in de Grondwet en die in België ruim geïnterpreteerd wordt. Zij kunnen dus zelf beslissen om tweede verblijven al dan niet op te sporen en te registreren. Ook als ze een register van tweede verblijven hebben, zijn gemeenten niet verplicht om een belasting op tweede verblijven te heffen. De basis voor deze fiscale autonomie is vervat in artikel 170, §4, van de Grondwet.

In 2011 werd een omzendbrief over gemeentefiscaliteit verspreid die moet dienen als een handleiding voor de gemeenten bij de vestiging van gemeentebelastingen; de omzendbrief werd op 15 februari 2019 geactualiseerd. Op pagina 77 en 78 spreekt de brief van het onderwerp tweede verblijven. Je vindt deze omzendbrief gemeentefiscaliteit op volgende webpagina van het

Agentschap Binnenlands Bestuur:

<https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/regelgeving/omzendbrief-kb-abb-20192-over-de-gemeentefiscaliteit>

De omzendbrief gemeentefiscaliteit definieert het begrip 'tweede verblijf' als volgt:

“Elke private woongelegenheden die niet het hoofdverblijf vormt van de eigenaar of de huurder, maar die wel op elk moment door hem kan worden bewoond. Tweede verblijven zijn landhuizen, bungalows, appartementen, weekendhuisjes, optrekjes en alle andere vaste woongelegenheden, met inbegrip van de met chalets gelijkgestelde caravans, die al of niet ingeschreven zijn in de kadastrale legger.

Lokalen die uitsluitend bestemd zijn om een beroepsactiviteit uit te oefenen, garages, tenten, verplaatsbare caravans en woonaanhangwagens worden niet als tweede verblijf beschouwd. Op tenten, verplaatsbare caravans en woonaanhangwagens kan eventueel wel een belasting op het kamperen van toepassing zijn.”

Tweede verblijven worden in ruimere zin gedefinieerd als die woongelegenheden waar diegene die er kan verblijven, niet is ingeschreven in het bevolkingsregister, vreemdelingenregister of wachtregister op dit adres. Het zijn dus woningen waarop geen domicilie is gevestigd. Zeker in gemeentelijke belastingreglementen wordt deze brede definitie gebruikt. Meestal worden ook een aantal woningen opgesomd die niet als tweede verblijf worden beschouwd. Het gaat dan vaak om leegstaande panden, om panden die enkel voor een beroepsactiviteit worden gebruikt, om studentenhuizen en om tenten en verplaatsbare caravans.

**TWEEDE
VERBLIJVEN
OPSPOREN**

2

2.1 ONDERSCHIED TUSSEN TWEEDE VERBLIJVEN EN LEEGSTAANDE WONINGEN

2.1.1 Belangrijk verschil

Er is een belangrijk verschil tussen een leegstaande woning en een woning die als tweede verblijf dient. Een tweede verblijf wordt daadwerkelijk als woning gebruikt. Niet als hoofdverblijfplaats (er is niemand ingeschreven in het bevolkingsregister), maar ze is wel regelmatig bewoond en wordt daarom ook als woning met de bijhorende privé-sfeer beschermd. Het bezit van een tweede verblijf is een algemeen verbreid en aanvaard gebruik van het eigendomsrecht.

Een leegstaande woning is een woning die helemaal niet als woning wordt gebruikt en in principe een beschikbare ruimte voor wonen. Leegstand kan gevolgen hebben voor de betaalbaarheid en de kwaliteit van het woningaanbod in een gemeente en dus is het zinvol om deze panden te activeren en leegstand weg te werken.

Men houdt leegstaande woningen en tweede verblijven dan ook best uit elkaar in een apart reglement. Dat is niet altijd eenvoudig, omdat in beide gevallen het ontbreken van een inschrijving als hoofdverblijfplaats een belangrijke indicatie is.

2.1.2 Opletten voor fiscaal shoppen

Het is wenselijk om leegstaande woningen en tweede verblijven uit elkaar te houden en te vermijden dat eigenaars tussen beide registraties “shoppen” op zoek naar een gunstig fiscaal regime. In de praktijk is de belasting op tweede verblijven in veel gemeenten een stuk lager dan die op leegstand, zodat het interessant kan lijken om een leegstaande woning als tweede verblijf aan te geven.

Een gemeente heeft mogelijkheden om fiscaal shoppen en aangiftes die niet stroken met de waarheid tegen te gaan. Zo voorziet het leegstandsreglement best geen uitzonderingen voor tweede verblijven die een opname in het leegstandsregister of een leegstandsbelasting uitsluiten. Op die manier kan een gemeente een aangegeven tweede verblijf zonder problemen aan een leegstandsscreening onderwerpen.

Omgekeerd kan een gemeente ook in het reglement op tweede verblijven bepalingen opnemen die maken dat de facto leegstaande woningen niet als tweede verblijf in aanmerking komen, bijvoorbeeld:

- men beschouwt woongelegenheden die minder dan een bepaalde minimumperiode per aanslagjaar bewoond worden, niet als tweede verblijf (het is mogelijk om eigenaars dat te laten aantonen aan de hand van afrekeningen van water- en elektriciteitsverbruik)

- woningen die zodanig ingericht zijn dat directe bewoning niet mogelijk is, aanvaardt men niet als tweede verblijf.

2.1.3 Leegstaande tweede verblijven

Ook een woning die als tweede verblijf is aangegeven, kan na verloop van tijd leegstaan. Als dat langer is dan een jaar, kan men ze opnemen in het leegstandsregister. Een gemeente kan een tweede verblijf immers net als eender welke andere woning screenen aan de hand van de leegstandsindicaties van haar leegstandsreglement.

Zo zal een tweede verblijf dat bijvoorbeeld niet toegankelijk is vanop het openbaar domein door uitgegroeide struiken of hagen, niet bruikbaar zijn als woning, wat ondubbelzinnig wijst op leegstand. Aangezien een inschrijving op het adres van een tweede verblijf ontbreekt, zijn er geen indicaties van het begin van de leegstand, en moet men twee keer met een tussentijd van een jaar vaststellingen doen om een jaar leegstand aan te tonen.

2.1.4 Het screenen op elkaar afstemmen

Verder is het belangrijk om ook de eigenlijke screening van tweede verblijven en leegstaande woningen op elkaar af te stemmen. Bij de leegstandsscreening zal men vaak op tweede verblijven stuiten en omgekeerd. Hoewel het strikt genomen mogelijk is om bij leegstand van een tweede verblijf naast een belasting op tweede verblijven ook een leegstandsbelasting te vragen, is het beter om dit te vermijden. Met een belasting op tweede verblijven belast men in feite een bepaald gebruik van de woning, dat er niet meer is als het tweede verblijf leegstaat. Met leegstandsbelasting bestrijdt men een bepaalde toestand, namelijk de afwezigheid van eender welk gebruik, dus ook als tweede verblijf. Daarom zou een rechter mogelijk kunnen oordelen dat de ene belasting de andere uitsluit: **een woning kan immers niet tegelijk leegstaan en dienen als tweede verblijf.**

Vandaar is het erg belangrijk om in het belastingreglement op tweede verblijven feiten of indicaties op te nemen die een gebruik of aangifte als tweede verblijf uitsluiten. Men kan eventueel ook in het leegstandsreglement een bepaling opnemen die stelt dat men een tweede verblijf dat niet als dusdanig wordt gebruikt, zal opnemen in het leegstandsregister en schrappen uit de lijst met tweede verblijven.

2.2 HET REGLEMENT TWEEDE VERBLIJVEN

Bij de opmaak van een reglement tweede verblijven kan men ook best stilstaan bij het beleid rond leegstand. De gemeente kan overwegen om de verschillende reglementen op elkaar af te stemmen. Duidelijke definities van de begrippen 'tweede verblijf' en 'leegstand' zijn nodig voor een goede toepassing van mogelijke maatregelen en helpen bij het bepalen van objectieve indicaties om beide te kunnen opsporen. De gemeente Erpe-Mere kan hierin een voorbeeld zijn:

<https://www.erpe-mere.be/producten/detail/522/belasting-op-tweede-verblijven>.

Wel: landhuizen, appartementen, weekendhuisjes, huizen, chalets, -vaste woongeledigheden.



Geen: tenten, verplaatsbare caravans of woonwagens.

2.3 HET OPSPOREN VAN TWEEDE VERBLIJVEN

2.3.1 Moeilijkheden bij het opsporen

Tussen oktober 2014 en oktober 2015 voerde Audit Vlaanderen bij twintig gemeentebesturen een thema-audit uit over de gemeentelijke belastingen en retributies. Heel wat van de geauditeerde gemeentebesturen ervaren moeilijkheden om tweede verblijven zo volledig en correct mogelijk op te sporen en om een volledig, correct en actueel leegstandsregister bij te houden. Volgende opsomming is overgenomen uit het rapport van deze audit:

2.3.1.1 Er ontbreekt een duidelijke, sluitende methodiek

In verschillende geauditeerde gemeentebesturen is niet duidelijk bepaald wat het gemeentebestuur eigenlijk verstaat onder leegstand, wat wordt beschouwd als een tweede verblijf en hoe leegstand en tweede verblijven opgespoord kunnen worden (volgens welke criteria, met welke stappen en hoe regelmatig). Dat maakt het voor de betrokken medewerkers moeilijk om het opsporingsproces uit te voeren en te bepalen of een pand leegstaat, een tweede verblijf is, of geen van beide.

Gemeenten die het opsporen van leegstand en tweede verblijven geïntegreerd aanpakken en goed nadenken over het onderscheid tussen beide, slagen er wel in om op een vrij sluitende manier de leegstand en tweede verblijven op hun grondgebied op te sporen.

2.3.1.2 Er is een gebrek aan correcte gegevens in databanken

Gemeentebesturen ervaren een gebrek aan uitwisseling van actuele en correcte informatie van andere instanties zoals de federale overheid. Het gaat hierbij vooral over gegevens van de kadastrale legger, van de (verrijkte) Kruispuntbank van Ondernemingen en van de distributienetbeheerders en nutsvoorzieningen. In de praktijk hebben gemeentebesturen bijgevolg weinig andere bronnen dan het bevolkingsregister en de eigen visuele vaststellingen. Dit is een vrij geringe basis, waardoor de kans reëel is dat niet alle leegstaande panden en tweede verblijven correct vastgesteld kunnen worden.

Intussen verleende de Gegevensbeschermingsautoriteit (de vroegere Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer) wel een algemene machtiging aan de Vlaamse steden en gemeenten om actuele kadastragegevens elektronisch te kunnen raadplegen.

2.3.1.3 Er is weinig controle op de toepassing van de opsporingsmethodiek

Ook gemeentebesturen die een duidelijke methodiek hebben vastgelegd om leegstaande panden en tweede verblijven op te sporen, bouwen vaak geen maatregelen uit om op te volgen of die methodiek ook correct wordt toegepast. Vaak wordt het volledige opsporingsproces uitgevoerd door één medewerker en ontbreken (steekproefsgewijze) controles hierop. Fouten of zelfs fraude zouden hierdoor niet opgemerkt worden en zelfs een goede opsporingsmethodiek kan zo ondergraven worden.¹

Je kan het volledige rapport inkijken via volgende link:

<https://www.auditvlaanderen.be/globaal-rapport-thema-audit-gemeentelijke-belastingen-en-retributies>

¹ https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/beraadslaging_FO_04_2017.pdf

2.3.2 Indicaties en methodes om tweede verblijven op te sporen

Veel gemeenten die een belasting op tweede verblijven heffen, hanteren een aangifteplicht. Ze vertrekken hiervoor meestal van woningen waarvoor op 1 januari van het aanslagjaar niemand is ingeschreven in het bevolkingsregister. Ze sporen tweede verblijven dus niet actief op.

Het kan aangewezen zijn om een limitatieve lijst van indicaties van een tweede verblijf op te nemen in het reglement, zeker wanneer een gemeente beslist om dit reglement af te stemmen op het reglement leegstand. Een limitatieve lijst biedt meer rechtszekerheid aan een burger dan een niet-limitatieve, bijvoorbeeld bij een betwisting. Voor elke indicatie moet het mogelijk zijn om ze effectief vast te stellen. Meestal zal de vaststelling van een tweede verblijf gebaseerd zijn op meerdere indicaties. Voor een dossier dat ook standhoudt bij betwistingen, is dat noodzakelijk.

Enkele voorbeelden:

- geen inschrijving in het bevolkings-, het vreemdelingen- of het wachtregister op het adres van de woning
- de woning is afgewerkt
- de woning is helemaal/gedeeltelijk bemeubeld
- de woning is aangesloten op nutsvoorzieningen
- de woning heeft sanitaire voorzieningen
- de woning is uitgerust voor eten en slapen

Er bestaan verschillende methodes voor een gemeente om een tweede verblijf op te sporen, gelijklopend aan de opsporing van leegstand. Deze methodes staan uitgelegd in de handleiding 'Leegstand bestrijden' hoofdstuk 3 en via onze webpagina:

<https://www.wonenvlaanderen.be/lokale-besturen/leegstaande-woningen-opsporen-registreren-en-aanpakken>

De veldwerkmethode zal voor het opsporen van tweede verblijven niet snel gebruikt worden, maar kan zinvol zijn bij het samen screenen van leegstand en tweede verblijven na een administratieve controle. Zo kan een gemeente een onterechte aangifte van een tweede verblijf verwerpen, omdat het eigenlijk om een leegstaande woning gaat.



TWEEDE VERBLIJVEN BELASTEN

3.1 Uitgangspunt. Verschil met leegstandsbelasting?

Gemeenten kunnen ervoor kiezen om geregistreerde tweede verblijven te belasten. In meer dan de helft van de Vlaamse gemeenten bestaat zo'n belasting, maar dit is geen verplichting. Registratie van een tweede verblijf leidt, in vergelijking met leegstandsregistratie, meestal tot een lagere belasting. Uit rechtspraak blijkt dat de belasting op tweede verblijven gematigd hoort te zijn, en dus niet mag dienen als een soort sanctie om het fenomeen te bestrijden.

Voor leegstandsbestrijding geldt daarentegen net dat een belasting een **drukingsmiddel** moet zijn om de leegstand weg te werken, en dus niet te laag mag zijn. Een te lage leegstandsbelasting zal het leegstandsprobleem niet of nauwelijks terugdringen.

De **gemeentebelasting op tweede verblijven** wordt meestal gebruikt als een soort **compensatie** voor de aanvullende gemeentebelasting op de personenbelasting. Gemeenten met tweede verblijven op hun grondgebied leveren heel wat inspanningen voor personen die niet zijn ingeschreven in de bevolkingsregisters van de gemeente, maar die er toch dikwijls verblijven en dus ook gebruik maken van de gemeentelijke infrastructuur en de dienstverlening. Wie niet is ingeschreven in de bevolkingsregisters van de gemeente, wordt er ook niet aangeslagen in de aanvullende personenbelasting.



3.2 DE BELASTING-PLICHTIGE

Volgens de omzendbrief gemeentefiscaliteit kan het aangewezen zijn om de eigenaar van het tweede verblijf aan te duiden als belastingplichtige om een gemakkelijke invordering van de belasting op tweede verblijven te verzekeren.

Zijn belastingplicht geldt ook als het tweede verblijf verhuurd wordt of tijdelijk niet gebruikt wordt, en ongeacht of hij ingeschreven is in de bevolkingsregisters van de gemeente. Als de gemeente daartoe goede redenen heeft en geen extra invorderingsproblemen verwacht van deze wijze van belastingvestiging, kan ze de belasting ten laste leggen van de gebruiker van het tweede verblijf.

3.3 HET TARIEF

Meer dan andere belastingen treft de gemeentebelasting op tweede verblijven vooral mensen die niet in de gemeente zijn ingeschreven. Om geen verschuiving van de belastingdruk te creëren naar personen die niet in de bevolkingsregisters van de gemeente zijn ingeschreven en die er dus niet kiesgerechtigd zijn, is vereist dat het geheven tarief redelijk in verhouding staat tot de belastingen die de inwoners betalen (in de eerste plaats de aanvullende personenbelasting en de opcentiemen op de onroerende voorheffing).

Het tarief wordt meestal forfaitair of uniform bepaald aan de hand van een vast bedrag per tweede verblijf gelegen in de gemeente. Een grote meerderheid van de Vlaamse gemeenten hebben voor deze optie gekozen. Het is zeker ook mogelijk om het tarief te differentiëren, rekening houdend met bijvoorbeeld de ligging van het tweede verblijf in een bepaalde zone van de gemeente of met de waarde of oppervlakte van het tweede verblijf.

Een gedifferentieerd tarief naargelang de zone waarin een tweede verblijf is gelegen, kan gaan van een opsomming van straatnamen tot een meer algemene verwijzing naar toeristische en niet-toeristische zones, of, voor kustgemeenten, een differentiatie naargelang de ligging dichter of verder van de zeedijk. Tariefdifferentiaties op basis van de ligging zijn volgens de omzendbrief mogelijk als men in een zeker deel van de gemeente meer of minder genot heeft van de infrastructuurwerken en voorzieningen van de gemeente.

Ook voor vakantiewoningen kan een gemeente de belasting op tweede verblijven differentiëren. Een lager tarief voor deze woningen zou dan kunnen gemotiveerd worden door te verwijzen naar de rol die ze spelen in het bevorderen van het plaatselijk toerisme.

3.4 VRIJSTELLINGEN EN OPSCHORTINGEN

Moeilijkheid bij de differentiatie van tweede verblijven op basis van hun waarde is het hanteren van een redelijk verantwoord en objectief criterium. Het kadastraal inkomen kan alvast niet gebruikt worden als criterium, na een arrest van de Raad van State van 18 maart 2003 waardoor het kadastraal inkomen geen grondslag mag vormen voor een gemeentelijke belasting¹ (enkel opcentiemen op de onroerende voorheffing zijn mogelijk). Een ander criterium lijkt voorlopig niet voorhanden.

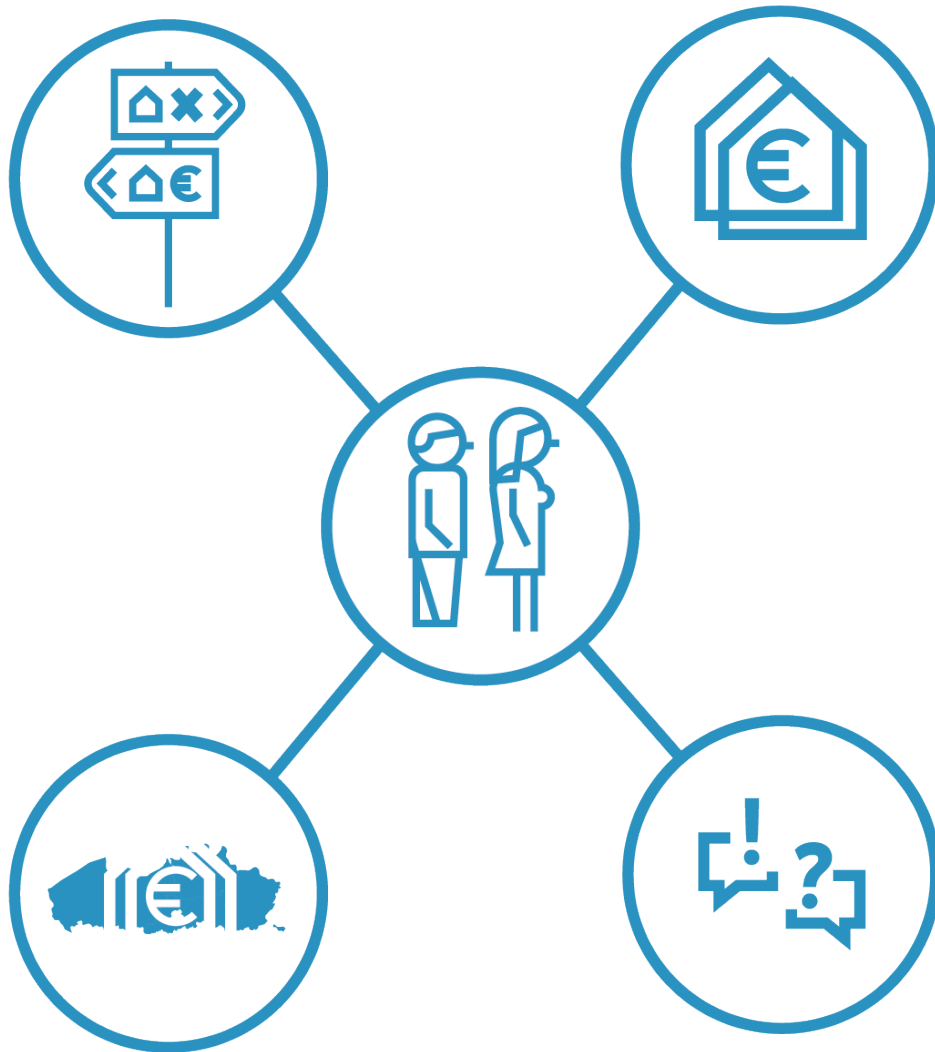
Een mogelijke manier om toch de belastingdruk aan te passen aan de waarde van een gebouw is kijken naar het woningtype of de oppervlakte, bijvoorbeeld door aparte tarieven te voorzien voor een studio of stacaravan en een ander type woning. Immers vooral eigenaars van kleine woonvormen worden getroffen door forfaitaire tarieven.

Het staat de gemeente vrij om vrijstellingen en opschortingen op te nemen in het belastingreglement. Rechtspraak leert dat het belangrijk is om de vrijstellingen te motiveren en objectief en redelijk te verantwoorden en de belangrijke rechtsprincipes, zoals bijvoorbeeld het gelijkheidsbeginsel, in overweging te nemen.

Het annaliteitsbeginsel (annaliteit betekent eenjarigheid) staat niet toe dat vrijstellingen voor langer dan een jaar worden toegekend. In het reglement kan wel ingeschreven staan dat de belastingschuldige maximaal drie jaar een bepaalde vrijstelling mag aanvragen/krijgen. Dat betekent dat de belastingplichtige ofwel jaarlijks zijn vrijstelling opnieuw aanvraagt, ofwel dat de gemeente elk jaar opnieuw ambtshalve een beslissing neemt over de vrijstelling.

Bij aanpassing van het reglement moet men zo veel mogelijk rekening houden met het rechtszekerheidsbeginsel. Dat houdt in dat gerechtvaardigde verwachtingen zo veel mogelijk moeten worden ingelost. Bij eventuele verstrenging of wijziging van vrijstellingen moet hier dus zeker rekening mee gehouden worden. Belastingplichtigen moeten minstens de nodige tijd krijgen om op de nieuwe regelgeving te anticiperen. Dat wil zeggen dat ze tijdig (actief) moeten worden geïnformeerd over de gewijzigde regelgeving (de betrokkenen zijn via het register tweede verblijven bij de gemeente bekend).

¹ Zie daarover de omzendbrief KB ABB 2019/2 over de gemeentefiscaliteit: <https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/regelgeving/omzendbrief-kb-abb-20192-over-de-gemeentefiscaliteit>



3.5 BETWISTING VAN DE BELASTING

Tegen de aanslag van de gemeentelijke belasting op tweede verblijven en tegen de niet-toekenning van een vrijstelling kan de belastingplichtige bezwaar indienen. De procedure om bij het college van burgemeester en schepenen bezwaar aan te tekenen tegen de belasting wordt opgenomen in het belastingreglement. Het georganiseerd administratief beroep, voorzien in artikel 9 van het decreet van 30 mei 2008 betreffende de vestiging, de invordering en de geschillenprocedure van provincie- en gemeentebelastingen, is van toepassing.

De belastingplichtige dient binnen een termijn van drie maanden vanaf de kennisgeving van de aanslag zijn bezwaarschrift in. Het bezwaar moet schriftelijk worden ingediend, ondertekend en gemotiveerd zijn. Het college van burgemeester en schepenen doet een uitspraak over het bezwaar binnen een termijn van zes maanden vanaf de ontvangst van het bezwaarschrift.

Als de belastingplichtige niet akkoord is met de beslissing van het college van burgemeester en schepenen of als hij geen beslissing krijgt binnen de voorziene termijn, kan hij beroep aantekenen bij de rechtbank van eerste aanleg.

3.6 PROVINCIEBELASTING OP TWEDE VERBLIJVEN

Naast een gemeentebelasting op tweede verblijven kan ook de provincie een dergelijke belasting opleggen. Alleen de provincie West-Vlaanderen int een belasting specifiek gericht op tweede verblijven. Voor het aanslagjaar 2019 bedraagt deze belasting een vast bedrag van 124 euro per tweede verblijf.

JURIDISCHE AANDACHTS- PUNTEN

4.1 . Evoluties in de rechtspraak

De belasting op tweede verblijven is een belastingvorm die opgang heeft gemaakt vanaf de jaren '70 van de vorige eeuw en die sindsdien een constante is in de rechtspraak. In de loop van de tijd werden verschillende motiveringen voor de belasting opgeworpen. De belasting evolueerde van een weeldebelasting naar een belasting ter compensatie van de aanvullende personenbelasting die de eigen inwoners betalen, en wordt recent ook geheven vanuit de bekommernis om de sociale cohesie binnen de gemeente te vrijwaren.

Als de belasting gevestigd wordt ter compensatie van de algemene belastingen die door de eigen inwoners van de gemeente betaald worden, is volgens de omzendbrief vereist dat het geheven tarief redelijk in verhouding staat tot de belastingen die de inwoners betalen (in de eerste plaats de aanvullende personenbelasting en de opcentiemen op de onroerende voorheffing). Als de belasting gevestigd wordt als een weeldebelasting of als een belasting ter vrijwaring van de sociale cohesie in de gemeente, hoeft volgens de omzendbrief voor de bepaling van het belastingtarief geen rekening gehouden te worden met de fiscale bijdragen van de eigen inwoners.

Enkele recente ontwikkelingen in de rechtspraak hebben de belasting op tweede verblijven getoetst aan het grondwettelijk gewaarborgd fiscale gelijkheidsbeginsel: een gelijke fiscale behandeling van personen in eenzelfde situatie.¹

¹ bronnen: <http://www.cibweb.be/sites/default/files/dossier/2016%2002%2025%20nota%20Gemeentelijke%20belastingen%20tweede%20verblijven%20%28def.%29%20-%20tarieven%202016.pdf>. <http://www.gdena-advocaten.be/documents/news-items/20160217-de-belasting-op-tweede-verblijven-en-het-gelijkheidsbeginsel-recente-belangrijke-ontwikkelingen-in-de-rechtspraak.xml?lang=nl> en <http://www.gdena-advocaten.be/documents/news-items/20161018-belasting-op-tweede-verblijven-is-de-kust-veilig.xml>

4.2 HET DOEL VAN DE BELASTING

4.2.1 Schending van het gelijkheidsbeginsel

In Koksijde was volgens het belastingreglement van 2007 de belasting op tweede verblijven bedoeld om sommige door de gemeente gemaakte kosten te dekken die vooral ten goede zouden komen aan de eigenaars van tweede verblijven. Er werd in het reglement verwezen naar investeringen om het openbaar domein te verfraaien en naar kosten rond beveiliging. Een belastingplichtige voelde zich daardoor gediscrimineerd: de gemaakte kosten komen ten goede aan alle inwoners van de gemeente, niet enkel aan de eigenaars van tweede verblijven, maar de andere inwoners dragen niet bij aan de kosten omdat de gemeente Koksijde geen aanvullende gemeentebelasting op de personenbelasting heft.

Zowel het Hof van Beroep van Gent (12 maart en 16 april 2013) als het Hof van Cassatie (3 september 2015) kon zich terugvinden in die redenering en verklaarde de belasting op tweede verblijven van de gemeente Koksijde strijdig met het grondwettelijk gewaarborgd gelijkheidsbeginsel.

Maar de context van deze rechtspraak is zeer specifiek (Koksijde is één van de weinige gemeenten die geen aanvullende gemeentebelasting op de personenbelasting heft), en dit betekent niet dat een gelijkaardig doel in het belastingreglement van een andere gemeente automatisch ook in strijd is met het gelijkheidsbeginsel.

Koksijde trok nadien opnieuw naar het Hof van Cassatie in een gelijkaardige zaak, maar het arrest van 17 mei 2018 bevestigde nog eens dat de belasting op tweede verblijven van de gemeente Koksijde in dergelijke zaken niet redelijk is.

In Oostende, dat wel een aanvullende gemeentebelasting op de personenbelasting heeft, werd de belasting op tweede verblijven verantwoord als een compenserende heffing voor minderontvangsten. De Rechtbank van Eerste Aanleg van Brugge besloot op 24 juni 2015 echter tot een schending van het gelijkheidsbeginsel. Niet-inwoners betaalden via de belasting op tweede verblijven immers veel meer dan het grootste deel van de inwoners betaalden via de personenbelasting, terwijl de niet-inwoners wel al op gelijke wijze bijdroegen via de opcentiemen op de onroerende voorheffing. Het ging de rechtbank hier vooral om de verhouding tussen de tarieven voor beide belastingen.

Niet elke motivering van de belasting op tweede verblijven leidt tot een schending. Knokke-Heist bijvoorbeeld motiveerde zijn reglement door naast een financiële ook een niet-financiële doelstelling op te nemen, namelijk de bevordering van het wonen voor de eigen inwoners door tweede verblijven te ontmoedigen. De Rechtbank van Eerste Aanleg van Brugge op 24 november 2014 en het Hof van Beroep van Gent op 27 september 2016 oordeelden dat het belastingreglement is aangenomen op basis van een woonbeleidsplan waarbij de gemeente wil vermijden dat woningen lange tijd leeg staan. Daarnaast heeft het belastingreglement als doel om een boeiend en coherent sociaal leven in de gemeente te bevorderen. Op basis van deze motieven is het verantwoord om een bijdrageplicht in te voeren voor eigenaars van tweede verblijven. Hiermee bevestigt het Hof de rechtspraak van de Raad van State (arrest van 13 juli 2015) die stelt dat het aanvaardbaar is om een belasting te heffen op tweede verblijven, gezien de druk die er van de tweede verblijven uitgaat op de permanente bewoning en het sociaal leven dat te lijden heeft door woningen die gedurende lange tijd onbewoond zijn.

4.2.2 Welke doelen zijn verantwoord?

De gemeentebelasting op tweede verblijven wordt vaak gebruikt als een soort compensatie voor de aanvullende gemeentebelasting op de personenbelasting die inwoners betalen. Uit bovenstaande rechtspraak blijkt dat een belasting op tweede verblijven moeilijk te verantwoorden valt wanneer de gemeente geen of een heel lage aanvullende gemeentebelasting op de personenbelasting hanteert, of wanneer beide belastingen niet in verhouding zijn. De financiële nood kan dan beter op een andere wijze verantwoord worden.

De Rechtbank van Eerste Aanleg van Brugge bevestigde in een vonnis van 18 juni 2014 dat door een tweede verblijf zekere kosten ontstaan voor de gemeente, zowel op het gebied van de administratie en veiligheid als inzake infrastructuur en afvalbeheersing. Het is dan ook niet strijdig met het gelijkheidsbeginsel dat de gemeente met dit argument een belasting op tweede verblijven heft. Ook het Hof van Beroep van Gent oordeelde in een arrest van 3 juni 2014 dat het niet strijdig is met het gelijkheidsbeginsel dat een belasting op tweede verblijven wordt geheven, gezien de voorzieningen van de lokale overheid moeten worden aangepast aan de toename van de bevolking door het gebruik van tweede verblijven.

Een belasting op tweede verblijven is verder perfect te verantwoorden wanneer dit gesteund is op motieven die verwijzen naar de bezorgdheid om het residentieel wonen te beschermen en het sociale leven in de gemeente te bevorderen, zoals in Knokke-Heist.

4.3 HET TARIEF

4.3.1 Schending van het gelijkheidsbeginsel

De Raad van State deed op 13 juli 2015 een opmerkelijke uitspraak. Knokke-Heist hanteerde een forfaitair tarief, waartegen bezwaar werd ingediend omdat elke private woongelegenheden verschillend is qua omvang, grootte en kadastraal inkomen. Daarmee geen rekening houden zou een inbreuk betekenen op het fiscaal gelijkheidsbeginsel. De Raad van State stelt echter dat die verschillen niet ter zake doen voor de motieven gebruikt in het belastingreglement van Knokke-Heist, namelijk het bevorderen van het wonen voor de eigen inwoners door tweede verblijven te ontmoedigen.

Dus wanneer een gemeente een belasting op tweede verblijven invoert vanwege de druk die er van tweede verblijven uitgaat op de permanente bewoning en het sociaal leven dat te lijden heeft van onbewoonde woningen, is het volgens de Raad van State zonder relevantie of de tweede verblijven groot dan wel klein zijn of een groot dan wel bescheiden kadastraal inkomen hebben.

4.3.2 Uniform of gedifferentieerd tarief?

In het kader van het fiscaal gelijkheidsbeginsel kan het voor een gemeente aangewezen zijn om het tarief te differentiëren. Het gelijkheidsbeginsel kan immers ook inhouden dat een gelijke behandeling (dus het uniform of forfaitair tarief) van belastingplichtigen in een verschillende situatie een ongelijkheid teweeg kan brengen.

Het is dan ook toegelaten om gedifferentieerde tarieven te hanteren. Dat kan naargelang de ligging van het tweede verblijf in een bepaalde zone of naargelang de waarde, het woningtype of de oppervlakte van het tweede verblijf. In de praktijk gebeurt een differentiatie in tarieven vooral in enkele kustgemeenten, voornamelijk naargelang de ligging van het tweede verblijf. Een grote meerderheid van de Vlaamse gemeenten met een belasting op tweede verblijven kiest toch voor een vast tarief.

4.4 VRIJSTELLING VAN BELASTING

4.4.1 Schending van het gelijkheidsbeginsel

In Zedelgem voorzag men in 2012 een vrijstelling voor elke woongelegenheden die voorheen als hoofdverblijfplaats gebruikt werd door de persoon die is opgenomen in een rust- en verzorgingstehuis of bejaardentehuis, of die door ouderdom of gezondheidsredenen bij de kinderen verblijft. Het Hof van Beroep van Gent oordeelde op 13 oktober 2015 dat deze vrijstelling het gelijkheidsbeginsel schond. Het Hof ziet niet in waarom een dergelijk persoon vrijstelling zou mogen genieten wanneer hij het pand bijvoorbeeld verhuurt (aan een huurder die van de woning niet zijn hoofdverblijfplaats maakt).

Door de vrijstelling niet enkel te laten gelden voor de niet-verhuurde panden zorgt het reglement zo al voor een onderscheid in behandeling ten aanzien van de eigenaar die niet verhuurt, een onderscheid dat niet redelijk verantwoord is door het doel van de belasting. Meer zelfs, in dat geval verantwoordt de hoge leeftijd en/of de slechte gezondheid de vrijstelling niet. Bijgevolg heeft het Gentse Hof besloten dat het belastingreglement van de gemeente Zedelgem in strijd is met het gelijkheidsbeginsel.

4.4.2 Wel of geen vrijstelling?

Door het verlenen van een belastingvrijstelling ontstaat er een onderscheid tussen verschillende categorieën van personen. Het is een gemeenteraad niet verboden om een onderscheid te maken tussen belastingplichtigen op voorwaarde dat voor dit verschil in behandeling een objectieve en redelijke verantwoording bestaat. Het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel komt dus normaal gezien door een vrijstelling van belasting niet in het gedrang.

Slotbepaling

5

Uit de uitspraken van verschillende rechtscolleges valt te besluiten dat een correcte en redelijke motivering van de belasting op tweede verblijven belangrijk is. Het principe van de belasting zelf staat niet ter discussie. Men aanvaardt dat ze een bijdrage is aan gemeentelijke uitgaven en dienstverlening waarvan alle personen die in de gemeente verblijven voordelen genieten, maar waarvoor eigenaars van tweede verblijven niet bijdragen via de opcentiemen van de personenbelasting omdat ze niet in de gemeente ingeschreven zijn. Men aanvaardt eveneens dat de belasting op tweede verblijven bedoeld is om het gebruik van woningen als hoofdverblijfplaats te bevorderen of te beschermen en een gezond en bestendig sociaal leven te vrijwaren.

De rechtszaken geven aan gemeenten nog een goede reden om aandacht te schenken aan een correcte en redelijke motivering van de belasting op tweede verblijven: een eigenaar die gelijk krijgt van een rechter, kan zijn betaalde belasting terugvorderen, en met hem alle andere eigenaars die in hetzelfde aanslagjaar belast werden onder hetzelfde belastingreglement.

Veel van de juridische aspecten betreffen kustgemeenten, die wel eens de grenzen van de wettelijkheid durven aftasten door een hoge belasting op tweede verblijven te heffen, maar tegelijkertijd afzien van of zorgen voor een heel lage aanvullende personenbelasting voor de eigen vaste inwoners.

In veel gemeenten leeft een frustratie in verband met tweede verblijven waar hier nog niet aan geraakt werd: mensen die bijna permanent in de gemeente verblijven, maar hun domicilie in bijvoorbeeld een appartement aan de kust leggen, net omwille van de afwezige of lage personenbelasting in die kustgemeenten. De gemeenten proberen dan via een belasting op tweede verblijven de quasi permanente inwoners te laten meebetalen aan de gemeentelijke dienstverlening, maar dat is niet de bedoeling. Iets als hoofdverblijfplaats gebruiken en je elders inschrijven, is eigenlijk domiciliefraude. Een belasting op tweede verblijven kan niet in de plaats treden van het correct naleven van de wet op de bevolkingsregisters, en van de plicht van elke gemeente om dit te controleren en desnoods personen ambtshalve in te schrijven of te schrappen.

Ook het meer en meer voorkomen van Airbnb en andere deelplatformen vragen een eigen gemeentelijk beleid. Voor zover er geen domicilie in deze woningen gevestigd is, is het een vorm van tweede verblijf en kan de gemeente ze via een belasting op tweede verblijven belasten. Waar er wel een domicilie is maar de woning quasi permanent (het grootste deel van het jaar) wordt aangeboden op deelplatformen, moet de eigenaar een functiewijziging naar vakantiewoning vragen en de lokale en gewestelijke regels voor toeristische verblijven volgen.

