



Inventarisatie tegemoetkoming lokale belastingen in verband met Corona

Prof.mr.dr. A.W. (Arjen) Schep¹

Inleiding

Het kabinet heeft diverse fiscale maatregelen getroffen vanwege de economische gevolgen van de Corona-crisis. Hoe zit dat met de lokale belastingen? Kan elke gemeente en elk waterschap voor zich maatregelen treffen? Kan een gemeente bijvoorbeeld het tarief voor de onroerendezaakbelasting (OZB) voor hotels verlagen? Of leges teruggeven die zijn geheven voor de aanvraag van vergunningen voor evenementen die niet doorgaan vanwege Corona? Of de aanslag toeristenbelasting niet versturen vanwege het wegblijven van toeristen? En heeft de verlaging van de invorderingsrente door het rijk ook gevolgen voor de door lokale overheden berekende rente over belastingschulden waarvan de betaaltermijn is verstreken? Deze en andere vragen komen hierna aan bod.

Diverse gemeenten en waterschappen hebben fiscale maatregelen getroffen of aangekondigd om ondernemers te ontzien die economische gevolgen ondervinden van de overheidsmaatregelen tegen verspreiding van het Coronavirus. Zowel de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)² als de Unie van Waterschappen (UvW)³ hebben daarbij handreikingen gegeven. Ook de Landelijke Vereniging Lokale Belastingen (LVLB) verspreidde intern een notitie over mogelijk te nemen maatregelen. Verder heeft ook een aantal rijksmaatregelen gevolgen voor de wijze waarop lokale overheden getroffen belastingplichtigen tegemoet kunnen komen. Genoeg aanleiding voor een korte beschouwing en inventarisatie van de diverse maatregelen en richtlijnen.

Hierna ga ik in op:

1. Het gebrek aan uniformiteit van lokale belastingmaatregelen.
2. De rijksmaatregelen die gevolgen hebben voor de lokale fiscale tegemoetkomingen.
3. Vuistregels bij het formuleren van lokale fiscale tegemoetkomingen.
4. Schematisch overzicht van mogelijke tegemoetkomingen bij lokale belastingen: algemeen.
5. Schematisch overzicht van mogelijke tegemoetkomingen specifieke ondernemersheffingen.

De Corona-crisis heeft ook gevolgen voor de afhandeling van bezwaar- en beroepsprocedures. Ten aanzien van de afhandeling van bezwaren tegen WOZ-beschikkingen door gemeenten heeft de Waarderingskamer een advies geformuleerd op haar website.⁴

1. Gebrek aan uniformiteit van lokale belastingmaatregelen

De bereidheid van gemeenten, waterschappen en belastingsamenwerkingsverbanden om ondernemers te ondersteunen is prijzenswaardig en begrijpelijk. Echter, doordat elk van de genoemde overheden andere keuzes maken in de fiscale tegemoetkomingen, bestaat het risico dat er in zekere mate een lappendeken van maatregelen ontstaat. Dit veroorzaakt ongelijke behandeling van ondernemingen, afhankelijk van de gemeente of waterschap waarin ze gevestigd zijn en administratieve lasten bij belastingplichtigen doordat de voorwaarden die gesteld worden per gemeente en waterschap verschillen. Dit geldt vooral voor ondernemingen die landelijk opereren en in meerdere gemeenten en/of waterschappen gevestigd zijn. Het is in die zin wenselijk om ten minste regionaal de fiscale maatregelen op elkaar af te stemmen en ook ondernemers te ondersteunen in de handelingen die nodig zijn om gebruik te kunnen maken van de fiscale tegemoetkomingsregelingen. Ook is aan te bevelen om de richtlijnen van de VNG en de UvW in acht te nemen. Gelet op uniformiteit hanteert de VNG als uitgangspunt dat rijksbeleid wordt gevolgd op gebied van invordering en kwijtschelding, tenzij (lokale) omstandigheden een afwijkend beleid rechtvaardigen c.q. noodzakelijk maken. Het rijk heeft dat beleid versoepeld (zie hierna).

¹ Arjen Schep is bijzonder hoogleraar Heffingen van Lokale Overheden aan de Erasmus School of Law en wetenschappelijk directeur van het Erasmus Studiecentrum voor Belastingen van Lokale overheden (ESBL).

² <https://vng.nl/artikelen/veelgestelde-vragen-over-coronavirus>

³ <https://www.uvw.nl/waterschappen-coulant-bij-uitstel-van-belastingen/>

⁴ <https://www.waarderingskamer.nl/woz-bezwaren-ook-beinvloed-door-corona/>

2. Rijksmaatregelen Belastingen & Corona

Er geldt fiscaal rijksbeleid in verband met Corona.⁵ Dat beleid kunnen lokale overheden volgen en zullen zij ook deels verplichtend moeten volgen doordat bepalingen uit de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) en de Invorderingswet 1990 wettelijk van overeenkomstige toepassing zijn. De relevante rijksmaatregelen betreffen:

- de mogelijkheid van het aanvragen van uitstel van betaling van belastingen, waarna de invordering direct stopt;
- het afzien van verzuimboetes wegens het niet (tijdig) betalen van belastingen;
- het uitstellen van het opleggen van voorlopige aanslagen tot 1 juli 2020;
- de invorderingsrente voor alle belastingschulden welke verschuldigd is na het verstrijken van de betalingstermijn wordt vanaf 23 maart 2020 verlaagd van 4% naar 0,01%. Deze rente is vastgelegd in art. 29 Invorderingswet 1990, welke bepaling via art. 231 lid 1 Gemeentewet en art. 123 lid 2 Waterschapswet ook op lokale belastingen van toepassing is.

3. Vuistregels bij het formuleren van lokale fiscale tegemoetkomingen

Zoals hiervoor beschreven, maken lokale overheden en belastinguitvoeringsorganisaties momenteel eigen keuzes in de mate waarin zij belastingplichtigen tegemoet komen. Dit is gevolg van de lokale democratie en behoort tot de autonomie van gemeenten en waterschappen. Er zijn echter wel enkele algemene uitgangspunten te formuleren die bij de afweging van maatregelen een rol spelen:

- Algemene rechtsbeginselen
bij het kiezen van maatregelen en het formuleren ervan, is de lokale overheid gehouden aan de algemene beginselen van behoorlijke wetgeving zoals het gelijkheids- en het evenredigheidsbeginsel. Bij de uitvoering van de maatregelen gelden de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Belastingplichtigen in gelijke omstandigheden dienen gelijk behandeld te worden;
- Verbod op tegemoetkoming naar mate van economische schade
de gekozen tegemoetkoming kan door gemeenten niet afhankelijk worden gesteld van de mate van economische schade. Voor gemeenten geldt namelijk een expliciet wettelijk verbod om het bedrag van de belasting afhankelijk te stellen van inkomen, winst of vermogen. Inkomens-/winst- en vermogensgegevens zijn bovendien niet beschikbaar bij gemeenten of mogen op grond van AVG niet worden gebruikt om tegemoetkoming vorm te geven;
- Gevolgen voor begroting
een aantal maatregelen heeft gevolgen voor de begroting (zie hierna); het is goed om een inschatting te maken van de financiële gevolgen voor de gemeentebegroting;
- Groter percentage oninbare belastingschulden
gelet op de economische gevolgen van Corona, zal het percentage van de aanslagen dat oninbaar moet worden verklaard, stijgen (zie art. 255, vijfde lid, Gemeentewet en art. 144 lid 5 Waterschapswet. Dit zal het gevolg zijn van het verlenen van uitstel van betaling, gecombineerd met faillissementen. Bij faillissement hebben openstaande lokale belastingaanslagen – in tegenstelling tot openstaande belastingschulden bij de Rijksbelastingdienst – geen preferente schulddispositie, maar zijn zij concurrente schuldeisers waardoor het percentage oninbaar dit jaar eveneens kan stijgen;
- Uitstel van belastingen is geen afstel
de inspecteur (heffingsambtenaar) heeft niet de bevoegdheid om naar eigen inzicht individuele aanslagen wel/niet op te leggen of te verlagen. Uitgangspunt is uitstel en geen afstel en het opleggen van aanslagen conform de verordening.

⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/03/17/coronavirus-kabinet-neemt-pakket-nieuwe-maatregelen-voor-banen-en-economie>

4. Schematisch overzicht van mogelijke tegemoetkomingen bij lokale belastingen: algemeen

De volgende lokale fiscale maatregelen zijn in zijn algemeenheid mogelijk bij het geven van tegemoetkoming aan belastingplichtigen die in economische problemen komen als gevolg van de Corona-crisis.

Categorie	Maatregel	Toelichting
Verordening	<i>Wijzigen</i>	Bijvoorbeeld tariefverlaging, of schrappen bepaalde tariefbepalingen. Kan ook met terugwerkende kracht
	<i>Intrekken</i>	Afschaffen van een heffing. Kan ook met terugwerkende kracht
Aanslagen	<i>Opleggen uitstellen</i>	Aanslagen, waaronder ook voorlopige aanslagen, kunnen later dan gebruikelijk worden verzonden. De rijksbelastingdienst stelt uit tot 1 juli 2020. Het valt aan te bevelen om deze termijn ook aan te houden bij het verlenen van uitstel van lokale belastingaanslagen. Aanslagen kunnen tot 3 jaar na het ontstaan van de belastingschuld nog worden opgelegd (art. 11 lid 3 AWR). Veel combi-aanslagen zijn reeds opgelegd, maar een aantal ondernemersbelastingen kunnen wellicht worden uitgesteld. Zie verder hierna onder 5.
	<i>Voorlopige aanslagen verlagen</i>	Gelet op de te verwachten omzetsdaling van veel ondernemers, kunnen voorlopige aanslagen naar beneden worden bijgesteld. Denk daarbij aan de gemeentelijke toeristenbelasting en de verontreinigingsheffing van het waterschap.
	<i>Aanslagen intrekken op basis van hardheidsclausule</i>	Op basis van hardheidsclausule (art. 63 AWR) kunnen opgelegde aanslagen worden ingetrokken. Dit is een bevoegdheid die toekomt aan het College van B&W van een gemeente of het Dagelijks bestuur van een Waterschap. Een betaald bedrag kan worden gerestitueerd. Eenmaal ingetrokken aanslagen kunnen niet meer opnieuw worden opgelegd. Denk aan bijv. legesaanslagen voor evenementen of huwelijksvoltrekkingen die niet door kunnen gaan.
	<i>Definitieve aanslagen eerder formaliseren</i>	Wanneer voorlopige aanslagen hoger waren dan de definitieve belasting-schuld, is een ondernemer er soms mee geholpen om de verrekening met de definitieve aanslag sneller te formaliseren.
Betalingsregelingen	<i>Uitstel van betaling</i>	Kan op verzoek, maar ook beleid. Verschillende gemeenten hebben al een uitstel van de betalingstermijn aangekondigd van enkele weken tot enkele maanden. Ook beleid tav bepaalde categorieën belastingplichtigen mogelijk (bijv. horeca) of voor bepaalde heffingen (bijv. precario terrassen, of toeristenbelasting)
	<i>Gespreide betaling</i>	Invoeren of uitbreiden of verlaging van het minimumbedrag waar vanaf gespreide betaling mogelijk is
Automatische incasso	<i>Stop zetten/ uitstellen</i>	Uitstel van de automatische incasso betekent dat de betalingstermijnen over het kalenderjaar heen lopen waardoor deze in 2021 mogelijk bovenop de incasso voor dat jaar kan gaan lopen.
Invordering	<i>Uitstellen invordering</i>	Tijdelijk stop zetten van invorderingsmaatregelen als aanmaningen en dwanginvordering van reeds opgelegde aanslagen.
		Door uitstel van invorderingsmaatregelen (dwanginvordering) is er geen zicht op welke belastingschuldige er nu echt niet kan betalen. Algeheel uitstel geldt ook voor de gewone burger
Kwijtschelding	<i>Kwijtschelding ondernemers</i>	Als dat in de gemeente of waterschap nog niet geldt, kan in de kwijtscheldingsregeling ook (beperkte) kwijtschelding voor ondernemers mogelijk worden gemaakt. Het gaat dan om kleine zelfstandige ondernemers voor de belastingen die geen relatie hebben met de onderneming of het beroep. Denk aan bijvoorbeeld de onroerendezaakbelasting (eigenarendeel woning), de afvalstoffenheffing, rioolheffing en bij waterschapsheffingen aan de watersysteemheffing, de verontreinigingsheffing en de zuiveringsheffing.
Oninbaar verklaren	<i>Oninbaar verklaren schuld</i>	Als kwijtschelding wegens onvermogen of geringe betaalcapaciteit op grond van de (landelijke) regels niet mogelijk is, kan het college van een gemeente of het dagelijks bestuur van een waterschap (of de invorderingsambtenaar namens hem) een aanslag oninbaar verklaren (resp. artikel 255, lid 5 Gemeentewet en art. 144 lid 5 Waterschapswet).

5. Schematisch overzicht van mogelijke tegemoetkomingen bij specifieke lokale ondernemersheffingen

Specifieke ondernemersheffingen Gemeenten		
Heffing	Maatregel	Toelichting
Onroerende zaakbelastingen (OZB) van niet-woningen	<i>Tariefverlaging</i>	De meeste gemeenten kennen een drietal tarieven: voor eigenaren van woningen, voor eigenaren van niet-woningen (bedrijven en instellingen) en gebruikers van niet-woningen. De OZB zijn verschuldigd vanaf het begin van het kalenderjaar (tijdstipbelastingen). Een tariefverlaging die gunstig is voor belastingplichtigen kan echter ook met terugwerkende kracht tot het begin van het kalenderjaar worden ingevoerd. Wanneer reeds aanslagen zijn opgelegd, zal dit leiden tot belastingteruggave. Tariefdifferentiatie binnen de categorie niet-woningen, bijvoorbeeld voor horeca-objecten, is niet mogelijk. De Gemeentewet laat dit ten aanzien van de OZB niet toe.
	<i>Introductie Ondernemersfonds</i>	De opbrengst van de OZB van niet-woningen kan geheel of gedeeltelijk worden gestort in een fonds. Vanuit dit fonds kunnen dan bijvoorbeeld specifieke subsidie-maatregelen worden bekostigd. Sommige gemeenten kennen al OZB-fondsen, zoals de gemeente Leiden.
Reclamebelasting	<i>Tariefverlaging</i>	Het is mogelijk om het tarief reclamebelasting te verlagen. Vooral wanneer nog geen (voorlopige) aanslagen zijn opgelegd, is tariefverlaging relatief eenvoudig.
	<i>Introductie ondernemersfonds</i>	Ook met de opbrengst van de reclamebelasting is het mogelijk om een ondernemersfonds te vormen van waaruit specifieke steunmaatregelen kunnen worden bekostigd.
	<i>Bestaande ondernemersfondsen</i>	Een aantal gemeenten beperkt de heffing van reclamebelasting tot het centrum van de gemeente ten behoeve van een ondernemersfonds. In overleg met het ondernemersfonds kan van heffing van reclamebelasting worden afgezien voor dit jaar, of kan het tarief worden verlaagd vanwege bijvoorbeeld evenementen die niet door kunnen gaan.
BIZ-bijdrage	<i>Uitstellen introductie</i>	BI-zones die voor (her)stemming komen, met een jaar uitstellen. Een BI-zone kan worden ingesteld voor maximaal 5 jaar. Zonder wetswijziging is het niet mogelijk om een bestaande BI-zone waarvan de 5-jaarstermijn dit jaar afloopt, met een jaar te verlengen.
	<i>Introductie voor kortere periode</i>	Een BI-zone kan ook juist een middel zijn om uit de crisis te komen. Gedacht kan worden om een afgeslankt activiteitenplan te maken en/of een BI-zone voor een kortere periode aan te gaan (1 of 2 jaar bijvoorbeeld). Ook kan de gemeente een extra subsidie in het vooruitzicht stellen bij totstandkoming van een BI-zone in verband met Corona.
Toeristenbelasting	<i>Tariefverlaging</i>	Het is mogelijk om het tarief toeristenbelasting te verlagen. Vooral wanneer nog geen (voorlopige) aanslagen zijn opgelegd, is tariefverlaging relatief eenvoudig.
	<i>Voorlopige aanslagen intrekken, verlagen of uitstellen</i>	Het uitstellen van voorlopige aanslagen wordt mogelijk een verplichte maatregel die volgt uit Rijksbeleid als onderdeel pakket economische ondersteuning Corona. Verder is verlaging van de voorlopige aanslag mogelijk, vanwege verminderde overnachtingen als gevolg van Corona.
	<i>Ondernemersfonds voor toeristische sector</i>	De opbrengst van de toeristenbelasting kan geheel of gedeeltelijk worden gestort in een fonds. Vanuit dit fonds kunnen dan bijvoorbeeld specifieke subsidiemaatregelen worden bekostigd.
Precariobelasting	<i>Tariefverlaging</i>	Het is mogelijk om het tarief precariobelasting te verlagen, bijvoorbeeld het tarief voor terrassen. Vooral wanneer nog geen (voorlopige) aanslagen zijn opgelegd, is tariefverlaging relatief eenvoudig.
	<i>Voorlopige aanslagen intrekken, verlagen of uitstellen</i>	Gelet op de sluiting van de horeca, is het intrekken, uitstellen of verlagen van voorlopige belastingaanslagen precariobelasting van terrassen en dergelijke, een denkbare maatregel.
Specifieke ondernemersheffingen Waterschappen		
Verontreinigingsheffing	<i>Voorlopige aanslagen intrekken, verlagen of uitstellen</i>	Intrekken, verlagen of uitstellen van voorlopige aanslagen leidt ertoe dat de betalingsverplichting op korte termijn wellicht beter in overeenstemming komt met de definitieve aanslag vanwege afgenomen bedrijfsactiviteiten.