

Quick scan

Haalbaarheid van een BIZ voor gezamenlijke brandweer



Inleiding

Aan het Erasmus Studiecentrum voor Belastingen van Lokale overheden (ESBL) is gevraagd een *quick scan* te geven ten aanzien van de vraag of inzet van het BIZ-instrument mogelijk is ter bekostiging van activiteiten van brandweezorg voor havengebonden industrie in de gemeente Rotterdam. De *quick scan* is gebaseerd op een voorgesprek en de door de gemeente Rotterdam verstrekte informatie waaronder een 'Second opinion Juridische mogelijkheden tot afdwingen bijdrage aan Gezamenlijke Brandweer' van Nauta Dutilh van 20 november 2018 en een interne notitie van de gemeente Rotterdam van 30 december 2019.

Hierna wordt kort de achtergrond van de vraag geschetst, waarna ingegaan wordt op de fiscaal-juridische beoordeling ervan. De *quick scan* sluit af met een conclusie.

Achtergrond

Momenteel dragen onvoldoende bedrijven mee aan de kosten van de gezamenlijke brandweer voor industriële brandweezorg, die wordt aangeboden vanuit het Coöperatief Industriële Brandweezorg U.A., een gezamenlijke regeling (CIBUA).

Binnen het verzorgingsgebied van de Gezamenlijke Brandweer zitten zowel bedrijven met een aanwijzing op basis van artikel 31 Wet veiligheidsregio's (Wv), waardoor zij verplicht zijn een bedrijfsbrandweer te hebben, als ook bedrijven die niet een dergelijke aanwijzing hebben. Een deel van de bedrijven zonder aanwijzing heeft er vrijwillig voor gekozen alsnog een bedrijfsbrandweer te hebben. Deze bedrijven hebben samen met de bedrijven met een aanwijzing ervoor gekozen lid te worden van de CIBUA. De bedrijven die géén artikel 31 Wv aanwijzing hebben, moeten op andere wijze zelf voorzien in een toereikend niveau van preventie en bestrijding van brand en ongevallen. Die verplichting zullen die bedrijven doorgaans hebben op basis van de voorschriften opgenomen in de omgevingsvergunningen. Deze bedrijven zullen door deelname aan CIBUA naar verwachting voldoen aan de voorschriften, omdat de Gezamenlijke Brandweer een hoge mate van veiligheid biedt.

Fiscaal-juridische spelregels van de Wet op de bedrijveninvesteringszones

In deze *quick scan* richten wij ons op de volgende specifieke vereisten uit de Wet op de bedrijveninvesteringszones (Wet BIZ) die ons inziens voor de beantwoording van de vraag naar de haalbaarheid het meest relevant zijn. Het betreft:

1. De BIZ-activiteiten – In hoeverre voldoen de brandweeractiviteiten aan de wettelijke omschrijving van de activiteiten waarvoor een BIZ kan worden ingesteld?

2. De bijdrageplichtigen – Op welke wijze kan de bijdrageplicht worden beperkt tot bedrijven die gebruik maken van de gezamenlijke brandweer?
3. De afbakening van het gebied – De omvang van het gebied is groter dan gewoonlijk. In hoeverre levert dit fiscaal-juridische risico's op?

Ad 1) De BIZ-activiteiten

De BIZ bijdrage is volgens de wettelijke definitie een bestemmingsheffing die strekt ter bestrijding van de kosten die verbonden zijn aan **activiteiten in de openbare ruimte** en op het internet, die zijn **gericht op het bevorderen van de leefbaarheid of de veiligheid in de bedrijveninvesteringszone** of de ruimtelijke kwaliteit of de economische ontwikkeling van de bedrijveninvesteringszone (art. 1 lid 2 Wet BIZ).

- **Ons is op basis van de verstrekte informatie niet duidelijk welke activiteiten door de gezamenlijke brandweer worden verricht, welke via een BIZ bekostigd moeten gaan worden. Voor zover de activiteiten van de gezamenlijke brandweer gericht zijn op het bevorderen van de veiligheid van de BI-zone, kunnen deze met een BIZ-bijdrage worden bekostigd.**

Een BIZ-verordening kan enkel in werking treden bij voldoende draagvlak onder de beoogde bijdrageplichtigen voor instelling van de BIZ. Specifiek voor de activiteiten van de gezamenlijke brandweer geldt dat een 'service level agreement' hierbij belangrijk is. Welke taken vallen onder het normale brandweerverzorgingsniveau dat voor elk willekeurig bedrijf geldt en welke taken zijn 'extra' of specifiek gericht op een bepaald type bedrijvigheid. Art. 7 lid 5 Wet BIZ schrijft in dit kader voor: "De gemeenteraad en de bij de verordening aangewezen vereniging of stichting maken schriftelijke afspraken over het minimale niveau van dienstverlening van de gemeente voor de periode waarvoor de BIZ-bijdrage wordt ingesteld of verlengd."

- **Gelet op het vereiste draagvlak voor instelling van een BIZ onder de bijdrageplichtigen, is een uitgebreide vastlegging van de activiteiten waarvoor via de BIZ wordt betaald en van de tot het normale brandweerverzorgingsniveau behorende activiteiten van belang. De normale activiteiten (die niet via de BIZ zullen worden verhaald) dienen daarbij worden vastgelegd in een *service level agreement*.**

Enkel activiteiten die worden verricht in de openbare ruimte van BI-zone kunnen met een BIZ-bijdrage worden verhaald. De Wet BIZ is vooraf gegaan door een Experimentenwet BIZ. Bij de totstandkoming van de permanente (huidige) Wet BIZ is aan de orde gekomen of het vereiste dat de activiteiten in de openbare ruimte van de BI-zone moeten plaatsvinden, niet zou kunnen worden geschrapt. Uit de wetsgeschiedenis:

"Berenschot heeft in de evaluatie aanbevolen om de zinsnede «in de openbare ruimte» te schrappen om de wet zo meer toepassingsmogelijkheden te geven. Deze aanbeveling wordt niet gevolgd, omdat de beperking tot de openbare ruimte goed correspondeert met het belang dat gemeenten geacht worden zich in dit verband aan te trekken. Benadrukt wordt dat de activiteiten in de openbare ruimte moeten plaatsvinden, maar dat dit niet noodzakelijkerwijs de openbare ruimte van de BI-zone zelf hoeft te zijn." (Kamerstukken II 2013/14, 33917, nr. 3, MvT, p. 5.)

In de memorie van toelichting bij de Experimentenwet BIZ is over ditzelfde aspect opgemerkt:

"Een belangrijke beperking is ook dat het moet gaan om behartiging van een publiek belang in de openbare ruimte. Inpandige activiteiten kunnen dus niet door middel van een BGV-bijdrage worden gefinancierd, tenzij het gaat om activiteiten die gericht zijn op een publiek belang in de openbare ruimte." (MvT, Kamerstukken II 2007/08, 31430, 3, p. 20.)

Er vanuit gaande dat de beoogde activiteiten ook voor een belangrijk deel op het terrein van de deelnemende bedrijven plaatsvindt, levert dit wettelijke vereiste een belangrijke beperking op van de toepasbaarheid van de BIZ-bijdrage als instrument voor de bekostiging van de activiteiten van de gezamenlijke brandweer.

- **Voor de beoordeling van de haalbaarheid van de geschiktheid van een BI-zone voor het verhaal van kosten van de gezamenlijke brandweer geldt de restrictie dat de activiteiten in beginsel enkel in de openbare ruimte van de BI-zone mogen plaatsvinden. Deze restrictie beperkt de inzetbaarheid van het BIZ-instrument voor de bekostiging van de gezamenlijke brandweer mogelijk in belangrijke mate.**

Nader onderzoek naar dit criterium in jurisprudentie kan wellicht nog nuancering van deze restrictie opleveren. Vooralsnog lijkt dit echter de belangrijkste fiscaal-juridische beperking te zijn voor toepassing van het BIZ-instrumentarium ter bekostiging van brandweeractiviteiten.

Ad 2) De bijdrageplichtigen

Gevraagd is naar de mogelijkheid of op grond van artikel 2, derde lid van de Wet op de bedrijveninvesteringszones in combinatie met het Besluit risico's zware ongevallen 2015 criteria kunt opstellen om bedrijven onder de heffing te laten vallen of juist vrij stellen. Dit is ons inziens mogelijk.

Gelet op het vereiste draagvlak voor instelling van een BI-zone, biedt de Wet BIZ ruime mogelijkheden om de kring van bijdrageplichtige gebruikers en/of eigenaren van onroerende zaken binnen de BI-zone te beperken. Centraal staan de activiteiten die ontplooid gaan worden in de BI-zone en het draagvlak dat daarvoor verkregen kan worden. Voor gebruikers van onroerende zaken in een BI-zone bepaalt de Wet BIZ: "Het tarief van de BIZ-bijdrage voor gebruikers kan voor verschillende categorieën niet-woningen verschillend worden vastgesteld waarbij **onder meer** de vestigingslocatie, de bestemming van de onroerende zaak en de branche of sector van de bijdrageplichtige gebruiker in relatie tot het belang van de gebruiker bij de activiteiten in aanmerking genomen kunnen worden." (art. 2, lid 3 Wet BIZ). De mogelijkheden voor tariefdifferentiatie zijn derhalve niet limitatief in de Wet BIZ beschreven. Dit betekent dat ook andere vormen van differentiatie, bijvoorbeeld gebaseerd op criteria uit het Besluit risico's zware ongevallen 2015 tot de mogelijkheden behoren. Daarbij geldt enkel de grens van de algemene rechtsbeginselen zoals het gelijkheids- en evenredigheidsbeginsel dat in het belastingrecht veelal neerkomt op een verbod op willekeurige en onredelijke belastingheffing. Hiernaar zal nader onderzoek nodig zijn. Met name de verhouding tussen bijdrageplichtigen voor de BIZ en de bedrijven met en zonder een aanwijzing op basis van art. 31 Wv en de verhouding tot bedrijven die vrijwillig bijdragen dient in deze afweging nader bezien te worden. Het verdient de voorkeur om zoveel mogelijk bedrijven in de BIZ-bijdrage te betrekken, ook degenen die vrijwillig bijdragen en de bedrijven die een aanwijzing ex art. 31 Wv hebben.

- **De tariefdifferentiatiemogelijkheden van de Wet BIZ sluiten niet uit dat de bijdrageplichtige bedrijven worden geselecteerd op basis van criteria ontleend aan het Besluit risico's zware ongevallen 2015. De tariefdifferentiatie mag echter niet leiden tot schending van algemene rechtsbeginselen.**

Ad 3) De afbakening van het gebied

De beoogde BI-zone betreft een buitengewoon groot gebied. Valt dit nog binnen de kaders van de Wet BIZ? Wat betreft de afbakening van de BI-zone geeft de Wet BIZ weinig aanknopingspunten. Art. 1 lid 1 Wet BIZ bepaalt slechts: "De gemeenteraad kan onder de naam BIZ-bijdrage een belasting instellen ter zake van binnen een bepaald gebied in de gemeente (bedrijveninvesteringszone) gelegen onroerende zaken die niet in hoofdzaak tot woning dienen."

Voor de afbakening van de BI-zone is niet zozeer van belang of een onroerende zaak (of een belastingsubject) in voldoende mate profijt heeft van de ontplooide activiteiten in de BI-zone, maar wel of ten tijde van het opzetten van een BI-zone door de initiatiefnemers juist wordt ingeschat door welke (toekomstig) belastingplichtigen dusdanig profijt zal worden ervaren van de voorgenomen activiteiten dat dit tot voldoende steun zal leiden ten tijde van de draagvlakmeting. De grens van de BI-zone loopt daar waar geen draagvlak meer is voor de activiteiten. De afbakening van de BI-zone is dan ook niet zozeer objectief vast te stellen aan de hand van specifieke kenmerken van het belastingobject, danwel het belastingsubject (behalve dat het moet gaan om gebruikers van niet-woningen), maar betreft een keuze van de initiatiefnemers van de BI-zone. Zij maken een inschatting binnen welk gebied zij voldoende draagvlak kunnen vinden voor hun geplande activiteiten.

Daarnaast is het de taak van de gemeenteraad dat de verordening (en de daarbij behorende kaart van het gebied) niet kan leiden tot willekeurige of onredelijke belastingheffing. Dit betekent dat het gebied ook objectief gezien een logisch afgebakend geheel moeten vormen, omdat anders strijdigheid met het gelijkheidsbeginsel zal kunnen ontstaan. Dit blijkt ook uit de parlementaire geschiedenis:

"De leden van de PvdA-fractie vroegen naar de afbakening van het gebied. (...) De wet noch het wetsvoorstel kent een definitie over wanneer sprake zou zijn van «een samenhangend gebied». Ook bevatten wet noch wetsvoorstel een begripsomschrijving voor «een winkelstraat». Indien gemeenten behoefte hebben aan het gebruik van deze begrippen bij het opstellen van de BIZ-verordening dan kunnen gemeenten daar zelf invulling aan geven. Wet en wetsvoorstel laten gemeenteraad en ondernemers veel ruimte om te komen tot een logische afbakening van een bepaald gebied, waarmee de omvang van de BIZ dan ook per gemeente en per locatie kan verschillen. Daarbij is het dus ook in laatste instantie de gemeenteraad die moet bewaken dat zich op het punt van afbakening geen onwenselijke zaken voordoen. De rechter zal deze afwegingsruimte van de gemeenteraad naar verwachting respecteren zo lang geen sprake is van willekeur of inbreuk op andere rechtsbeginselen." (NaV, Kamerstukken II 2013/14, 33917, 6, p. 4.)

Uit de woordkeuze van de wetgever dat het moet gaan om een 'bepaald gebied' zou ook kunnen worden afgeleid dat aan de gebiedsbegrenzing een bepaalde logica ten grondslag zou moeten liggen. De grenzen van de BI-zone zullen zo worden bepaald door enerzijds de geografische ligging van de betrokken niet-woningen, gecombineerd met een inschatting van het profijtbereik van de voorgenomen activiteiten.

- **De grootte van de BI-zone is ter bepaling van zowel de initiatiefnemers van de BI-zone als de gemeenteraad. Voor de initiatiefnemers wordt de grens van de BI-zone bepaald door de mate waarin nog draagvlak van de beoogde bijdrageplichtigen voor de voorgenomen activiteiten te vinden is. Voor de gemeenteraad geldt dat de BI-zone een samenhangend gebied moet zijn waarbij de gebiedsafbakening niet mag leiden tot willekeurige belastingheffing of strijd met rechtsbeginselen.**

Conclusie

Uit deze *quick scan* blijkt dat vooral het vereiste dat de activiteiten moeten plaatsvinden in de openbare ruimte van de BI-zone een belangrijke belemmering te vormen voor inzet van het BIZ-instrument voor de bekostiging van brandweertaken. Een nadere analyse van jurisprudentie over dit criterium kan wellicht deze eerste inschatting wat nuanceren. Bij introductie van de permanente Wet BIZ

is er bewust voor gekozen dit vereiste te handhaven, ondanks dat de opstellers van het evaluatierapport van de Experimentenwet BIZ hadden aanbevolen dit criterium te laten vallen. Deze bewuste keuze zal er vermoedelijk toe leiden dat een belastingrechter in een aan hem voorgelegd geschil dit criterium restrictief uitlegt.

Als fiscaal alternatief voor de BIZ-bijdrage kan ons inziens de introductie van een belastingverordening brandweerrechten industriële brandweezorg (retributies) worden overwogen. Dit instrumentarium is bij uitstek geschikt voor het in rekening brengen van gemeentelijke kosten voor dienstverlening in het individuele geval. Onze inschatting is dat de bestaande wettelijke bepalingen rond brandveiligheidseisen, veiligheidsregio's en dergelijke voldoende aanknopingspunten bieden om te bepalen welke taken wel en welke niet als individuele dienstverlening beschouwd kunnen worden en derhalve via een retributie verhaald kunnen worden. Het ESBL kan dit alternatief desgewenst onderzoeken.

Rotterdam, 17 februari 2020

mr.dr. A.W. Schep
research manager ESBL