

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 39.593/VR

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, verenigde kamers, op 15 december 2005 door de Vlaamse minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen^(*), van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "houdende de invoering van een forfaitaire vermindering in de personenbelasting", heeft op 17 januari 2006 het volgende advies gegeven:

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85*bis*.

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe om vanaf het aanslagjaar 2008 een forfaitaire vermindering op de personenbelasting toe te kennen aan de natuurlijke personen die in het betrokken aanslagjaar belastbaar zijn in een gemeente die deel uitmaakt van het Vlaamse Gewest en een bepaald activiteitsinkomen genieten.

In artikel 2, § 1, van het ontwerp worden de voorwaarden bepaald waaraan natuurlijke personen moeten voldoen om recht te hebben op de vermindering. In artikel 2, § 2, wordt omschreven wat voor de toepassing van de regeling als activiteitsinkomen wordt beschouwd. Artikel 3 bepaalt het bedrag van de vermindering respectievelijk voor het aanslagjaar 2008 (125 euro), het aanslagjaar 2009 (150 euro) en de aanslagjaren 2010 en volgende (200 euro).

BEVOEGDHEID

1. Artikel 6, § 2, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten verleent de gewesten verschillende mogelijkheden om kortingen of belastingverminderingen op de personenbelasting toe te kennen:

- op grond van artikel 6, § 2, eerste lid, 3/, hebben de gewesten de bevoegdheid om, op basis van de lokalisatie van de belasting, kortingen toe te staan die worden toegepast op alle personen die personenbelasting verschuldigd zijn en voor zover deze verminderingen het bedrag van de toegewezen opbrengst niet overschrijden;
- op grond van artikel 6, § 2, eerste lid, 4/, hebben de gewesten de bevoegdheid om, op basis van de lokalisatie van de belasting, algemene belastingverminderingen in te voeren die de vorm van een aftrek ten aanzien van de verschuldigde personenbelasting aannemen en verbonden zijn aan de bevoegdheden van de gewesten.

2. Om na te gaan of het ontwerp in overeenstemming is met de bevoegdheid van de gewesten terzake, is het in de eerste plaats nodig de ontworpen regeling te kwalificeren als een toepassing van artikel 6, § 2, eerste lid, 3/, van de bijzondere financieringswet, dan wel als een toepassing van 4/.

Artikel 2, § 1, 3/, van het ontwerp stelt als voorwaarde dat de natuurlijke persoon een activiteitsinkomen moet hebben van ten minste 5500 euro en, wat de aanslagjaren 2008 en 2009 betreft, een activiteitsinkomen van respectievelijk ten hoogste 22.250 euro of 22.500 euro. Uit te stellen van deze voorwaarde blijkt dat het in dit geval niet gaat om een belastingvermindering die wordt toegekend aan alle personen die personenbelasting verschuldigd zijn. De ontworpen regeling kan bijgevolg niet worden genomen op grond van artikel 6, § 2, eerste lid, 3/, van de bijzondere financieringswet. Ook uit de memorie van toelichting blijkt overigens de bedoeling de regeling aan te nemen op grond van artikel 6, § 2, eerste lid, 4/, van die wet.

3. Een optreden van de gewesten op grond artikel 6, § 2, eerste lid, 4/, van de bijzondere financieringswet, is gebonden aan voorwaarden: het moet inzonderheid gaan om "algemene" belastingverminderingen (of -vermeerderingen), "die verbonden zijn aan de bevoegdheden van de gewesten".

4. Voor de betekenis van de woorden "algemene belastingverminderingen" kan nuttig een beroep worden gedaan op de voorbereidende werken van de bijzondere wet van 13 juli 2001 tot herfinanciering van de gemeenschappen en uitbreiding van de fiscale bevoegdheden van de gewesten. Artikel 9, 2/, van die wet heeft immers het 4/ toegevoegd aan artikel 6, § 2, eerste lid, van de bijzondere financieringswet.

In de memorie van toelichting bij het ontwerp dat de wet van 13 juli 2001 geworden is, wordt in verband met voormeld artikel 9 gesteld dat de woorden "algemene belastingverminderingen en -vermeerderingen" impliceren dat die belastingverminderingen en -vermeerderingen van toepassing zijn op iedere belastingplichtige onderworpen aan de personenbelasting die zich in dezelfde

omstandigheden bevindt¹. In zijn advies was de Raad van State van oordeel dat het woord "algemeen" louter en alleen het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel bevestigt en bijgevolg overbodig was². Ook uit het verslag van de kamercommissie blijkt dat met het adjectief "algemeen" het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel wordt bevestigd³.

Het adjectief "algemeen" in artikel 6, § 2, eerste lid, 4/, van de bijzondere financieringswet impliceert dus dat de belastingverminderingen gelden voor alle belastingplichtigen die aan de personenbelasting zijn onderworpen en zich in dezelfde situatie bevinden. Op grond van het om advies voorgelegde ontwerp zal de belastingvermindering worden toegekend aan alle natuurlijke personen die een activiteitsinkomen hebben

- voor het aanslagjaar 2008 van ten minste 5500 euro en ten hoogste 22.250 euro;
- voor het aanslagjaar 2009 van ten minste 5500 euro en ten hoogste 22.500 euro;
- voor de aanslagjaren 2010 en volgende van ten minste 5500 euro.

In de memorie van toelichting, zowel in de algemene bespreking als in de artikelsgewijze bespreking bij artikel 2, wordt verduidelijkt dat de belastingvermindering wordt ingevoerd voor belastingplichtigen met een inkomen uit arbeid en dat de minimumgrens van dat "activiteitsinkomen" zo is gekozen dat de belastingplichtigen worden aangemoedigd om een inkomen uit arbeid te verwerven.

Aldus beoogt de ontworpen regeling op "algemene" wijze een belastingvermindering in te voeren. Aan deze voorwaarde van artikel 6, § 2, eerste lid, 4/, van de bijzondere financieringswet is derhalve voldaan.

5. Artikel 6, § 2, eerste lid, 4/, van de bijzondere financieringswet stelt daarenboven als voorwaarde voor het invoeren van een algemene belastingvermindering, dat ze verbonden is aan de bevoegdheden van de gewesten.

¹Parl. St., Kamer, DOC 50 1183/001, 19.

²Parl. St., Kamer, DOC 50 1183/001, 79.

³Parl. St., Kamer, DOC 50 1183/007, 108.

Voor de beoordeling van het noodzakelijke verband met de gewestbevoegdheden moet worden vastgelegd dat in de memorie van toelichting bij het ontwerp vooreerst wordt aangeknoopt bij het regeerakkoord 2004-2009 waarin verscheidene maatregelen zijn aangekondigd die ertoe strekken de werkzaamheidsgraad te verhogen, door de kost van de arbeid te verlagen, binnen het budget van de Vlaamse Regering. In de memorie wordt in dit verband volgende passage uit het regeerakkoord geciteerd:

"De Vlaamse Regering wil gebruik maken van haar bevoegdheid om belastingsverminderingen toe te staan om de werkloosheidsvallen weg te werken en de mensen die beroepsactief zijn te stimuleren. Daartoe zal een Vlaamse belastingsvermindering worden toegekend vanaf 2007. In 2009 zal deze belastingsvermindering uitgebreid worden naar alle inwoners van het Vlaams gewest die beroepsactief zijn. Deze belastingsvermindering op het inkomen uit arbeid zal worden toegekend onder de sociaal-economische bevoegdheid van het Vlaams Gewest. Dit teneinde de bestaande inactiviteitsval, ingevolge de huidige belastingsvermindering die enkel geldt voor vervangingsinkomens, geleidelijk weg te werken.

Deze inactiviteitsval ontstaat doordat vandaag enkel personen met een vervangingsinkomen deze belastingvermindering genieten, waardoor inkomen uit arbeid vaak zwaarder belast wordt dan een even groot vervangingsinkomen".

Verder kan in de memorie van toelichting nog het volgende worden gelezen:

"Naast het bestrijden van de werkloosheidsval is het ook de bedoeling van de Vlaamse Regering om met dit ontwerp de lasten op arbeid in het algemeen te verlichten. Daarom wil de Vlaamse Regering op termijn aan elke inwoner van Vlaanderen die werkzaam is een vermindering geven".

Door in de memorie van toelichting expliciet en herhaaldelijk te verwijzen naar de bestrijding van de zogenaamde werkloosheidsval en het verlagen van de lasten op arbeid teneinde de werkzaamheidsgraad te verhogen, wordt aangegeven dat de ontworpen regeling voornamelijk is geconcipieerd als een aangelegenheid van tewerkstellingsbeleid.

Uit artikel 6, § 1, IX, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen blijkt dat de gewesten, wat het tewerkstellingsbeleid betreft, bevoegd zijn voor de arbeidsbemiddeling (1/), de programma's voor wedertewerkstelling van niet-werkende werkzoekende - behoudens enkele in de wet aangegeven

uitzonderingen - (2/), en de toepassing van de normen betreffende de tewerkstelling van buitenlandse arbeidskrachten (3/). Geen van die aspecten van het tewerkstellingsbeleid bedoeld in artikel 6, § 1, IX, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, waarvoor de gewesten bevoegd zijn, kan in verband worden gebracht met de ontworpen belastingsvermindering.

6. Wat hiervoor is uiteengezet leidt tot het besluit dat uit de ontworpen regeling niet blijkt dat de belastingvermindering verbonden is met de bevoegdheden van de gewesten, zodat ze niet kan worden ingepast in de bevoegdheid die artikel 6, § 2, eerste lid, 4/, van de bijzondere financieringswet aan de gewesten toekent. Zoals de regeling is geconcipieerd, kan zij derhalve geen doorgang vinden.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y. KREINS,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, J. JAUMOTTE, M. BAGUET, B. SEUTIN, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	J. KIRKPATRICK, A. SPRUYT,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouwen	A.-C. VAN GEERSDAELE, G. VERBERCKMOES,	griffiers.

De verslagen werden uitgebracht door Mevr. K. BAMS en de H. P. RONVAUX,
auditeurs.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES

Y. KREINS