

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 51.498/1
VAN 28 JUNI 2012

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 8 juni 2012 door de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet 'houdende diverse bepalingen betreffende financiën en begroting', heeft het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN DECREET

2. Het om advies voorlegde voorontwerp is een verzameldecreet met diverse fiscale en financiële bepalingen, verspreid over zes hoofdstukken.

Het tweede hoofdstuk met “Fiscaliteit” als opschrift is onderverdeeld in zes afdelingen: afdeling 1 bevat wijzigingen aan het Wetboek van de met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen (hierna: WIGB) en de Eurovignetwet², en in afdeling 2 zijn wijzigingen opgenomen aan het Wetboek van de Inkomstenbelastingen 1992 (hierna: WIB 92). De derde afdeling betreft de onroerende voorheffing, terwijl afdeling 4 de overname van de dienst van de belasting van de registratie- en successierechten regelt. De vijfde afdeling wijzigt de regels in verband met de vrijstelling van successierechten voor serviceflats. Afdeling 6 betreft de verkrottingsheffing. Het derde hoofdstuk bevat wijzigingen aan het decreet van 8 juli 2011 ‘houdende regeling van de begroting, de boekhouding, de toekenning van subsidies en de controle op de aanwending ervan, en de controle door het Rekenhof’ (hierna: Rekendecreet) en wordt gevolgd door hoofdstuk 4 met betrekking tot de activering van risicokapitaal. Hoofdstuk 5 betreft de Vlaamse instrumenterende ambtenaren. In hoofdstuk 6 zijn de slotbepalingen gegroepeerd.

VORMVEREISTEN

3. Over het ontwerp is het advies gevraagd van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV). Indien het advies van de SERV zou leiden tot wijzigingen aan de tekst van

¹ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat wordt onder “rechtsgrond” de conformiteit met hogere rechtsnormen verstaan.

² Wet van 27 december 1994 ‘tot goedkeuring van het Verdrag inzake de heffing van rechten voor het gebruik van bepaalde wegen door zware vrachtwagens, ondertekend te Brussel op 9 februari 1994 door de Regeringen van het Koninkrijk België, het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, het Groothertogdom Luxemburg en het Koninkrijk der Nederlanden, en tot invoering van een Eurovignet, overeenkomstig Richtlijn 93/89/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 25 oktober 1993’.

het ontwerp, dan zullen die wijzigingen alsnog aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, dienen te worden voorgelegd.

4. Gevraagd of de overlegprocedure met betrekking tot de technische uitvoerbaarheid van de wijzigingen opgenomen in artikel 11 van het ontwerp is opgestart, zoals artikel 5, § 3, laatste lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 ‘betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten’ (hierna: bijzondere financieringswet) voorschrijft, antwoordde de gemachtigde ontkennend.

De voormelde bepaling van de bijzondere financieringswet luidt:

“Zolang de federale overheid de dienst van de in artikel 3, eerste lid, 1° tot 8° en 10° tot 12°, bedoelde belastingen verzekert, wordt de overlegprocedure met betrekking tot de technische uitvoerbaarheid van de voorgenomen wijzigingen inzake voormelde gewestelijke belastingen bepaald in het in artikel 1*bis* bedoelde samenwerkingsakkoord.”

Uit deze bepaling volgt dat wanneer de gewesten wijzigingen aanbrengen op het vlak van de in die bepaling bedoelde gewestelijke belastingen – waaronder het successierecht van rijksinwoners en het recht van overgang bij overlijden van niet-rijksinwoners – overleg moet worden gepleegd met de federale overheid wat de technische uitvoerbaarheid van die wijzigingen betreft. Deze verplichting geldt zolang de federale overheid de dienst van die belastingen blijft verzekeren, wat het geval is voor de voornoemde gewestbelastingen. Het betrokken samenwerkingsakkoord dateert van 7 december 2001.³

Om in overeenstemming te zijn met de vormvoorschriften opgelegd door de bijzondere financieringswet en het samenwerkingsakkoord van 7 december 2001, zal de officiële kennisgeving van het antwoord van de Minister van Financiën voorhanden moeten zijn. Vooraleer het Vlaams Parlement zijn goedkeuring kan verlenen aan hem voorgelegde bepalingen, moet de overlegprocedure zijn doorlopen.

5. Inzake artikel 18 van het ontwerp, dat voorziet in de opheffing van de regeling in verband met een belastingkrediet, zullen de artikelen 9 en 9*bis* van de bijzondere financieringswet moeten worden nagekomen.

³ Samenwerkingsakkoord van 7 december 2001 tussen de federale Staat en de gewesten ‘betreffende de uitwisseling van informatie in het kader van de uitoefening van hun fiscale bevoegdheden en betreffende de overlegprocedures inzake technische uitvoerbaarheid van door de Gewesten voorgenomen wijzigingen aan de gewestelijke belastingen en inzake de technische uitvoerbaarheid van de invoering door de Gewesten van algemene belastingverminderingen of -vermeerderingen van de verschuldigde personenbelasting’.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Hoofdstuk 1 - Algemeen

6. Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

Hoofdstuk II - Fiscaliteit

Afdeling 1 - Wijzigingen aan het WIGB en de Eurovignetwet

Artikel 2

7. Aangezien de nieuwe paragraaf wordt toegevoegd aan artikel 5 van het WIGB, dient in de tekst ervan niet te worden verwezen naar “artikel 5”, vermits het om hetzelfde artikel gaat. De nieuwe bepaling kan daarom aanvangen met de woorden: “§ 3. De vrijstelling voorzien in § 1, 10°, en § 2, 2°, kan ...”.

Artikel 3

8. Artikel 3 van het ontwerp strekt ertoe om aan artikel 5, § 2, van het WIGB een machtiging aan de Vlaamse Regering toe te voegen om de voorwaarden en de toepassingsmodaliteiten van die paragraaf vast te stellen, naar het voorbeeld van het bepaalde in artikel 5, § 1. De betrokken paragraaf bevat vrijstellingen van de verkeersbelasting op de autovoertuigen.

Krachtens artikel 4, § 3, van de bijzondere financieringswet zijn de gewesten bevoegd om onder meer de vrijstellingen inzake de verkeersbelasting op de autovoertuigen te bepalen.

Uit artikel 172, tweede lid, van de Grondwet volgt dat geen vrijstelling van belasting kan worden ingevoerd dan “door een wet”. Het bepalen van een van de essentiële elementen van de belasting, bijvoorbeeld het bepalen van een vrijstelling, is derhalve een bevoegdheid die door de Grondwet aan de decreetgever wordt voorbehouden zodat elke delegatie die daarop betrekking heeft in beginsel ongrondwettig is. De voormelde grondwetsbepaling gaat evenwel niet zover dat ze de decreetgever ertoe zou verplichten elk aspect van de belasting zelf te regelen. Een aan een andere overheid verleende bevoegdheid is niet in strijd met het wettigheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en

betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de decreetgever zijn vastgesteld.⁴

De delegatie aan de Vlaamse Regering om inzake de betrokken vrijstellingen de toepassingsmodaliteiten te bepalen (bijvoorbeeld de te vervullen formaliteiten en de te verstrekken documenten tot staving van de vrijstelling) kan worden aanvaard, doch de machtiging om voorwaarden te koppelen aan die vrijstellingen gaat te ver, althans voor zover die machtiging zou toelaten om de in artikel 5, § 2, van het WIGB omschreven vrijstellingen te beperken.

Deze opmerking geldt ook voor de artikelen 5 (ontworpen artikel 5, derde lid, van de Eurovignetwet) en 11 (ontworpen artikel 55bis, § 3, tweede lid, van het Wetboek der successierechten) van het ontwerp.

Artikel 4

9. In de inleidende zin van dit artikel moet het correcte opschrift van de wet van 27 december 1994 worden vermeld.

10. Het te wijzigen artikel 2 van de Eurovignetwet telt twee leden. Gelet daarop dient in artikel 4, 1°, van het ontwerp te worden vermeld dat de woorden worden ingevoegd in het tweede lid van artikel 2, terwijl in het nieuwe derde lid (artikel 4, 2°, van het ontwerp) verwezen moet worden naar het tweede lid in plaats van naar het eerste lid.

Artikel 5

11. In het nieuwe tweede lid van artikel 5 van de Eurovignetwet dient verwezen te worden naar “De vrijstelling voorzien in het eerste lid, 2°”, in plaats van naar “De vrijstelling voorzien in artikel 5, 2°”.

⁴ In dezelfde zin: GwH 16 juni 2011, nr. 103/2011, B.5.1 tot B.5.3.

Afdeling 2 - Wijzigingen aan het WIB 92

Artikel 6

12. De bijzondere financieringswet merkt geen van de inkomstenbelastingen (personenbelasting, vennootschapsbelasting, rechtspersonenbelasting, belasting van niet-inwoners) aan als gewestbelastingen, zodat het Vlaamse Gewest niet over de bevoegdheid beschikt om de vestiging en de invordering van de inkomstenbelastingen te wijzigen.⁵ Artikel 302 van het WIB 92 behoort derhalve tot de bevoegdheid van de federale overheid.

Op grond van artikel 5, § 4, van de bijzondere financieringswet is het Vlaamse Gewest wel bevoegd voor de vaststelling van de administratieve procedureregels met betrekking tot de oneigenlijke gewestbelastingen waarvoor het de dienst van de belastingen verzekert. Het gaat om de onroerende voorheffing en de verkeersbelastingen (verkeersbelasting op de autovoertuigen, belasting op de inverkeerstelling, eurovignet).

Daarnaast is het Vlaamse Gewest ook bevoegd om de voorschriften te bepalen in verband met de vestiging en de invordering van de eigenlijke gewestbelastingen, die elk gewest krachtens artikel 170, § 2, van de Grondwet kan opleggen.

Artikel 6 van het ontwerp vervangt artikel 302 van het WIB 92, “zoals van toepassing in het Vlaamse Gewest”. Dat artikel behoort tot titel VII (“Vestiging en invordering van de belastingen”), hoofdstuk I (“Algemene bepalingen”), van het WIB 92 en luidt:

“Al de mededelingen betreffende de aangifte en de controle, alsmede de aanslagbiljetten betreffende de inkomstenbelastingen moeten in gesloten omslag aan de belastingsschuldigen gezonden worden.”

Artikel 302 van het WIB 92 (federale versie) is thans van toepassing voor de onroerende voorheffing en, door een directe of indirecte verwijzing ernaar, in principe ook voor volgende gewestbelastingen waarvoor het Vlaamse Gewest zelf instaat voor de dienst van de belasting:

- krachtens artikel 2, eerste lid, van het WIGB, voor de in artikel 1 van het WIGB genoemde verkeersbelasting op autovoertuigen;
- krachtens artikel 95 van het WIGB, voor de belasting op de inverkeerstelling;
- krachtens artikel 2, tweede lid, van de Eurovignetwet, voor het eurovignet;

⁵ Behalve in zoverre het gaat om de onroerende voorheffing, waarvan de regeling opgenomen is in het WIB 92.

- krachtens artikel 33 van het decreet van 19 april 1995 ‘houdende maatregelen ter bestrijding en voorkoming van de leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten’, voor de erin bedoelde leegstandsheffing;
- krachtens artikel 40*bis* van het decreet van 22 december 1995 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996’, voor de verkrottingsheffing;
- krachtens artikel 3.2.28 van het decreet van 27 maart 2009 ‘betreffende het grond- en pandenbeleid’, voor de erin bedoelde leegstandsheffing;
- krachtens artikel 2.6.18 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, voor de planbatenheffing.

Door de gevolgde werkwijze zullen in het WIB 92 twee artikelen 302 voorkomen, nl. een federaal artikel 302 en een artikel 302 “zoals van toepassing in het Vlaamse Gewest”. Daarmee zou het kluwen inzake de gewestbelastingen alleen maar groter worden.

Ter wille van de rechtszekerheid wordt ter overweging gegeven om het ontworpen artikel in te voegen in titel I van het WIGB, in plaats van in het WIB 92, en de verwijzing naar artikel 302 in artikel 2, eerste lid, van het WIGB ongedaan te maken. In de andere decreten kan dan een verwijzing naar de betrokken bepaling worden toegevoegd.

Nog beter zou het zijn om, zoals de Raad van State reeds in advies 48.747/1 van 28 oktober 2010⁶ aan de Vlaamse Regering ter overweging heeft gegeven, te voorzien in een uitgebalanceerde en meer rechtszekere decretale regeling door de voor het Vlaamse Gewest van toepassing zijnde fiscale bepalingen in een eigen wetboek samen te schrijven of in autonome decreten te regelen.⁷

13. Waar artikel 302 van het WIB 92 thans niet enkel betrekking heeft op de aanslagbiljetten, doch ook op de mededelingen betreffende de aangifte en de controle, heeft de ontworpen bepaling enkel oog voor de aanslagbiljetten. Vraag is of de regeling voor de mededelingen zonder meer mag vervallen.

⁶ Advies over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 10 december 2010 ‘tot oprichting van een Vlaamse controle-instantie voor de naleving van de wetten op de verkeersbelastingen en houdende wijziging van diverse bepalingen’.

⁷ De regels voor de vestiging en invordering van de gewestelijke belastingen bijvoorbeeld zouden in een afzonderlijk decreet opgenomen kunnen worden (cf. het decreet van het Waalse Gewest van 6 mei 1999 ‘relatif à l’établissement, au recouvrement et au contentieux en matière de taxes régionales wallonnes’).

14. Het eerste lid van het ontworpen artikel 302 van het WIB 92 houdt geen verplichting meer in (zie het woord “moeten” in de federale tekst), maar voorziet nog slechts in de mogelijkheid (“kunnen”) om de aanslagbiljetten in gesloten omslag aan de belastingschuldigen toe te zenden. Gelet op de bedoeling die aan de nieuwe regeling ten grondslag ligt, zoals die uit de memorie van toelichting blijkt, verdient het aanbeveling om het principe in het eerste lid op te nemen en stringenter te redigeren, en in het tweede lid duidelijker aan te geven dat het om een afwijking van het principe gaat. Ter overweging wordt gegeven om die bepalingen als volgt te stellen:

“De aanslagbiljetten worden in gesloten omslag aan de belastingschuldigen toegezonden.

Evenwel kunnen de belastingplichtigen, zodra de Vlaamse Belastingdienst voor een bepaalde belasting het daartoe vereiste elektronische platform ter beschikking stelt, er voor opteren om de aanslagbiljetten betreffende die belasting te ontvangen door middel van een procedure waarbij informaticatechnieken worden gebruikt. In dat geval geldt de aanbieding via dergelijke procedure als rechtsgeldige kennisgeving van het aanslagbiljet.”

Afdeling 3 - Onroerende voorheffing

15. Bij deze afdeling zijn geen opmerkingen te maken.

Afdeling 4 - Overname van de dienst van de belasting van de registratie- en successierechten

16. Bij deze afdeling zijn geen opmerkingen te maken.

Afdeling 5 - Vrijstelling successierechten serviceflats

Artikel 11

17. Het decreet van 8 juli 2011 ‘houdende diverse fiscale en financiële bepalingen’ heeft artikel 55bis van het Wetboek der successierechten vervangen, teneinde tegemoet te komen aan een ingebrekestelling vanwege de Europese Commissie. De Commissie beschouwde de regeling als een belemmering van het vrij verkeer van kapitaal en van vestiging: de BEVAK-vennootschappen moesten immers hun zetel hebben in het Vlaamse Gewest en de ingezamelde gelden dienden te zijn besteed aan projecten op het grondgebied van het Vlaamse Gewest.

Artikel 11 van het ontwerp beoogt artikel 55bis, § 3, van het Wetboek der successierechten opnieuw te vervangen. De nieuw ontworpen voorwaarde onder punt 4° lijkt

echter in hetzelfde euvel te vervallen. Om erkend te worden, wordt immers als voorwaarde gesteld dat vanaf de inwerkingtreding van dit nieuwe decreet het doel van de vennootschap moet zijn:

“uitsluitend het financieren en realiseren van projecten inzake het tot stand brengen van serviceflatgebouwen vermeld in artikel 88, § 5 van het Woonzorgdecreet van 13 maart 2009 en/of het financieren en realiseren van projecten inzake onroerende goederen voor voorzieningen in het kader van het Woonzorgdecreet van 13 maart 2009”.

Het is niet duidelijk hoe een vennootschap waarvan het doel uitsluitend betrekking mag hebben op projecten gekoppeld aan Vlaamse regelgeving (die per definitie beperkt is tot het Vlaamse grondgebied), de ingezamelde gelden kan besteden aan dergelijke projecten buiten het Vlaamse Gewest (cf. de voorwaarde onder punt 5° dat de gelden kunnen worden besteed aan projecten binnen de Europese Economische Ruimte). Het cumulatief toepassen van deze voorwaarden leidt ertoe dat enkel vennootschappen die gelden besteden in het Vlaamse Gewest, kunnen worden erkend.

De betrokken voorwaarde zal meer neutraal – dat wil zeggen zonder te verwijzen naar Vlaamse regelgeving – geformuleerd dienen te worden.

Afdeling 6 - Verkrottingsheffing

18. Bij deze afdeling zijn geen opmerkingen te maken.

Hoofdstuk 3 - Rekendecreet

Artikel 14

19. Dit artikel beoogt artikel 15, §§ 1 en 2, van het Rekendecreet te vervangen. De nieuwe bepalingen duiden de Vlaamse Regering aan als opsteller van “het algemene luik” en “het specifieke luik” van de memorie van toelichting bij het ontwerp van begroting of begrotingsaanpassing. In de memorie van toelichting wordt verduidelijkt wat precies dient te worden verstaan onder het algemene luik en het specifieke luik. Deze verduidelijking dient te worden opgenomen in de ontworpen bepalingen zelf aan de hand van een definitie.

Artikel 16

20. De uitzondering op de geheimhoudingsplicht opgenomen onder b) van de ontworpen paragraaf 2/1 van artikel 50 van het Rekendecreet (artikel 16, 2°, van het ontwerp) is niet geformuleerd als een uitzondering op die plicht. Het verdient daarom aanbeveling dat onderdeel te laten aanvangen met de woorden: “de overdracht van informatie uit werkdocumenten aan het Rekenhof en ...”.

Artikel 17

21. Dit artikel voegt een opheffingsbepaling toe aan het Rekendecreet, met uitwerking vanaf 1 januari 2012 (de datum van inwerkingtreding van het Rekendecreet).

Het verdient aanbeveling om niet een opheffingsbepaling toe te voegen aan het Rekendecreet, maar rechtstreeks het beoogde artikel 46, eerste lid, van het decreet van 18 juli 2008 ‘houdende het voeren van een Vlaams jeugd- en kinderrechtenbeleid’ op te heffen.

Hoofdstuk 4 - Activering van risicokapitaal

22. Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

Hoofdstuk 5 - Vlaamse instrumenterende ambtenaren

23. Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

Hoofdstuk 6 - Slotbepalingen

24. Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT,	
	W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	M. RIGAUX,	assessoren van de
	L. DENYS,	afdeling Wetgeving,
	W. GEURTS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevrouw K. BAMS, eerste auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

W. GEURTS

M. VAN DAMME