



Spoor A2:

REGIONALISERING PERSONENBELASTING: HUIDIGE BEVOEGDHEDEN WERKBAARDER MAKEN

Dr. Axel Haelterman

KULeuven
19 april 2008

**Algemeen secretariaat – Steunpunt beleidsrelevant Onderzoek
Fiscaliteit & Begroting**

Voskenslaan 270 – 9000 Gent – België

Tel: 0032 (0)9 248 88 35 – E-mail: vanessa.bombееck@hogent.be

www.steunpuntfb.be

<u>REGIONALISERING PERSONENBELASTING:</u> <u>HUIDIGE BEVOEGDHEDEN WERKBAARDER MAKEN</u>

INLEIDING

Bij het onderzoek naar een kader voor een mogelijke regionalisering van de personenbelasting is een belangrijk onderdeel de analyse van de huidige stand van zaken betreffende de fiscale autonomie van de gewesten in de personenbelasting.

In concreto blijken regionaliseringsvoorstellen inzake de personenbelasting die daadwerkelijke nieuwe bevoegdheden toekennen aan de gewesten, tot nogal wat politieke reacties te leiden. Eén van deze reacties gaat uit van de vaststelling dat de bestaande gewestbevoegdheden thans slechts beperkt gebruikt worden, zodat een verdere aanwending van wat bestaat wellicht meer aan de orde is dan een uitbreiding van de bevoegdheden. In het kader van dat debat lijkt het dan ook van groot belang vast te stellen wat de toepassingsmoeilijkheden zijn die leiden tot de beperkte toepassing van de bestaande mogelijkheden, en vervolgens voorstellen te formuleren om de bestaande bevoegdheden efficiënter en bruikbaar te maken.

Illustraties en juridische verwijzingen worden in bijlage weergegeven.

I. HUIDIGE BEVOEGDHEDEN VAN DE GEWESTEN IN DE PERSONENBELASTING EN TOEPASSINGEN

De personenbelasting is een ‘samengevoegde belasting’. Dit is een federale belasting die op uniforme wijze over het gehele grondgebied wordt geheven, waarvan een bepaald gedeelte van de opbrengst aan de gewesten toekomt op de wijze bepaald in de Bijzondere Financieringswet en waarop de gewesten onder bepaalde voorwaarden kortingen en opcentiemen (art. 6 § 2, 3° Bijz.Fin.Wet) en belastingvermeerderingen of belastingverminderingen (art. 6 § 2, 4° Bijz.Fin.Wet) kunnen toestaan.

Thans bestaan er enkel in het Vlaamse Gewest drie selectieve belastingverminderingen op de personenbelasting. In het bijzonder: het ARKimedes- belastingkrediet, de Winwinlening en de Vlaamse Korting. De grondslag is telkens artikel 6 § 2, 4° van de Bijzondere Financieringswet.

II. MOEILIKHEDEN BIJ DE UITOEFENING VAN DE GEWESTBEVOEGDHEDEN

De gewesten beschikken vandaag de dag dus al over enige vorm van fiscale autonomie in de personenbelasting. De materiële en formele toepassingsvoorwaarden voor deze bevoegdheden zijn echter strikt waardoor er slechts een beperkt en aangevochten gebruik is.

Het blijkt voornamelijk dat artikel 6 § 2, 3° te algemeen is en een weinig efficiënte en niet beleidsgebonden teruggave van een dotatie-excedent ten behoeve van iedereen uitmaakt, en dat de gewestbevoegdheden gebonden vermindering van het 4° getoetst wordt door de Raad van State, in tegenstelling tot de interpretatie van de toegewezen bevoegdheden door het Grondwettelijk Hof, op een zeer eng juridisch en weinig economische of beleidsrelevante manier en in praktijk dus moeilijk werkbaar is.

Daarnaast kan men stellen dat eigenlijk de hele lijst van materiële en formele voorwaarden op een algemene wijze de uitoefening van de fiscale autonomie van de gewesten beperken en hun verhinderd er beroep op te doen.

III. WERKBAARDER MAKEN BEVOEGDHEDEN BIJ REGIONALISERING

Bij de beoordeling van een gepaste mate van regionalisering van de personenbelasting is het wellicht aanbevolen om vooreerst de bestaande bevoegdheden van de gewesten in de personenbelasting optimaal te benutten. Dit door de toepassingsvoorwaarden te versoepelen en de procedure te wijzigen.

Vier elementen worden bekeken.

(i) Gedeeltelijke opheffing materiële toepassingsvoorwaarden

De materiële toepassingsvoorwaarden die de autonomie van de gewesten beperken bij de uitoefening van hun bevoegdheden dienen versoepeld te worden. Bijvoorbeeld de regel van de progressiviteit, de vage notie deloyale fiscale concurrentie en de marge van 6,75% waarbinnen de gewesten hun fiscale autonomie kunnen uitoefenen, zijn elementen die wellicht geheel of gedeeltelijk kunnen worden opgeheven.

(ii) Gedeeltelijke opheffing formele toepassingsvoorwaarden

De formele toepassingsvoorwaarden dienen ook te worden bekeken. In een federale staat zou ieder gewest zijn eigen beleid moeten kunnen uitstippelen zonder hierbij al te veel verhinderd te worden door de andere gewesten of de federale overheid. Samenwerkingsvereisten zoals het meedelen van het voornemen tot invoering van een maatregel aan de andere regio's en voorafgaand overleg met de federale overheid m.b.t. de technische uitvoerbaarheid van de gewestmaatregel, kunnen de autonomie van de gewesten hinderen en moeten bijgevolg mogelijks worden opgeheven.

(iii) Versoepeling vereiste link gewestbevoegdheid

De huidige materiële toepassingsvoorwaarde, die bepaalt dat het invoeren van een belastingvermindering verbonden moet zijn aan de bevoegdheden van het gewest, dient bij voorkeur behouden te worden gezien op die manier de personenbelasting een werkelijk beleidsinstrument is voor de gewesten. Het is de interpretatie van de gewestbevoegdheden door de Raad van State die versoepeld dient te worden. Zoniet, zal een advies betreffende een voorontwerp van decreet of ordonnantie die een dergelijke maatregel wil invoeren vaak een hinderpaal voor de gewesten blijven.

Met het oog op een verruiming van de fiscale autonomie van de deelstaten in de personenbelasting kan bijgevolg aanbevolen worden de voorwaarde van het verbonden zijn aan een gewestbevoegdheid om een belastingvermindering in te voeren te behouden, maar tegelijk te versoepelen. Dit door in het artikel 6 § 2, 4° van de Bijzondere Financieringswet bijvoorbeeld in te voegen dat de belastingvermindering '*rechtstreeks of onrechtstreeks*' verbonden moet zijn aan gewestbevoegdheden, al dan niet met een toegevoegde expliciete verwijzing naar artikel 10 BWHI, dat de impliciete bevoegdheden van de gewesten beschrijft.

Op die manier moet de gewestelijke maatregel verbonden zijn aan een bepaald beleidsdomein, maar zal deze de toets door de Raad van State makkelijker doorstaan. Ofwel is de maatregel *‘rechtstreeks’* verbonden met een expliciete gewestbevoegdheid. Ofwel niet, maar dan nog kunnen de gewesten in navolging van de theorie van de “implied powers” *‘onrechtstreeks’* bevoegd zijn in aangelegenheden waar ze in eerste instantie niet voor bevoegd zijn.

Gezien de toepassingvoorwaarden voor de “implied powers” echter zeer strikt beoordeeld worden, dient de *‘onrechtstreekse’* link wellicht een terugvalpositie te worden toegeschreven. Daarom is het aangewezen een wijziging te brengen in de expliciet toegewezen bevoegdheden van de gewesten zelf, zoals opgenomen in artikel 6 BWHI. De Raad van State steunt zich hier immers op bij de beoordeling van de vereiste link met de gewestbevoegdheid. Indien deze bepaling dus ruimer wordt, zal de *‘rechtstreekse’* link de toets door de Raad van State makkelijker doorstaan.

Deze benadering moet het, bijvoorbeeld, mogelijk maken te kunnen oordelen dat “maatregelen inzake economisch beleid” alle elementen van een economisch beleid omvatten, en zich dus zowel kunnen richten op het investeringsbeleid van de ondernemingen als op het tewerkstellingsbeleid.

(iv) Ex post beoordeling Grondwettelijk Hof

Als scheidsrechter inzake de vraag of een vermindering kadert binnen een gewestelijk bevoegdheidspakket, rechtstreeks of onrechtstreeks, kan men procedureel een beroepsmogelijkheid wat betreft de beoordelingen door de Raad van State toekennen bij het Grondwettelijk Hof. Wellicht is het Grondwettelijk Hof meer geëigend dan de raad van State wat betreft de interpretatie van de bevoegdheidsaflijning tussen de gewesten en de federale overheid.

BESLUIT

Artikel 6 § 2 van de Bijzondere Financieringswet verleent de gewesten de mogelijkheid kortingen en belastingverminderingen op de personenbelasting toe te staan. De toepassingsvoorwaarden zijn echter strikt, waardoor het gebruik van deze bevoegdheden tot nu toe minimaal is. Bij een verdere regionalisering van de personenbelasting is het wellicht nuttig vooreerst de bestaande spelregels te versoepelen. Zo kan de huidige, theoretische, fiscale autonomie van de deelstaten ten aanzien van de personenbelasting werkelijk vorm krijgen.

De toegewezen gewestbevoegdheden in de Bijzondere Wet Hervorming Instellingen dienen hiervoor verruimd te worden, met een mogelijkheid tot ex post toetsing van de beoordeelde rechtstreekse of onrechtstreekse link met een gewestbevoegdheid door de Raad van State, bij het Grondwettelijk Hof. Daarnaast dienen ook een aantal andere materiële en formele toepassingsvoorwaarden gedeeltelijk opgeheven te worden, zodat de gehele procedure soepeler wordt en de bestaande bevoegdheden daadwerkelijk bruikbaar worden voor de gewesten...

BIJLAGE

1: TOEPASSINGSVOORWAARDEN GEWESTBEVOEGDHEDEN

A. Materiële toepassingsvoorwaarden¹

- *Algemene procentuele opcentiemen en procentuele of forfaitaire kortingen* (art. 6 § 2, 3° Bijz.Fin.Wet):

Deze dienen te worden toegepast, al dan niet gedifferentieerd per belastingschijf, op *alle personen* die personenbelasting, gelokaliseerd binnen het gewest, verschuldigd zijn.

Deze optie vormt dan ook niet echt een richtbaar beleidsinstrument, doch beperkt zich tot de mogelijkheid voor het gewest om financiële overschotten op een algemene wijze aan alle gewestinwoners te restitueren. Dergelijke kortingen vormen aldus een middel tot de vermindering van de druk van de personenbelasting voor de inwoners van een bepaald gewest, die echter weinig efficiënt en pragmatisch overkomt. De geringste korting leidt tot een zeer grote budgettaire impact, terwijl deze maatregel hoegenaamd geen concreet beleidsinstrument uitmaakt.

- *Algemene belastingvermeerderingen en – verminderingen* (art. 6 § 2, 4° Bijz.Fin.Wet):

Deze mogen *per categorie van belastingplichtige* worden toegekend, met respect voor het gelijkheidsbeginsel, en moeten *verband houden met aangelegenheden die de gewesten mogen regelen*. Ze moeten bovendien de vorm aannemen van een vermindering of vermeerdering van de verschuldigde personenbelasting en niet van de belastbare grondslag.

Deze optie vormt een instrument voor een daadwerkelijke beleidsvoering. De mogelijkheden die zich aandienen door gebruik te maken van de techniek van de belastingvermindering zijn legio en kunnen zeer diverse beleidsdomeinen omvatten. Wel dient te worden opgemerkt dat de Raad van State de vereiste link met een gewestbevoegdheid strikt interpreteert.²

Gewesten moeten deze bevoegdheden uitoefenen zonder de progressiviteit van de personenbelasting te verminderen en met uitsluiting van deloyale concurrentie:

Het begrip ‘*progressiviteit*’ moet volgens de bijzondere wet zo begrepen worden dat naarmate het belastbare inkomen stijgt, de verhouding tussen het bedrag van de aftrek en de verschuldigde personenbelasting voor aftrek, niet mag toenemen of, de verhouding tussen het bedrag van de verhoging en de verschuldigde belasting voor verhoging, niet mag afnemen (art. 9 § 1, lid 4 Bijz.Fin.Wet).

¹ M., DE JONCKHEERE, K., DEKETELAERE, D., DE KEUSTER en P., PEETERS, *De fiscale bevoegdheden van de lokale en de regionale overheden in de 21^{ste} eeuw*, Brugge, Die Keure, 2000, 265; N. PLETS, ‘Wijziging fiscale bevoegdheid van gemeenschappen en gewesten’, *Fiscoloog* 2001, afl. 809, 3-6.

² Cf. infra

Het begrip ‘*deloyale concurrentie*’ wordt niet gedefinieerd. Concreet zal het begrip bijgevolg worden ingevuld door de rechtspraak van het Arbitragehof.³

Omvang:

Alle opcentiemen, kortingen, vermeerderingen en verminderingen samen mogen vanaf 1 januari 2004 maximaal 6,75% bedragen van de in elk gewest gelokaliseerde opbrengst van de personenbelasting (art. 9 § 1, lid 3 Bijz.Fin.Wet).

Onder ‘*opbrengst van de personenbelasting*’ wordt hier verstaan, de globale belasting “Staat”. Dit is de belasting vóór de toepassing van de maatregelen van de gewesten en, van de aanvullende belastingen en de opcentiemen van de lokale besturen (art; 7 § 2, lid 2 Bijz.Fin.Wet).

De kortingen zijn beperkt tot het bedrag van de toegewezen opbrengst van de personenbelasting aan het gewest (art. 6 § 2, 3° Bijz.Fin.Wet).

B. Formele toepassingsvoorwaarden⁴

I. Samenwerking

De betrokken gewestregering moet het voornemen tot invoering van maatregelen inzake de personenbelasting *meedelen* aan de federale regering en aan de andere gewestregeringen (art. 9 § 1, lid 1 Bijz.Fin.Wet).

Voor de verminderingen en vermeerderingen (de selectieve maatregelen die een werkelijke beleidsvoering impliceren) moet een *overlegprocedure* m.b.t. de technische uitvoerbaarheid worden vastgelegd in het samenwerkingsakkoord (art. 9 § 1, lid 2 Bijz.Fin.Wet). De federale administratie die instaat voor de personenbelasting moet dergelijke gewestelijke ingrepen immers concreet toepassen.

De wijze waarop de budgettaire gevolgen van deze gewestelijke maatregelen worden verrekend met de Federale Staat, wordt na voorafgaandelijk overleg met de gewestregeringen bij een in Ministerraad overlegd *K.B.* vastgesteld (art. 9 § 1, lid 5 Bijz.Fin.Wet).

II. Controle door het Rekenhof

Er wordt ook een procedure ingevoerd om de naleving van één en ander te controleren. De gewesten die fiscale maatregelen t.a.v. de personenbelasting willen invoeren of wijzigen moeten de concrete ontwerpen en voorstellen van decreet of ordonnantie voor neerlegging in de betrokken Raad of na goedkeuring van de bevoegde commissie, voor *advies* aan het Rekenhof voorleggen.

³ Ontwerp van bijzondere wet tot herfinanciering van de gemeenschappen en uitbreiding van de fiscale bevoegdheden van de gewesten, *Parl.St.* Kamer 2000-01, nr. 1183/1, 22.

⁴ J., COUTURIER en B., PEETERS, *Belgisch belastingrecht in hoofdlijnen*, Antwerpen, Maklu, 2006, 1057-1058; M., DE JONCKHEERE en N., PLETS, *Handboek lokale en regionale belastingen*, Brugge, Die Keure, 2006, 177-182.

Hetzelfde geldt voor amendementen die in commissie zijn goedgekeurd. Hetgeen voorgelegd wordt, moet voldoende cijfermatig onderbouwd zijn opdat het Rekenhof uitspraak kan doen (art. 9bis, lid 1 Bijz.Fin.Wet).

De algemene vergadering van het Rekenhof verstrekt binnen een maand na ontvangst een voldoende gedocumenteerd en gemotiveerd advies, zodat het betrokken gewest zijn fiscaal beleid kan aanpassen. Het Rekenhof beperkt zich in dit advies tot de controle op de maximumpercentages en het behoud van de progressiviteit in het raam van de fiscale loyaliteit. Andere opmerkingen kan het Rekenhof maken op grond van zijn al bestaande controlebevoegdheden. Het advies is niet bindend en de afwezigheid belet het verdere verloop van de wetgevingsprocedure niet (art. 9bis, lid 2 Bijz.Fin.Wet).

Het Rekenhof moet voor het vervullen van deze taak een transparant en uniform evaluatiemodel ontwikkelen in akkoord met de federale regering en de gewestregeringen (art. 9bis, lid 3 Bijz.Fin.Wet). Daarnaast moet het Rekenhof jaarlijks een *rapport* opstellen over de weerslag van de geldende gewestelijke fiscale maatregelen tijdens het vorige aanslagjaar (art. 9bis, lid 4 Bijz.Fin.Wet).

Advies en rapport worden meegedeeld aan de federale regering en aan de gewestregeringen.

III. Vernietigingsberoepen

Beroepen tot vernietiging bij het Arbitragehof moeten in de regel worden ingediend binnen een termijn van zes maanden na bekendmaking van de wet, het decreet of de ordonnantie (art. 3 § 1 Bijzondere wet Arbitragehof)⁵.

Voor beroepen waarin een schending van de regels inzake de gewestelijke kortingen en belastingverminderingen op de personenbelasting wordt aangevochten, begint de termijn te lopen *bij het verstrijken van de gewonde aanslagtermijn* (art. 3bis Bijzondere wet Arbitragehof). Dit is dus op 30 juni van het jaar volgend op het aanslagjaar.⁶

2: MOEILIKHEDEN

De lange lijst van materiële en formele toepassingsvoorwaarden hebben tot gevolg dat de gewesten slechts een beperkt gebruik maken van deze bevoegdheden. Bovendien wordt in de realiteit het vooropgestelde gebruik veelal aangevochten. De op het eerste zicht ruime bevoegdheden worden in werkelijkheid sterk begrensd.⁷

Hieronder volgen enkele voorbeelden.

(i) Het toekennen van een korting is binnen de Vlaamse Regering enkele jaren geleden overwogen geweest. Met name lag een voorstel voor om een selectieve korting in de personenbelasting toe te kennen als financiële aanmoediging om deeltijds te gaan werken. Dit

⁵ Bijzondere wet 6 januari 1989 op het Arbitragehof, *B.S.* 7 januari 1989 (hierna Bijzondere wet Arbitragehof).

⁶ Ontwerp van bijzondere wet tot herfinanciering van de gemeenschappen en uitbreiding van de fiscale bevoegdheden van de gewesten, *Parl.St.* Kamer 2000-01, nr. 1183/1, 24.

⁷ E., AERTS, 'Het Lambermontakkoord; de sleutel tot een Vlaamse belastingverlaging', *Fisc.Act.* 2001, afl. 32, 58.

voorstel gaf aanleiding tot een juridisch dispuut betreffende de vraag of een korting ook selectief kan toegekend worden, dan wel van algemene aard moet zijn.⁸

(ii) Ook de vereiste dat een selectieve belastingvermindering verbonden moet zijn met de bevoegdheden van het gewest die deze maatregel wil invoeren, heeft in het verleden al stof doen opwaaien. De Raad van State beoordeelt deze vereiste strikt.

Meer in het algemeen stelt de Raad van State zich in zijn adviespraktijk terughoudender op dan het Grondwettelijk Hof t.a.v. de materiële bevoegdheidsverdeling.⁹ Zeker voor wat betreft de gewestelijke maatregelen die fiscaal getint zijn, blijkt dat de Raad van State de bevoegdheden van de gewesten zeer restrictief interpreteert.¹⁰ Veel uitleg wordt hierbij echter nooit gegeven.

Twee illustraties:

- Een forfaitaire vermindering in de personenbelasting:¹¹

De Raad van State stelt:¹²

‘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 werkzaamheid te verhogen, wordt aangegeven dat de ontworpen regeling voornamelijk is geconcipieerd als een aangelegenheid van tewerkstellingsbeleid.

Uit artikel 6 § 1, IX BWHI, blijkt dat de gewesten wat het tewerkstellingsbeleid betreft, bevoegd zijn voor de arbeidsbemiddeling, de programma's voor wedertewerkstelling van niet-werkzoekenden, en de toepassing van de normen betreffende de tewerkstelling van buitenlandse arbeidskrachten. Geen van deze aspecten van tewerkstellingsbeleid kan in verband worden gebracht met de ontworpen belastingvermindering.

Wat hiervoor uiteengezet is 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, 4° Bijzondere Financieringswet aan de gewesten toekent. Zoals de regeling is geconcipieerd, kan zij derhalve geen doorgang vinden.’

Dat het tewerkstellingsbeleid een hoeksteen is van het wel geregionaliseerde economische beleid, komt in deze overwegingen niet aan bod.

⁸ J., VAN DOREN, 'De personen- en vennootschapsbelasting als instrumenten van regionaal beleid', in C., VANDERVEEREN en J., VUCHELEN (eds.), *Een Vlaamse fiscaliteit binnen een economische en monetaire unie: referaten voor het Vlaams symposium van 4-5 december 1998*, Antwerpen, Intersentia, 1998, 115-143.

⁹ N., PLETS, *Het systeem van de Belgische fiscale bevoegdheidsverdeling: juridische evenwichtsoefening tussen autonomie voor de deelstaten en het behoud van de interne economische unie en monetaire eenheid in een federaal staatsverband*, Proefschrift Universiteit Antwerpen, 2004, 99-100.

¹⁰ J., VELAERS, *De grondwet en de Raad van State, afdeling Wetgeving*, Antwerpen, Maklu, 1999, 269

¹¹ Ontwerp van decreet houdende de invoering van een forfaitaire vermindering in de personenbelasting, *Parl.St.* VI.Parl. 2005-06, nr. 805/1.

¹² Advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State, *Parl.St.* VI.Parl. 2005-06, nr. 805/1, 17-22.

- Reactie (verslag namens de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting; aanpassing Memorie van Toelichting)¹³

Na bijkomend juridisch advies heeft de Vlaamse regering de memorie van toelichting herschreven rekening houdend met het advies van de Raad van State om zodoende aan het advies tegemoet te komen.

De leden van de commissie stellen dat de Raad van State enkel de motivering en omkadering van de maatregel bekritiseert zoals die in de eerste memorie van toelichting was weergegeven, en niet het decreet zelf. De Raad van State geeft aan waar de memorie moet worden aangepast om tegemoet te komen aan zijn kritiek, namelijk dat het ontwerp van decreet gekoppeld moet worden aan een van de bevoegdheden van het gewest. Dat is wat dan ook door de Vlaamse Regering werd opgevolgd.

De nieuwe argumentatie in de memorie van toelichting omschrijft het initiatief als een economische beleidsmaatregel. De forfaitaire belastingvermindering moet gesitueerd worden in een breder economisch beleid: het bewerkstelligen van een hogere activiteitsgraad staat ten dienste van het verbreden en versterken van het economische draagvlak.

- Ook het ‘Vlaminov’ voorstel (vermindering van onroerende voorheffing ter bevordering van de tewerkstelling), werd omgevormd tot ‘Vlaminovin’ (vermindering onroerende voorheffing ter stimulering van tewerkstellingsbevorderende investeringen), na interventie van de Raad van State die had geoordeeld dat de maatregel niet gelinkt kon worden aan de bevoegdheid inzake ‘tewerkstelling’ van de gewesten.¹⁴

De Raad van State stelt:¹⁵

‘De basis voor de tegemoetkoming is het behoud of de toename van de tewerkstelling in de onderneming en de bedragen van de tegemoetkoming worden vastgesteld in functie van het aantal personeelsleden in de ondernemingen. Daarom moet de in het ontwerp vervatte maatregel moet getoetst worden aan de bevoegdheidsregels inzake tewerkstelling.

Inzake tewerkstelling is het gewest krachtens artikel 6, § 1, IX, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen enkel bevoegd voor de arbeidsbemiddeling, voor de programma’s van wedertewerkstelling van de uitkeringsgerechtigde volledig werklozen of van de daarmee gelijkgestelde personen en voor de toepassing van de normen betreffende de tewerkstelling van buitenlandse arbeidskrachten.

De aangelegenheid die in het voorliggend ontwerp wordt geregeld kan bezwaarlijk in de zo-even geschetste gewestelijke bevoegdheid worden ingepast. De conclusie moet dan ook zijn dat de decreetgever niet bevoegd is een aangelegenheid zoals vervat in het ontwerp te regelen.’

- Reactie (Memorie van Toelichting aangepaste maatregel VLAMINOVIN)¹⁶

¹³ Ontwerp van decreet houdende de invoering van een forfaitaire vermindering in de personenbelasting, *Parl.St.* VI.Parl. 2005-06, nr. 805/2.

¹⁴ Ontwerp van decreet houdende een vermindering van de onroerende voorheffing ter stimulering van tewerkstellingsbevorderende investeringen, *Parl.St.* VI.Parl. 1996-97, nr. 741/1.

¹⁵ Advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State, *Parl.St.* VI.Parl. 1996-97, nr. 741/1, 18-24.

De Vlaamse regering kan niet akkoord gaan met een dergelijke enge interpretatie van de Vlaamse bevoegdheden. Het advies van de Raad van State heeft immers verstrekkende gevolgen daar het in belangrijke mate de effectieve tenuitvoerlegging hypothekeert van een krachtdadig economisch beleid dat de werkgelegenheid in Vlaanderen bevordert.

Een toetsing van de maatregel enkel aan de Vlaamse bevoegdheden op het vlak van tewerkstelling kan de Vlaamse regering niet onderschrijven. Het voorontwerp dient getoetst te worden aan de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest inzake economie en het economisch beleid. Impliciet interpreteert de Raad van State het begrip economisch expansiebeleid zeer eng, aangezien zij de maatregel enkel toetst aan de Vlaamse bevoegdheden op het vlak van tewerkstelling.

Een dergelijke strikte beoordeling miskent de gebruikelijke inhoud die in de praktijk en bij de theorievorming, aan het concept “economisch beleid” wordt gegeven en gaat in tegen een over het algemeen aanvaarde ruime uitlegging van de gewestbevoegdheden als toegewezen bevoegdheden.

Bovendien, indien men zou oordelen dat de maatregel niet kadert binnen de door de BWHI omschrijving van “economisch expansiebeleid”, biedt de bijzondere wet een bijkomende bevoegdheidsgrond; artikel 10 BWHI.

Niets verhindert dat een decreet enkel uit bepalingen bestaat die een beroep doen op impliciete bevoegdheden en een relevante gewestmaterie waarmee ze verbonden zijn. De voorwaarden zijn volgens de Vlaamse regering voldaan. Bijgevolg blijkt dat ook in het kader van een restrictievere interpretatie van het begrip “economisch expansiebeleid” die de Vlaminov-maatregel als een tewerkstellingsmaatregel buiten de bevoegdheidssfeer van het gewest zou plaatsen, het principe van de impliciete bevoegdheden een expliciete wettelijke basis aanreikt om de maatregel als een noodzakelijke invulling van het expansiebeleid binnen de bevoegdheidssfeer van het gewest te brengen.

Om echter elke discussie te voorkomen, en omdat het steeds de bedoeling is geweest de maatregel te kaderen binnen het economische beleid, is geopteerd voor een lichte aanpassing van de maatregel. Deze oplossing bestaat er in door in de decreettekst zelf een duidelijke band met de investeringen en het investeringsbeleid te voorzien. Zo voldoet het aangepaste ontwerp (‘een vermindering van de onroerende voorheffing ter stimulering van tewerkstellingsbevorderende investeringen’) aan de opmerkingen van de Raad van State. De maatregel kadert immers nog duidelijker in het economische expansiebeleid, waarvoor de Vlaamse regering bevoegd is. De enge interpretatie van de Raad van State m.b.t. de tewerkstellingsbevoegdheid van Vlaanderen vormt bijgevolg niet langer een belemmering.

(iii) Verder is er naar aanleiding van het invoeren van een belastingvermindering met het oog op het activeren van risicokapitaal een lange discussie geweest met het Rekenhof over de verplichting voor het gewest om bij het invoeren van een maatregel de progressiviteit van de personenbelasting niet te verminderen.¹⁷

¹⁶ Ontwerp van decreet houdende een vermindering van de onroerende voorheffing ter stimulering van tewerkstellingsbevorderende investeringen, *Parl.St.* VI.Parl. 1996-97, nr. 741/1, 3-5.

¹⁷ Ontwerp van decreet betreffende het activeren van risicokapitaal in Vlaanderen, *Parl.St.* VI.Parl. 2003-04, nr. 1863/1, 53-60.

Het Rekenhof stelt:¹⁸

‘De fiscale maatregel eerbiedigt het principe van de progressiviteit niet altijd wanneer het belastingkrediet wordt berekend als een percentage van de besteding voor de inschrijving op aandelen uitgegeven door een ARK-beleggingsinstelling.’

(iv) De verplichting advies in te winnen over de technische uitvoerbaarheid van de maatregel vanwege de federale minister van Financiën heeft ook al aanleiding tot discussie gegeven, in het bijzonder over de mogelijkheid om de Vlaamse Korting te verrekenen via de bedrijfsvoorheffing. Deze mogelijkheid staat wel vermeld in de Memorie van Toelichting bij de Bijzondere Financieringswet, maar is niet expliciet in de tekst van de wet zelf opgenomen.¹⁹ Uiteindelijk heeft de federale administratie zich wel bereid verklaard deze korting via de bedrijfsvoorheffing toe te kennen.²⁰

3: HUIDIGE BEVOEGDHEDEN BRUIKBAARDER MAKEN – INTERPRETATIE GEWESTBEVOEGDHEDEN

1) Expliciete bevoegdheden (art. 6 BWHI)

De bevoegdheden van de gewesten zijn toegewezen bevoegdheden: hun bevoegdheden zijn beperkt tot degene die hen door of krachtens de Grondwet uitdrukkelijk zijn toegewezen. De residuaire bevoegdheid komt voorlopig nog toe aan de federale overheid.

Dit bevestigt de Memorie van Toelichting bij de Bijzondere wet tot hervorming der instellingen (BWHI): *‘de niet opgesomde materies behoren alleszins tot de bevoegdheid van de nationale macht, gezien de residuaire bevoegdheid aan de nationale overheid toekomt’*.

De toegewezen aard van de gewestbevoegdheden sluit geen ruime omschrijving en uitlegging van deze bevoegdheden uit, zoals blijkt uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Voor het Hof is de autonomie van de gewesten het uitgangspunt. Uitzonderingen dienen beperkend geïnterpreteerd te worden.

Het Grondwettelijk Hof heeft in meerdere arresten gesteld dat de toegewezen gewestbevoegdheden (art. 6 BWHI)²¹ ruim dienen te worden uitgelegd.²² Hun bevoegdheden moeten worden geacht globaal en in hun geheel te zijn overgedragen, en de uitzonderingen

¹⁸ Advies van het Rekenhof, *Parl.St.* VI.Parl. 2003-04, nr. 1863/1, 59.

¹⁹ Ontwerp van bijzondere wet tot herfinanciering van de gemeenschappen en uitbreiding van de fiscale bevoegdheden van de gewesten, *Parl.St.* Kamer 2000-01, nr. 1183/1, 21-22; G., BOURGEOIS, G., VAN DER STICHELE en M., VERDONCK, ‘Le refinancement des communautés et l’extension de l’autonomie fiscale des régions: aspects juridiques et économiques’, *A.P.T.* 2002, 247.

²⁰ E., AERTS, ‘Minder personenbelasting voor werkende Vlaming’, *Fisc.Act.* 2006, afl. 44, 8-9.

²¹ Bijzondere wet 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, *B.S.* 15 augustus 1980 (hierna BWHI).

²² L., SCHUERMANS, R., SENELLE en E., VANDENBOSSCHE, *Het federale België van de gemeenschappen en de gewesten*, Mechelen, Kluwer, 2003, 13-58.

op hun bevoegdheden moeten beperkend worden geïnterpreteerd, derwijze dat zij aan de toegewezen gewestbevoegdheden niet hun betekenis ontnemen.²³

‘Voor zover zij er niet anders over beschikt hebben, moeten de Grondwetgever en de bijzondere wetgever worden geacht aan de Gemeenschappen en de Gewesten volledige bevoegdheid te hebben toegekend tot het uitvaardigen van regels, die eigen zijn aan de hun toegewezen aangelegenheden, en zulks onverminderd de mogelijkheid om desnoods een beroep te doen op artikel 10 van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980.’²⁴

De ruime bevoegdheidsuitlegging heeft tot gevolg dat een beroep op de impliciete bevoegdheden veelal niet nodig is.

De Bijzondere wet tot hervorming der instellingen is de belangrijkste bron voor de bevoegdheden van de gewesten. Het zeer lange artikel 6 BWHI bevat, ter uitvoering van artikel 39 Grondwet, de bevoegdheden van de gewesten. De bepaling bestaat uit tien rubrieken, waarvan de titels slechts een indicatieve en geen juridische waarde hebben.

Een beknopt overzicht:

- (i) de ruimtelijke ordening; vb. stedenbouw en stadsvernieuwing
- (ii) het leefmilieu en waterbeleid; vb. afvalstoffenbeleid
- (iii) de landinrichting en het natuurbehoud; vb. bossen en visvangst
- (iv) de huisvesting;
- (v) het landbouwbeleid en zeevisserij; vb. subsidiëring landbouwbedrijven
- (vi) de economie; vb. economisch beleid en de natuurlijke rijkdommen
- (vii) het energiebeleid; vb. openbare gasdistributie
- (viii) de ondergeschikte besturen; vb. organisatie van gemeentelijke instellingen
- (ix) het tewerkstellingsbeleid; vb. arbeidsbemiddeling en programma's voor wedertewerkstelling
- (x) de openbare werken en het vervoer; vb. de havens en de wegen

Opgemerkt dient te worden dat ondanks de aan de gewesten toegewezen aangelegenheden, die door het Grondwettelijk Hof ruim worden uitgelegd, er toch per rubriek enkele uitzonderingen uitdrukkelijk in artikel 6 BWHI geformuleerd worden ten voordele van de federale overheid.

Bijvoorbeeld wat het leefmilieu en waterbeleid betreft, is de federale overheid bevoegd voor het vaststellen van de productnormen; wat de economie betreft is ook enkel de federale overheid bevoegd voor het muntbeleid,...

2) Impliciete bevoegdheden (art. 10 BWHI)

Ook indien men oordeelt dat een maatregel niet kadert binnen de door de BWHI uitdrukkelijk opgesomde bevoegdheden, biedt deze Bijzondere Wet een bijkomende bevoegdheidsgrond

²³ J., VELAERS, 'Het Arbitragehof: Een grondwettelijk hof met een beperkte bevoegdheid'. Een overzicht van dertig maanden werking', in A., ALEN en L.P., SUETENS (eds.), *Zeven knelpunten na zeven jaar staatshervorming*, Brussel, Story-Scientia, 1988, 153-154.

²⁴ Zie o.m. Arbitragehof nr. 25, 26 juni 1986, B.S. 15 juni 1986; Arbitragehof nr. 31, 20 januari 1987, B.S. 4 februari 1987; Arbitragehof nr. 49, 10 maart 1988, B.S. 29 maart 1988.

indien aan de voorwaarden hiertoe voldaan zijn. Het gaat over de impliciete gewestbevoegdheden, zoals vervat in artikel 10 BWHI.²⁵

‘De decreten kunnen rechtsbepalingen bevatten in aangelegenheden waarvoor de Raden niet bevoegd zijn, voor zover die bepalingen noodzakelijk zijn voor de uitoefening van hun bevoegdheid.’

Niets verhindert dat een decreet of een ordonnantie enkel uit bepalingen bestaat die een beroep doen op deze aan de regio's toegekende impliciete bevoegdheden. Wat belangrijk is, is de verhouding tussen de impliciete bevoegdheden en de gewestelijke materie.²⁶

Het Grondwettelijk Hof heeft in zijn rechtspraak echter zeer restrictieve voorwaarden gesteld voor de toepassing van deze implied powers door de gewesten.²⁷

(i) de door de gewesten buiten hun bevoegdheid aangenomen bepalingen moeten ‘noodzakelijk’ zijn voor de zinvolle uitoefening van een aan hen uitdrukkelijk toegewezen bevoegdheid.

Er is dus een zeer nauwe band vereist tussen de uitdrukkelijke gewestbevoegdheid en de op grond van artikel 10 BWHI betreden federale aangelegenheid, zodat deze laatste een noodzakelijk accessorium moet zijn.

(ii) de federale aangelegenheid die aldus wordt betreden, moet zich tot een (per gewest) gedifferentieerde regeling lenen;

(iii) de weerslag op die federale aangelegenheid moet marginaal zijn (cf. toepassing evenredigheidsbeginsel).

Er dient te worden opgemerkt dat zowel deze restrictieve voorwaarden als de ruime uitlegging van de (expliciete) gewestbevoegdheden meebrengen dat artikel 10 BWHI in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof eerder een beperkte rol speelt.²⁸

Voor de vierde staatshervorming was er nog een andere voorwaarde die de toepassing van de impliciete bevoegdheden sterk beperkte: de gewesten mochten in beginsel, zelfs niet via artikel 10 BWHI, geen aangelegenheden regelen welke de Grondwet aan de federale wetgever voorbehoudt. De vierde staatshervorming van 1993 heeft die beperking opgeheven door in artikel 19 §1, lid 1 BWHI te bepalen dat de gewesten voortaan met toepassing van artikel 10 BWHI, ook de door de Grondwet aan de federale wetgever voorbehouden aangelegenheden kunnen betreden.

²⁵ R., BLANPAIN, *Bevoegdheden van gemeenschappen en gewesten: hervorming van de instellingen 1970, 1971, 1980, 1988: inleidende commentaar, wettekst en voorbereidende werken, zaakregister*, Brugge, Die Keure, 1988, 3-14.

²⁶ J., VANDE LANOTTE, ‘Impliciete bevoegdheden op een Belgisch spoor’, in A., ALEN en L.P., SUETENS (eds.), *Zeven knelpunten na zeven jaar staatshervorming*, Brussel, Story-Scientia, 1988, 83-128.

²⁷ M., BOES, ‘De bevoegdheden van de gewesten en de gemeenschappen na de grondwetswijziging van 15 juli 1988 en na de wet van 8 augustus 1988 tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen’; in R., BLANPAIN en L.P., SUETENS. (eds.), *Staat, gemeenschappen en gewesten: hervorming van de instellingen 1970, 1971, 1980, 1988, 1989*, Brugge, Die Keure, 1989, 144p.

²⁸ A., ALEN, *Compendium van het Belgisch staatsrecht*, Diegem, Kluwer, 2000, nr. 324-325.

3) Raad van State: interpretatie gewestbevoegdheden

Zowel uit adviezen van de afdeling wetgeving Raad van State als uit arresten van het Grondwettelijk Hof blijkt dat beide instellingen het beginsel van de ruime interpretatie van de toegewezen bevoegdheden aan de gewesten huldigen, zij het dat de Raad van State zich in zijn adviespraktijk meermaals terughoudender heeft opgesteld dan het Grondwettelijk Hof t.a.v. de materiële bevoegdheidsverdeling. Zeker voor wat betreft de gewestelijke maatregelen die fiscaal getint zijn, blijkt dat de Raad van State de bevoegdheden van de gewesten zeer eng interpreteert. Veel uitleg wordt hierbij echter niet gegeven.

Zie hierover hoger bij de moeilijkheden.

