

# De fiscale autonomie van de gemeenschappen en gewesten in het Lambermont-akkoord

*Prof. Dr. Patrick Peeters<sup>1</sup>*

De communautaire onderhandelingen tussen de meerderheidspartijen zijn zoals bekend uitgemond in het Lambermont-akkoord van 16 oktober jl.

Dit akkoord kan worden beschouwd als voorlopig sluitstuk van een discussie die reeds tijdens de vorige legislatuur werd aangevat en die onder meer betrekking heeft op de verruiming van de fiscale autonomie van de gemeenschappen en de gewesten.

Het is van belang om de krachtlijnen van die discussie nog even in herinnering te brengen teneinde de recente beslissingen van de regering met betrekking tot de fiscale autonomie nader te situeren. Voorafgaandelijk geven we eerst nog een schets van de algemene principes met betrekking tot de fiscale bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten.

## 1. De fiscale bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten

In het algemeen kunnen twee soorten fiscale bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten worden onderscheiden: enerzijds de "eigenlijke" fiscale bevoegdheden die de gemeenschappen en de gewesten rechtstreeks putten uit artikel 170, § 2 van de Grondwet en, anderzijds, de "oneigenlijke" fiscale bevoegdheden die voortvloeien uit de Bijzondere Financieringswet van 16 januari 1989 in uitvoering van de artikelen 175 en 177 van de Grondwet.

In principe beschikken zowel de gemeenschappen als de gewesten over "eigenlijke" fiscale bevoegdheden. Nochtans is dit grondwettelijk beginsel in artikel 170, § 2 van de Grondwet dode letter gebleven ten aanzien van de Vlaamse Gemeenschap en de Franse Gemeenschap. De grondwetgever heeft immers nagelaten om hun fiscale bevoegdheidsfeer *ratione loci* te omschrijven. Daarbij staat vooral de problematiek van Brussel centraal waar de beide grote gemeenschappen elkaar ontmoeten. Dit probleem geldt niet voor de Duitstalige Gemeenschap. De territoriale bevoegdheidsfeer van die Gemeenschap valt immers steeds samen met het Duitse taalgebied.

De "eigenlijke" fiscale bevoegdheid van de gemeenschappen en van de

---

<sup>1</sup> De auteur is docent aan de Leuvense Rechtsfaculteit en advocaat bij advocatenkantoor De Bandt Van Hecke Lagae & Loesch (balie Brussel)

gewesten kan worden geduid als een integrale concurrerende bevoegdheid, met voorrang van de fiscale wet op het fiscale decreet of de fiscale ordonnantie. Dit beginsel is vervat in artikel 170, § 2, tweede lid, van de Grondwet en wordt zeer ruim opgevat. De federale wetgever kan vaststellen welke belastingen niet kunnen geheven worden door de gemeenschappen en de gewesten. Hij kan ook gemeenschaps- of gewestbelastingen afschaffen of beperken "indien daartoe de noodzakelijkheid blijkt". De federale wetgever heeft van die laatste mogelijkheid nog geen gebruik gemaakt. Hij heeft daarentegen zeer ruim gebruik gemaakt van de eerste mogelijkheid door in artikel 11 van de Bijzondere Financieringswet en in de wet van 23 januari 1989 bijna elke concurrentie uit te sluiten tussen rijksbelastingen en belastingen van de deelgebieden. De vrees was daarbij steeds dat een fiscale federale en regionale/communautaire concurrentie de Belgische economische en monetaire unie in het gedrang zou brengen.

De "oneigenlijke" fiscale bevoegdheden van de gemeenschappen en gewesten vloeien voort uit het financieringsstelsel dat werd vastgesteld bij de Bijzondere Financieringswet van 16 januari 1989. Voor de Duitstalige Gemeenschap geldt wel een afzonderlijk regime. Naast de "eigenlijke" belastingsbevoegdheid beschikt de Duitstalige Gemeenschap slechts over fiscale ontvangsten uit het kijk- en luistergeld.

In de Bijzondere Financieringswet wordt een onderscheid gemaakt tussen de zogenaamde overgedragen belastingsbevoegdheid en de toegewezen gedeelten van de opbrengst van federale belastingen.

Met de overgedragen belastingsbevoegdheid wordt bedoeld dat de opbrengst en bepaalde aspecten van de normatieve bevoegdheid ten aanzien van bepaalde nominatim aangeduide belastingen, worden toegewezen aan de gemeenschappen en gewesten.

Onder de enigszins misleidende benaming "gewestelijke belastingen" worden aldus aan de drie gewesten, naargelang van de betrokken belasting, een verschillende normatieve bevoegdheid gegeven met betrekking tot acht belastingen. Zo zijn de gewesten bevoegd met betrekking tot de heffingsgrondslag, de aanslagvoet en de vrijstellingen ten aanzien van de belasting op spelen en weddenschappen, de belasting op automatische ontspanningstoestellen en de openingsbelasting op slijterijen van gegiste dranken. De gewesten zijn daarentegen enkel bevoegd met betrekking tot de aanslagvoet en de vrijstellingen ten aanzien van de successierechten en het recht van overgang bij overlijden, de onroerende voorheffing en het registratierecht op overdracht tot een bezwarende titel van onroerende goederen. Tenslotte blijft de federale overheid zelfs integraal bevoegd voor de regelgeving met betrekking tot de verkeersbelasting op autovoertuigen en inzake milieutaksen.

Op dezelfde misleidende wijze wordt het kijk- en luistergeld in de Bijzondere Financieringswet aangeduid als een "gemeenschapsbelasting". Van enige fiscale autonomie in hoofde van de gemeenschappen is nochtans geen sprake. De federale wetgever is immers integraal bevoegd gebleven met betrekking tot de regelgeving over die belasting. De gemeenschappen kunnen enkel de inning van die belasting voor hun eigen rekening nemen. Het zijn integendeel de gewesten die bevoegd zijn om opcentiemen te heffen op het kijk- en luistergeld.

Benevens de overgedragen belastingsbevoegdheid worden door de Bijzondere Financieringswet ook gedeelten van de opbrengst van de federale belastingen toegewezen aan de gemeenschappen en de gewesten. Aldus wordt een deel van de opbrengst van de personenbelasting en de BTW naar de gemeenschappen doorgeschoven. Men spreekt hier van "gedeelde belastingen", alhoewel het in hoofde van de gemeenschappen uitsluitend gaat om dotaties. Een deel van de opbrengst van de personenbelasting wordt ook doorgeschoven naar de gewesten. Men spreekt dan van "samengevoegde belastingen". De gewesten zijn immers bevoegd om binnen zekere grenzen opcentiemen te heffen of kortingen toe te staan. Dit moet wel voorafgaandelijk worden overlegd tussen de federale regering en de gewestregeringen. De Koning kan anderzijds, ter vrijwaring van de EMU, bij een in Ministerraad overlegd besluit, genomen na overleg met de betrokken regeringen, een maximumpercentage opleggen voor die opcentiemen en kortingen. Dit besluit moet dan vervolgens zo spoedig mogelijk worden bekrachtigd bij wet.

In de praktijk blijkt dat het overgrote deel van de financiering van de gemeenschappen en de gewesten geschiedt via de Bijzondere Financieringswet. Ongeveer 88% van de Vlaamse middelen vloeien toe via het mechanisme van de samengestelde en de gedeelde belastingen. Terwijl het aandeel van de gemeenschappen en de gewesten in de totaal beschikbare financiële middelen kan vergeleken worden met dat van andere deelstaten in federale staten, blijft het gehalte aan fiscale autonomie eerder aan de lage kant.

## **2. De resoluties van het Vlaamse Parlement van 3 maart 1999**

Nog tijdens de vorige legislatuur kwam de mogelijke uitbreiding van de fiscale autonomie van de gemeenschappen en de gewesten uitgebreid aan de orde tijdens de discussies in de schoot van het Vlaamse Parlement. Uitgangspunt was de "schrikkelnota" die was voorbereid door de vorige regering. Deze besprekingen resulteerden in resoluties die op 3 maart 1999 unaniem door het Vlaamse Parlement werden goedgekeurd.

Men opteerde voor een ingrijpende verruiming van de fiscale autonomie van de gemeenschappen en de gewesten.

De verruiming zou op de eerste plaats de integrale overdracht omvatten van de

zogenaamde "gewestelijke belastingen" die hierboven reeds werden aangestipt, tezamen met enkele aanverwante belastingen (de belasting op de inverkeerstelling, het Eurovignet, de volledige registratierechten en de schenkingsrechten). Onderliggende gedachte was dat de economische distorties ingeval van overdracht hooguit zeer beperkt zouden zijn.

De resoluties omvatten daarnaast een zeer ambitieus project voor de overdracht van de personenbelasting. De bevoegdheid inzake de personenbelasting zou namelijk volledig worden overgedragen naar de deelstaten. Het is daarbij niet zeer duidelijk of het zou gaan om een exclusieve dan wel een concurrerende bevoegdheid, met in het laatste geval een beperking op een te grote differentiatie tussen de deelstaten inzake niveau of structuur van de tarieven. Over de oplossing die noodzakelijkerwijze moet gevonden worden voor de problematiek van Brussel bleven de voorstellen eerder vaag: "Voor de operationalisering (van die overdracht van bevoegdheid aan de deelstaten) hiervan te Brussel dient een specifieke regeling te worden uitgewerkt". Men dacht aan afspraken tussen de beide Gemeenschappen voor de gezamenlijke uitoefening van hun belastingsbevoegdheid in het Brusselse hoofdstedelijk gebied.

Ook de vennootschapsbelasting werd, zij het beperkt, betrokken bij de plannen tot verruiming van de fiscale autonomie. De bevoegdheid met betrekking tot de belastbare basis en de tarieven zou weliswaar federaal blijven, maar de mogelijkheid werd voorzien van ristormering van de opbrengst ervan aan de deelstaten en aan het Brussels Hoofdstedelijk Gewest volgens een nader te bepalen verdeelsleutel. Deze laatste zouden dan, binnen afgesproken grenzen, fiscale tegemoetkoming in de vennootschapsbelasting kunnen toekennen voor de aangelegenheden waarvoor zij bevoegd zijn. De kostprijs hiervan zou regionaal worden aangerekend.

Blijkens de resoluties zouden de indirecte belastingen federaal blijven, maar met uitzondering van de BTW op werken in onroerende staat, waarvoor dus een duidelijke lokalisatie bestaat en waarbij een zeer duidelijke band bestaat met het regionaal economisch en huisvestingsbeleid.

Tenslotte werd voorgesteld om de bevoegdheid van de federale wetgever om de gemeenschaps- of de gewestbelastingen af te schaffen of te beperken, aan banden te leggen. Men stelt voor om een normatief kader uit te werken in Grondwet en bijzondere wetten, waaraan het federaal optreden kan worden getoetst. Het belang van dit laatste voorstel moet evenwel worden gerelativeerd. Zoals reeds werd opgemerkt, heeft de federale overheid immers totnogtoe van die bevoegdheid om gemeenschaps- of gewestbelastingen af te schaffen of te beperken, geen gebruik gemaakt. Het zgn. "*non-bis-in-idem*"-beginsel betreft in de praktijk vooral het preventief ingrijpen van de federale wetgever, namelijk de preventieve uitsluiting van materies die federaal worden belast. Dit laatste aspect van het "*non-bis-in-idem*"-beginsel wordt in de

resoluties evenwel ongemoeid gelaten.

### 3. Het Lambermont-akkoord

Nadat in de pers allerlei denkpistes waren gelanceerd, en dit zowel door de meerderheidspartijen als door de oppositie, maakte de federale regering op 17 oktober 2000 haar beleidsverklaring publiek met onder meer haar plannen met betrekking tot de verruiming van de fiscale autonomie van de gemeenschappen en de gewesten. Bij nader toezien kan men in dit verband zeker van een anticlimax gewagen.

Zoals verwacht werd besloten tot de volledige regionalisering van de zogenaamde "gewestelijke belastingen" en van de belastingen die "in het verlengde hiervan" liggen (de BIV; het Eurovignet; de registratierechten op de vestiging van hypotheek en de schenkingsrechten). Nieuw is de beslissing om ook het kijk- en luistergeld te regionaliseren. Deze belasting zou dus verdwijnen als enige "gemeenschapsbelasting", met uitzondering van de Duitstalige Gemeenschap die integraal bevoegd wordt voor het kijk- en luistergeld. Hiermee wordt duidelijk ingespeeld op het politiek debat in Vlaanderen sedert de verkiezingen met betrekking tot de afschaffing van het kijk- en luistergeld, terwijl anderdeels voor regionalisering werd geopteerd om de Brusselse problematiek die zich stelt bij gemeenschapsbelastingen te omzeilen. De optie om de twee Gemeenschappen in Brussel gezamenlijk te laten optreden werd dus niet weerhouden.

Meteen wordt gepreciseerd dat het inkomstenverlies ten aanzien van het federale budget moet worden gecompenseerd (budgettaire neutraliteit). De bijkomende fiscale ontvangsten komen in mindering van het deel van de personenbelasting dat aan de gewesten wordt toegewezen. Daarenboven wordt bepaald dat de overheveling zo moet gebeuren, dat elk van de gemeenschappen en gewesten onderling geen middelen verliezen ten aanzien van de huidige financieringsregeling. Deze eerder duistere zinssnede lijkt te wijzen op de problematiek van het wegvallen van het kijk- en luistergeld als financieringsbron van de Franse Gemeenschap. De vraag rijst hoe men die neutraliteit gaat realiseren. Denkt men aan een compenserende financiële stroom van het Waalse Gewest naar de Franse Gemeenschap?

Daarenboven worden meteen grenzen gesteld aan de nieuw verworven autonomie van de gewesten inzake de gewestelijke en aanverwante belastingen. Ter vermijding van fiscale migratie en delokatie en van ongezonde belastingsconcurrentie moeten "indien nodig begeleidende maatregelen worden uitgewerkt". Ten aanzien van de belasting op de inverkeerstelling en de verkeersbelasting wordt zelfs een verplicht samenwerkingsakkoord opgelegd aan de gewesten. Een differentiatie tussen de gewesten met betrekking tot die belasting is dus slechts mogelijk voor zover alle gewesten hiermee instemmen. Dit is vanzelfsprekend een belangrijke afzwakking van de autonomie van de

gewesten.

In het Lambermont-akkoord is geen sprake meer van enige overheveling van heffingsbevoegdheid ter zake van de personenbelasting naar de gemeenschappen, ook niet als concurrerende belastingsbevoegdheid. De personenbelasting blijft dus zoals voorheen een "gedeelde belasting" (lees: dotatie aan de gemeenschappen). Er is bijgevolg geen sprake van enige fiscale autonomie voor de gemeenschappen, laat staan van enige verruiming ervan. Integendeel. Ten aanzien van de Vlaamse en de Franse Gemeenschap valt zelfs het kijk- en luistergeld als zogenaamde "gemeenschapsbelasting" weg.

Ik treed de analyse bij dat hiermee een tendens wordt verdergezet die reeds was ingezet met de staatshervorming van 1993, namelijk een evolutie van de instellingen in de richting van de driedigheid van de Belgische federale staatsstructuur. De resoluties van het Vlaams Parlement strekten nog tot een federaal staatsmodel dat gebaseerd is op een fundamentele tweeledigheid op basis van twee deelstaten, met daarnaast Brussel met een specifiek statuut en de Duitstalige Gemeenschap. Met het Lambermontakkoord wordt de opbouw van de federale Staat op basis van de drie gewesten verder versterkt.

Blijkens het communautair akkoord zullen de beperkingen op de bevoegdheid van de gewesten om opcentiemen te heffen, respectievelijk kortingen toe te staan op de personenbelasting "ondubbelzinnig" worden vastgelegd in de Bijzondere Financieringswet. Daarbij zal een marge worden vastgesteld waarbinnen de gewesten algemene forfaitaire, dan wel procentuele op- en afcentiemen kunnen toestaan of algemene belastingsaftrekken kunnen invoeren, gebonden aan hun materiële bevoegdheid. Men denkt daarbij aan een marge van 3,25 % in plus en min vanaf 1 januari 2001 en van 6,75% vanaf 1 januari 2004. Daarenboven wordt nog gepreciseerd dat de progressiviteitschaal alleszins niet mag worden verminderd en dat geen "deloyale fiscale concurrentie" mag geschieden.

#### **4. Besluit**

Uit hetgeen voorafgaat kan worden besloten dat er zeker geen sprake is van een fundamentele verruiming van de fiscale autonomie van de Gemeenschappen en de Gewesten. Van enige fiscale autonomie in hoofde van de Vlaamse of de Franse Gemeenschap is zelfs geen sprake. Zij verliezen het kijk- en luistergeld als enige "gemeenschapsbelasting". De regelgevende bevoegdheid met betrekking tot de gewestelijke en aanverwante belastingen wordt weliswaar integraal geregionaliseerd, maar meteen worden beperkende maatregelen in het vooruitzicht gesteld of wordt de uitoefening van de autonomie afhankelijk gesteld van een verplicht samenwerkingsakkoord. De autonomie van de gewesten om opcentiemen te heffen, respectievelijk kortingen toe te staan op de personenbelasting wordt niet verruimd. Veeleer worden de grenzen aan hun

autonomie nader gepreciseerd. Tenslotte is geen spoor terug te vinden van de ideeën om de bevoegdheid van de federale wetgever om de eigenlijke belastingsbevoegdheid van gemeenschappen en gewesten te beperken aan vaste criteria te verbinden.

Om het communautair compromis te realiseren is in ieder geval een wijziging vereist van de Bijzondere Financieringswet. Dit vergt een bijzondere meerderheid in Kamer en Senaat. Het valt nog af te wachten of die kan gevonden worden.