

Rolnummer 1366
Arrest nr. 109/99 van 14 oktober 1999

A R R E S T

In zake : het beroep tot vernietiging van de artikelen 11 en 12 van het Vlaamse decreet van 19 december 1997 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1998, ingesteld door de Ministerraad.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters L. De Grève en M. Melchior, en de rechters H. Boel, L. François, J. Delruelle, R. Henneuse en M. Bossuyt, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter L. De Grève,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van het beroep

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 29 juni 1998 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 30 juni 1998, heeft de Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel, beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 11 en 12 van het Vlaamse decreet van 19 december 1997 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1998 (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 30 december 1997, tweede editie).

II. De rechtspleging

Bij beschikking van 30 juni 1998 heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetel aangewezen overeenkomstig de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

De rechters-verslaggevers hebben geoordeeld dat er geen aanleiding was om artikel 71 of 72 van de organieke wet toe te passen.

Bij beschikking van 27 juli 1998 heeft de voorzitter in functie de termijn voor het indienen van een memorie verlengd tot 30 september 1998.

Van het beroep is kennisgegeven overeenkomstig artikel 76 van de organieke wet bij op 27 juli 1998 ter post aangetekende brieven; bij dezelfde brieven is kennisgegeven van de beschikking van 27 juli 1998.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 25 augustus 1998.

De Vlaamse Regering, Martelaarsplein 19, 1000 Brussel, heeft een memorie ingediend bij op 30 september 1998 ter post aangetekende brief.

Van die memorie is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 15 oktober 1998 ter post aangetekende brief.

De Ministerraad heeft een memorie van antwoord ingediend bij op 13 november 1998 ter post aangetekende brief.

Bij beschikkingen van 26 november 1998 en 26 mei 1999 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot respectievelijk 29 juni 1999 en 29 december 1999.

Bij beschikking van 9 juni 1999 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 30 juni 1999.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 10 juni 1999 ter post aangetekende brieven.

Op de openbare terechtzitting van 30 juni 1999 :

- zijn verschenen :

. G. Dekelver *loco* B. Druart, auditeurs-generaal van Financiën, voor de Ministerraad;

. Mr. P. Van Orshoven, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Vlaamse Regering;

- hebben de rechters-verslaggevers M. Bossuyt en R. Henneuse verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde partijen gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

De rechtspleging is gevoerd overeenkomstig de artikelen 62 en volgende van de organieke wet, die betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Hof.

III. *Onderwerp van de bestreden bepalingen*

De bestreden bepalingen maken deel uit van hoofdstuk II - « Financiën en Begroting » van het decreet van 19 december 1997 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1998.

Artikel 11 van het voormelde decreet luidt :

« Voor wat het Vlaamse Gewest betreft, worden aan het artikel 253 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen volgende bepalingen toegevoegd die luiden als volgt :

‘ 4° van nieuwe onroerende goederen als bedoeld in artikel 471, § 3, die overeenkomstig artikel 472, § 2 na 1 januari 1998 aanleiding geven tot een verhoogd kadastraal inkomen in vergelijking tot het kadastraal inkomen per 1 januari 1998;

5° van nieuwe onroerende goederen als bedoeld in artikel 471, § 3, waarvoor de eerste maal, overeenkomstig artikel 472, § 2, een kadastraal inkomen vastgesteld wordt.

De in het eerste lid, 4°, bedoelde vrijstelling wordt slechts verleend voor het gedeelte dat het per 1 januari 1998 vastgesteld kadastraal inkomen overschrijdt.

Komen voor toepassing van het eerste lid, 4° en 5°, niet in aanmerking de nieuwe onroerende goederen die geplaatst worden in industriële, nijverheids-, of handelsgebouwen die overeenkomstig het decreet betreffende de ruimtelijke ordening gecoördineerd op 22 oktober 1996 in overtreding zijn inzake de bouwvergunning. ’ »

Artikel 12 van het decreet bepaalt :

« Voor wat het Vlaamse Gewest betreft, wordt aan het artikel 255 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen een derde, vierde en vijfde lid toegevoegd, die luiden als volgt :

‘ Zij bedraagt voor materieel en outillage zoals bedoeld in artikel 471, § 3, 2,5 % vermenigvuldigd met een coëfficiënt zoals hierna bepaald.

De coëfficiënt wordt verkregen door het gemiddelde van de indexcijfers van het jaar 1996 te delen door het gemiddelde van de indexcijfers van het jaar dat het jaar van de inkomsten voorafgaat.

Bij de berekening van de coëfficiënt worden de volgende afrondingen toegepast :

1° het gemiddelde van de indexcijfers wordt afgerond tot het hogere of het lagere honderdste van een punt naargelang het cijfer van de duizendsten van een punt al of niet 5 bereikt;

2° de coëfficiënt wordt afgerond tot het hogere of lagere tienduizendste naargelang het cijfer van de honderdduizendsten al of niet 5 bereikt;

3° na toepassing van de coëfficiënt wordt het bekomen tariefbedrag afgerond tot het hogere of lagere honderdste van een punt naargelang het cijfer van de duizendsten van een punt al of niet 5 bereikt. ’ »

IV. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van de bevoegdheidsverdelende regels

A.1.1. In het eerste middel voert de Ministerraad de schending aan van artikel 4, § 2, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten.

Krachtens dat artikel zijn de gewesten inzake de onroerende voorheffing enkel bevoegd om de aanslagvoet en de vrijstellingen te wijzigen. Die aan de gewesten toegewezen bevoegdheden zijn beperkend opgesomd en moeten restrictief worden geïnterpreteerd. Volgens de Ministerraad blijkt uit de wetshistorische interpretatie van artikel 4, § 2, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 dat met de uitdrukking « de aanslagvoet wijzigen » in dat artikel wordt bedoeld « de aanslagvoet, d.w.z. de heffingspercentages, verhogen of verlagen, niets meer ». De decreetgever heeft bijgevolg zijn bevoegdheden overschreden door in artikel 11 van het decreet van 19 december 1997 een nieuwe vrijstelling in te voegen en door in artikel 12 van hetzelfde decreet in een afzonderlijke aanslagvoet te voorzien, die beide van toepassing zijn op een specifieke categorie van onroerende goederen, namelijk materieel en outillage.

Subsidiair stelt de Ministerraad dat het Vlaams Parlement eigenlijk meer doet dan het wijzigen van de aanslagvoet of de vrijstellingen. Immers, door in artikel 11 te bepalen dat de in het eerste lid, 4^o, bedoelde vrijstelling slechts wordt verleend « voor het gedeelte dat het per 1 januari 1998 vastgesteld kadastraal inkomen overschrijdt », stelt het Vlaams Parlement een berekeningswijze vast die de eenvoudige vaststelling van de aanslagvoet en de vrijstellingen overtreft en tast het de residuaire bevoegdheid van de federale overheid aan. Hetzelfde geldt voor artikel 12 van het decreet, waarin de nominale aanslagvoet van de onroerende voorheffing niet wordt gewijzigd maar wel wordt vermenigvuldigd met een coëfficiënt die exclusief wordt toegepast op materieel en outillage. Volgens de Ministerraad wil de decreetgever hiermee een einde stellen, voor de kadastrale inkomens van materieel en outillage, aan de indexering die de federale wetgever instelde voor het geheel van de kadastrale inkomens. Hij beoogt hiermee een effect waarvoor hij niet bevoegd is en handelt in ieder geval onevenredig, vermits zijn tussenkomst ertoe leidt de bevoegdheden van de federale Staat te ontnemen of minstens de uitoefening ervan onmogelijk of uiterst moeilijk te maken.

A.1.2. Volgens de Vlaamse Regering is het eerste middel kennelijk ongegrond. Artikel 11 van het decreet voegt aan artikel 253 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 (hierna W.I.B. 1992 genoemd) twee nieuwe vrijstellingen van de onroerende voorheffing toe, terwijl artikel 12 van hetzelfde decreet een wijziging aanbrengt in het in artikel 255 van het W.I.B. 1992 bepaalde tarief van de onroerende voorheffing, telkens voor materieel en outillage dat aan bepaalde voorwaarden voldoet. De bestreden bepalingen wijzigen derhalve het tarief en de vrijstellingen in het Vlaamse Gewest van de onroerende voorheffing, waarvoor de gewesten krachtens artikel 177, eerste lid, van de Grondwet, alsmede de artikelen 1 en 3 tot en met 5 van de bijzondere wet van 16 januari 1989, bevoegd zijn, elk wat de onroerende goederen die op hun grondgebied zijn gelegen betreft. Het bestreden decreet doet niets anders dan de aanslagvoet en de vrijstellingen van de onroerende voorheffing wijzigen.

Onder « wijziging van de aanslagvoet », zijnde het belastingtarief, moet volgens de Vlaamse Regering worden begrepen niet alleen het vervangen van het percentage maar ook het vermenigvuldigen van dat percentage ervan met een factor die groter of kleiner dan één kan zijn. Ook kan een uniek tarief worden vervangen door verscheidene aanslagvoeten, waarvan de toepassing van bepaalde elementen afhankelijk wordt gesteld.

Wat de notie « vrijstelling » in artikel 4, § 2, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreft, verwijst de Vlaamse Regering naar de vaste rechtspraak van het Hof, waaruit blijkt dat die notie een ruime draagwijdte heeft. De Vlaamse Regering beklemtoont dat het Hof in die rechtspraak uitdrukkelijk heeft verwezen naar de vrijstellingen bedoeld in artikel 253 van het W.I.B. 1992, waaraan er thans door de decreetgever twee zijn toegevoegd. Vrijstellingen kunnen ook voorwaardelijk, gedeeltelijk of geplafonneerd worden toegekend.

De Vlaamse Regering ziet bovendien niet in hoe het evenredigheidsbeginsel zou zijn geschonden, vermits de Ministerraad niet aanvoert welke de bevoegdheid is die aan de federale overheid zou zijn ontnomen of waarvan de uitoefening door de bestreden decreetsbepalingen onmogelijk of uiterst moeilijk zou zijn gemaakt.

A.1.3. Volgens de Ministerraad interpreteert de Vlaamse Regering de exclusieve bevoegdheid van de federale wetgever op het vlak van de onroerende voorheffing veel te strikt. De bevoegdheid van de federale overheid is immers een residuaire bevoegdheid, terwijl de gewesten enkel bevoegd zijn voor de materies die hun uitdrukkelijk

zijn toegekend. Door via de bestreden artikelen een einde te maken aan de indexering van de kadastrale inkomens inzake materieel en outillage, heeft de decreetgever zijn bevoegdheid overschreden, vermits dat behoort tot de administratieve procedure inzake het vaststellen van de heffingsgrondslag.

De rechtspraak van het Hof waarnaar de Vlaamse Regering verwijst, is volgens de Ministerraad niet dienend omdat de decreetgever zich *in casu* niet heeft beperkt tot het verlenen van een vrijstelling of tot een zuivere wijziging van de aanslagvoet maar ook heeft ingegrepen in de wijze waarop de heffingsgrondslag wordt vastgesteld.

De ingreep van de decreetgever is onevenredig omdat gebruik is gemaakt van een bevoegdheid die krachtens de Grondwet aan de federale Staat is toegekend en de uitoefening van die federale bevoegdheid daardoor minstens ernstig bemoeilijkt is.

A.2.1. In het tweede middel voert de Ministerraad de schending van artikel 4, § 4, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten aan.

Volgens dat artikel blijft de federale overheid bevoegd voor het vaststellen van de heffingsgrondslag van de onroerende voorheffing. Een wijziging van de heffingsgrondslag kan evenwel slechts worden doorgevoerd met instemming van de gewestregeringen.

De federale wetgever heeft in de huidige wetgeving de heffingsgrondslag van de onroerende voorheffing vastgesteld op het bedrag van het geïndexeerd kadastraal inkomen. Immers, artikel 255, eerste lid, van het W.I.B. 1992 definieert de heffingsgrondslag van de onroerende voorheffing door middel van een percentage dat wordt toegepast op het kadastraal inkomen. In titel IX van het W.I.B. 1992 wordt het begrip « kadastraal inkomen » omschreven en wordt de wijze van vaststelling ervan vastgelegd. Artikel 518 van hetzelfde Wetboek, dat bepaalt dat het kadastraal inkomen wordt aangepast aan het indexcijfer van de consumptieprijzen van het Rijk, is opgenomen in titel X van het W.I.B. 1992 onder de betiteling « Overgangsbepalingen » omdat voor de federale wetgever de indexering van de kadastrale inkomens duidelijk een maatregel was die ertoe strekte de afwezigheid van een kadastrale perequatie te vergoeden. Artikel 32, § 9, tweede lid, van de wet van 28 december 1990 betreffende verscheidene fiscale en niet-fiscale bepalingen bepaalt duidelijk dat de indexering ophoudt van toepassing te zijn vanaf de inwerkingtreding van de volgende algemene perequatie van de kadastrale inkomens.

De Ministerraad stelt dat, door in artikel 11 van het decreet van 19 december 1997 te bepalen dat de vrijstelling slechts wordt verleend voor het gedeelte dat het per 1 januari 1998 vastgestelde kadastraal inkomen overschrijdt, de decreetgever een maatregel heeft goedgekeurd die het begrip « vrijstelling » overstijgt en die behoort tot het domein van de heffingsgrondslag.

Wat artikel 12 betreft, leidt de Ministerraad uit de parlementaire voorbereiding van het decreet van 19 december 1997 af dat het werkelijk nagestreefde doel van de decreetgever erin bestond een einde te stellen aan de indexering van de kadastrale inkomens van materieel en outillage. Aldus heeft de decreetgever een wijziging van de heffingsgrondslag beoogd en zijn bevoegdheid inzake de wijziging van de aanslagvoet overschreden. In ieder geval heeft de decreetgever onevenredig gehandeld, vermits zijn optreden ertoe leidt de bevoegdheden van de federale Staat te ontnemen of minstens de uitoefening ervan onmogelijk of uiterst moeilijk te maken.

A.2.2. Het tweede middel mist volgens de Vlaamse Regering feitelijke grondslag.

Artikel 4, § 4, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 bepaalt inderdaad dat de federale wetgever bevoegd blijft voor het vaststellen van de heffingsgrondslag van de onroerende voorheffing. Die federale bevoegdheid heeft echter geen betrekking op de « heffingsgrondslag » zonder meer maar wel op « het vaststellen van de heffingsgrondslag », zijnde de administratieve procedure van de berekening van het kadastraal inkomen, en is aldus beperkt tot de regels betreffende de eenvormige wijze waarop de Administratie van het kadaster te werk gaat om het kadastraal inkomen vast te stellen van alle in België gelegen onroerende goederen. Door de bestreden decreetsbepalingen werd hieraan geenszins geraakt. Bovendien verhindert de federale bevoegdheid inzake « het vaststellen van de heffingsgrondslag » van de onroerende voorheffing niet dat de gewesten binnen het kader van de hun uitdrukkelijk toegewezen bevoegdheden maatregelen nemen waarin de heffingsgrondslag wordt betrokken, op voorwaarde dat zij de vaststelling daarvan onaangeroerd laten.

Ofschoon de indexering van de kadastrale inkomens, zoals geregeld in artikel 518 van het W.I.B. 1992, een overgangsmaatregel is die door de federale overheid werd genomen in afwachting van een nieuwe algemene perequatie, mag hieruit niet worden afgeleid dat die indexering *ipso facto* de « vaststelling van de heffingsgrondslag » van de onroerende voorheffing uitmaakt, wat blijkt uit het feit dat de Administratie van het

kadaster bij de indexering op geen enkele wijze is betrokken. Een lineaire indexering van de kadastrale inkomens is bovendien, in tegenstelling tot de perequatie, niets anders dan een systematische aanpassing van de belastingopbrengst aan de levensduur bij een ongewijzigd tarief en dus een indexering van het tarief, wat een exclusief gewestelijke bevoegdheid is. Volgens de Vlaamse Regering is het dus veeleer artikel 518 van het W.I.B. 1992 dat in strijd zou zijn met de bevoegdheidverdelende regels.

A.2.3. De Ministerraad antwoordt hierop dat de volledige bevoegdheid die aan de gewesten wordt geacht te zijn toegekend niet tot gevolg kan hebben dat de gewesten, om het door hen nagestreefde doel te bereiken, ook maatregelen kunnen nemen die afbreuk doen aan de bevoegdheden die aan de federale overheid zijn voorbehouden.

De Ministerraad is het niet eens met de interpretatie volgens welke de federale bevoegdheid beperkt is tot « het vaststellen van de heffingsgrondslag » en betoogt dat aan het woord « vaststellen » geen bijzondere betekenis moet worden toegekend. Dat blijkt duidelijk uit de lezing van de volledige paragraaf 4 van artikel 4 van de bijzondere financieringswet. De stelling van de Vlaamse Regering zou bovendien tot gevolg hebben dat enkel de bijzondere wetgever bevoegd zou zijn om de andere aspecten dan de « vaststelling » van de heffingsgrondslag te regelen, wat duidelijk niet de bedoeling was.

De federale wetgever heeft bewust gekozen voor de indexering van de kadastrale inkomens, in afwachting van een volgende algemene perequatie, en heeft aldus op een eenvormige wijze de heffingsgrondslag van de kadastrale inkomens vastgesteld. Voor een dergelijke overgangsmaatregel is het optreden van de Administratie van het kadaster uiteraard niet vereist. De Ministerraad wijst er ook op dat de decreetgever niet heeft voldaan aan de verplichting die aan de federale wetgever wordt opgelegd om de instemming te vragen van de andere gewesten. Die verplichting is nochtans aan de federale wetgever opgelegd als waarborg voor de eenvormigheid van de heffingsgrondslag. Door het neutraliseren van de indexering van de kadastrale inkomens van materieel en outillage in het Vlaamse Gewest wordt het kadastraal inkomen voor die categorie van onroerende goederen niet meer eenvormig vastgesteld.

A.3.1. Het derde middel is volgens de Ministerraad afgeleid uit een schending van artikel 172 van de Grondwet en van artikel 4, § 2, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten.

Hoewel het woord « wet » in artikel 172, tweede lid, van de Grondwet kan worden begrepen in de algemene zin, wanneer het erom gaat een vrijstelling in te voeren inzake een door een gewest ingestelde eigen belasting, moet die term met betrekking tot de gewestelijke belastingen waarvan de grondslag zich uitstrekt over het ganse Koninkrijk worden begrepen in zijn enge institutionele betekenis, rekening houdend met het principe van de gelijkheid van de Belgen voor de fiscale wet, waarvan artikel 172 van de Grondwet een modaliteit is. Artikel 4, § 2, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 staat de gewesten weliswaar toe een bestaande vrijstelling te wijzigen, maar niet een nieuwe vrijstelling in te voeren. De decreetgever is bijgevolg zijn bevoegdheden te buiten gegaan door in artikel 11 een nieuwe vrijstelling in te voeren en door in artikel 12, via de toepassing van een reducerende coëfficiënt op de aanslagvoet van de onroerende voorheffing, een vermindering van belasting in te voeren en aldus in een nieuwe vrijstelling voor materieel en outillage te voorzien.

A.3.2. Inzake het derde middel verwijst de Vlaamse Regering naar de rechtspraak van het Hof (arrest nr. 71/96) en stelt dat artikel 172 van de Grondwet geen bevoegdheidverdelende regel is zodat het middel onontvankelijk is. Naar het oordeel van de Vlaamse Regering vergist de Ministerraad zich nopens de draagwijdte van artikel 172 van de Grondwet. Met de notie « wet » in dat artikel wordt een materiële wet bedoeld, dit is een algemeen verbindend gedragsvoorschrift dat toepasselijk is op een onbepaald aantal gevallen, en nog meer concreet een regel uitgevaardigd door de overheid die de belasting overeenkomstig artikel 170 van de Grondwet heeft ingevoerd.

De grief volgens welke de gewesten niet bevoegd zouden zijn om nieuwe vrijstellingen in te voeren en aldus artikel 172 van de Grondwet zou zijn geschonden, houdt volgens de Vlaamse Regering geen steek. Het « wijzigen van de vrijstellingen » in artikel 5, § 2, (lees : artikel 4, § 2) van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betekent het aanbrengen van om het even welke wijziging in het stelsel van de vrijstellingen van de betrokken belasting : bestaande vrijstellingen wijzigen of afschaffen of nieuwe vrijstellingen invoeren.

A.3.3. De Ministerraad aanvaardt de rechtspraak van het Hof betreffende artikel 172 van de Grondwet maar verzoekt het Hof zijn standpunt in deze zaak te toetsen. Bovendien is de Ministerraad het niet eens met de interpretatie van de Vlaamse Regering inzake het wijzigen van de vrijstellingen in zoverre het invoeren van nieuwe vrijstellingen gebeurt via een ingreep in de heffingsgrondslag.

Ten aanzien van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet

A.4.1. Volgens het vierde middel schendt artikel 11 van het decreet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet gelezen in samenhang met artikel 172 van de Grondwet. De Ministerraad verwijt de decreetgever enkel voor het materieel en de outillage gelegen in het Vlaamse Gewest een nieuwe vrijstelling te hebben ingevoerd.

A.4.2. De Vlaamse Regering stelt dat de ongelijke behandeling van materieel en outillage in vergelijking met andere onroerende goederen voortvloeit uit het onderscheid dat het W.I.B. 1992 zelf maakt tussen beide categorieën, dat op zijn beurt is ingegeven door het fundamentele natuurlijke verschil tussen beide. Vermits ongelijke toestanden niet gelijk mogen worden behandeld, vermocht de decreetgever te oordelen dat beide categorieën onroerende goederen aan verschillende tarieven moesten worden onderworpen.

Rekening houdend met de territoriale bevoegdheid van het Vlaamse Gewest en met artikel 5, § 2, 5°, van de bijzondere wet van 16 januari 1989, kan het Vlaamse Gewest geen andere dan in dat Gewest gelegen onroerende goederen in zijn maatregelen over het tarief en de vrijstellingen betrekken. Een dergelijke ongelijke behandeling van materieel en outillage, naargelang zij in het Vlaamse Gewest dan wel in de andere twee gewesten gelegen zijn, is het gevolg van een onderscheiden beleid van de gewesten, wat is toegestaan door de autonomie die hun door of krachtens de Grondwet is toegekend.

A.4.3. De Ministerraad antwoordt dat als gevolg van de nieuwe vrijstelling materieel en outillage op een ongelijke manier worden behandeld naar gelang van het gewest waarin zij gelegen zijn, terwijl de onroerende voorheffing een gewestelijke belasting in de oneigenlijke zin is die wordt geheven op het ganse Belgische grondgebied. Teneinde een dergelijke ongelijke behandeling te voorkomen, is in de bijzondere wet van 16 januari 1989 net erin voorzien dat de federale overheid bevoegd blijft voor het vaststellen van de heffingsgrondslag en kan een wijziging ervan slechts worden doorgevoerd met instemming van de gewestregeringen. De gewesten kunnen slechts een eigen beleid voeren in aangelegenheden waarin zij over een eigen autonome bevoegdheid beschikken.

A.5.1. In het vijfde middel, dat gericht is tegen artikel 11 van het bestreden decreet, wordt de schending aangevoerd van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, doordat een verschil in behandeling wordt gesteld tussen, enerzijds, het materieel en de outillage naargelang die al dan niet nieuw zijn en, anderzijds, tussen de nieuwe onroerende goederen als bedoeld in artikel 471, § 3, van het W.I.B. 1992, zijnde het materieel en de outillage, en onroerende goederen andere dan die welke zijn bedoeld in artikel 471, § 3, van het W.I.B. 1992, zijnde de gebouwde en ongebouwde onroerende goederen, die dezelfde nieuwigheid vertonen, zonder dat hiervoor enige objectieve of redelijke verantwoording voorhanden is. Naar het oordeel van de Ministerraad is de maatregel noch gepast noch proportioneel.

A.5.2. De Vlaamse Regering betoogt dat het verschil in behandeling verantwoord is door het wezenlijke bedrijfseconomische verschil tussen de bedoelde categorieën, doordat vooral ten aanzien van nieuw materieel en outillage een fiscale gunstregeling kan bijdragen tot de verbetering van het investeringsklimaat, bedoeld voor ondernemingen en niet voor particulieren. De opmerking over de gepastheid van de maatregel doet niet ter zake vermits het Hof geen opportuniteitscontrole uitoefent.

A.6.1. Het zesde middel is gericht tegen artikel 12 van het decreet en is afgeleid uit een schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in samenhang gelezen met artikel 4, § 4, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten. Het stelt immers een verschil in behandeling in, enerzijds, tussen het materieel en de outillage gelegen in het Vlaamse Gewest en de andere aan de onroerende voorheffing onderworpen goederen gelegen in dat Gewest en, anderzijds, tussen het materieel en de outillage gelegen in het Vlaamse Gewest en het materieel en de outillage gelegen in de andere gewesten. De Ministerraad betoogt hierbij dat de decreetgever raakt aan de heffingsgrondslag van de onroerende voorheffing.

De Ministerraad voegt *in fine* toe dat de federale wetgever het voornemen heeft de indexering van de kadastrale inkomens van materieel en outillage af te schaffen.

A.6.2. Volgens de Vlaamse Regering is dat middel onontvankelijk vermits de uiteenzetting ervan niets te maken heeft met enige ongelijke behandeling maar wel een herhaling is van de middelen afgeleid uit de schending van de bevoegdheidsverdelende regels. De neutralisering van de indexering van de kadastrale inkomens van materieel en outillage heeft niet alleen te maken met het scheppen van een gunstiger investeringsklimaat maar ook met de fundamenteel verschillende berekening van de kadastrale inkomens die in het W.I.B. 1992 aan het onderscheid tussen gebouwde of ongebouwde onroerende goederen en materieel en outillage wordt vastgeknoot.

Volgens de Vlaamse Regering spreekt de Ministerraad zich trouwens tegen, vermits men niet tegelijk de decreetgever kan verwijten een onverantwoord onderscheid te hebben gemaakt tussen materieel of outillage en de andere onroerende goederen en bovendien zelf in het vooruitzicht stellen dat men het voornemen heeft om de indexering van de kadastrale inkomens van materieel en outillage af te schaffen.

- B -

Ten aanzien van de bevoegdheidsverdelende regels

B.1.1. In het eerste en het tweede middel voert de Ministerraad aan dat de artikelen 11 en 12 van het Vlaamse decreet van 19 december 1997 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1998 bepalingen inhouden met betrekking tot de heffingsgrondslag van de onroerende voorheffing en derhalve, in strijd met artikel 4, §§ 2 en 4, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest zouden overschrijden.

B.1.2. Volgens artikel 3, eerste lid, 5°, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, is de onroerende voorheffing een gewestelijke belasting. Dit is een federale belasting waarvan de opbrengst, te dezen geheel, aan het gewest is toegewezen.

Artikel 4, § 2, van dezelfde bijzondere wet bepaalt weliswaar dat de gewesten bevoegd zijn om de « aanslagvoet » en de « vrijstellingen » van de onroerende voorheffing te « wijzigen », maar voor « het vaststellen van de heffingsgrondslag » blijft krachtens artikel 4, § 4, van voormelde wet de federale wetgever bevoegd.

B.1.3. Inzake onroerende voorheffing is de heffingsgrondslag het kadastraal inkomen. Het kadastraal inkomen wordt verondersteld overeen te stemmen met de gemiddelde normale, jaarlijkse nettohuur die een onroerend goed volgens de raming van de Administratie van het kadaster zou kunnen opleveren. Overeenkomstig de artikelen 472 en volgende van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 (W.I.B. 1992) wordt het kadastraal inkomen vastgesteld voor alle in België gelegen gebouwde of ongebouwde onroerende goederen, alsmede voor het materieel en de outillage die onroerend zijn van nature of door bestemming. Behoudens

buitengewone of speciale herzieningen wordt het kadastraal inkomen in beginsel bij wege van algemene perequatie om de tien jaar vastgesteld.

Blijkens de parlementaire voorbereiding is het behoud van de federale bevoegdheid inzake de vaststelling van de heffingsgrondslag van de onroerende voorheffing gesteund op de overweging dat « [het vastleggen van] het kadastraal inkomen [...] immers een zeer uitgebreide administratie [vergt]; het regionaliseren ervan zou leiden tot een indrukwekkende vermenigvuldiging ervan. Bovendien wordt het kadastraal inkomen in meerdere nationale belastingen gebruikt, zodat het niet aangewezen is om dit te regionaliseren » (Memorie van toelichting, *Parl. St.*, Kamer, 1988-1989, nr. 635/1, p. 8).

De bijzondere wetgever heeft dus enkel willen voorkomen dat afbreuk zou worden gedaan aan de eenvormige wijze waarop de Administratie van het kadaster te werk gaat om het kadastraal inkomen vast te stellen van alle in België gelegen onroerende goederen, overeenkomstig de artikelen 472 en volgende van het W.I.B. 1992.

B.1.4. Volgens de parlementaire voorbereiding moet de term « vrijstelling » in artikel 4 van voormelde bijzondere wet worden geïnterpreteerd « als een soortnaam, die zowel vrijstellingen en belastingvrijdom als de verminderingen en aftrekken omvat » (*Parl. St.*, Kamer, 1988-1989, nr. 635/18, p. 271).

Het begrip « vrijstelling » in dat artikel 4 heeft derhalve een ruime draagwijdte die zowel de vrijstellingen bedoeld in artikel 253 van het W.I.B. 1992, als de vermindering bedoeld in artikel 257 van datzelfde Wetboek, omvat.

Ten aanzien van artikel 11 van het decreet

B.2.1. Krachtens het bestreden artikel 11 van het decreet van 19 december 1997 is vrijgesteld van onroerende voorheffing het kadastraal inkomen van het nieuwe materieel en de nieuwe outillage die hetzij voor de eerste maal een kadastraal inkomen toegewezen krijgen (het betreft zogenaamde « nieuwe » investeringen; artikel 253, eerste lid, 5°, van het W.I.B. 1992), hetzij na 1 januari 1998 aanleiding geven tot een verhoging van het kadastraal inkomen in vergelijking tot het kadastraal inkomen per 1 januari 1998 (het betreft zogenaamde

« vervangingsinvesteringen »; artikel 253, eerste lid, 4^o, van het W.I.B. 1992). In dit laatste geval wordt de vrijstelling slechts verleend voor het gedeelte dat het per 1 januari 1998 vastgestelde kadastraal inkomen overschrijdt (artikel 253, tweede lid, van het W.I.B. 1992).

B.2.2. De bevoegdheid van vrijstelling die aan de gewesten ten aanzien van de onroerende voorheffing is toegekend, is in artikel 4, § 2, van de bijzondere financieringswet in algemene bewoordingen omschreven. Hierbij wordt geen voorbehoud gemaakt naar gelang van de technieken van vrijstelling die worden angewend, voor zover de eenvormige wijze van vaststelling van de kadastrale inkomens niet in het geding wordt gebracht.

Met de vrijstellingen, zoals bepaald in het bestreden artikel 11, heeft de decreetgever toepassing gemaakt van de mogelijkheid die artikel 4, § 2, van de bijzondere financieringswet hem biedt. Door in artikel 11 onder meer te bepalen voor welk gedeelte van het kadastraal inkomen de vrijstelling wordt verleend, is de decreetgever binnen de bevoegdheid gebleven waarover de gewesten inzake vrijstellingen beschikken. Immers, om niet zonder inhoud te zijn, moet die bevoegdheid ook het bepalen van de gevallen waarin vrijstellingen toepasselijk zijn omvatten.

Ten aanzien van artikel 12 van het decreet

B.3.1. Krachtens artikel 60 van het Vlaamse decreet van 21 december 1990 « houdende begrotingstechnische bepalingen alsmede bepalingen tot begeleiding van de begroting 1991 », is de onroerende voorheffing in het Vlaamse Gewest vastgesteld op 2,5 pct. van het kadastraal inkomen (in plaats van het « federale » tarief van 1,25 pct). Het bestreden artikel 12 past vanaf 1 januari 1998 op dit percentage voor het materieel en de outillage, zoals bedoeld in artikel 471, § 3, van het W.I.B. 1992, evenwel een coëfficiënt toe, die wordt verkregen door het gemiddelde van de indexcijfers van het jaar 1996 te delen door het gemiddelde van de indexcijfers van het jaar dat het jaar van de inkomsten voorafgaat.

B.3.2. Nagegaan moet worden of de decreetgever met die bepaling binnen de perken is gebleven van de hem door de bijzondere financieringswet toegekende bevoegdheid om de aanslagvoet en de vrijstellingen van de onroerende voorheffing te wijzigen, dan wel of hij

daarmee de aan de federale wetgever voorbehouden bevoegdheid om de heffingsgrondslag vast te stellen heeft geschonden.

B.3.3. Krachtens artikel 518 van het W.I.B. 1992 moet voor de toepassing van onder meer artikel 255 van hetzelfde Wetboek onder kadastraal inkomen worden verstaan, het kadastraal inkomen aangepast aan het indexcijfer van de consumptieprijs van het Rijk.

Die indexering van de kadastrale inkomens werd ingevoerd door artikel 29 van de wet van 28 december 1990 betreffende verscheidene fiscale en niet-fiscale bepalingen. Door dezelfde wet werd de kadastrale perequatie ten minste tot in 1995 uitgesteld. Overeenkomstig artikel 32, § 9, eerste lid, van dezelfde wet, treedt de indexering van de kadastrale inkomens in werking met ingang van het aanslagjaar 1991 wat de onroerende voorheffing betreft. Artikel 32, § 9, tweede lid, van dezelfde wet bepaalt dat artikel 29 ophoudt van toepassing te zijn vanaf de inwerkingtreding van de volgende algemene perequatie van de kadastrale inkomens.

Het aldus in 1990 ingevoerde indexeringsmechanisme voor de kadastrale inkomens verschilt van het mechanisme van automatische indexering, zoals bepaald in artikel 178 van het W.I.B. 1992, in die zin dat de vaststelling van de toe te passen indexeringscoëfficiënt alsmede de wijze van afronding volgens eigen regels gebeuren.

B.3.4. In de geest van de federale wetgever werd de indexering van de kadastrale inkomens doorgevoerd « in afwachting van de volgende kadastrale perequatie » (*Parl. St.*, Kamer, 1990-1991, nr. 1366/3, p. 8).

Uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 28 december 1990 blijkt verder dat « de notie ‘ kadastraal inkomen ’ [...] ongewijzigd [blijft] » en « dat het niet gaat om de wijziging van het kadastraal inkomen ». Volgens de Staatssecretaris voor Financiën wordt « aan de belastingplichtigen [...] het bedrag van het voor die berekening geïndexeerde kadastraal inkomen niet individueel medegedeeld. Het is dan ook niet mogelijk beroep aan te tekenen tegen de nieuwe geïndexeerde cijfers, omdat het geen perequatie is » (*Parl. St.*, Senaat, 1990-1991, nr. 1166-2, p. 62). Bovendien geldt die indexering « enkel voor het kadastraal inkomen indien dit een impact heeft op de personenbelasting en op de onroerende voorheffing, niet voor de andere aspecten, want daar wordt het oorspronkelijk kadastraal inkomen behouden » (*Hand.*, Senaat, 20 december 1990, p. 864).

B.3.5. Blijkens de parlementaire voorbereiding achtte de decreetgever de indexering van het kadastraal inkomen van materieel en outillage aangeschaft of tot stand gebracht na 1990, niet gerechtvaardigd, aangezien dat inkomen bepaald wordt op grond van de aanschaffings- of de beleggingswaarde in nieuwe staat van het bedoelde goed en niet, zoals voor de onroerende goederen, op grond van de huurwaarde op 1 januari 1975. Om die reden besliste de decreetgever de gevolgen van de indexering voor dergelijk materieel en outillage te milderen en paste hij in artikel 12 op het percentage van de onroerende voorheffing voor materieel en outillage een coëfficiënt toe, die wordt verkregen door het gemiddelde van de indexcijfers van het jaar 1996 te delen door het gemiddelde van de indexcijfers van het jaar dat het jaar van de inkomsten voorafgaat (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 1997-1998, nr. 788/1, pp. 3 en 4, en nr. 788/9, p. 4).

B.3.6. Het indexcijfer van de consumptieprijzen is een economische basisindicator. Indexeringen gebeuren teneinde in de diverse beleidsdomeinen de evolutie van de consumptieprijzen te volgen. Een indexeringsmechanisme kan bijgevolg niet worden beschouwd als een aangelegenheid op zich maar wel als een instrument dat de wetgever en de decreetgever, elk wat hem betreft, kunnen hanteren, voor zover zij handelen binnen hun respectieve bevoegdheden.

B.3.7. Voor zover zij er niet anders over hebben beschikt, hebben de Grondwetgever en de bijzondere wetgever aan de gemeenschappen en de gewesten de volledige bevoegdheid toegekend tot het uitvaardigen van regels die eigen zijn aan de aan hen toegewezen aangelegenheden. Uit de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten kan niet worden afgeleid dat de in artikel 4, § 2, van die bijzondere wet aan de gewesten toegewezen bevoegdheid om de aanslagvoet te wijzigen beperkend moet worden geïnterpreteerd. De federale bevoegdheid inzake «het vaststellen van de heffingsgrondslag» van de onroerende voorheffing verhindert de gewesten niet om maatregelen te nemen waarin de heffingsgrondslag in aanmerking wordt genomen, op voorwaarde dat de vaststelling ervan onaantast wordt gelaten. Het wijzigen van de aanslagvoet kan verschillende vormen aannemen.

Het bestreden artikel 12 voorziet in de toepassing van een reducerende coëfficiënt op de aanslagvoet van de onroerende voorheffing, wat als maatregel van tarifiering van de onroerende voorheffing binnen de bevoegdheid blijft waarover de gewesten inzake aanslagvoet en

vrijstellingen beschikken. Daarbij heeft de decreetgever niet geraakt aan de vaststelling van de heffingsgrondslag van de onroerende voorheffing. De bestreden bepaling laat het geïndexeerde kadastraal inkomen onaangetast als heffingsgrondslag voor andere belastingen, bijvoorbeeld de personenbelasting, en raakt niet aan de eenvormige wijze waarop de Administratie van het kadaster te werk gaat om de kadastrale inkomens vast te stellen van alle in België gelegen onroerende goederen.

B.4.1. In het derde middel voert de Ministerraad aan dat het bestreden decreet de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest overschrijdt doordat het, in de artikelen 11 en 12, nieuwe vrijstellingen invoert, terwijl artikel 172 van de Grondwet het verlenen van vrijstellingen aan een « wet » voorbehoudt.

B.4.2. Krachtens artikel 4, § 2, van de bijzondere financieringswet van 16 januari 1989 zijn de gewesten bevoegd om de vrijstellingen van de onroerende voorheffing te wijzigen.

Het wijzigen van vrijstellingen impliceert dat deze kunnen worden afgeschaft en ingevoerd.

Aan die bevoegdheid van de decreetgever staat artikel 172, tweede lid, van de Grondwet niet in de weg, dat bepaalt dat « geen vrijstelling of vermindering van belasting kan worden ingevoerd dan door een wet ». In die bepaling heeft het woord « wet », rekening houdend met artikel 170 van de Grondwet, niet de betekenis dat de bevoegdheid om in vrijstellingen of belastingverminderingen te voorzien aan de federale wetgever wordt voorbehouden.

Het middel is niet gegrond.

Ten aanzien van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet

B.5.1. Het vierde middel is uitsluitend gericht tegen artikel 11 van het bestreden decreet en is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in samenhang gelezen met artikel 172 van de Grondwet, doordat de decreetgever een nieuwe vrijstelling heeft ingevoerd « ten bate van alleen het materieel en outillage dat gelegen is in het Vlaamse Gewest ».

B.5.2. Een verschillende behandeling in aangelegenheden waar de gemeenschappen en gewesten over eigen bevoegdheden beschikken, is het mogelijk gevolg van een onderscheiden beleid, wat is toegelaten door de autonomie die hun door of krachtens de Grondwet is toegekend. Een zodanig verschil kan op zich niet worden geacht strijdig te zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Die autonomie zou geen betekenis hebben, indien een verschil in behandeling tussen de bestemmingen van regels die in eenzelfde aangelegenheid in de verschillende gemeenschappen en gewesten toepasselijk zijn, als zodanig geacht zou worden strijdig te zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Het vierde middel is ongegrond.

B.6.1. Het vijfde middel is eveneens gericht tegen artikel 11 van het bestreden decreet en voert de schending aan van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet doordat het, zonder objectieve en redelijke verantwoording, een verschil in behandeling instelt tussen, enerzijds, het materieel en de outillage, naargelang die al of niet nieuw zijn en, anderzijds, de nieuwe onroerende goederen als bedoeld in artikel 471, § 3, van het W.I.B. 1992 (zijnde het materieel en de outillage) en de onroerende goederen andere dan die welke zijn bedoeld in artikel 471, § 3, van het W.I.B. 1992 (zijnde de gebouwde en ongebouwde onroerende goederen andere dan het materieel en de outillage), « die dezelfde nieuwigheid vertoont ».

B.6.2. De grondwettelijke regels van de gelijkheid en de niet-discriminatie sluiten niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

Door de bestreden bepaling aan te nemen, beoogde de decreetgever de bedrijfsinvesteringen te stimuleren door een lastenverlaging. De maatregelen vervat in het bestreden artikel 11 van het decreet van 19 december 1997 houden met dit doel verband, door van onroerende voorheffing vrij te stellen, het kadastraal inkomen van nieuw materieel en

nieuwe outillage die hetzij voor de eerste maal een kadastraal inkomen toegewezen krijgen, hetzij na 1 januari 1998 aanleiding geven tot een verhoging van het bestaande kadastraal inkomen in vergelijking tot het kadastraal inkomen per 1 januari 1998.

Het onderscheid dat daarbij ontstaat doordat de betwiste maatregelen enkel van toepassing zijn op materieel en outillage en niet op andere onroerende goederen is niet onevenredig met het beoogde doel, gelet op de onderscheiden regels tot vaststelling van het kadastraal inkomen (zoals bepaald in titel IX, hoofdstuk II), doordat het kadastraal inkomen van materieel en outillage wordt bepaald op grond van de aanschaffingswaarde (artikel 483 van het W.I.B. 1992) en niet, zoals voor de andere onroerende goederen, op grond van de nettohuurwaarde op een bepaald referentietijdstip (artikel 477, § 1, van het W.I.B. 1992).

De decreetgever vermocht daarbij te oordelen dat voor investeringen in nieuw materieel en nieuwe outillage volledige vrijstelling mocht worden verleend, terwijl voor vervangingsinvesteringen enkel vrijstelling wordt verleend voor het gedeelte dat het per 1 januari 1998 vastgesteld kadastraal inkomen overschrijdt.

Over het zesde middel

B.7.1. In het zesde middel, dat is gericht tegen artikel 12 van het decreet, voert de Ministerraad de schending aan van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 4, §4, van de bijzondere financieringswet van 16 januari 1989. Een verschil in behandeling zou worden ingesteld, enerzijds, tussen het materieel en de outillage gelegen in het Vlaamse Gewest en de andere aan de onroerende voorheffing onderworpen goederen gelegen in dat Gewest en, anderzijds, tussen het materieel en de outillage gelegen in het Vlaamse Gewest en het materieel en de outillage gelegen in de andere gewesten.

B.7.2. Nu het middel enkel de argumenten overneemt die ontwikkeld werden in de voorgaande middelen, kan het om de hiervoor uiteengezette redenen niet worden aangenomen.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt het beroep.

Aldus uitgesproken in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 14 oktober 1999.

De griffier,

De voorzitter,

L. Potoms

L. De Grève