

Rolnummer 4347
Arrest nr. 118/2008 van 31 juli 2008

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vragen betreffende artikel 470 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992, gesteld door het Hof van Beroep te Gent.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters M. Bossuyt en M. Melchior, en de rechters P. Martens, R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, J. Spreutels, E. Derycke en T. Merckx-Van Goey, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter M. Bossuyt,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging

Bij arrest van 13 november 2007 in zake de stad Oostende tegen de Belgische Staat, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 26 november 2007, heeft het Hof van Beroep te Gent de volgende prejudiciële vragen gesteld :

1. « Schenden de bepalingen van artikel 470 WIB/1992 de artikelen 10 en 11 Grondwet/1994 in die zin dat deze bepalingen voorzien dat de gemeenten een administratiekost aan de federale overheid moeten betalen voor het innen van de aanvullende gemeentebelasting op de personenbelasting, daar waar de federale overheid de oneigenlijke gewestbelastingen, ingevolge de bepalingen van artikel 5, § 3 van de Bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten, kosteloos ten behoeve van de gewesten gaat innen ? »;

2. « Schenden de bepalingen van artikel 470 WIB/1992 de artikelen 10 en 11 Grondwet/1994 in die zin dat deze bepalingen voorzien dat de gemeenten een administratiekost aan de federale overheid moeten betalen voor het innen en invorderen van de aanvullende gemeentebelasting op de personenbelasting, daar waar de wetgever ten aanzien van de aanvullende gemeentebelastingen op andere belastingen die door de federale overheid ten behoeve van de gemeenten worden geïnd en ingevorderd, zoals de opcentiemen op de verkeersbelasting en de opcentiemen op de onroerende voorheffing van de onroerende goederen gelegen in het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, nergens heeft voorzien dat de gemeenten voor deze dienst administratiekosten aan de federale overheid moeten betalen ? ».

Het college van burgemeester en schepenen van de stad Oostende en de Ministerraad hebben ieder een memorie ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 28 mei 2008 :

- zijn verschenen :

. Mr. E. Jacobowitz, advocaat bij de balie te Brussel, *loco* Mr. M. Maus, advocaat bij de balie te Brugge, voor de stad Oostende;

. Mr. L. Van Helshoecht, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers E. De Groot en J. Spreutels verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil

De zaak betreft een betwisting tussen de stad Oostende en de Belgische Staat over het laattijdig doorstorten door de Belgische Staat van de aanvullende gemeentebelasting op de personenbelasting. De stad Oostende vordert, enerzijds, een schadevergoeding, en, anderzijds, een terugbetaling van de onrechtmatig door de Belgische Staat ingehouden administratiekosten (over de periode 1995 tot 2003).

Bij vonnis van 18 september 2006 van de Rechtbank van eerste aanleg te Brugge, werd de vordering van de stad Oostende ongegrond verklaard. Tegen dat vonnis werd hoger beroep ingesteld bij het Hof van Beroep te Gent.

Het Hof van Beroep te Gent is van oordeel dat de Belgische Staat schadevergoeding verschuldigd is aan de stad Oostende wegens het laattijdig doorstorten van de betreffende belasting. Met betrekking tot het tweede aspect van de vordering stelt het Hof van Beroep vast dat artikel 470 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 (hierna : WIB 1992) bepaalt dat op het bedrag van de in de artikelen 465 tot 469 van het WIB 1992 bedoelde aanvullende gemeentebelastingen een korting wordt ingehouden voor de terugbetaling van de administratiekosten aan de Schatkist. De stad Oostende voert aan dat die bepaling niet bestaanbaar is met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, vermits voor andere vergelijkbare belastingen geen administratiekosten worden ingehouden.

Het Hof van Beroep acht het nodig om daarover twee door de stad Oostende gesuggereerde prejudiciële vragen te stellen aan het Hof.

III. In rechte

- A -

Ten aanzien van de eerste prejudiciële vraag

A.1. De Ministerraad is van oordeel dat de eerste prejudiciële vraag ontkennend moet worden beantwoord, aangezien de gemeenten en de gewesten geen vergelijkbare categorieën zijn. Terwijl de gemeenten lokale besturen zijn, zijn de gewesten componenten van de federale Staat.

Bovendien kan er geen zinvolle vergelijking worden gemaakt tussen de inning van de gewestelijke belastingen en de inning van de aanvullende gemeentebelasting op de personenbelasting. Het mechanisme van heffing en doorstorting is immers niet vergelijkbaar voor beide entiteiten. Bij de gewestelijke belastingen worden de belastinggelden door de federale Staat « toegewezen » aan de gewesten. Dat geldt bijvoorbeeld voor bepaalde delen van de opbrengst van de personenbelasting. Bij de aanvullende gemeentebelasting op de personenbelasting moet de federale Staat de opbrengst ervan « doorstorten ».

A.2. Ten aanzien van artikel 5, § 3, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 « betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten » (hierna : bijzondere wet van 16 januari 1989), waarnaar wordt verwezen in de eerste prejudiciële vraag, wijst de Ministerraad erop dat het Vlaamse Gewest sinds 1999 zelf instaat voor de dienst van de belasting.

A.3. De Ministerraad is ook van oordeel dat de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet inhouden dat de wetgever verplicht is om alle overheden gelijk te behandelen, wat zou blijken uit arrest nr. 165/2004 van het Hof.

A.4. In ondergeschikte orde wijst de Ministerraad erop dat de aan de gewesten en de gemeenschappen toekomende gedeelten van de opbrengst van de personenbelasting vooraf worden genomen op de bedrijfsvoorheffing, die werkgevers en andere schuldenaars spontaan aan de Schatkist storten, terwijl de aanvullende gemeentebelasting systematisch en voor elke belastingplichtige het voorwerp dient uit te maken van een verificatie van de belastbare gegevens, een berekening van de belastbare grondslag en een vestiging van de aanslag. Bovendien kan die belasting ook aanleiding geven tot moeilijke invorderingsprocedures.

A.5. De stad Oostende is van oordeel dat de in het geding zijnde bepaling niet bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Zij wijst erop dat de federale wetgever meermaals heeft bepaald dat de federale Staat instaat voor de inning en de invordering van belastingen ten behoeve en voor rekening van lagere overheden, met de bedoeling die overheden administratief te ontlasten. Enkel voor wat betreft de inning en de invordering van de aanvullende gemeentebelasting op de personenbelasting, werd erin voorzien dat de federale Staat gerechtigd is om administratiekosten aan te rekenen. Voor de inning en de invordering van de zogenaamde oneigenlijke gewestelijke belastingen is dat niet het geval. Integendeel, artikel 5, § 3, eerste lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 bepaalt dat de federale Staat kosteloos instaat voor de dienst van de belasting. De federale Staat int dus voor rekening van de gewesten onder meer de registratierechten, de successierechten, de verkeersbelasting en de belasting op de inverkeerstelling, de belasting op de spelen en weddenschappen en de belasting op de automatische ontspanningstoestellen, zonder dat daarvoor administratiekosten worden aangerekend.

A.6. Volgens de stad Oostende bestaat voor het in het geding zijnde verschil in behandeling geen enkele objectieve en redelijke verantwoording. De aanvullende gemeentebelasting op de personenbelasting vormt immers slechts een marginale aanvulling van de eigenlijke personenbelasting. In wezen moet de federale Staat geen extra werk verrichten voor het innen en invorderen van die belasting.

A.7. De stad Oostende is het niet eens met de stelling van de Ministerraad dat de gemeenten niet vergelijkbaar zijn met de gewesten. Bij de beoordeling van het criterium van de vergelijkbaarheid, dient rekening te worden gehouden met de rechtssituatie van de personen die moeten worden vergeleken. Te dezen verschilt de rechtssituatie van de gemeenten niet van die van de gewesten. Beiden moeten immers een beroep doen op de federale Staat om de inning en de invordering te verkrijgen van de belastingen die hun toekomen. De omstandigheid dat de gemeenten en de gewesten juridisch een onderscheiden aard hebben, is te dezen dus niet dienend.

Ten aanzien van de tweede prejudiciële vraag

A.8. De Ministerraad is van oordeel dat de tweede prejudiciële vraag ontkennend moet worden beantwoord, aangezien het aanrekenen van administratiekosten voor de inning van de aanvullende gemeentebelasting op de personenbelasting en niet voor de inning van de gemeentelijke opcentiemen op de verkeersbelasting en op de onroerende voorheffing, wordt verklaard door het feit dat de werkzaamheden die verband houden met de vaststelling van de verschuldigde sommen en met de inning en de invordering ervan, inhoudelijk fundamenteel verschillend zijn. De inning van de gemeentelijke opcentiemen op de verkeersbelasting en op de onroerende voorheffing is immers beduidend minder arbeidsintensief dan de inning van de aanvullende gemeentebelasting op de personenbelasting.

Uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 10 december 2001 « tot wijziging van artikel 470 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 teneinde de situatie van de gemeentefinanciën te verbeteren », waarmee de in het geding zijnde administratiekosten van 3 pct. tot 1 pct. werden teruggebracht vanaf 1 januari 2003, blijkt duidelijk dat de wetgever van oordeel was dat de prestaties die de federale overheid levert in het kader van de vestiging en de inning van de aanvullende gemeentebelasting op de personenbelasting een vergoeding rechtvaardigen. De federale overheid draagt immers de last van, onder meer, de vaststelling en de berekening van de verschuldigde belasting, de opsporing en de bestraffing van belastingontduiking, lastige en omvangrijke verificatiemethodes van de aangegeven belastbare inkomsten, het bijhouden van databases en fiscale bezwaren. Bovendien draagt de federale overheid onder meer de last van gerechts- en vervolgingskosten die worden gemaakt voor belastingplichtigen die finaal onvermogen blijken te zijn.

A.9. De Ministerraad wijst erop dat het innen van de gemeentelijke opcentiemen op de onroerende voorheffing beduidend minder arbeidsintensief is dan het innen van de aanvullende gemeentebelasting op de personenbelasting. Het inningspercentage van de onroerende voorheffing ligt overigens beduidend hoger dan dat van de personenbelasting, wat erop wijst dat de onroerende voorheffing veel sneller en op spontane wijze wordt betaald door de belastingplichtigen.

Bovendien kan de federale Staat, voor wat het Vlaamse Gewest betreft, met ingang van het aanslagjaar 1999, geen administratiekosten meer innen voor de aanvullende gemeentebelasting op de personenbelasting, aangezien de dienst van de belasting wordt waargenomen door het Vlaamse Gewest.

A.10. De stad Oostende is van oordeel dat het discriminerend is dat voor het innen en het invorderen van de aanvullende gemeentebelasting op de personenbelasting administratiekosten worden aangerekend, terwijl dat niet het geval is voor andere aanvullende gemeentebelastingen.

Voor het innen en het invorderen van de gemeentelijke opcentiemen op de verkeersbelasting op autovoertuigen, worden geen administratiekosten aangerekend. Die gemeentelijke opcentiemen worden samen met de verkeersbelasting door de federale Staat geïnd en ingevorderd, wat kosteloos gebeurt, krachtens artikel 5, § 3, van de bijzondere wet van 16 januari 1989. Voor het innen en invorderen van de gemeentelijke opcentiemen op de onroerende voorheffing worden evenmin administratiekosten aangerekend. Voor de onroerende goederen gelegen in het Vlaamse Gewest gebeuren die inning en invordering door het Vlaamse Gewest, die daarvoor geen administratiekosten aanrekent. Voor de onroerende goederen gelegen in het Waalse en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, gebeuren de inning en de invordering door de federale Staat, die daarvoor, krachtens artikel 5, § 3, van de bijzondere wet van 16 januari 1989, geen administratiekosten kan aanrekenen.

A.11. De stad Oostende voert aan dat er geen enkele objectieve en redelijke verantwoording bestaat voor het door de in het geding zijnde bepaling gecreëerde verschil in behandeling en is het niet eens met de stelling van de Ministerraad dat de werkzaamheden die verband houden met de vaststelling van de verschuldigde sommen en met de inning ervan beduidend minder arbeidsintensief zijn voor de opcentiemen op de verkeersbelasting dan voor de aanvullende gemeentebelasting op de personenbelasting. Ofschoon het waarschijnlijk juist is dat de inning en de invordering van de personenbelasting meer inspanningen vragen dan de inning en de invordering van de verkeersbelasting, is dat verschil niet aanwezig wat de inning en de invordering betreft van de aanvullende gemeentebelasting op de personenbelasting en van de opcentiemen op de verkeersbelasting. De inning en de invordering van de aanvullende gemeentebelasting op de personenbelasting vragen niet meer inspanningen van de federale Staat dan de inning en de invordering van de opcentiemen op de verkeersbelasting. Zodra het bedrag van de personenbelasting en de verkeersbelasting bekend is, wordt een procentuele verhoging ten voordele van de gemeente ingekohierd en wordt die verhoging samen met de basisbelasting ingevorderd.

- B -

B.1.1. De prejudiciële vragen betreffen artikel 470 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 (hierna : WIB 1992), zoals het van toepassing was tijdens de aanslagjaren 1995 tot 2003.

B.1.2. Tot 31 december 2001, luidde dat artikel :

« Op het bedrag van de in de artikelen 465 tot 469 bedoelde aanvullende belastingen wordt een korting van 3 pct. ingehouden voor de terugbetaling van de administratiekosten aan de Schatkist ».

Bij de wet van 10 december 2001 « tot wijziging van artikel 470 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 teneinde de situatie van de gemeentefinanciën te verbeteren » werd de in het geding zijnde bepaling gewijzigd, in die zin dat de erin bedoelde « korting van 3 pct. » vanaf 1 januari 2002 wordt vervangen door een « korting van 2 pct. », en vanaf 1 januari 2003 door een « korting van 1 pct. ».

B.1.3. De in de artikelen 465 tot 469 van het WIB 1992 bedoelde aanvullende belastingen betreffen de door de agglomeraties en de gemeenten gevestigde aanvullende belastingen op de personenbelasting.

Volgens artikel 469 van het WIB 1992 worden de vestiging en de inning van die aanvullende belastingen toevertrouwd aan de Administratie der directe belastingen, onder de voorwaarden en volgens de regelen die de Koning bepaalt.

B.2. In de eerste prejudiciële vraag wordt het Hof gevraagd of de in het geding zijnde bepaling bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, doordat de gemeenten administratiekosten moeten betalen aan de federale Staat voor het innen en het invorderen van de aanvullende gemeentebelasting op de personenbelasting, terwijl de gewesten, krachtens artikel 5, § 3, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 « betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten » (hierna : bijzondere wet van 16 januari 1989), geen administratiekosten moeten betalen aan de federale Staat voor het innen en het invorderen van de in die bijzondere wet bedoelde gewestelijke belastingen.

B.3.1. Het in de prejudiciële vraag aangehaalde artikel 5, § 3, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 luidt :

« Tenzij het gewest er anders over beslist, zorgt de Staat met inachtneming van de door hem vastgestelde procedureregels kosteloos voor de dienst van de in artikel 3, eerste lid, 1° tot 8° en 10° tot 12° bedoelde belastingen voor rekening van en in overleg met het betrokken gewest. Vanaf het tweede begrotingsjaar volgend op de datum van notificatie van de gewestregering aan de federale regering van de beslissing tot het zelf verzekeren van de dienst van de betrokken belastingen, zorgt het betrokken gewest voor de dienst van deze belastingen.

[...] ».

Uit de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 13 juli 2001 « tot herfinanciering van de gemeenschappen en uitbreiding van de fiscale bevoegdheden van de gewesten », die de bijzondere wet van 16 januari 1989 heeft gewijzigd, blijkt dat de « dienst van de belasting » betrekking heeft op de feitelijke vaststelling van de belastinggrondslag, de berekening van de belasting, de controle van de belastinggrondslag en van de belasting, de daarop betrekking hebbende betwistingen (zowel administratief als gerechtelijk), en de inning en de invordering van de belastingen (met inbegrip van de kosten en de intresten) (*Parl. St.*, Kamer, 2000-2001, DOC 50-1183/007, p. 160).

B.3.2. De bijzondere wet van 16 januari 1989 werd onder meer aangenomen ter uitvoering van artikel 177, eerste lid, van de Grondwet, volgens hetwelk een wet aangenomen met de in artikel 4, laatste lid, van de Grondwet bepaalde meerderheid het financieringsstelsel voor de gewesten vaststelt. Die bijzondere wet maakt essentieel deel uit van het geheel van de wetten die de hervorming van de Staat beheersen.

B.4. De fiscale bevoegdheid die bij artikel 170, § 4, van de Grondwet aan de gemeenten wordt toegekend, kan niet zinvol worden vergeleken met de fiscale bevoegdheid van de gewesten, noch met de regels die de financiering van de gewesten beheersen : het statuut van de gewesten als deelentiteit brengt specifieke gevolgen met zich mee, zowel op het vlak van hun fiscale bevoegdheid, als op het vlak van hun financiering, die hen, wat dat betreft, in een situatie plaatst die essentieel verschilt van die van de gemeenten, die gedecentraliseerde entiteiten zijn.

B.5. De eerste prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

B.6. In de tweede prejudiciële vraag wordt het Hof gevraagd of de in het geding zijnde bepaling bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, doordat de gemeenten administratiekosten moeten betalen aan de federale Staat voor het innen en het invorderen van de aanvullende gemeentebelasting op de personenbelasting, terwijl ze dat niet moeten doen voor het innen en invorderen van andere belastingen die door de federale Staat worden geïnd en ingevorderd ten behoeve van de gemeenten.

B.7. Het in het geding zijnde verschil in behandeling wordt verklaard door het feit dat de wetgever vermocht te oordelen dat het innen en het invorderen van de personenbelasting, met inbegrip van de aanvullende gemeentebelasting op die belasting, voor de federale Staat een aanzienlijk zwaardere last, die een vergoeding verantwoordt, vertegenwoordigden dan diegene met betrekking tot het invorderen van de onroerende voorheffing en de verkeersbelasting, met inbegrip van de desbetreffende gemeentelijke opcentiemen.

Het verschil in behandeling is dus niet zonder redelijke verantwoording.

B.8. De tweede prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 470 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992, zoals het van toepassing was tijdens de aanslagjaren 1995 tot en met 2003, schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet.

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989, op de openbare terechtzitting van 31 juli 2008.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt