

V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 1996-1997

20 mei 1997

VOORSTEL VAN DECREET

– van de heer Guy Swennen c.s. –

**houdende wijziging van artikel 48 van het Wetboek der Successierechten
inzake in partneriaat samenwonenden**

REFLECTIENOTA

**ingediend door mevrouw Sonja Becq, mevrouw Mia De Schamphelaere, de heer Johan De Roo,
de heer Leo Cannaerts en mevrouw Trees Merckx-Van Goey**

Zie :

488 (1996-1997)

- Nr. 1 : Voorstel van decreet + Erratum
- Nrs. 2 en 3 : Amendementen
- Nr. 4 : Advies van de Raad van State
- Nrs. 5 tot 7 : Amendementen
- Nr. 8 : Verslag

VOORWOORD

Artikel 54 van het reglement geeft iedere fractie de mogelijkheid om binnen zeven dagen na het rond-delen van het commissieverslag een reflectienota in te dienen bij de voorzitter van het Parlement waarbij deze nota “mede de basis (vormt) voor de beraadslaging in plenaire vergadering”.

De CVP-fractie wil van dit parlementair instrument gebruik maken om aldus een bijdrage te leveren tot het debat en de kwaliteit van het parlementair werk.

Het onderwerp van de navolgende reflectienota is het voorstel van decreet zoals dat op 23 april 1997 in de Commissie voor Financiën en Begroting werd goedgekeurd en ter bespreking en stemming aan de plenaire vergadering wordt voorgelegd (Stuk 488 – Nr. 8).

Deze nota analyseert dit voorstel zoals het in de commissie werd geamendeerd en goedgekeurd en formuleert de argumenten van de CVP-fractie om zich tegen dit voorstel te verzetten.

Moge deze analyse bijdragen tot een weldoordachte en verantwoordelijke besluitvorming.

I. SITUERING

De voorbije decennia hebben zich allerlei nieuwe samenlevingsvormen ontwikkeld en verspreid. Gezin en huwelijk vallen niet steeds meer samen. Het ongehuwd samenwonen is een demografische realiteit en wordt stilaan ook maatschappelijk aanvaard. Deze realiteit neemt zeer verscheiden vormen aan.

Jongeren wachten om te trouwen en gaan bij wijze van "proefhuwelijk" eerst ongehuwd samenwonen. Sommigen kiezen uit principe voor het ongehuwd samenwonen omdat zij niet gebonden willen zijn door de wettelijke verplichtingen van het huwelijk, omdat zij op elk moment en zonder tussenkomst van een openbaar gezag hun relatie willen kunnen beëindigen. Ouderen gaan, na het overlijden van hun huwelijkspartner, samenwonen en verkiezen niet opnieuw te huwen omwille van pragmatische overwegingen : om hun overlevingspensioen niet te verliezen of omwille van erfenisproblemen.

Homo-koppels wonen ongehuwd samen omdat het huwelijk voor hen juridisch niet open staat.

Bij de hoger vermelde samenlevingsvormen is er sprake van een seksueel-emotionele relatie buiten het huwelijk, tussen twee partners van verschillend of van hetzelfde geslacht.

Daarnaast bestaan ook andere vormen van ongehuwd samenwonen : een ouder met een nog thuiswonend volwassen kind, broer en zus die in de ouderlijke woonst samen blijven, vriendinnen die het kostendelend iets gemakkelijker hebben om financieel rond te komen, leden van een klooster-gemeenschap, studenten die samen een “gemeenschapshuis” huren, ...

Hierbij gaat het om twee of meer mensen die feitelijk een woonst delen, die een “huishoudelijke leef-gemeenschap” vormen en dus niet in emotioneel-seksueel partneriaat leven.

Het maatschappelijk gegeven van het ongehuwd samenwonen bevindt zich in een juridisch vacuüm. Er bestaat inderdaad geen wettelijk kader dat de relatie van feitelijk samenwonenden ten aanzien van elkaar en ten aanzien van derden regelt.

Dit wordt als problematisch ervaren. Samenwonenden klagen er over dat er momenteel slechts enkele verspreide regelingen bestaan waardoor er grote onduidelijkheid en onzekerheid heerst. Het lijkt er op dat enkel wie zich een advocaat of notaris kan veroorloven, constructies kan opzetten of de nodige beschermingsmaatregelen kan voorzien.

De tegenstelling met de wettelijke regeling van het huwelijk is groot.

Door het huwelijk worden aan de relatie en het engagement tussen twee personen rechtsgevolgen verbonden die hen beschermen tegenover elkaar en tegenover derden en die ook de eventuele kinderen beschermen.

Het wettelijk huwelijksstelsel werd de afgelopen decennia voortdurend bijgeschaafd, verfijnd en aangepast aan de maatschappelijke realiteit (cfr. de wijzigingen betreffende de handelingsbekwaamheid, de echtscheidingsprocedure en het erfrecht van de langstlevende).

Het primair huwelijksstelsel is gericht op de essentiële doelstellingen van het huwelijk, zoals gelijkheid en solidariteit. Zo stelt artikel 213 B.W. dat echtgenoten jegens elkaar tot samenwoning verplicht zijn en elkaar hulp, bijstand en getrouwheid zijn verschuldigd. Artikel 215 B.W. beschermt de gezinswoning tegen handelingen van één der echtgenoten. Verder wordt bepaald dat iedere echtge-

noot zijn inkomsten alleen mag ontvangen, doch ze bij voorrang moet besteden aan de lasten van het huwelijk, enzomeer.

Het secundair huwelijksstelsel bepaalt de samenstelling en regelt het bestuur van het vermogen van de beide echtgenoten.

Wanneer de huwelijksverplichtingen niet worden nageleefd, kan men de vrederechter om dringende en voorlopige maatregelen verzoeken. De wet heeft hiertoe een procedure uitgewerkt.

In geval van een definitieve breuk tussen echtgenoten regelt de wet de wijze waarop een einde kan worden gemaakt aan het huwelijk en de gevolgen hieraan verbonden.

Op het vlak van het erfrecht wordt in geval van overlijden van één van de echtgenoten, de langstlevende echtgenoot beschermd door de toekenning van het vruchtgebruik van de gezinswoning met alle huisraad en meubilair. De langstlevende echtgenoot en de eventuele kinderen genieten van het voordeligste tarief inzake successierechten (3 tot 27 %).

In het personen- en familierecht is niets geregeld voor ongehuwd samenwonenden. Zij hebben ook geen wettelijk erfrecht. Samenwonenden en gehuwden verkeren dus in een juridisch zeer verschillende situatie.

Ook inzake sociale zekerheid en op fiscaal vlak zijn grote verschillen vast te stellen.

Op dit vlak zijn gehuwden over het algemeen benadeeld.

- Het overlevingspensioen van een weduwe of weduwnaar valt weg bij een nieuw huwelijk, doch blijft doorlopen bij een ongehuwd partnerschap.
- Voor het aanslagjaar 1998 (inkomsten 1997) krijgen gehuwden samen een reële belastingvermindering van 80.000 Fr., ongehuwd samenwonenden van 101.500 Fr. (exclusief gemeentebelasting).
- De verhoging van het belastingvrij minimum in geval van een kind is 41.000 Fr. lager.
- In geval van werkloosheid of pensionering wordt de belastingvermindering bij gehuwden slechts eenmaal toegekend. De belastingaftrek

wegens vervangingsinkomens bij samenwonenden wordt aan elk van hen toegekend.

- Onroerende inkomsten van de ene gehuwde partner die niet werkt worden gerekend bij de beroepsinkomsten van de werkende partner terwijl ze bij samenwonenden afzonderlijk worden belast tegen relatief lage tarieven.
- Belastingsschulden kunnen bij gehuwden van beide echtgenoten worden teruggevorderd, bij samenwonenden enkel bij diegene die de schuld heeft doen ontstaan.

Samenwonenden kunnen dan weer niet rekenen op :

- een lijfrente of vergoeding in geval van overlijden van de partner door arbeidsongeval of beroepsziekte ;
- een overlevingspensioen bij het overlijden van de partner ;
- het huwelijksquotiënt in geval van een thuisblijvende partner : ongehuwd samenwonenden beschikken niet over de mogelijkheid om 30 % van hun beroepsinkomen fiscaal toe te kennen aan hun partner, waardoor deze inkomsten belast worden aan de hoogste aanslagvoet.

II. WIE WORDT GEDISCRIMINEERD ?

“Het bijna volstreekte stilzwijgen van onze wetten en decreten over ongehuwd samenwonenden is niet meer of minder dan zuivere discriminatie.”, zo stelt de indiener van voorliggend voorstel van decreet in zijn toelichting (Stuk 488 (1996-1997) – Nr.1, p.2).

Met dit voorstel wil hij de zogenaamde discriminatie inzake successierechten wegwerken.

Is het correct om te stellen dat de huidige regelgeving in strijd is met het discriminatieverbod ? Naar onze mening kan het verschil inzake successierechten-tarief niet bestempeld worden als een discriminatie van niet-gehuwden.

Hier kan verwezen worden naar de rechtspraak van het Arbitragehof volgens dewelke de grondwettelijke regels van de gelijkheid voor de wet en van de niet-discriminatie niet uitsluiten dat een verschil in behandeling wordt tot stand gebracht, voor zover echter voor het gehanteerde criterium van onderscheid een objectieve en redelijke ver-

antwoording bestaat. Het bestaan van dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld met betrekking tot het doel en de gevolgen van de ter beoordeling staande norm.

Deze objectieve en redelijke grond voor een verschillende behandeling tussen ongehuwd partneriaat en huwelijk ligt in het burgerlijk recht dat ten aanzien van het huwelijk een geheel van rechten en plichten creëert, waar dit niet het geval is voor de in partneriaat samenwonenden.

Bovendien moet worden opgemerkt dat het huwelijk voor partners met een seksueel-emotionele relatie toegankelijk is, tenzij dan voor mensen van hetzelfde geslacht.

Samenlevingssituaties die door het burgerlijk recht uitdrukkelijk en gewild als verschillend worden beoordeeld, worden door dit voorstel van decreet voor wat betreft de heffing van de successierechten gelijkgeschakeld.

Aan het in partneriaat samenwonen wordt een fiscaal voordeel toegekend, zonder dat daar evenwel de rechten en plichten voorzien in het primair huwelijksstelsel tegenover staan.

De afschaffing van de fiscaal gunstiger regeling voor gehuwden vergroot derhalve de bestaande fiscale benadeling van gehuwden ten aanzien van ongehuwd samenwonenden die toegang hebben tot het huwelijk.

Het uitgangspunt van de indiener is dus niet alleen verkeerd, bovendien wordt de fiscale ongelijkheid niet kleiner maar groter.

Dat ook de indiener dit onderkent, blijkt uit de verantwoording bij zijn amendement (Stuk 488 (1996-1997) – Nr. 3) dat ertoe strekte om samenwonenden van verschillend geslacht uit te sluiten van het recht op inschrijving in het partneriaatsregister en dus uit de gelijke behandeling met gehuwden inzake successierechten, uit hoofde van een beduidend financieel voordeel dat zij genieten ten opzichte van gehuwden. We verwijzen in dit verband naar het verslag op pagina 19, punt 7 van de artikelsgewijze bespreking.

Gevolg gevend aan het negatieve advies van de Raad van State werd dit amendement door de indiener ingetrokken. Aan het probleem wordt geen nieuwe oplossing gegeven.

III. IS DE VLAAMSE DECREETGEVER BEVOEGD ?

1. Principiële onbevoegdheid

Alles wat het personen- en familierecht aangaat, alles ook wat burgerlijke stand en bevolkingsregister betreft, behoort tot de federale bevoegdheid.

Een federale structuur waarin het familiaalrechtelijk statuut van de burgers of hun inschrijvingsmodaliteiten in het bevolkings- of vreemdelingenregister verschillen van gewest tot gewest is nooit een optie geweest van de grondwetgever of de bijzondere wetgever.

Het personeel statuut van de burgers is verbonden met de Belgische nationaliteit als aanknopingspunt voor de toepassing van het internationaal privaatrecht. In deze zin is het personen- en familierecht niet te defederaliseren, tenzij de federatie zichzelf opheft en er verschillende nationaliteiten ontstaan.

De Vlaamse decreetgever is principieel onbevoegd. Dit blijkt duidelijk uit het advies van de Raad van State over het voorstel (Stuk 488 (1996-1997) – Nr. 4).

Op de eerste plaats stelt de Raad van State dat de decreetgever enkel in het kader van de impliciete bevoegdheden kan geacht worden bevoegd te zijn om naast het huwelijk aan andere samenlevingsvormen bepaalde rechtsgevolgen te verbinden (zie III.3.2). Met andere woorden : het verbinden van rechtsgevolgen aan “het partneriaat” behoort in beginsel tot het domein van de federale wetgever.

Ten tweede stelt de Raad van State dat het instellen van een “partneriaatsregister” naast en buiten de registers van de burgerlijke stand en de bevolkingsregisters, “wellicht zou kunnen worden gebilijkt als impliciete bevoegdheid” (zie III.3.3). Dit betekent dat ook de organisatie van een partneriaatsregister principieel een federale bevoegdheid is.

De decreetgever is ten gronde dus niet bevoegd. En de fiscale autonomie van het Gewest dan ? En de impliciete bevoegdheden ? We onderzoeken of deze mogelijkheden “een uitweg” bieden.

2. Onderzoek van de fiscale autonomie

Het voorstel van decreet heeft rechtstreeks betrekking op de aanslagvoeten inzake successierechten. Het Vlaams Gewest is hiervoor bevoegd. Op grond van artikel 4, §2 van de bijzondere wet van 16 janu-

ari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten, zijn de gewesten bevoegd om de aanslagvoeten en de vrijstellingen van de successierechten te wijzigen.

Toch is deze bevoegdheid niet onbegrensd. Belastingen zijn beleidsmatig niet neutraal. Zij zijn een instrument waarmee de overheid, die een rechtvaardige verdeling van de lasten nastreeft, haar beleid voert, dit wil zeggen : het beleid waarvoor zij bevoegd is.

In het arrest 31/92 van 23 april 1992 in verband met de gewestelijke belasting op automatische ontspanningstoestellen, oordeelde het Arbitragehof dat de gewesten in het uitoefenen van hun fiscale autonomie, en meer bepaald in het bepalen van de beleidsdoelstellingen die door middel van hun fiscale bevoegdheden worden uitgeoefend, rekening moeten houden met de grens van de eigen bevoegdheden.

Deze beperking bestaat erin dat het gewest geen belasting mag heffen waarmee het “hoofdzakelijk een effect zou hebben beoogd, dat het binnen de perken van de hem toegewezen bevoegdheden niet zou vermogen na te streven, omdat het aldus een niet toegewezen materie zou regelen eerder dan een zuiver fiscale maatregel te nemen”.

De vraag, die in het kader van het voorstel van decreet Swennen gesteld moet worden, is dan ook of het ingrijpen in het personeel statuut als een hoofd- of als een neveneffect beschouwd dient te worden.

In de toelichting bij zijn voorstel stelt de indiener dat het er hem om te doen is een discriminatie tussen gehuwd en ongehuwd samenwonenden weg te werken. Het is zijn uitdrukkelijke bedoeling het beleid dat slechts aan één samenlevingsvorm, met name het huwelijk, rechtsgevolgen toekent, aan te passen aan de maatschappelijke realiteit. Hij stelt : “niets belet ons de voorgestelde aanpassing in te passen in een visie en vormgeving die de louter financiële benadering duidelijk overstijgt. In die optiek moet dit voorstel van decreet tot gelijkschakeling van successierechten tussen ongehuwd samenwonenden en gehuwden bekeken worden” (Stuk 488 (1996-1997) – Nr.1, p.2).

Het hoofddoel van de indiener bestaat met andere woorden in het mogelijk maken van het registreren in algemene zin van het ongehuwd samenwonen. Er werd reeds op gewezen dat dit een federale bevoegdheid is.

Dat het wijzigen van de regelgeving inzake successierechten niet het hoofddoel is, blijkt ook uit de aard van de maatregel, met name het invoeren van een gemeentelijk partneriaatsregister.

De inschrijving in het partneriaatsregister is niet afhankelijk gemaakt van de vereiste dat de partners wettelijk of testamentair legataris van elkaar zijn. Het betreft hier dus een partneriaatsregister waarin men zich kan inschrijven zonder dat er ooit successierechten betaald zullen worden, zonder dat er van vererving sprake zal zijn. Hieruit blijkt duidelijk dat de fiscale doelstelling wordt overtroffen door andere motieven.

Ook het afleveren van het attest door de gemeente op verzoek van de ingeschrevenen is niet verbonden aan een voorwaarde. De vrije beschikbaarheid ervan voor overlijden is nochtans overbodig. Dit attest is immers slechts een fiscaal attest, enkel nuttig voor de fiscus bij vererving.

Ook het feit dat het de gemeente is die naast het bevolkingsregister nu ook het partneriaatsregister moet bijhouden en niet de direct betrokken administratie der successierechten, spreekt boekdelen.

De beleidsdoelstelling van deze fiscale maatregel ligt buiten de bevoegdheid van het Vlaams Gewest. De fiscale autonomie kan daarom niet worden ingeroepen om dit voorstel van decreet grondwettelijk aanvaardbaar te maken.

3. Onderzoek van impliciete bevoegdheid

Volgens de toelichting bij het voorstel is “de bevoegdheid tot het instellen van een partneriaatsregister als voorwaarde van een verlaagd successietarief voor ongehuwd samenwonenden een schoolvoorbeeld (...) van “impliciete bevoegdheden” waarover gemeenschappen en gewesten beschikken” (Stuk 488 (1996-1997) – Nr.1, p.3).

De zogenaamde “implied powers” van Gemeenschappen en Gewesten steunen op artikel 10 van de bijzondere wet tot hervorming van de instellingen van 8 augustus 1980 : “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.”.

De Raad van State verwijst in zijn advies over dit voorstel naar de impliciete bevoegdheden en stelt dat “het decreet een door de Grondwet of bijzondere wet van 8 augustus 1980 aan de federale wetgever voorbehouden aangelegenheid of een aange-

legenheid die tot de residuaire bevoegdheid van de federale overheid behoort, slechts kan regelen indien zulks “noodzakelijk” is voor de uitoefening van de bevoegdheden van het Gewest, eensdeels, en indien voldaan is aan de door de rechtspraak van het Arbitragehof gestelde dubbele voorwaarde dat de tot de gereserveerde bevoegdheid van de federale wetgever behorende aangelegenheid zich tot een gedifferentieerde regeling leent en dat de weerslag op de betrokken aangelegenheid slechts marginaal is, anderdeels” (Stuk 488 (1996-1997) – Nr.4, 3.2.).

De wijze waarop de indiener van het voorstel deze drie voorwaarden invult, is allesbehalve sluitend.

3.1. De noodzakelijkheid

De toelichting bij het voorstel stelt dat de rechtsbepalingen noodzakelijk zijn voor een “zinvolle” uitoefening van de uitdrukkelijk toegewezen bevoegdheid. Het aspect zinvolheid wordt uitgediept als volgt : vermits de opbouw van de successierechten gebaseerd is op de band tussen personen, moet de decreetgever daarover een visie ontwikkelen. Wil men dus rekening houden met de nieuwe realiteit van het partneriaatssamenwonen, dan is het partneriaatsregister daar een essentiële en dus noodzakelijke regeling in (Stuk 448 (1996-1997) – Nr.1, p.3).

Door de indiener wordt dus niet aangetoond dat om de toegewezen bevoegdheid inzake successierechten te kunnen uitoefenen een partneriaatsregister noodzakelijk is, omdat zonder dit register bijvoorbeeld de heffing of invordering van de Vlaamse fiscaliteit in het gedrang zou komen. Neen, volgens de indiener moet de Vlaamse decreetgever zich beroepen op een impliciete bevoegdheid omdat de visie van de federale wetgever op de band tussen personen zoals die tot uiting komt in het personen- en familierecht niet langer als zinvol kan worden beschouwd. Deze federale wetgeving houdt immers geen rekening met de nieuwe realiteit van het partneriaatssamenwonen.

Het begrip “noodzakelijkheid” wordt in deze redenering gehanteerd, niet als een beveiliging van de mogelijkheden voor decreetgeving door het Vlaams Parlement, wel als een mogelijkheid om via Vlaamse decreetgeving in te grijpen op de wijze waarop de federale wetgever zijn exclusieve bevoegdheden uitoefent. De Vlaamse decreetgever maakt van het ongehuwd samenwonen een rechtsfeit door aan deze samenlevingsvorm een rechtsgevolg te verbinden. Het is duidelijk dat op deze

wijze een precedent wordt geschapen om het constitutioneel kader te doorbreken.

3.2. De mogelijkheid tot differentiatie

Over de tweede voorwaarde, vereist door de grondwettelijke rechtspraak, stelt de toelichting dat er vermits er op federaal wettelijk vlak een vacuüm is, van doorkruising geen sprake kan zijn en de betreden federale aangelegenheid zich bijgevolg leent tot een gedifferentieerde regeling. Ook hier wordt een onhoudbare redenering gehanteerd.

Dat de federale wetgever op het terrein van het personen- en familierecht geen regeling trof met betrekking tot de buitenhuwelijkse samenlevingsrelatie is geen vergetelheid. Dit is een duidelijke politieke optie die enkel kan gewijzigd worden op het bevoegde politieke niveau, dit wil zeggen in het federale parlement. De lacune die de federale wetgever tot nu toe laat is een bewuste lacune en kan bijgevolg geen argument zijn om het Gewest ter zake impliciet bevoegd te achten.

Omwille van de noodzaak van een samenhangende visie in het personeel statuut van de burgers leent een regeling van het partneriaat of van het bewijs ervan zich niet tot een gedifferentieerde regeling in de verschillende gewesten.

Zo zouden er bij de toepassing van het voorstel problemen rijzen, bijvoorbeeld bij de nalatenschap van samenwoners die in de drie jaar voor het overlijden niet uitsluitend in het Vlaams Gewest woonden en ingeschreven waren.

Bovendien zou niet iedereen die behoort tot de Vlaamse Gemeenschap zich kunnen beroepen op de zogenaamde “nieuwe visie op de band tussen personen” van het Vlaams Parlement. De Vlamingen die wonen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zouden er niet op terug kunnen vallen.

3.3. De marginale weerslag

Zoals reeds gesteld heeft de federale wetgever aan andere samenlevingsvormen dan het huwelijk geen rechtsgevolgen verbonden, behalve dan in het sociale zekerheidsrecht. A fortiori heeft hij zich niet uitgesproken over de mogelijke afbakening of inhoud van deze samenlevingsvormen in een “partneriaatsvorm”. Toch zou het Vlaams Parlement reeds onmiddellijk het “meest begeerde” rechtsgevolg aan ongehuwd samenwonenden toekennen, met name het successierechtentarium in rechte lijn.

Indien het voorstel in voege treedt, zal elke poging van de federale wetgever om de partneriaatsverhouding evenwichtig in te vullen of te omkaderen, als een inbreuk op een verworven recht toegekend door het Vlaams Parlement worden beschouwd.

De maatregel die een partneriaatsregister invoert en die enkel het fiscale voordeel van het successierecht regelt, heeft meer dan een marginaal effect op de federale materie van het personen- en familierecht. Zoals hoger aangegeven wordt immers niet alleen een bewijssysteem georganiseerd (het register) maar wordt ook een rechtsfeit gecreëerd (aan het in partneriaat samenwonen wordt een rechtsgevolg verbonden).

In de toelichting wordt enkel verwezen naar het marginaal effect op de federale aangelegenheid betreffende het opleggen aan de steden en gemeenten tot het bijhouden van een partneriaatsregister.

4. Besluit

Het voorstel van decreet is wat betreft de Vlaamse bevoegdheden gebaseerd op een bijzonder wankel basis. Dit gegeven is op zich al belangwekkend.

Belangrijker nog is dat de te ruim opgevatte interpretatie van fiscale autonomie en impliciete bevoegdheden leidt tot rechtsonzekerheid en de inhoudelijke kwaliteit van de voorgestelde regelgeving sterk schaadt. We tonen dit aan in volgend hoofdstuk.

IV. ONDERZOEK VAN DE KWALITEIT VAN HET VOORSTEL

1. Een loutere formaliteit

Het voorstel van decreet schept voor samenwoners de mogelijkheid zich in een gemeentelijk partneriaatsregister te laten inschrijven, louter en alleen in functie van een lager successierecht.

Deze mogelijkheid staat zeer ruim open en geldt voor partners met een seksueel-emotionele band, van hetzelfde of van verschillend geslacht, voor bloed- en aanverwantschapsrelaties en voor vriendschaps- en zorgrelaties. Er wordt dus geen enkel onderscheid gemaakt tussen de verschillende vormen van ongehuwd samenwonen.

Na kritiek van de Raad van State werd door de indiener de onverenigbaarheid met bloed- en aanverwantschap tot en met de derde graad geschrapt.

De Raad van State argumenteerde immers in zijn advies dat het gelijkheidsbeginsel wordt geschaad wanneer het verlaagd successierechtstarief wordt toegekend aan samenwonenden van hetzelfde of van verschillend geslacht, met uitsluiting van duurzaam samenwonende bloed- of aanverwanten.

Aan de inschrijving in het partneriaatsregister zijn slechts drie beperkingen verbonden :

- de inschrijving is slechts mogelijk voor twee natuurlijke personen ;
- deze mogen niet gehuwd zijn of ingeschreven in een ander partneriaatsregister ;
- deze moeten “beschikken over de nodige bekwaamheid”.

De toekenning van de laagste successierechten is nog aan één bijkomende voorwaarde verbonden : middels een uittreksel uit het bevolkingsregister moeten de partners het bewijs leveren dat ze drie jaar ononderbroken op hetzelfde adres gedomicilieerd zijn.

Het oorspronkelijk voorstel voorzag een inschrijvingsperiode in het bevolkingsregister van twee jaar. Middels een amendement werd deze termijn tot drie jaar verlengd.

Op basis waarvan werd deze termijn vastgesteld ? Is dit een goede maatstaf voor de duurzaamheid van een partneriaat ? Leidt deze minimale voorwaarde niet tot misbruiken ?

Het is duidelijk dat deze voorwaarden bijzonder minimaal zijn.

Er wordt niet gevraagd dat een gemeenschappelijke huishouding wordt bewezen. Er wordt niet bepaald dat de inschrijving in het partneriaatsregister en de gezamenlijke inschrijving in het bevolkingsregister moeten beantwoorden aan een feitelijk samenwonen. Er wordt dus niet vertrokken van de realiteit van de gezamenlijke huishouding.

Het vertrekpunt voor de toekenning van de verlaagde successierechten is louter administratief en bovendien moeilijk controleerbaar (zie verder).

Met dit voorstel wordt een zeer specifiek voordeel toegekend, overigens één van de meest begeerde uit het huwelijksstelsel, doch voor het overige wordt de feitelijke verhouding tussen de twee betrokken personen ongemoeid gelaten.

Er worden geen rechten en plichten uitgebouwd zodat partners in een evenwichtige relatie tot mekaar kunnen komen te staan. Er wordt niets voorzien ter bescherming van de zwakkere partij. Het lot van eventuele kinderen van één van beide partners wordt over het hoofd gezien.

De tegenstelling tussen de eigenlijke decretale bepalingen en de toelichting bij het initiële voorstel van de indiener is bijzonder groot. In de toelichting wordt het in partneriaat samenwonen immers gedefinieerd als “een leefgemeenschap tussen twee personen ongeacht hun geslacht, gekenmerkt door een bestendigheid of minstens een intentie van bestendigheid (...). Het betreft (...) een situatie waarbij twee mensen, uit liefde voor elkaar, samenleven, verantwoordelijkheid opnemen en hun verbondenheid, ook na de dood van een van beiden, gestalte wensen te geven ten bate van de overlevende partner.” (Stuk 488 (1996-1997) – Nr.1, p.2).

Deze definitie krijgt in de artikelen van het voorliggende voorstel een louter formele invulling. Dit leidt tot ondoelmatigheid, tot ongelijkheden en opent de deur voor misbruiken.

2. Ongelijkheden

Voorliggend voorstel genereert een aantal opmerkelijke gevolgen, waarvan men zich kan en moet afvragen of ze wel voldoende werden ingeschat.

Volgende casussen, de lijst is niet uitputtend, tonen dit aan :

1. Het huidige wetboek voorziet in verschillende tarieven naargelang de verwantschapsgraad. Zo zijn er lagere tarieven voor broers en zussen dan voor derden. Het al dan niet samenwonen is hier vreemd aan.

Ten gevolge van het voorstel van decreet komen samenwonende broers en zussen eveneens in aanmerking voor het laagste tarief d.w.z. dat voor gehuwden.

Er geldt wel een beperking tot twee personen, cfr. de voorwaarden voor inschrijving in het partneriaatsregister. Drie of meer samenwonende broers en zussen zullen moeten kiezen welk duo zich inschrijft in het register en bijgevolg wie het voorrecht krijgt om van het voordeligste successierechten-tarief te genieten.

2. Een gelijkaardige discriminatie stelt zich ten aanzien van minderjarigen.

Een suikertante die inwoont bij een broer of zus met meerdere kinderen kan zich slechts met één van haar neven of nichten in het partneriaatsregister laten inschrijven. De jongste telgen die nog niet meerderjarig zijn, komen evenwel niet in aanmerking. De inschrijving op een bepaalde woonplaats en in een partneriaatsregister veronderstelt immers handelingsbekwaamheid en die verkrijgt men, naar burgerlijk recht, slechts vanaf de meerderjarigheid.

Tot op heden speelde leeftijd geen enkele rol bij het bepalen van de successierechten, doch enkel de categorie (verwantschapsband) waartoe men behoorde. Het voorstel verandert dit en voert een leeftijdscriterium in.

3. Een zorgbehoevende die door een ongehuwde broer of zus wordt opgevangen en verzorgd kan zich met hem of haar in het partneriaatsregister laten inschrijven om zo het laagste successierecht te verwerven. Dezelfde persoon die bij een gehuwde verwant gaat inwonen beschikt evenwel niet meer over die mogelijkheid. Deze verwant kan uiteraard evenzeer testamentair worden begunstigd maar kan niet – ondanks dezelfde zorg en ingesteldheid- van een verlaagd successierecht genieten.

Dezelfde ongelijkheid geldt bijvoorbeeld ook ten aanzien van een inwonende gehuwde huishoudster.

Welke verantwoording kan worden gegeven aan de hierboven vermelde voorbeelden van ongelijke behandeling ?

In zijn advies stelt de Raad van State terecht dat de gewesten “bij het uitoefenen van de bevoegdheid om de aanslagvoeten te bepalen van de (...) toepasselijke successierechten (...) de beginselen van de gelijkheid in acht dienen te nemen” (Stuk 448 (1996-1997) – Nr.4, III.2).

Tarieven moeten het gevolg zijn van feitelijke omstandigheden waarbij iedereen die zich in gelijke omstandigheden bevindt, gelijk behandeld moet worden.

De voorbeelden hierboven tonen aan dat hieraan niet is voldaan. Het voorstel kan onmogelijk de toetsing aan het gelijkheidsbeginsel doorstaan.

3. Onduidelijkheden

3.1. Uitschrijven

Het voorstel van decreet voorziet dat men zich slechts kan laten inschrijven in een partneriaatsregister, wanneer men ongehuwd is en niet ingeschreven is in een ander partneriaatsregister (artikel 3, derde lid, eerste streepje).

Het voorstel bevat evenwel geen bepalingen in geval van huwelijk ná een inschrijving in het register. Bovendien is ook geen regeling uitgewerkt in geval van feitelijke beëindiging van het partnerschap, bijvoorbeeld door overlijden, door verhuis of door het afbreken van een relatie. Waarom kan men wel inschrijven, doch kan en moet men zich niet uitschrijven ?

Een voorbeeld maakt duidelijk dat dit problemen schept. Twee broers die duurzaam samenwonen in het ouderlijke huis kunnen zich in een partneriaatsregister laten inschrijven. Wanneer één van beide broers verliefd wordt op een derde persoon, blijft hij evenwel gebonden door het partneriaat met zijn broer. Hij kan zich niet inschrijven in een partneriaatsregister met zijn liefdespartner want is al in een partneriaatsregister ingeschreven. Als hij ongehuwd met zijn partner gaat samenwonen gaat elke kans op het laagste successietarief verloren want er is ofwel geen inschrijving in een register, ofwel geen ononderbroken samenwoning.

3.2. Controle

In het voorstel wordt uitdrukkelijk gestipuleerd dat men niet tegelijk in twee registers kan zijn ingeschreven. Hoe zal dit worden gecontroleerd ? Zullen de gemeentelijke registers aan elkaar worden gelinkt ? Mede gelet op de bescherming van de privacy is dit allerm minst vanzelfsprekend. Wat is de verhouding met het Rijksregister ?

Het voorstel bepaalt dat de in partneriaat samenwonenden minstens drie jaar ononderbroken ingeschreven dienen te zijn in een partneriaatsregister en gedurende dezelfde periode een ononderbroken samenwoning dienen te bewijzen met een uittreksel uit het bevolkingsregister. Uit de praktijk blijkt dat het bijzonder moeilijk controleerbaar is of de toestand zoals die blijkt uit het bevolkingsregister ook daadwerkelijk met de realiteit overeenstemt. De wettelijk voorziene controle gebeurt in de praktijk zeer zelden, onder andere omwille van de bescherming van de privacy. Aangezien het hier echter gaat om een noodzakelijke voorwaarde om

van een fiscale gunstmaatregel te genieten, is de controlemogelijkheid een cruciale factor.

3.3. Vermogensregister

Aangezien aan de inschrijving in het register geen enkel ander rechtsgevolg wordt toegekend dan de lagere successierechten mag worden verondersteld dat enkel vermogende partners (met onroerend goed) van de voorgestelde regeling gebruik zullen maken.

De vaststelling dat er slechts zeer weinig ingeschreven wordt in het samenlevingsregister wijst immers duidelijk in de richting van een louter “utilitaire” beoordeling.

Zal het partneriaatsregister hierdoor een soort vermogensregister worden, een verklaring van partners aan de gemeenschap dat zij over een vermogen beschikken ? Vormt dit een aanzet tot vermogenscontrole ?

3.4. Overgangsperiode

Artikel 4 van het voorstel van decreet voorziet in een overgangsperiode van drie jaar. De definitie van “in partneriaat samenwonenden” die in die overgangsperiode van toepassing is, bevat geen enkele duurzaamheidsvereiste. Waarom is niet bepaald dat er een ononderbroken samenwoning van minstens drie jaar moet zijn ? Waarom zijn de overgangsregeling en de definitieve regeling op dit punt verschillend ?

4. Misbruiken

Aan de inschrijving in het partneriaatsregister wordt geen enkel ander rechtsgevolg verbonden dan een verlaging van de successierechten. Bloed- of aanverwantschap vormt geen bezwaar voor inschrijving in het partneriaatsregister. Bovendien wordt enkel een puur formele, administratieve handeling gevraagd waar geen verplichtingen aan verbonden zijn.

De successierechtentarieven die gelden ten aanzien van de langstlevende echtgenoot worden overgenomen, moeten dan ook de andere fiscale bepalingen ten opzichte van gehuwden niet worden overgenomen ?

Het is niet denkbeeldig dat constructies zullen worden uitgedacht in functie van een zo laag mogelijk successierecht. Zeker tijdens de overgangsperiode, wanneer de duurzaamheidsvoorwaarde nog niet geldt, zal de toepassing van het laagste tarief wor-

den uitgelokt door loutere inschrijving in het register.

Schijnhuwelijken kunnen worden vernietigd. De procureur beschikt over de bevoegdheid om zich te verzetten tegen zogenaamde verstandshuwelijken en tegen huwelijken die in strijd zijn met de openbare orde en goede zeden. Wat met schijnpartnerschappen?

Nochtans was volgens de toelichting van de indiener het opzet van het partnerschapsregister allerhande misbruiken te voorkomen die wel mogelijk zijn als enkel het criterium zou gelden van gezamenlijke inschrijving in het bevolkingsregister.

In de toelichting worden dezelfde toelaatbaarheids- en verbodsbepalingen als voor het huwelijk verantwoord als noodzakelijk om de gelijke behandeling tussen vergelijkbare samenlevingsvormen zoveel mogelijk te respecteren. “Immers de kans dat het partnerschapsregister inzake successierechten louter financieel wordt gehanteerd kan men niet helemaal uitsluiten maar ze wordt toch beperkt.” (Stuk 448 (1996-1997) – Nr.1, p.3). Zoals vermeld werd evenwel na het advies van de Raad van State de onverenigbaarheid met bloed- en aanverwantschap tot en met de derde graad door de indiener geschrapt, waardoor dus volgens het uitgangspunt in de toelichting het partnerschapsregister wel als fiscaal instrument in (en buiten) familieverband kan worden gebruikt.

In wezen wil het voorstel de bewijslast regelen van een rechtsfeit waarvoor diezelfde decreetgever geen bevoegdheid tot omschrijving of omkadering heeft. Vermits het dus gaat om het leveren van het bewijs van een inhoudelijk “lege doos”, zal door dit voorstel de weg worden opgezet voor heel wat “legale misbruiken” of “gekozen tariefverminderingen” in de delicate materie van de vermogensfiscaliteit.

Op basis van dit voorstel dreigt een stelsel van successierechten op vraag te ontstaan. Dat een belastingplichtige in zekere mate zelf kan kiezen voor een lager tarief is totaal ongerijmd.

5. Rechtsonzekerheid

Op basis van de argumenten die de bevoegdheid van het Vlaams Parlement betwisten (zie hoofdstuk III), kan een beroep tot vernietiging bij het Arbitragehof worden ingesteld, niet alleen door de federale ministerraad of de voorzitters van de federale wetgevende vergaderingen, maar ook door alle burgers die door het bestreden decreet recht-

streeks en ongunstig in hun situatie kunnen worden geraakt.

Buiten de beroepstermijn van zes maanden kan bovendien door elke belanghebbende in een rechtsgeding over successierechten de onbevoegdheid en/of de miskennis van het gelijkheidsbeginsel worden opgeworpen en voorgelegd aan het Arbitragehof.

Zoals reeds aangetoond zijn in het voorstel belangrijke inconsequenties en ongerijmdheden geslopen die tot gevolg hebben dat heel wat personen hun belang zullen kunnen aantonen om de vernietiging of niet-toepassing te vorderen.

De toepassing van het voorliggende decreet zal hierdoor na een eventuele goedkeuring zeer onzeker zijn. Het voorstel biedt onvoldoende rechtszekerheid.

6. Valse verwachtingen

Door dit voorstel worden voor samenwonenden enkel de successierechten-tarieven gewijzigd. Aan het erfrecht zelf wordt niet geraakt. Dit schept onduidelijkheid en mogelijks valse verwachtingen.

Samenwonenden hebben niets aan dit voorstel wanneer geen testamentaire regeling is voorzien. Steeds zal rekening gehouden moeten worden met het aan de kinderen en de ouders voorbehouden gedeelte. Ingeval een persoon, met kinderen en of ouders in leven, ongehuwd samenwoont, kan hij of zij via testament slechts overmaken wat niet behoort tot het voorbehouden gedeelte. Zo blijft het dus mogelijk dat in geval van overlijden van de partner de langstlevende partner de gezinswoning moet verlaten omdat de kinderen of de ouders hun wettelijke reserves opeisen.

Verder geeft de inschrijving in een partnerschapsregister geen enkel recht aan de zwakste partij binnen de relatie. Zo bijvoorbeeld kan een vermogende heer zich in een register laten inschrijven met diegene die bij hem inwoont en voor hem het huishoudelijk werk verricht en zorgt, zonder deze in zijn niet-openbaar testament te begunstigen.

7. Legistieke tekortkomingen

Het voorstel van decreet houdende wijziging van artikel 48 van het Wetboek der Successierechten inzake in partnerschap samenwonenden bevat zoveel legistieke tekortkomingen en onduidelijkheden dat wij het onuitvoerbaar achten.

- 7.1. Artikel 2 van het voorstel van decreet wijziget het opschrift van tabel I in artikel 48 van het Wetboek der Successierechten. Artikel 4 stelt dat “de bij dit decreet ingevoerde gelijkstelling tussen echtgenoten en “in partneriaat samenwonenden” geldt voor de toepassing van dit wetboek”. Waar in dit voorstel van decreet wordt deze gelijkstelling ingevoerd ? Het wetboek blijft stellen dat tabel I het tarief bevat “in rechte lijn en tussen echtgenoten” (artikel 48, tweede lid). Even duidelijk bevat tabel II het tarief “tussen andere personen dan in rechte lijn en tussen echtgenoten” en bij de uiteenzetting over de toepassing van tabel II wordt zelfs expliciet gesteld dat het om “alle anderen” gaat (artikel 48, vijfde lid). Ook het opschrift van tabel II wordt in het voorstel niet gewijzigd. De opschriften van tabel I en van tabel II zijn daardoor tegenstrijdig.
- 7.2. Vermits artikel 56 van het Wetboek der Successierechten niet werd aangepast, komen in partneriaat samenwonenden niet in aanmerking voor een belastingskrediet.
- 7.3. Het voorstel van decreet houdt geen rekening met de eventuele kinderen. Onder welk stelsel vallen kinderen van één van beide partners bij overlijden van de andere partner ? De regeling naar stiefkinderen toe geldt immers slechts voor echtgenoten (artikel 50, tweede lid van het Wetboek der Successierechten).
- 7.4. Het voorstel van decreet verzuimt te vermelden dat de wijziging opgaat “voor wat het Vlaams Gewest betreft”. Dit is noodzakelijk aangezien de wijziging gebeurt in een federaal wetboek.
- 7.5. Artikel 4 van het voorstel van decreet spreekt over “de nieuwe tarieven”. Over welke nieuwe tarieven gaat het ? Dit voorstel voert geen enkel nieuw tarief in. Wel heeft het tot doel een nieuwe categorie erfgenamen te omschrijven die onder de tarieven van tabel I vallen.
- 7.6. Een attest waaruit de duurtijd van de relatie blijkt, wordt afgeleverd “op verzoek van de ingeschrevenen” (artikel 3, tweede lid). Dient het verzoek te komen van beide partners ? Zullen partners bijgevolg vóór het overlijden van één van beiden het attest in huis moeten halen ?
- 7.7. Artikel 4, laatste lid bepaalt de overgangsmaatregelen. In de tekst wordt als voorwaarde een “ononderbroken” samenwoning opgegeven.

Wat wordt hieronder verstaan ? Hoe kan dit aan de hand van een uittreksel uit het bevolkingsregister worden bewezen ?

V. BESLUIT

Het ongehuwd samenwonen is een maatschappelijk gegeven.

Deze samenlevingssituatie wordt door het burgerlijk recht uitdrukkelijk en gewild anders beoordeeld dan het huwelijk ; er is geen sprake van een discriminatie.

Toch worden gehuwd en ongehuwd samenwonen door dit voorstel van decreet voor wat betreft de heffing van de successierechten gelijkgeschakeld. Aan het in partneriaat samenwonen wordt een fiscaal voordeel toegekend, zonder dat daar evenwel de rechten en plichten voorzien in het primair huwelijksstelsel tegenover staan. De afschaffing van de fiscaal gunstiger regeling voor gehuwden vergroot derhalve de bestaande benadeling van gehuwden ten aanzien van ongehuwd samenwonenden die toegang hebben tot het huwelijk. De fiscale ongelijkheid wordt niet kleiner maar groter.

Dit voorstel van decreet is wat betreft de Vlaamse bevoegdheden gebaseerd op een bijzonder wankel basis. Dit gegeven is op zich al belangwekkend. De toepassing van het voorliggende decreet zal hierdoor na een eventuele goedkeuring zeer onzeker zijn. Het voorstel biedt onvoldoende rechtszekerheid.

Belangrijker nog is dat de te ruim opgevatte interpretatie van fiscale autonomie en impliciete bevoegdheden de inhoudelijke kwaliteit van de voorgestelde regeling sterk schaadt.

Het vertrekpunt voor de toekenning van de verlaagde successierechten is louter administratief en bovendien zeer moeilijk controleerbaar.

Met dit voorstel wordt een zeer specifiek voordeel toegekend, overigens één van de meest begeerde uit het huwelijksstelsel, doch voor het overige wordt de feitelijke verhouding tussen de twee betrokken personen ongemoeid gelaten.

Dit leidt tot ondoelmatigheid, tot ongelijkheden en opent de deur voor misbruiken.

Tarieven moeten het gevolg zijn van feitelijke omstandigheden waarbij iedereen die zich in gelijke omstandigheden bevindt, gelijk behandeld moet

worden. Hieraan is niet voldaan. Het voorstel kan onmogelijk de toetsing aan het gelijkheidsbeginsel doorstaan.

In wezen wil het voorstel de bewijslast regelen van een rechtsfeit waarvoor de Vlaamse decreetgever geen bevoegdheid tot omschrijving of omkadering heeft. Vermits het dus gaat om het leveren van het bewijs van een inhoudelijk “lege doos”, zal door dit voorstel de weg worden opengezet voor heel wat “legale misbruiken” of “gekozen tariefverminderingen” in de delicate materie van de vermogensfiscaliteit. Op basis van dit voorstel dreigt een stelsel van successierechten op vraag te ontstaan. Dat een belastingplichtige in zekere mate zelf kan kiezen voor een lager tarief is totaal ongerijmd.

De CVP-fractie erkent en respecteert het ongehuwd samenwonen. Respect voor de diverse samenlevingsvormen betekent evenwel niet automatisch dat voor elk samenwonen een wettelijk kader moet worden uitgetekend of dat voor elke specifieke situatie een punctuele regeling moet worden uitgewerkt. Sommige koppels kiezen bewust en vrij om niet in het huwelijk te treden. Vragen zij dan wel om een ander institutioneel kader ?

Het komt de federale regelgever toe om in dit verband de beleidskeuzes te maken. De CVP-fractie acht een burgerrechtelijke onderbouw onontbeerlijk om te komen tot een samenhangend en werkzaam geheel van rechten en plichten, om te vermijden dat afbreuk wordt gedaan aan de noodzakelijke uniformiteit tussen de verschillende rechtstakken. Door op Vlaams niveau de begrippen in partneriaat samenwonenden en partneriaatsregister te gaan creëren en omschrijven en daar één specifiek rechtsgevolg aan te verbinden, worden federale initiatieven gehypothekeerd.

De CVP-fractie pleit nadrukkelijk voor een globale en samenhangende regeling, gebaseerd op een

duidelijke visie. De fractie verzet zich derhalve tegen de voorliggende regeling “à la carte”. Dergelijk fragmentarisch werk schept onduidelijkheid en ondoorzichtigheid, wekt valse verwachtingen en creëert tegenstrijdigheden en misbruiken.

Sonja BECQ

Mia DE SCHAMPHELAERE

Johan DE ROO

Leo CANNAERTS

Trees MERCKX-VAN GOEY
