



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 71.958/3
van 3 oktober 2022

over

een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest ‘tot wijziging van het decreet van 24 januari 2003 houdende bescherming van het roerend cultureel erfgoed van uitzonderlijk belang en de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013, wat betreft de inbetalinggeving van cultuurgoederen ter voldoening van de erfbelasting’

Op 18 juli 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Buitenlandse Zaken, Cultuur, ICT en Facilitair Management verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 1 september 2022,* een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van het decreet van 24 januari 2003 houdende bescherming van het roerend cultureel erfgoed van uitzonderlijk belang en de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013, wat betreft de inbetalinggeving van cultuuroederen ter voldoening van de erfbelasting’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 20 september 2022. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 3 oktober 2022.

*

* Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest strekt ertoe de regeling inzake de inbetalinggeving van kunstwerken ter voldoening van de erfbelasting te wijzigen teneinde ze aantrekkelijker te maken voor toekomstige erflaters, erfgenamen, legatarissen en begiftigden.

Hiertoe wordt in het decreet van 24 januari 2003 ‘houdende bescherming van het roerend cultureel erfgoed van uitzonderlijk belang’ een hoofdstuk *Vbis* ingevoegd, waarin de aanvaarding van cultuurgoederen ter betaling van de erfbelasting wordt geregeld (artikelen 2 tot 5 van het voorontwerp). Het Topstukkenfonds krijgt de taak de eigendom of mede-eigendom te verwerven van cultuurgoederen die ter voldoening van de erfbelasting ter betaling zijn aangeboden (artikel 6).

Voorts wordt de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013 gewijzigd (artikelen 7 tot 11), waarbij onder meer de schulden waarvoor een inbetalinggeving mogelijk is, worden uitgebreid tot de erfbelasting *en toebehoren* en waarbij cultuurgoederen worden geacht voor 120% van de vastgestelde waarde in betaling te zijn gegeven.

Tevens wordt de verwerking van persoonsgegevens geregeld die met de inbetalinggeving van cultuurgoederen gepaard gaat (artikel 12) en wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om met de regeringen van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en het Waalse Gewest een samenwerkingsovereenkomst te sluiten die de mogelijkheid invoert voor het gewest waar de erfenis openvalt, om cultuurgoederen die aanvaard worden ter betaling van de erfbelasting, over te dragen aan het andere gewest (artikel 13).

Het aan te nemen decreet treedt in werking op een datum die de Vlaamse Regering vaststelt en uiterlijk op 1 juli 2023 (artikel 14).

BEVOEGDHEID

3.1. Artikel 5, § 3, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 ‘betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten’ voorziet in de mogelijkheid voor de gewesten om zelf, in plaats van de federale overheid, de dienst van onder meer de successierechten te verzekeren. Met artikel 10 van het decreet van 9 november 2012 ‘houdende

¹ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

diverse bepalingen betreffende financiën en begroting' heeft het Vlaamse Gewest vanaf 1 januari 2015 van die mogelijkheid gebruik gemaakt. Derhalve behoort de inning en de invordering van de erfbelasting vanaf die datum toe aan het Vlaamse Gewest, dat hiervoor een beroep doet op de Vlaamse Belastingdienst.

Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof blijkt dat een regeling waarbij de uit hoofde van een nalatenschap invorderbare rechten geheel of ten dele worden voldaan door de afgifte van kunstwerken, betrekking heeft op de wijze waarop de belastingschuld inzake successierechten kan worden voldaan. Aldus regelen dergelijke bepalingen de inning en invordering van de betrokken gewestelijke belasting en behoren zij tot de bevoegdheid inzake de dienst van de belasting.²

Het Grondwettelijk Hof deed die uitspraak ten aanzien van een federale regeling, aangenomen op een ogenblik dat de federale overheid nog voor het Vlaamse Gewest instond voor de dienst van de belasting van, onder meer, de successierechten. Aangezien het Vlaamse Gewest die dienst heeft overgenomen, vermag het op grond van die bevoegdheid de inbetalinggeving van cultuuroederen ter voldoening van de erfbelasting te regelen.

3.2. Daarnaast heeft het voorontwerp betrekking op de aangelegenheid van het cultureel patrimonium, de musea en de andere wetenschappelijk-culturele instellingen als bedoeld in artikel 4, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen'. Op grond hiervan kan de decreetgever, onder meer, de adviesbevoegdheid van de Raad voor het behoud van het roerend cultureel erfgoed regelen, evenals de uitbetaling van het saldo door het Topstukkenfonds of een erfgoedinstelling wanneer de vermeerderde waarde van het cultuurogoed meer bedraagt dan de verschuldigde belasting en toebehoren.

3.3. Het ontworpen artikel 18^{ter}, zesde lid, van het decreet van 24 januari 2003 (artikel 4 van het voorontwerp), naar luid waarvan na de aanvaarding van de inbetalinggeving van een cultuurogoed de Vlaamse Gemeenschap in beginsel eigenaar wordt van het goed in kwestie, impliceert dat de ter betaling van een gewestelijke belasting gegeven middelen worden aangewend voor een gemeenschapsaangelegenheid. Hetzelfde geldt voor het ontworpen artikel 18^{quater}, derde lid (artikel 5 van het voorontwerp), naar luid waarvan wanneer de Vlaamse Gemeenschap de inrichtende macht is van de erfgoedinstelling die het saldo uitbetaalt, de cultuuroederen in volle eigendom worden verworven door die gemeenschap, en het ontworpen artikel 19, § 2, 6° (artikel 6 van het voorontwerp), waaruit voortvloeit dat het Topstukkenfonds, in naam en voor rekening van de Vlaamse Gemeenschap, de eigendom of mede-eigendom verwerft van cultuuroederen die ter betaling van de erfbelasting zijn aangeboden.

Een dergelijke regeling vindt zijn bevoegdheidsrechtelijke grondslag in artikel 1, § 3, van de bijzondere wet van 16 januari 1989, dat bepaalt dat het Vlaams Parlement alle financiële middelen die krachtens de bepalingen van deze wet aan dat parlement toekomen, mag aanwenden voor de financiering zowel van gewestaangelegenheden als van gemeenschapsaangelegenheden.

² GwH 18 juli 2006, nr. 121/2006, B.4.4.

VORMVEREISTEN

4. Het voorontwerp bevat bepalingen die verband houden met de verwerking van persoonsgegevens.

Bij de adviesaanvraag is advies nr. 2022/055 gevoegd dat de Vlaamse toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens op 14 juni 2022 over het voorontwerp heeft uitgebracht.

Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, reeds in tal van adviezen heeft opgemerkt, dient met betrekking tot die bepalingen niet enkel het advies te worden ingewonnen van de Vlaamse toezichtcommissie, maar ook het advies van de (federale) Gegevensbeschermingsautoriteit bedoeld in de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’. Het is immers die autoriteit die belast is met het toezicht op de naleving van de ‘algemene’ regels inzake de verwerking van persoonsgegevens, met inbegrip van de algemene regels die de federale overheid ter uitvoering van de algemene verordening gegevensbescherming³ heeft vastgesteld. Daaronder valt ook de bevoegdheid om, wat die regels betreft, advies te geven teneinde te voldoen aan de adviesverplichting waarin artikel 36, lid 4, van de algemene verordening gegevensbescherming, gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van die verordening, voorziet.⁴

De conclusie is dan ook dat het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit alsnog moet worden ingewonnen vooraleer het voorontwerp doorgang kan vinden.

ALGEMENE OPMERKINGEN

5.1. Naar luid van het ontworpen artikel 18^{quater}, eerste lid, van het decreet van 24 januari 2003 (artikel 5 van het voorontwerp) en het ontworpen artikel 3.4.3.0.2, § 4, eerste lid, van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013 (artikel 8 van het voorontwerp) wordt, als de Vlaamse Regering beslist dat cultuurgoederen worden aanvaard om de verschuldigde erfbelasting en toebehoren te voldoen, de waarde van die goederen vermeerderd met 20%.

Met deze verhoging van de waarde van de cultuurgoederen waarmee de erfbelasting wordt betaald, wordt een verschillende behandeling ingevoerd tussen, enerzijds, de belastingplichtigen die middels deze inbetalinggeving hun erfbelasting voldoen en, anderzijds, de overige belastingplichtigen die dezelfde belasting voldoen. Dit verschil in behandeling moet kunnen worden verantwoord in het licht van het grondwettelijk beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

³ Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’.

⁴ Adv.RvS 61.267/2/AV van 27 juni 2017 over het voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 3 december 2017, *Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 54-2648/001, 106-115 (opmerkingen 1 tot 6) en 117 (opmerking 3).

5.2. Uit de memorie van toelichting blijkt dat met deze vermeerdering wordt beoogd de inbetalinggeving van cultuurgoederen aantrekkelijker te maken. Zo wordt onder meer het volgende gesteld:

“De loutere aanvaarding van de aangeboden cultuurgoederen tegen marktwaarde biedt de erfgenamen, legatarissen of begiftigden van deze topstukken geen stimulans. Een verkoop via de klassieke kanalen (veiling, galerie, verkoop via bemiddeling) is voor hen dan veel verkieslijker. Een verkoop via de klassieke kanalen gaat sneller, biedt de mogelijkheid om eventueel een hogere verkoopprijs te bekomen dan de marktwaarde, blijft vertrouwelijker en vermijdt mogelijke discussies in het geval van meerdere rechthebbenden.

De voorgestelde stimulans laat de erfgenamen dus toe om de cultuurgoederen in kwestie voor betaling aan te bieden tegen een meerwaarde van 20% ten opzichte van de marktwaarde.

Door deze stimulans wordt het stelsel van inbetalinggeving financieel interessanter voor erfgenamen, legatarissen en begiftigden, zodat zij de voorkeur zullen geven aan een betaling in natura van de verschuldigde erfbelasting (en toebehoren) boven een betaling in speciën met geld dat afkomstig is van een verkoop van deze cultuurgoederen. Deze stimulans wordt nog verder versterkt door de mogelijkheid om in bepaalde gevallen over te gaan tot terugbetaling van het saldo, als de te betalen erfbelasting minder bedraagt dan de vermeerderde marktwaarde met 20% van het in betaling gegeven cultuurgoed (zie punt 4).

Het verlies dat de Vlaamse overheid boekt door de aangeboden cultuurgoederen tegen 120% van de marktwaarde te aanvaarden, is relatief. Mocht de Vlaamse overheid een dergelijk cultuurgoed moeten aankopen op veiling dan loopt zij het risico op tegenbiedingen waardoor zij het stuk uiteindelijk ook aan meer dan de marktwaarde zal moeten verwerven. Daarboven dienen dan nog de veilingkosten (alles samen een 26% van de hamerprijs) betaald te worden.

Bovendien vermijdt de Vlaamse overheid zo het risico dat er tegenbiedingen komen die haar budget overstijgen, waardoor het cultuurgoed alsnog in een buitenlandse privécollectie verdwijnt, terwijl het belang van het cultuurgoed het wenselijk maakt om het te verwerven voor een publieke collectie en het zo blijvend binnen de Vlaamse Gemeenschap te bewaren.

De voorgestelde stimulans, zonder dewelke erfgenamen eerder ontraden worden om op deze regeling een beroep te doen, vormt als dusdanig voor de Vlaamse overheid een realistisch evenwicht tussen een op korte termijn negatieve budgettaire impact (missen van betaling in speciën) enerzijds en het langetermijn maatschappelijke belang om deze cultuurgoederen in publieke collecties op te nemen en voor Vlaanderen te behouden anderzijds.”

De gemachtigde voegde daar nog het volgende aan toe:

“Het Grondwettelijk Hof heeft herhaaldelijk bevestigd dat de wetgever op het vlak van het fiscaal beleid over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt om te bepalen wie hij (met inachtneming van het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel) aan een belasting onderwerpt (zie onder meer GwH 22 januari 2015, nr. 8/2015; GwH 18 juni 2015, nr. 92/2015; GwH 24 maart 2016, nr. 49/2016). Het Grondwettelijk Hof stelt hierbij als grens dat de maatregelen niet op een manifeste vergissing mogen berusten of kennelijk onredelijk mogen zijn. De voorgestelde regeling streeft een wettig doel na, meer bepaald het behouden van waardevolle cultuurgoederen binnen Vlaanderen. De Memorie van

toelichting gaat hier in punt B. dieper op in. Zowel topstukken als sleutelwerken blijven wegens hun hoge marktwaarde vaak onbereikbaar voor individuele musea. Gelet op de wenselijkheid om deze cultuuroederen binnen Vlaanderen te behouden, is het nodig om via de regeling van inbetalinggeving een kader te scheppen dat dit mogelijk maakt. Daarnaast betreft de ontworpen regelgeving ook geen nieuwe regelgeving, maar de modernisering van de bestaande inbetalinggeving van kunstwerken. Die regeling werd destijds in het leven geroepen omdat werd vastgesteld dat erfgenamen gedwongen werden om kunstwerken te verkopen om aan de erfbelasting te kunnen voldoen. Op die manier kwamen Vlaamse topstukken in het buitenland terecht. Via de regeling van inbetalinggeving wou men hieraan remediëren. Intussen is vastgesteld dat het systeem van inbetalinggeving weinig wordt toegepast, reden waarom het systeem wordt gemoderniseerd.

Met name wordt het toepassingsgebied toegespitst op erfgoed waarvan de verwerving een duidelijke verrijking betekent voor het geheel van de publieke collecties in Vlaanderen, zijnde de ‘Collectie Vlaanderen’. Het gaat dan om zowel cultuuroederen (zowel individuele stukken als collecties) die beantwoorden aan de inhoudelijke criteria ‘zeldzaam en onmisbaar’ van het Topstukkendecreet (decreet van 24 januari 2003 houdende bescherming van het roerend cultureel erfgoed van uitzonderlijk belang) als ‘sleutelwerken’ voor collectiebeherende cultureel-erfgoedorganisaties met een kwaliteitslabel ingedeeld bij het landelijk niveau, of van de universiteitsarchieven of universiteitsbibliotheken.

Dit instrument kan bijgevolg in grote mate bijdragen tot het behoud van belangrijk, waardevol erfgoed voor Vlaanderen. Daarnaast zal het er ook toe leiden dat cultuuroederen uit de private sfeer worden gehaald en toegankelijk worden gemaakt voor het publiek. Tot slot stelt het ons ook in staat om dergelijke cultuuroederen te bewaren voor toekomstige generaties binnen de Vlaamse Gemeenschap. Gelet op het voorgaande wordt een wettig doel nagestreefd en is de onderscheiden behandeling gebaseerd op een objectief en pertinent criterium. Erfgenamen die van mening zijn dat er in de opgevallen nalenschap, of in hun eigen bezit, cultuuroederen bevinden die beantwoorden aan de inhoudelijke criteria kunnen aanspraak maken op deze regeling. De inhoudelijke toetsing van de ontvankelijke aanvragen door de Topstukkenraad garandeert eveneens een gelijke en objectieve behandeling van alle aanvragen. De onderscheiden behandeling is proportioneel tegenover het na te streven doel. Verwezen wordt hieromtrent naar de memorie van toelichting, pagina 6-7.

Zoals hoger aangehaald wordt de bestaande regelgeving aangepast net om het nagestreefte doel beter te bereiken.”

5.3. In zoverre de ontworpen regeling beoogt de inbetalinggeving van cultuuroederen ter voldoening van de erfbelasting aantrekkelijker te maken, mag de decreetgever er rekening mee houden dat amper gebruik wordt gemaakt van de bestaande mogelijkheid om kunstwerken in betaling te geven.⁵

In de memorie van toelichting wordt niet aangegeven hoe dit beperkte gebruik valt te verklaren. Er kan evenwel redelijkerwijs worden aangenomen dat een gebrek aan financiële stimulans daartoe heeft bijgedragen. Luidens het bestaande artikel 3.4.3.0.2, § 1, vijfde lid, van de

⁵ Uit de memorie van toelichting kan worden opgemaakt dat sinds 1 januari 2015 het Vlaamse Gewest zelf instaat voor de inning van de erfbelasting, de Vlaamse Belastingdienst slechts twee aanvragen tot inbetalinggeving van de erfbelasting door kunstwerken heeft ontvangen, waarvan er een dan nog onontvankelijk was.

Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013 worden ter betaling aangeboden kunstwerken immers geacht te worden aangeboden tegen de waarde die bij de schatting door een erkende bijzondere commissie is vastgesteld. De belastingplichtige heeft er derhalve geen concreet voordeel bij om deze kunstwerken in betaling te geven om de erfbelasting te voldoen, veeleer dan ze te vervreemden en met de opbrengst van die verkoop de belastingschuld te voldoen. Integendeel, vermits het om kunstwerken gaat die tot het roerend cultureel erfgoed van het Vlaamse Gewest behoren of die internationale faam genieten, kan hij ervan uitgaan, of minstens erop speculeren, dat die verkoop, inzonderheid wanneer ze via een veilinghuis gebeurt, meer zal opbrengen dan de door de bijzondere commissie geschatte waarde.

In de memorie van toelichting wordt overigens aangegeven dat de topstukken en de sleutelwerken waarop de ontworpen regeling betrekking heeft, een hoge marktwaarde hebben, wat het aantrekkelijk maakt voor de eigenaar om ze, bijvoorbeeld via een veiling, te vervreemden. Gelet hierop is het niet kennelijk onredelijk dat met de waardevermeerdering waarin de ontworpen regeling voorziet, gepoogd wordt om belastingplichtigen ertoe aan te zetten cultuurgoederen in betaling te geven, veeleer dan ze te gelde te maken om de belastingschuld te voldoen.

5.4. Daarbij komt nog dat het toepassingsgebied van de ontworpen regeling beperkt is tot, enerzijds, topstukken en, anderzijds, cultuurgoederen die een bijzondere verrijking kunnen betekenen voor de collectie van collectiebeherende cultureerfgoedorganisaties die aangewezen zijn als cultureelerfgoedinstanties of die met een kwaliteitslabel ingedeeld zijn bij het landelijke niveau of voor de collectie van universiteitsarchieven en universiteitsbibliotheken die een kwaliteitslabel hebben. Het gaat volgens de memorie van toelichting om “erfgoed waarvan de verwerving een duidelijke verrijking betekent voor het geheel van de publieke collecties in Vlaanderen, zijnde de ‘Collectie Vlaanderen’. Het gaat dan om zowel cultuurgoederen (zowel individuele stukken als collecties) die beantwoorden aan de inhoudelijke criteria ‘zeldzaam en onmisbaar’ van het Topstukkendecreet (decreet van 24 januari 2003 houdende bescherming van het roerend cultureel erfgoed van uitzonderlijk belang) als ‘sleutelwerken’ voor collectiebeherende cultureelerfgoedorganisaties met een kwaliteitslabel ingedeeld bij het landelijk niveau, of van de universiteitsarchieven of universiteitsbibliotheken.”

Onder voorbehoud van hetgeen hieronder wordt opgemerkt omtrent het toepassingsgebied van de ontworpen regeling (opmerking 5.7), kan ten aanzien van die cultuurgoederen worden aangenomen dat het wenselijk is om ze binnen Vlaanderen te behouden en dat om die redenen bij de inbetalinggeving ervan in een waardevermeerdering wordt voorzien.

5.5. Bovendien is een waardevermeerdering van 20% ten opzichte van de waarde van het cultuurgoed op het ogenblik van de nalatenschap niet excessief, mede gelet op het gegeven dat – zoals in de memorie van toelichting wordt uiteengezet – indien het cultuurgoed in kwestie via een veilinghuis wordt verkocht, de door de koper te dragen veilingkosten 26% van de koopprijs bedragen. Sowieso leidt de inbetalinggeving ertoe dat niet zal moeten worden opgeboden tegen andere kandidaat-kopers, in welk geval de uiteindelijke prijs hoger zou kunnen zijn dan de waarde van het cultuurgoed in kwestie.

Wel is vereist dat de waarde van het cultuurogoed, op grond waarvan de vermeerdering van 20% wordt berekend, niet op een kennelijk onredelijke wijze wordt bepaald en zo goed als mogelijk overeenstemt met de marktwaarde. Het voorontwerp voorziet dienaangaande evenwel in voldoende waarborgen. Zo wordt de waarde van het cultuurogoed bepaald op het ogenblik van het openvallen van de nalatenschap⁶ door een orgaan, de Raad voor het behoud van het roerend cultureel erfgoed, dat geacht wordt te dezen over de vereiste expertise te beschikken.⁷ Bovendien is het advies van die Raad over de waarde van het aangeboden cultuurogoed in beginsel⁸ bindend voor de Vlaamse Regering.⁹

5.6. Gelet op wat voorafgaat kan worden aangenomen dat het verschil in behandeling dat uit de ontworpen regeling voortvloeit, redelijk is verantwoord en bijgevolg bestaanbaar is met het grondwettelijk beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

5.7. Er moet evenwel een voorbehoud worden gemaakt bij het ontworpen artikel 3.4.3.0.2, § 1, eerste lid, 3^o en 4^o, van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013 (artikel 8 van het voorontwerp), in zoverre die bepaling het toepassingsgebied van de ontworpen regeling beperkt tot cultuurogoederen die een bijzondere verrijking kunnen betekenen voor de collectie van collectiebeherende cultureelerfgoedorganisaties die met een kwaliteitslabel ingedeeld zijn *bij het landelijke niveau* met toepassing van artikel 24 van het Cultureelerfgoeddecreet van 23 december 2021, en tot cultuurogoederen die een bijzondere verrijking kunnen betekenen voor de collectie van *universiteitsarchieven en universiteitsbibliotheken* die een kwaliteitslabel hebben met toepassing van artikel 7 van het Cultureelerfgoeddecreet van 23 december 2021.

Zoals hiervoor reeds is opgemerkt kan de waardevermeerdering waarin wordt voorzien, worden aanvaard gelet op het gegeven dat het toepassingsgebied van de ontworpen regeling, zoals die voortvloeit uit het ontworpen artikel 3.4.3.0.2, § 1, eerste lid, van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013, wordt beperkt tot cultuurogoederen waarvan het wenselijk is ze binnen Vlaanderen te houden en waarvan het er de Vlaamse Gemeenschap veel aan gelegen is te vermijden dat ze op de markt worden gebracht en dat bij een veiling de uiteindelijke prijs veel hoger is dan de waarde bepaald door de Raad voor het behoud van het roerend cultureel erfgoed.

Er moet evenwel worden vastgesteld dat luidens artikel 24 van het Cultureelerfgoeddecreet van 23 december 2021, waar in het ontworpen artikel 3.4.3.0.2, § 1, eerste lid, 3^o, van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013 naar wordt verwezen, de Vlaamse Regering collectiebeherende cultureelerfgoedorganisaties met een kwaliteitslabel kan indelen bij het landelijke *of bovenlokale* niveau. Uit de ontworpen regeling vloeit voort dat enkel

⁶ Zie het ontworpen artikel 18^{ter}, eerste lid, 2^o, en vierde lid, van het decreet van 24 januari 2003 (artikel 4 van het voorontwerp).

⁷ Zie artikel 10, § 1, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 december 2003 'ter uitvoering van het decreet van 24 januari 2003 houdende bescherming van het roerend cultureel erfgoed van uitzonderlijk belang', naar luid waarvan de Vlaamse minister bevoegd voor de cultuur de voorzitter, de ondervoorzitter en de andere leden van de raad benoemt op basis van hun expertise op het vlak van het roerend cultureel erfgoed.

⁸ Zie evenwel opmerking 6.1.

⁹ Zie het ontworpen artikel 18^{ter}, tweede lid, van het decreet van 24 januari 2003.

wanneer het cultuuro goed een bijzondere verrijking kan betekenen voor de collectie van collectiebeherende cultureelerfgoedorganisaties die met een kwaliteitslabel ingedeeld zijn *bij het landelijke niveau*, het in betaling kan worden gegeven. Hetzelfde geldt voor artikel 7 van het Cultureelerfgoeddecreet van 23 december 2021, waar in het ontworpen artikel 3.4.3.0.2, § 1, eerste lid, 4°, van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013 naar wordt verwezen: de eerstvermelde bepaling maakt gewag van een museum, een culturele archiefinstelling en een erfgoedbibliotheek,¹⁰ terwijl in de ontworpen regeling enkel de universiteitsarchieven en universiteitsbibliotheken worden vermeld.

Het verschil in behandeling dat hieruit voortvloeit moet kunnen worden verantwoord in het licht van het grondwettelijk beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie. Thans bevat de memorie van toelichting geen afdoende verantwoording. Wat de sleutelwerken betreft wordt immers veeleer de intrinsieke kwaliteit en het (historisch) belang van de cultuuro goederen zelf beklemtoond, niet zozeer die van de collectiebeherende cultureelerfgoedorganisaties waar die cultuuro goederen voor bestemd zijn.¹¹

Indien de ontworpen regeling wordt behouden, zal hiervoor alsnog in een degelijke verantwoording moeten kunnen worden voorzien.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 4

6.1. Uit het ontworpen artikel 18^{ter}, tweede lid, van het decreet van 24 januari 2003 vloeit voort dat, in het geval er geen verzoek tot inbetalinggeving is geweest voorafgaand aan het openvallen van een nalatenschap, het advies van de Raad voor het behoud van het roerend cultureel erfgoed over, onder meer, de waarde van het aangeboden cultuuro goed bindend is voor de Vlaamse Regering.

Het vierde lid van dezelfde bepaling, waarin de hypothese wordt geregeld dat voorafgaand aan het openvallen van een nalatenschap een verzoek tot inbetalinggeving is aanvaard, bevat geen gelijkaardige precisering ten aanzien van het advies dat de Raad voor het behoud van het roerend cultureel erfgoed in dat geval geeft over de waarde van het aangeboden cultuuro goed. Aangenomen dat het niet de bedoeling is van de stellers van het voorontwerp dat het advies in dat geval niet bindend zou zijn, zou dat in die bepaling moeten worden verduidelijkt, bijvoorbeeld door te schrijven dat “de Raad voor die goederen enkel een *bindend* advies verstrekt over de waarde van de aangeboden cultuuro goederen”

¹⁰ Artikel 7, eerste lid, 1° tot 3°, van het Cultureelerfgoeddecreet van 23 december 2021.

¹¹ Zo wordt in de memorie van toelichting gesteld: “Het gaat om cultuuro goederen die niet als topstukken kunnen beschouwd worden in de zin van het Topstukkendecreet, maar die door hun intrinsieke kwaliteit en (kunst-)historisch belang de (deel-)collecties van het museum of de bewaarbibliotheek in belangrijke mate kunnen versterken doordat ze bij verwerving als een anker- en ijkpunt kunnen functioneren voor de overige stukken binnen de (deel-)collectie. Zo bijvoorbeeld een kunstwerk dat bijzonder representatief is voor het oeuvre van een kunstenaar of dateert uit een periode die nauwelijks of niet vertegenwoordigd is in de collectie van het museum.”

6.2. In het ontworpen artikel 18^{ter}, zevende lid, van het decreet van 24 januari 2003 wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om de procedure nader te bepalen voor de afhandeling van het verzoek tot inbetalinggeving van cultuurgoederen vermeld in artikel 3.4.3.0.2, § 1, van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013.

In paragraaf 7 van de laatstvermelde bepaling (artikel 8 van het voorontwerp) wordt de Vlaamse Regering evenwel al gemachtigd om de procedure voor de afhandeling of intrekking van het verzoek nader te bepalen. Bijgevolg is de machtiging in het ontworpen artikel 18^{ter}, zevende lid, van het decreet van 24 januari 2003 overbodig en kan ze worden weggelaten.

Artikel 8

7.1. In het ontworpen artikel 3.4.3.0.2, § 1, eerste lid, 2^o tot 4^o, van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013 wordt gewag gemaakt van “de cultuurgoederen zoals vermeld in artikel 2, 9^o van het decreet van 24 januari 2003”.

In die bepaling wordt het begrip cultuurgoed als volgt gedefinieerd:

“een roerend goed dat, of een verzameling die, behoort tot een of meer van de categorieën, vermeld in de bijlage bij de Verordening (EG) nr. 116/2009.”

Bijlage 1 bij verordening (EG) nr. 116/2009 van de Raad van 18 december 2008 ‘betreffende de uitvoer van cultuurgoederen’ voorziet in financiële waardedrempels onder dewelke cultuurgoederen niet binnen het toepassingsgebied van deze verordening vallen. Gevraagd of deze financiële waardedrempels ook van toepassing zijn bij de inbetalinggeving van cultuurgoederen ter voldoening van de erfbelasting, antwoordde de gemachtigde:

“Artikel 2, 9^o, van het Topstukkendecreet definieert cultuurgoederen als volgt: een roerend goed dat, of een verzameling die, behoort tot een of meer van de categorieën, vermeld in de bijlage bij de Verordening (EG) nr. 116/2009. Deze financiële drempels opgenomen in de verordening behoren tot deze definitie. Dit wordt toegelicht in de memorie van toelichting bij het decreet tot wijziging van het Topstukkendecreet (Decreet tot wijziging van het decreet van 24 januari 2003 houdende bescherming van het roerend cultureel erfgoed van uitzonderlijk belang, wat betreft de definitie van ‘topstuk’ en tot omzetting van de Verordening (EG) nr. 116/2009 van de Raad van 18 december 2008 betreffende de uitvoer van cultuurgoederen), VI.Parl., St. 2431 (2013-2014), pagina 14.”

7.2. Luidens het ontworpen artikel 3.4.3.0.2, § 6, eerste lid, van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013 wordt het verzoek tot inbetalinggeving geacht te zijn afgewezen als de Vlaamse Regering geen beslissing heeft genomen binnen vijf maanden na de kennisgeving van het verzoek door de bevoegde entiteit van de Vlaamse administratie aan de Raad voor het behoud van het roerend cultureel erfgoed.

Aldus wordt een beroep gedaan op het procedé van de stilzwijgende beslissing.

De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft reeds herhaalde malen opgemerkt dat aan een stilzwijgende besluitvorming een aantal nadelen zijn verbonden. Zo is een dergelijk procedé in de eerste plaats niet bevorderlijk voor de rechtszekerheid, al was het maar omdat een

schriftelijke beslissing ontbreekt, wat tot bewijsproblemen aanleiding kan geven, en de stilzwijgende beslissing in beginsel niet op dezelfde wijze zal worden meegedeeld of bekendgemaakt als uitdrukkelijk genomen beslissingen, met alle gevolgen van dien voor de kenbaarheid en de aanvechtbaarheid van dergelijke stilzwijgende beslissingen. Meer bepaald houdt het procedé van de stilzwijgende beslissing hierdoor ook grotere risico's in voor een schending van de belangen van derden die op een impliciete, doch daarom niet minder verstreckende wijze, in het gedrang kunnen komen. In de tweede plaats kan het procedé van de stilzwijgende beslissing in strijd komen met het algemeen belang, in zoverre een dergelijk procedé tot gevolg kan hebben dat impliciet beslissingen worden genomen zonder dat daarmee een zorgvuldige voorbereiding en afweging van alle betrokken belangen gepaard gaat. Ten slotte zijn die beslissingen uiteraard niet formeel gemotiveerd, wat de wettigheidscontrole erop kan bemoeilijken.

Het ontworpen artikel 3.4.3.0.2, § 6, eerste lid, van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013 wordt dan ook op dit punt het best herzien.

Artikel 12

8. Artikel 12 van het voorontwerp betreft de verwerking van persoonsgegevens die met de inbetalinggeving van cultuuroederen gepaard gaat. Dat artikel is als een autonome bepaling geconcipeerd en niet als een wijzigingsbepaling van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013. Die autonome bepaling ligt in het verlengde van het eveneens autonome artikel 82 van het decreet van 2 april 2021 'houdende diverse technische wijzigingen van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013 en gerelateerde bepalingen', waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, in advies 68.656/3 het volgende opmerkte:

“Gevraagd waarom artikel 82 van het voorontwerp als een autonome bepaling is geconcipeerd en niet als een wijzigingsbepaling van de VCF, antwoordde de gemachtigde het volgende:

‘In de nabije toekomst zullen er uniforme privacy-bepalingen worden opgenomen in de VCF, die van toepassing zijn op de volledige codex. Zij zullen ook van toepassing zijn op art. 3.3.5.0.1. VCF. Om deze reden werd dit artikel niet opgenomen in de VCF. Ook al is dit een autonome bepaling, doet dit geen afbreuk aan het feit dat dit artikel van toepassing is op de verwerking van de persoonsgegevens, vermeld in artikel 3.3.5.0.1. VCF. Het artikel verwijst immers verschillende malen expliciet naar artikel 3.3.5.0.1. VCF.’

De gevolgde werkwijze is niet bevorderlijk voor de transparantie van de regelgeving, aangezien de betrokken bepalingen van de VCF en de autonome bepaling van het voorontwerp zich niet bevinden in dezelfde tekst doch wel samen moeten worden toegepast. Die werkwijze kan dan ook maar worden gebillijkt voor zover de periode waarin deze situatie zich voordoet kort wordt gehouden. In het andere geval zal artikel 82

alsnog als een wijzigingsbepaling moeten worden geformuleerd teneinde in de VCF te worden geïntegreerd.”¹²

Die opmerking geldt eveneens voor artikel 12 van het voorontwerp.

Artikel 13

9.1. In artikel 13 van het voorontwerp wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om met de regeringen van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en het Waalse Gewest een samenwerkingsovereenkomst aan te gaan die de mogelijkheid invoert voor het gewest waar de erfenis openvalt, om cultuurgoederen die aanvaard worden ter betaling van de erfbelasting, over te dragen aan het andere gewest mits betaling van de waarde van de aanvaarde cultuurgoederen aan het gewest waar de erfenis openviel.

Volgens de gemachtigde heeft “[d]eze bepaling (...) tot doel om aan het Vlaamse Gewest de mogelijkheid te bieden om wanneer er zich belangrijk erfgoed bevindt in een nalatenschap die open valt in een ander gewest, deze te verwerven omwille van het culturele belang van het cultuurgoed voor het Vlaamse Gewest.”

Gevraagd of de overdracht van cultuurgoederen waarvan gewag wordt gemaakt bij wijze van verkoopovereenkomst zou gebeuren, verklaarde hij:

“De koop-verkoopovereenkomst is één van de mogelijke vormen onder dewelke deze samenwerking kan gebeuren. Daarnaast kunnen uit deze samenwerkingsovereenkomst ook andere vormen van samenwerking resulteren zoals bijvoorbeeld langdurige bruiklenen en ter beschikkingstellingen.”

9.2. De ontworpen bepaling is evenwel overbodig. Uit artikel 92bis, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 blijkt immers voldoende dat de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest hieromtrent een samenwerkingsovereenkomst kunnen sluiten. Overigens zal, aangezien het gaat om een samenwerkingsakkoord die de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest kan bezwaren, overeenkomstig het tweede lid van die bepaling sowieso de instemming van het Vlaams Parlement met dat akkoord vereist zijn.

Bijgevolg moet artikel 13 van het voorontwerp worden weggelaten.

DE GRIFFIER

DE EERSTE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Wilfried VAN VAERENBERGH

¹² Adv.RvS 68.656/3 van 18 februari 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 2 april 2021 ‘houdende diverse technische wijzigingen van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013 en gerelateerde bepalingen’, opmerking 7, *Parl.St.* VI.Parl. 2020-21, nr. 674/1, 91.