

KONINKRIJK BELGIE.
-----ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 28 maart 1990 door de Gemeenschapsminister van Leefmilieu, Natuurbehoud en Landinrichting verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "betreffende de afgifte van jachtverloven en jachtvergunningen", heeft op 3 april 1990 het volgend advies gegeven :

Gelet op de korte termijn die hem voor het geven van zijn advies wordt toegemeten, dient de Raad van State zich te bepalen tot het maken van de hiernavolgende opmerkingen.

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Luidens artikel 131 van de wet van 22 december 1989 houdende fiscale bepalingen worden, met ingang van 1 juni 1990, de bepalingen opgeheven van titel XIII van het Wetboek der met het zegel gelijkgestelde taxes, welke bepalingen inzonderheid betrekking hebben op de taks voor de afgifte van de jachtverloven als bedoeld in artikel 14 van de jachtwet van 28 februari 1882 en op de taks voor de afgifte van jachtvergunningen als bedoeld in artikel 2 van de wet van 30 juli 1922 waarbij het zegelrecht gesteld op de verlofbrieven voor het dragen van jachtwapens en voor het jagen met de hazewind verhoogd wordt en waarbij een verlofbrief voor het vogelvangen met netten en een taxe op de inrichtingen van eendekooien ingevoerd wordt.

Het voor advies voorgelegde ontwerp van decreet strekt er in de eerste plaats toe, wat het Vlaamse Gewest betreft, een met de voormelde taks vergelijkbare heffing in te voeren, welke heffing in het ontwerp "de prijs voor de afgifte van het jachtverlof en voor de afgifte van de jachtvergunning" wordt genoemd (artikelen 2, § 2, en 4 van het ontwerp).

Het ontwerp voorziet verder in de mogelijkheid voor de Vlaamse Executieve om, op basis van wederkerigheid,

.../...

onder door haar te bepalen voorwaarden de gelijkstelling te verlenen van de in het Waalse Gewest en in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest afgegeven jachtverloven met de in het Vlaamse Gewest geldende verloven (artikel 2, § 3).

Artikel 3, § 2, van het ontwerp tenslotte regelt, ter aanvulling van de in de voormelde wetten van 28 februari 1882 en 30 juli 1922 vastgestelde strafregeling, de bestraffing van "de gastheer die samen met de genodigde jagend wordt aangetroffen zonder dat een voor de genodigde geldige jachtvergunning kan worden voorgelegd".

2. Voor het vaststellen van regelingen met betrekking tot jachtverloven en -vergunningen en voor het strafbaar stellen van de overtreding van de ter zake vastgestelde bepalingen, vindt het Gewest de bevoegdheid in artikel 6, § 1, III, 5E, en in artikel 11 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

De bevoegdheid om heffingen op te leggen voor de afgifte van de bedoelde verloven en vergunningen vindt de Gewestwetgever in de artikelen 110, § 2, (belastingen) of 113 (retributies) van de Grondwet.

Met betrekking tot een aantal bepalingen van het ontwerp moet evenwel op het stuk van de bevoegdheid voorbehoud worden gemaakt.

2.1. Luidens de memorie van toelichting bij artikel 2 is "de prijs voor de afgifte van het verlof en de

.../...

vergunning inzake jacht ... te beschouwen als een vergoeding voor de diensten en de acties van de overheid ten bate van de jacht".

Zoals werd bevestigd door de gemachtigde kabinetsmedewerker, wordt met deze passus van de memorie van toelichting bedoeld aan te tonen dat de in te voeren heffingen kunnen worden aangemerkt als retributies in de zin van artikel 113 van de Grondwet, en niet als belastingen zoals bedoeld in artikel 110, § 2, van de Grondwet.

Zoals algemeen wordt aangenomen kan een heffing evenwel alleen als een retributie in de zin van het vermelde artikel 113 worden aangemerkt, als ze verschijnt als de geldelijke vergoeding van een dienst die de overheid presteert ten voordele van de heffingplichtige individueel beschouwd. Er moet dus een vergoeding van kosten zijn en die kosten moeten veroorzaakt zijn door een aan de individuele heffingplichtige bewezen dienst. Bovendien moet er een redelijke verhouding bestaan tussen, enerzijds, de waarde van de bewezen dienst en, anderzijds, de gevorderde retributie : bij gemis van een zodanige verhouding verliest de retributie haar vergoedend karakter en wordt ze van fiscale aard (1).

(1) A. ALEN en B. SEUTIN, "De fiscale bevoegdheden van de Gemeenschappen en de Gewesten", T.B.P., 1989, p. 275 en 276; J.M. VAN BOL, "L'impôt et la redevance comme instruments des politiques régionales et communautaires. Le cas de la politique de l'environnement", A.P.T., 1986, p. 257 e.v., en Cass., 20 februari 1986, J.T., 1986, p. 455.

De in het ontwerp-decreet bedoelde heffingen voldoen kennelijk niet aan deze criteria : de "diensten en acties van de overheid ten bate van de jacht" waarvan sprake in de memorie van toelichting zijn klaarblijkelijk geen diensten die worden gepresteerd ten voordele van de individueel beschouwde aanvrager van een jachtverlof of -vergunning. Van een redelijke verhouding tussen de heffing en de aan de heffingsplichtige bewezen dienst kan dan uiteraard evenmin sprake zijn.

De bedoelde heffingen moeten derhalve als belastingen worden aangemerkt (2).

(2) Hoewel in de memorie van toelichting bij artikel 2 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten werd gesteld dat "de opbrengsten uit ... het afleveren van vis- en jachtverloven als eigen niet-fiscale ontvangsten van de Gewesten (worden) aangezien" net zoals "de opbrengsten uit de exploitatie van de bossen" (Parl. St., Kamer, nr. 635/1, 88-89, p. 5 en 6), moet klaarblijkelijk worden aangenomen dat deze passus berust op een verwarring tussen de "heffingen voor de afgifte van jachtverloven", welke ongetwijfeld van fiscale aard zijn, en "de opbrengsten van de verpachting van het jachtrecht op domeingoederen" welke, zoals de opbrengsten uit de exploitatie van de bossen, als niet-fiscale inkomsten moeten worden aangemerkt.

De belangrijkste conclusie die daaruit met betrekking tot onderhavig ontwerp-decreet moet worden getrokken is dat, overeenkomstig het voorschrift van artikel 110, § 2, van de Grondwet, de decreetgever zelf in de hoofdzakelijke regelingen van de in te voeren belasting moet voorzien en dat hij inzonderheid niet de Executieve ermee kan belasten de grondslag, de aanslagvoet en de eventuele vrijstellingen ervan te bepalen (3).

Artikel 2, § 2, van het ontwerp, luidens welke bepaling de Vlaamse Executieve, met ingang van het jachtseizoen 1991-1992, de prijs bepaalt voor de afgifte van het jachtverlof en de jachtvergunning, is derhalve strijdig met artikel 110, § 2, van de Grondwet en moet dan ook worden weggelaten.

Wat de passus van de memorie van toelichting bij dit artikel 2, § 2, betreft, luidens welke de gevolgde werkwijze "analoog (is) met de werkwijze die wordt toegepast in de wetgeving op de riviervisserij waarbij de Executieve de prijs voor de afgifte van de visverloven vaststelt aan de hand van criteria die een prijsschakering toelaten", kan worden opgemerkt dat de Raad van State in zijn advies over de bepaling die artikel 9 van de wet van 1 juli 1954 op de riviervisserij is geworden erop heeft gewezen dat "de bepaling welke de Koning belast met het vaststellen van de prijs van het visverlof ... onverenigbaar (is) met artikel 110 van de Grondwet", aangezien "de vergelding welke geëist wordt bij de aflevering van een visverlof ... immers een belasting (is)" (Parl. St., Senaat, nr. 123, 1952-1953, p. 13 e.v.).

(3)A. ALÉN en B. SEUTIN, o.c., p. 272.

2.2. Luidens artikel 6, tweede en derde lid, van het ontwerp "(kunnen) de provincies ... voor de afgifte van de jachtverloven en de jachtvergunningen een belasting heffen die niet meer mag bedragen dan 10 ten honderd van de vastgestelde prijs" en "(kunnen) de gemeenten geen belasting heffen op de afgifte van de jachtverloven en de jachtvergunningen".

Wat de bevoegdheid van de decreetgever betreft om dergelijke beperkingen op te leggen inzake de fiscaliteit van de provincies en gemeenten, kan het volstaan te verwijzen naar het arrest nr. 47 van het Arbitragehof van 25 februari 1988 (B.S. 17 maart 1988) waarbij een analoge bepaling van het decreet van het Waalse Gewest van 7 oktober 1985 "sur la protection des eaux de surface contre la pollution" werd vernietigd.

Het Arbitragehof overwoog daaromtrent het volgende :

"Artikel 32, § 4, van het decreet van 7 oktober 1985 bepaalt dat de provincies en gemeenten "geen taksen voor (het) opvangen, opnemen of andere op de in § 1 beoogde hoeveelheden water (mogen) innen".

Noch in de Grondwet, noch in de bijzondere wet van 8 augustus 1980, noch in de gewone wet van 9 augustus 1980 wordt aan de Gewesten of de Gemeenschappen enige normatieve bevoegdheid toegekend ter zake van de fiscaliteit van de provincies, de gemeenten, de agglomeraties of federaties van gemeenten.

Ten aanzien van de ondergeschikte besturen hebben de Gewesten geen andere normatieve bevoegdheden dan die welke hun worden toegewezen in artikel 6, § 1, VIII, en in artikel 7 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Geen van beide bepalingen heeft betrekking op belastingaangelegenheden.

.../...

Weliswaar wordt in artikel 7 "de organisatie van de procedures alsook de uitoefening van het administratief toezicht op de provincies, de gemeenten en de agglomeraties en federaties van gemeenten" aan de Gewesten opgedragen, zodat deze ten aanzien van de beslissingen van de ondergeschikte besturen met betrekking tot fiskale aangelegenheden kunnen optreden, meer bepaald door het al dan niet goedkeuren van hun verordeningen op het stuk van de belastingen. De Gewesten kunnen aan deze bepaling van de bijzondere wet echter niet de bevoegdheid onttelen om rechtsbepalingen vast te stellen die ertoe zouden strekken belastingen, die door een ondergeschikt bestuur werden ingesteld, geheel of ten dele - af te schaffen; die bevoegdheid is immers aan de wet voorbehouden.

Tenslotte kan de mogelijkheid die de Gewestraden krachtens artikel 10 van de bijzondere wet hebben om in de decreten rechtsbepalingen op te nemen met betrekking tot aangelegenheden waarvoor zij niet bevoegd zijn, geen toepassing vinden op bevoegdheden die de Grondwet aan de wet voorbehoudt.

De bepaling van artikel 32, § 4, van het decreet van 7 oktober 1985 schendt ook om deze redenen de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten" (considerans 6.B.6) (4).

(4) Zie ook de arresten van het Arbitragehof nrs. 56 en 57 van 2 juni 1988 (B.S. 22 juni 1988) en A. ALEN en B. SEUTIN, o.c., p. 274-275.

Het tweede en het derde lid van artikel 6 van het ontwerp dienen derhalve eveneens te worden weggelaten.

2.3. Luidens artikel 5 van het ontwerp worden "de opbrengsten (van de heffing voor de afgifte van jachtverloven en -vergunningen) rechtstreeks en integraal toegewezen aan het Fonds voor Preventie en Sanering inzake Milieu en Natuur, ingeschreven onder artikel 60.10.A, Programma 71, Afdeling II van de begroting van de Vlaamse Gemeenschap".

Wat de bevoegdheid van de decreetgever betreft om af te wijken van het beginsel van de niet-affectatie van de ontvangsten, dient de aandacht te worden gevestigd op de voorschriften van de artikelen 3 en 19 van de wet van 28 juni 1963 tot wijziging en aanvulling van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, welke voorschriften van overeenkomstige toepassing zijn op de Gemeenschappen en de Gewesten krachtens artikel 71, § 1, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten.

Overeenkomstig artikel 19 van de voornoemde wet van 28 juni 1963 zal, met ingang van het begrotingsjaar 1991 (5), slechts kunnen worden afgeweken van het in artikel 3 van de wet gevestigde beginsel van niet-affectatie van ontvangsten door in een "organiek" decreet een begrotingsfonds op te richten

(5) De wijzigingen welke de wet van 28 juni 1989 heeft aangebracht in de artikelen 3 en 19 van de wet van 28 juni 1963 treden pas in werking met ingang van het begrotingsjaar 1991 (zie artikel 16 van de wet van 28 juni 1989).

en in dat decreet sommige op de middelenbegroting aangerekende ontvangsten te bestemmen voor uitgaven waarvan het decreet het voorwerp vaststelt.

De toewijzing van de opbrengsten van de in het ontwerp-decreet bedoelde heffingen aan het "Fonds voor Preventie en Sanering inzake Milieu en Natuur" zal derhalve - met ingang van het begrotingsjaar 1991 - slechts wettig kunnen gebeuren nadat een organiek decreet in de zin van artikel 19 van de wet van 28 juni 1963 dat fonds zal hebben opgericht en zal hebben bepaald welke uitgaven op dat fonds mogen worden aangerekend. Met andere woorden, een bepaling in het begrotingsdecreet zal dan niet langer volstaan.

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Artikel 1.

Men schrijve "Dit decreet regelt ..." in plaats van "Dit artikel regelt ...".

Artikel 2.

Luidens paragraaf 1 van dit artikel wordt "het jachtverlof bepaald bij (lees : bedoeld in) artikel 14, lid 1 (lees : eerste lid), van de jachtwet van 28 februari 1882 ... afgegeven door de daartoe door de Vlaamse Executieve aangewezen ambtenaar".

Die bepaling kan zonder bezwaar worden weggelaten, aangezien de Executieve de voldoende rechtsgrond voor het vaststellen van een besluit tot aanwijzing van die ambtenaar vindt in het vierde lid van artikel 14 van de voornoemde wet van 28 februari 1882, luidens welke bepaling immers "een koninklijk besluit ... de wijze, de vorm en de voorwaarden" van de afgifte van de jachtverloven regelt.

+

Overeenkomstig de algemene opmerking 2.1. moet ook paragraaf 2 worden weggelaten.

Artikel 3 .

Indien wordt ingegaan op de suggestie om artikel 2, § 1, van het ontwerp te schrappen, moeten in de tweede volzin van het eerste lid van paragraaf 1 van artikel 3 de woorden "die wordt afgeleverd door de ambtenaren bedoeld in artikel 1, § 1 (lees : artikel 2, § 1)" worden weggelaten.

+

In het tweede lid van paragraaf 1 vervange men de woorden "van hun afgifte" door "van de afgifte van de jacht-vergunningen".

+

In paragraaf 2 schrijve men "worden gestraft" in plaats van "wordt gestraft".

.../...

Artikel 4.

Rekening houdend met de algemene opmerking 2.1., wordt voorgesteld dit artikel als volgt te redigeren :

"De belasting op de afgifte van jachtverloven en jachtvergunningen wordt vanaf het jachtseizoen 1990-1991 als volgt vastgesteld :

1Evoor een jachtverlof voor alle dagen van het jachtseizoen : ...;

2Evoor een jachtverlof voor alle zondagen van het jachtseizoen : ...;

3Evoor een jachtvergunning die vijf achtereenvolgende dagen in het jachtseizoen geldig is : ...".

Artikel 6.

In het eerste lid (dat, gelet op de algemene opmerking 2.2., het enige lid van dit artikel is dat mag worden behouden) schrappe men de verwijzing naar artikel 2, § 2, en vervange men het woord "prijs" door "belasting".

Artikel 7.

Voorgesteld wordt dit artikel als volgt te redigeren :

"De reglementaire bepalingen betreffende de afgifte van jachtverloven en jachtvergunningen evenals de bestaande formulieren ervan blijven geldig voor zover zij niet in strijd zijn met de bepalingen van dit decreet en zolang de Vlaamse Executieve geen nieuwe regelingen treft".

Artikel 8.

Men vermeldde de wet van 30 juli 1922 met haar correct opschrift.

Slotopmerking.

Aangezien de in artikel 2 van de wet van 30 juli 1922 opgenomen regeling betreffende de jachtvergunningen wordt overgenomen in de artikelen 3 en 4 van het ontworpen decreet, zou aan het ontwerp een bepaling moeten worden toegevoegd waarbij dat artikel 2 van de wet van 30 juli 1922, wat het Vlaamse Gewest betreft, wordt opgeheven.

De kamer was samengesteld uit

de Heren :	P. VERMEULEN,	eerste voorzitter,
	J. NIMMEGEERS,	staatsraden,
	W. DEROOVER,	
	J. GIJSSELS,	assessoren van de
	J. HERBOTS,	afdeling wetgeving,
Mevrouw :	F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS.

P. VERMEULEN.