

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 38.939/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 29 juli 2005 door de Vlaamse minister van Institutionele Hervormingen, Landbouw, Zeevisserij en Plattelandsbeleid verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 29 september 2005, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "betreffende de oprichting en de werking van het Fonds voor Landbouw en Visserij", heeft op 16 september 2005 het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond ⁽¹⁾, alsmede van de te vervullen vormvereisten.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

*
* *

STREKKING VAN HET ONTWERP

2.1. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt tot oprichting van het Fonds voor Landbouw en Visserij (hierna: het Fonds). Het gaat om een begrotingsfonds in de zin van artikel 45 van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991.

Het Fonds is bedoeld om in de plaats te komen van het Fonds voor de Kwaliteit van de Landbouwproductie, dat is opgericht bij artikel 2 van het decreet van 20 december 2002 houdende bepalingen tot begeleiding van de derde aanpassing van de begroting 2002.

2.2. De ontworpen regeling komt in grote lijnen neer op wat volgt.

Hoofdstuk I bepaalt dat het ontwerp een gewestaangelegenheid regelt. Voorts bevat dit hoofdstuk een lijst van termen die verder in het ontwerp worden gebruikt.

Hoofdstuk II voorziet in de oprichting van het Fonds. Het somt de middelen op die aan het Fonds worden toegewezen en bepaalt de uitgaven waarvoor die middelen

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

kunnen worden aangewend. Daarnaast wordt in dit hoofdstuk o.m. bepaald dat de Vlaamse Regering bijdragen (lees: belastingen) en retributies kan invoeren.

Hoofdstuk III bepaalt de sanctie voor het geval de bijdragen en retributies niet worden betaald, regelt de opsporing en de bestraffing, en voorziet in de mogelijkheid een administratieve geldboete op te leggen.

Hoofdstuk IV bevat slotbepalingen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikelen 4 en 6

3.1. Artikel 4 van het ontwerp bepaalt dat aan het Fonds worden toegewezen:

- "1° de verplichte bijdragen, opgelegd door de Vlaamse Regering, ten laste van natuurlijke personen en rechtspersonen die hetzij planten of plantaardige producten, dieren of dierlijke producten, hetzij visserijproducten voortbrengen, oogsten, aanlanden, verhandelen, vervoeren, bewerken of verwerken;
- 2° in voorkomend geval de verhogingen van de verplichte bijdragen, vermeld in punt 1°, en bij achterstal van betaling de intresten op de verschuldigde bedragen;
- (...)
- 11° verplichte bijdragen, die met toepassing van dit decreet door de Vlaamse Regering opgelegd worden aan bedrijven of personen, en die door de aard van hun activiteiten schade kunnen veroorzaken aan planten of dieren en aan plantaardige of dierlijke producten of visserijproducten;
- 12° in voorkomend geval de verhogingen van de verplichte bijdragen, vermeld in punt 11°, en bij achterstal van betaling de intresten op de verschuldigde bedragen."

Luidens artikel 6, eerste lid, van het ontwerp bepaalt de Vlaamse Regering, na advies van de Raad van het Fonds, bij besluit o.m. het bedrag van de verplichte bijdragen vermeld in artikel 4, § 1, 2°, 11° en 12°. Luidens het tweede lid van artikel 6 kunnen deze bijdragen worden geheven op planten of plantaardige producten, dieren of dierlijke producten of visserijproducten die worden voortgebracht, geoogst, aangeland, verhandeld, vervoerd, bewerkt of verwerkt. Ze kunnen eveneens worden geheven op de

.../...

ondernemingen die planten of plantaardige producten, dieren of dierlijke producten of visserijproducten voortbrengen, verhandelen, vervoeren, bewerken of verwerken.

3.2. De in artikel 4, § 1, 1° en 11°, genoemde bijdragen hebben duidelijk het karakter van een belasting. Het gaat immers om een gezagshalve opgelegde heffing die geen tegenprestatie inhoudt voor een dienst die wordt geleverd ten voordele van de afzonderlijk beschouwde heffingsplichtigen. Zulks volstaat om de bijdrage te beschouwen als een belasting, in de zin van artikel 170, § 2, van de Grondwet. Aan die kwalificatie wordt geen afbreuk gedaan door het gegeven dat de opbrengst van de heffing toekomt aan een welbepaald fonds, voor het verwezenlijken van een welbepaalde doelstelling.

Krachtens artikel 170, § 2, van de Grondwet is voor het invoeren van een belasting een optreden van de decreetgever vereist. Hieruit volgt dat de decreetgever zelf alle wezenlijke elementen dient vast te stellen aan de hand waarvan de belastingschuld van de belastingplichtigen kan worden bepaald, zoals de categorieën belastingplichtigen, de grondslag van de belasting, de aanslagvoet of het tarief, en de eventuele vrijstellingen. Het ontwerp voldoet niet aan dit vereiste.

3.3. Bij de artikelen 4 en 6 van het ontwerp wordt aan de Vlaamse Regering de bevoegdheid verleend om essentiële bestanddelen van de bijdrage vast te stellen.

Een dergelijke delegatie van bevoegdheid is echter in beginsel ongrondwettig ⁽²⁾.

Weliswaar kan het opdragen aan de Vlaamse Regering van de bevoegdheid om de essentiële elementen van een belasting vast te stellen in bepaalde gevallen verantwoord worden. Afgezien van de gevallen waarin zulke delegatie van bevoegdheid verantwoord kan worden door het feit dat de werkelijke draagwijdte van de machtiging beperkt is, bijvoorbeeld omdat ze het slechts mogelijk maakt om verplichtingen die zonder meer uit het internationale recht voortvloeien in de interne rechtsorde uit te voeren ⁽³⁾, kan ook aanvaard worden dat de decreetgever de Vlaamse Regering machtigt om de essentiële elementen vast te stellen wanneer de decreetgever zich in de

⁽²⁾ Zie, bijv., Arbitragehof, 17 juli 2003, nr. 100/2003, overw. B.11.1.

⁽³⁾ Arbitragehof, 28 maart 2002, nr. 60/2002, overw. B.2.5.

onmogelijkheid bevindt om die zelf vast te stellen, omdat de inachtneming van de parlementaire procedure hem niet in staat zou stellen om met de vereiste spoed te handelen om een doelstelling van algemeen belang te verwezenlijken ⁽⁴⁾.

Voor de grondwettigheid van een delegatie van bevoegdheid aan de Vlaamse Regering is vereist, niet enkel dat de delegatie verantwoord kan worden door omstandigheden als hiervóór beschreven, maar ook dat de machtiging uitdrukkelijk en ondubbelzinnig is, en dat de door de Vlaamse Regering genomen maatregelen door de wetgevende macht worden onderzocht binnen een relatief korte termijn, vastgesteld in de machtigingswet ⁽⁵⁾.

Voor het opdragen aan de Vlaamse Regering van de bevoegdheid om de essentiële elementen van de bijdrage te bepalen, zoals dit de bedoeling van de stellers van het ontwerp lijkt te zijn, wordt in de memorie van toelichting geen enkele verantwoording gegeven. Evenmin is er sprake van een uitdrukkelijke en ondubbelzinnige machtiging.

3.4. De conclusie uit het voorgaande is dat de voornoemde artikelen 4 en 6 grondig moeten worden herwerkt, rekening houdend met de grondwettelijke beginselen inzake belastingen.

Artikel 10

4. Uit de toelichting die de gemachtigde ambtenaar aan de auditeur-verslaggever heeft verstrekt, blijkt dat dit artikel als volgt moet worden begrepen.

Indien de betrokken persoon of het betrokken bedrijf nalaat de verplichte bijdragen en retributies te betalen op de "vastgestelde uiterste datum", zal de heffingsplichtige bij aangetekende brief worden aangemaand om te betalen. In dat geval kan, vanaf de datum van de verzending van de aanmaning, de overheid beslissen geen

⁽⁴⁾ Arbitragehof, 17 juli 2003, nr. 100/2003, overw. B.11.2.

⁽⁵⁾ Arbitragehof, 17 juli 2003, nr. 100/2003, overw. B.11.2. Zie ook Arbitragehof, 26 mei 1999, nr. 52/99, overw. B.3.3; Arbitragehof, 17 juni 1999, nr. 68/99, overw. B.5.3; Arbitragehof, 21 maart 2000, nr. 32/2000, overw. B.7.7; Arbitragehof, 30 april 2003, nr. 53/2003, overw. B.3.4.

controle- en andere administratieve prestaties meer te leveren zolang de betrokkene niet heeft betaald. Volgens de gemachtigde ambtenaar heeft deze aanmaning tot gevolg "dat de bevoegde controledienst in geval de betrokken firma het zou vragen geen controles of keuringen meer zou verrichten, geen attesten voor uitvoer e.d. meer zou afleveren overeenkomstig reeds bestaande of toekomstige uitvoeringsbesluiten aangaande de controle, en bijgevolg (...) de firma (zou) belemmerd worden in zijn praktische werkzaamheden en er toe aangezet worden om de verschuldigde bedragen te vereffenen".

Indien de betrokkene zelfs na die aanmaning nog weigert te betalen, zal de betrokken persoon of het betrokken bedrijf bij aangetekende brief in gebreke worden gesteld, "zelfs als de bijdrage het voorwerp uitmaakt van een betwisting voor de rechtbanken". Bovendien zal in deze brief aan de betrokken persoon of het betrokken bedrijf worden medegedeeld dat "na de ingebrekestelling (...) de erkenningen, vergunningen of licenties per aangetekende brief geschorst (kunnen) worden vanaf de vijftiende werkdag die volgt op de dag van de kennisgeving van de ingebrekestelling, als er op die dag nog geen betaling werd ontvangen". Dit laatste betekent volgens de gemachtigde ambtenaar dat, "vanaf dat tijdstip (lees: vanaf de vijftiende dag) (de betrokkene) niet meer gemachtigd is de bij erkenning, vergunning, licentie ... toegestane activiteiten uit te oefenen, (hetgeen) neerkomt op een verbod van uitoefening van de werkzaamheden die het voorwerp uitmaken van die erkenning, vergunning etc... tot wanneer er betaald wordt".

Artikel 11

5.1. Met betrekking tot het ontworpen artikel 11, § 1, derde lid, eerste volzin, waarin wordt bepaald dat het betrokken proces-verbaal bewijskracht (lees: bewijswaarde) heeft tot bewijs van het tegendeel, moet worden opgemerkt dat dergelijke regel een uitzondering vormt op de algemene regel dat een proces-verbaal geldt als een loutere inlichting en, zoals er door het Arbitragehof werd op gewezen, derhalve ook op de regel van de vrije bewijslevering in strafzaken, waarbij de rechter, naar eigen overtuiging, de bewijswaarde beoordeelt van een bepaald element, zodat het verschil in behandeling dat

.../...

eruit voortvloeit op een redelijke verantwoording dient te berusten en het de rechten van de beklaagde niet op een onevenredige wijze mag beperken ⁽⁶⁾.

Het zou derhalve aanbeveling verdienen om in de memorie van toelichting een verantwoording op te nemen voor het toekennen van een bijzondere bewijswaarde aan het in het ontworpen artikel 11, § 1, derde lid, eerste volzin, bedoelde proces-verbaal.

5.2. In het ontworpen artikel 11, § 1, derde lid, tweede volzin, wordt bepaald dat een afschrift van het proces-verbaal "binnen vijftien dagen na de vaststelling ter kennis gebracht (wordt) van de overtreders".

Het ontwerp voorziet niet in een sanctie voor het geval dat het afschrift van het proces-verbaal niet binnen de vastgestelde termijn wordt meegedeeld. Een overschrijding van die termijn heeft bijgevolg niet de nietigheid van het proces-verbaal tot gevolg, maar enkel het verlies van zijn bijzondere bewijswaarde, zodat het proces-verbaal enkel als inlichting zal gelden en de rechter bijgevolg vrij over de bewijswaarde ervan oordeelt ⁽⁷⁾.

Het staat aan de stellers van het ontwerp om te oordelen of er al dan niet in een specifieke sanctie voor het overschrijden van de vermelde termijn dient te worden voorzien.

5.3. Volgens artikel 11 mogen de met het toezicht belaste personen "slachthuizen, fabrieken, magazijnen, bergplaatsen, kantoren, boten, bedrijfsgebouwen, stallen, stapelhuizen, stations, wagons, voertuigen, bossen, cultuurgronden en braakliggende gronden en bedrijven die in openlucht gelegen zijn altijd betreden" (§ 2) en mogen zij "de plaatsen die tot woning dienen alleen bezoeken met verlof van de rechter in de politierechtbank" (§ 3, eerste lid).

⁽⁶⁾ Arbitragehof, nr. 40/2000, 6 april 2000, overw. B.14.1; Arbitragehof, nr. 16/2001, 14 februari 2001, overw. B.12.1.

⁽⁷⁾ A. DE NAUW, "Naar een economisch strafprocesrecht?", in *Liber Amicorum Paul De Vroede*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1994, p. 501; D. HOLSTERS, "De bewijswaarde van het proces-verbaal betreffende de vaststelling van misdrijven", *R. W.*, 1980-81, p. 1374.

5.3.1. De met het toezicht belaste personen zijn aldus bevoegd om, binnen de perken van het voornoemde artikel 11, § 3, eerste lid, "huiszoeking" te doen, in de zin van artikel 15 van de Grondwet.

Volgens die grondwetsbepaling kan "geen huiszoeking (...) plaatshebben dan in de gevallen die de wet bepaalt en in de vorm die zij voorschrijft".

Krachtens artikel 11, derde lid, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen kan de gewestwetgever "de gevallen bepalen waarin een huiszoeking kan plaatshebben". Die bepaling verleent de decreetgever echter niet de bevoegdheid om de vorm van de huiszoeking te regelen ⁽⁸⁾.

In de mate dat de onderzochte bepalingen betrekking hebben op huiszoeking als bedoeld in artikel 11 van de bijzondere wet, hetgeen het geval is met de huiszoeking als bedoeld in artikel 11, § 3, eerste lid, van het ontwerp, kan evenwel aangenomen worden dat ze, in het kader van de voorgestelde regeling, "noodzakelijk" zijn voor de uitoefening van de gewestelijke bevoegdheden, in de zin van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Zoals immers uit de rechtspraak van het Arbitragehof blijkt, is het optreden van een rechter, meestal de onderzoeksrechter of de politierechter, een essentiële waarborg voor de inachtneming van de voorwaarden waaraan een inmenging in de onschendbaarheid van de woning, bedoeld in o.m. artikel 8 van het E.V.R.M. en artikel 15 van de Grondwet, is onderworpen ⁽⁹⁾. De gewestwetgever die in de mogelijkheid tot huiszoeking voorziet, kan het dus op grond van de voornoemde bepalingen "noodzakelijk" vinden om te bepalen dat een huiszoeking enkel kan plaatsvinden na machtiging door een rechter.

⁽⁸⁾ Zie in die zin de opmerking van de Eerste Minister in de Commissie voor de herziening van de Grondwet, voor de institutionele hervormingen en voor de regeling van conflicten van de Kamer, bij de bespreking van artikel 5 van de bijzondere wet van 16 juli 1993, waarbij artikel 11 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen is vervangen, *Parl. St.*, Kamer, 1992-93, nr. 1063/7, 67.

⁽⁹⁾ Arbitragehof, 16 december 1998, nr. 140/98, overw. B.1.

Met het ontworpen artikel 11, § 3, eerste lid, gaat het Vlaamse Gewest zijn bevoegdheid dan ook niet te buiten.

5.3.2. Volgens artikel 11, § 2, mogen de met het toezicht belaste personen "slachthuizen, fabrieken, magazijnen, bergplaatsen, kantoren, boten, bedrijfsgebouwen, stallen, stapelhuizen, stations, wagons, voertuigen, bossen, cultuurgronden en braakliggende gronden en bedrijven die in openlucht gelegen zijn altijd betreden".

In dat verband moet erop worden gewezen dat het recht op eerbiediging van de woning niet enkel wordt gewaarborgd door artikel 15 van de Grondwet, maar ook door artikel 8 van het E.V.R.M. en door artikel 17 van het Internationaal Verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten. Uit de rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens blijkt dat het begrip "woning" in deze context ruim moet worden opgevat en dat het mede slaat op beroeps- en bedrijfslokalen ⁽¹⁰⁾.

Bovendien heeft het Arbitragehof, zoals hiervóór reeds is opgemerkt (opmerking 5.3.1), erop gewezen dat "het optreden van de onderzoeksrechter, onpartijdig en onafhankelijk magistraat, een essentiële waarborg (lijkt) te zijn voor de inachtneming van de voorwaarden waaraan een aantasting van de onschendbaarheid van de woning is onderworpen, die is gewaarborgd bij artikel 15 van de Grondwet en artikel 8.1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens" ⁽¹¹⁾. Uit deze vaststelling leidt het Hof af dat afwijkingen op die regel slechts uitzonderlijk kunnen zijn en dienen te worden verantwoord door redenen eigen aan de misdrijven waarop zij betrekking hebben ⁽¹²⁾.

⁽¹⁰⁾ E.H.R.M., 16 december 1992, Niemietz, *Publ. Cour*, reeks A, vol. 251-B; E.H.R.M., 25 februari 1993, Funke, Crémieux en Miaillhe, *Publ. Cour*, reeks A, vol. 256-A, -B en -C. Zie ook D. YERNAULT, "Les pouvoirs d'investigation de l'administration face à la délinquance économique: les locaux professionnels et l'article 8 de la Convention européenne", *Rev. Trim. Dr. H.*, 1994, 117-135.

⁽¹¹⁾ Arbitragehof, 16 december 1998, nr. 140/98, overw. B.1. Het ontwerp voorziet in bepaalde gevallen in het optreden van de politierechtbank. Er mag aangenomen worden dat het, vanuit het oogpunt van het recht op eerbiediging van de woning, niet uitmaakt of de bevoegde rechter de onderzoeksrechter dan wel de politierechter is.

⁽¹²⁾ Zelfde arrest, overw. B.2.

Uit wat voorafgaat volgt dat de stellers van het ontwerp er goed aan doen te overwegen om te voorzien in bijzondere waarborgen met betrekking tot het betreden van plaatsen die, zelfs al zijn zij geen "woning" in de zin van artikel 15 van de Grondwet, toch de waarborgen bedoeld in de voornoemde verdragsbepalingen genieten.

Voorts verdient het aanbeveling om te bepalen tussen welke uren de in het ontwerp bedoelde toezichtsambtenaren bewoonde plaatsen kunnen betreden ⁽¹³⁾. Bij het bepalen van die uren zal dan een redelijk evenwicht in acht dienen te worden genomen tussen de rechten van de betrokken personen en de noodzaak voor de in het ontwerp bedoelde personeelsleden om hun taak op een doeltreffende wijze te kunnen uitoefenen.

Artikel 13

6. Luidens paragraaf 7 vordert de ambtenaar de veroordeling tot de geldboete en de expertisekosten voor de bevoegde rechtbank, indien de betrokkene in gebreke blijft om de geldboete en de expertisekosten binnen de gestelde termijn te betalen. De bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek, inzonderheid die van het vierde deel, boek II en boek III, zijn hierop van toepassing.

Door te bepalen dat op de vordering tot betaling van de geldboete (lees: administratieve geldboete) en de expertisekosten, de bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek, inzonderheid die van het vierde deel (Burgerlijke rechtspleging), boek II (Geding) en boek III (Rechtsmiddelen), van toepassing zijn, regelt het ontwerp een aangelegenheid van gerechtelijk recht die in beginsel behoort tot de federale bevoegdheid. Bovendien is deze bepaling overbodig, aangezien zelfs bij gebreke van een uitdrukkelijke bepaling in die zin, de voormelde bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek op deze vordering van toepassing zijn.

De verwijzing naar de bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek dient dan ook weggelaten te worden.

⁽¹³⁾ Aangezien het uitsluiten van een huiszoeking 's nachts (wat in het voorliggende ontwerp niet is voorzien), kan beschouwd worden als een waarborg voor de betrokkenen, kan de decreetgever het evenzeer "noodzakelijk" vinden om bijv. te bepalen dat, als de huiszoeking gebeurt in het kader van de uitoefening van een controleopdracht, ze enkel overdag kan plaatsvinden.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter, voorzitter,
	P. LEMMENS, B. SEUTIN,	kamervoorzitter, staatsraad,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. G. SCHEPPERS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES

M. VAN DAMME