

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 48.747/1
VAN 28 OKTOBER 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 22 september 2010 door de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 10 november 2010, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "tot oprichting van een Vlaamse controle-instantie voor de naleving van de wetten op de verkeersbelastingen en houdende wijziging van diverse bepalingen", heeft het volgende advies gegeven:

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 rechtsgrond alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

* *

STREKKING VAN HET ONTWERP

Nadat de Vlaamse Regering besliste om de inning van de verkeersbelastingen vanaf 2011 in eigen beheer te nemen, werden met het oog daarop bij het decreet van 9 juli 2010 houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2010 ¹ een reeks aanpassingen doorgevoerd in het Wetboek van de met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen (hierna: WIGB) en in de wet van 27 december 1994 tot goedkeuring van het Verdrag inzake de heffing van rechten voor het gebruik van bepaalde wegen door zware vrachtwagens, ondertekend te Brussel op 9 februari 1994 door de Regeringen van het Koninkrijk België, het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, het Groothertogdom Luxemburg en het Koninkrijk der Nederlanden, en tot invoering van een Eurovignet overeenkomstig

¹Zie hoofdstuk V van het decreet van 9 juli 2010. Over dat onderdeel van het decreet verstrekte de Raad van State, afdeling Wetgeving, geen advies (zie advies 48.153/1/3 van 26 en 27 april 2010, *Parl. St.*, Vl. Parl., 2009-10, nr. 508/1, 62).

richtlijn 93/89/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 25 oktober 1993 ².

Het om advies voorgelegde ontwerp strekt er in de eerste plaats toe om die bepalingen in werking te stellen op 1 januari 2011 (zie artikel 29 van het ontwerp).

Daarenboven beoogt het ontwerp de voormelde decretale bepalingen uit te voeren, alsook een aantal wijzigingen aan te brengen in de bestaande regelgeving. Dit onderdeel van het ontwerp omvat

- de oprichting van een controle-instantie op de naleving van de wetten op de verkeersbelastingen (hoofdstuk 1);
- wijzigingen aan het koninklijk besluit van 8 juli 1970 houdende de algemene verordening betreffende de met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen (hoofdstuk 2);

²In advies 43.978/2 van 14 januari 2008, over een voorontwerp van decreet "décidant du transfert à la Région wallonne du service de la taxe sur les jeux et paris, de la taxe sur les appareils automatiques de divertissement, et de la taxe d'ouverture de débits de boissons fermentées et ratifiant la décision du Gouvernement wallon en ce sens", heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, gesteld dat het gewest bij decreet dient te beslissen om de dienst van een belasting over te nemen (vgl. bijv. met artikel 2 van het decreet van 9 juni 1998 houdende bepalingen tot wijziging van het Wetboek van de inkomstenbelastingen voor wat betreft de onroerende voorheffing). In advies 43.978/2 is evenwel aanvaard dat, indien de gewestregering, vooruitlopend op de aanneming van een decreet, de federale overheid reeds in kennis heeft gesteld van de beslissing van het gewest om zelf de dienst van de belasting te verzekeren, de ratificatie bij decreet dan het meest aangewezen procedé is. Zie daarvoor artikel 13 van het programmadecreet van het Waalse Gewest van 18 december 2008 "en matière de fiscalité wallonne". In verband met de overname van de dienst Verkeersbelastingen door het Vlaamse Gewest kan worden aangenomen dat de desbetreffende regeringsbeslissing stilzwijgend is bevestigd bij hoofdstuk V van het decreet van 9 juli 2010.

- wijzigingen aan het koninklijk besluit van 9 januari 1995 ter uitvoering van de wet van 27 december 1994 tot goedkeuring van het Verdrag inzake de heffing van rechten voor het gebruik van bepaalde wegen door zware vrachtwagens, ondertekend te Brussel op 9 februari 1994 door de Regeringen van het Koninkrijk België, het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, het Groothertogdom Luxemburg en het Koninkrijk der Nederlanden, en tot invoering van een Eurovignet, overeenkomstig richtlijn 93/89/EEG van de Raad van de EEG van 25 oktober 1993 (hoofdstuk 3).

BEVOEGDHEID

1. Op grond van artikel 3, eerste lid, 10/, 11/ en 12/, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten (hierna: bijzondere financieringswet) zijn de verkeersbelasting op de autovoertuigen, de belasting op de inverkeerstelling en het eurovignet gewestelijke belastingen.

Krachtens artikel 4, § 3, van de bijzondere financieringswet zijn de gewesten bevoegd om de aanslagvoet, de heffingsgrondslag en de vrijstellingen van de verkeersbelasting op autovoertuigen en de belasting op de inverkeerstelling te wijzigen ³.

Krachtens artikel 4, § 4, van de bijzondere financieringswet zijn de gewesten bevoegd om de aanslagvoet, de heffingsgrondslag en de vrijstellingen van het eurovignet te wijzigen ⁴.

³Verder wordt nog gesteld in die bepaling: "Ingeval de belastingplichtige van deze belastingen een vennootschap, zoals bedoeld in de wet van 7 mei 1999 houdende het Wetboek van vennootschappen, een autonoom overheidsbedrijf of een vereniging zonder winstgevend doel met leasingactiviteiten is, is de uitoefening van deze bevoegdheden afhankelijk van een voorafgaandelijk tussen de drie gewesten te sluiten samenwerkingsakkoord zoals bedoeld in artikel 92bis, § 2, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen".

⁴Verder wordt nog gesteld in die bepaling: "Voor voertuigen die in het buitenland zijn ingeschreven, is de uitoefening van deze bevoegdheden afhankelijk van een voorafgaandelijk tussen de drie gewesten te sluiten samenwerkingsakkoord zoals

Artikel 5, § 3, eerste lid, van de bijzondere financieringswet luidt als volgt:

"Tenzij het gewest er anders over beslist, zorgt de Staat met inachtneming van de door hem vastgestelde procedureregels kosteloos voor de dienst van de in artikel 3, eerste lid, 1/ tot 8/ en 10/ tot 12/ bedoelde belastingen voor rekening van en in overleg met het betrokken gewest. Vanaf het tweede begrotingsjaar volgend op de datum van notificatie van de gewestregering aan de federale regering van de beslissing tot het zelf verzekeren van de dienst van de betrokken belastingen, zorgt het betrokken gewest voor de dienst van deze belastingen. De overheveling van de dienst van de belastingen naar een gewest kan slechts per groep van belastingen geschieden:

(...)

- de in artikel 3, eerste lid, 10/ tot 12/ bedoelde belastingen".

Artikel 5, § 4, van de bijzondere financieringswet bepaalt dat de gewesten bevoegd zijn voor de vaststelling van de administratieve procedureregels met betrekking tot de in artikel 3 bedoelde belastingen met ingang van het begrotingsjaar vanaf hetwelk zij de dienst van de belastingen verzekeren.

Voor de hier bedoelde gewestelijke belastingen zal het Vlaamse Gewest met ingang van 1 januari 2011 de dienst verzekeren. Volgens de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 13 juli 2001 tot herfinanciering van de gemeenschappen en uitbreiding van de fiscale bevoegdheden van de gewesten, omvat de dienst van de belasting "de vaststelling van de belastinggrondslag, de berekening van de belasting, de controle van de belastinggrondslag en van de belasting, de daarop betrekking hebbende betwistingen (zowel administratief als gerechtelijk), de inning en de invordering van de belastingen (met inbegrip van de kosten en de intresten)" ⁵.

2. Artikel 11 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen luidt:

"Binnen de grenzen van de bevoegdheden van de Gemeenschappen en de Gewesten kunnen de decreten de niet-naleving van hun bepalingen strafbaar stellen

bedoeld in artikel 92bis, § 2, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen".

⁵Parl. St., Kamer, DOC 50 1183/007, 160.

en de straffen wegens die niet-naleving bepalen; de bepalingen van Boek I van het Strafwetboek zijn hierop van toepassing, behoudens de uitzonderingen die voor bijzondere inbreuken door een decreet kunnen worden gesteld.

Het eensluidend advies van de Ministerraad is vereist voor iedere beraadslaging in de Gemeenschaps- of Gewestregering over een voorontwerp van decreet waarin een straf of een strafbaarstelling is opgenomen waarin Boek I van het Strafwetboek niet voorziet.

Binnen de grenzen vermeld in het eerste lid, kunnen de decreten:

- 1/ de hoedanigheid van agent of officier van gerechtelijke politie toekennen aan de beëdigde ambtenaren van de Gemeenschaps- of Gewestregering of van instellingen die onder het gezag of het toezicht van de Gemeenschaps- of Gewestregering ressorteren;
- 2/ de bewijskracht regelen van processen-verbaal;
- 3/ de gevallen bepalen waarin een huiszoeking kan plaatshebben".

Voor artikel 15 van het ontwerp werd aan de gemachtigde gevraagd welke bepaling rechtsgrond biedt voor het ontworpen artikel 14, § 1, van het koninklijk besluit van 8 juli 1970, dat het opsporen van overtredingen en het opstellen van processen-verbaal regelt, en binnen welke bevoegdheid van het Vlaamse Gewest deze bepaling kan worden geplaatst. Hetzelfde werd gevraagd voor artikel 26 van het ontwerp (ontworpen artikel 1, § 1, van het koninklijk besluit van 9 januari 1995).

De gemachtigde antwoordde als volgt:

"De wijzigingen aangebracht aan artikel 14 §1 werden genomen om dit wetsartikel af te stemmen op de realiteit en te actualiseren. Niet bestaande controle-instanties werden geschrapt, oude namen werden vervangen door nieuwe.... Nu blijkt echter bij technisch nazicht dat wij dit artikel niet als dusdanig mochten aanpassen.

Daarnaast werd nog een tweede obstakel vastgesteld. Via artikel 15 en artikel 26 van het besluit van de Vlaamse Regering tot oprichting van een Vlaamse controle-instantie op de naleving van de wetten op de verkeersbelastingen en houdende diverse bepalingen willen wij de controleurs binnen de Vlaamse Belastingdienst bevoegd maken om controle uit te oefenen op de naleving van de wetten op de verkeersbelastingen. Het is daarbij zeker niet onze bedoeling om daarnaast de Nederlandstalige ambtenaren der Douane nog controle te laten uitoefenen op de verkeersbelastingen op het grondgebied van het Vlaamse Gewest, gezien dit in strijd zou zijn met het feit dat de fod financiën vanaf 1/1/2011 niet meer bevoegd is inzake verkeersbelastingen in het Vlaamse Gewest.

Het is bij deze aanpassing zeker en vast niet onze bedoeling geweest om de bevoegdheden van de Administratie der Douane en Accijnzen op het grondgebied van het Vlaamse Gewest te laten bestaan. We dachten evenwel dat wij niet in de mogelijkheid waren om eigenhandig de bevoegdheden van de Administratie der

.../...

Douane en Accijnzen aan te passen. We meenden dat er een federale wetswijziging nodig is die de bevoegdheid van de Administratie der Douane inperkt. Een federale wetswijziging die wij dan op Vlaams niveau dienen te bevestigen. Hierdoor zullen dan enkel nog de Vlaamse controlediensten bevoegd zijn.

We hielden ons niet bevoegd voor het aanpassen van de wetgeving in die mate dat wij daardoor de bevoegdheid van de Administratie der Douane en Accijnzen zouden inperken, we dachten dat het initiatief hiertoe van de federale overheid diende te komen.

Gezien deze problematiek zullen wij de artikelen 15 en 26 bij dit besluit aanpassen. Momenteel onderzoeken wij wat de meest efficiënte wijze is om dit te doen. De aangepaste artikelen zullen ten spoedigste opnieuw voor advies aan de Raad van State worden voorgelegd".

Gelet daarop wordt geen advies gegeven over de artikelen 15 en 26 van het ontwerp.

RECHTSGROND

Hierna wordt per artikel van het ontwerp ⁶ onderzocht welke bepalingen daarvoor in beginsel rechtsgrond bieden.

Voor de artikelen 2, 3 en 4 van het ontwerp kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 120 WIGB - en in artikel 2, tweede lid, van de wet van 27 december 1994 -, al dan niet gelezen in samenhang met artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Voor de artikelen 5 en 6 van het ontwerp kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 121 WIGB - en in artikel 2, tweede lid, van de wet van 27 december 1994 -, gelezen in samenhang met artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Wat artikel 7 van het ontwerp betreft, wordt verwezen naar wat daarover verder wordt opgemerkt in verband met het samenvallen met artikel 123, 1/ WIGB.

⁶Met uitzondering van de artikelen 1, 25 en 28 waarvoor geen specifieke rechtsgrond vereist is.

Voor artikel 8 van het ontwerp kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 2, derde lid WIGB, dat artikel 445, eerste lid, van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 (hierna: WIB 92) van toepassing maakt ⁷- en in artikel 2, tweede lid, van de wet van 27 december 1994 -, gelezen in samenhang met artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Voor artikel 9 kan worden gesteund op artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, gelezen in samenhang met artikel 24 van het decreet van 9 juli 2010 houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2010, dat artikel 36*ter* WIGB opheft.

Voor de artikelen 10 en 11 van het ontwerp kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 2, eerste lid WIGB (dat artikel 298 WIB 92 van toepassing maakt), gelezen in samenhang met artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Voor de artikelen 12 tot 14 duidde de gemachtigde de artikelen 29 en 102 WIGB aan als rechtsgrond. Na de wijziging van voormelde artikelen bij het decreet van 9 juli 2010 bevatten deze echter geen delegatie meer. Die artikelen bieden evenwel rechtsgrond, gelezen in samenhang met artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Voor artikel 16 kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 5, § 1, tweede lid WIGB.

Voor de artikelen 17 en 18 van het ontwerp kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 7, tweede lid WIGB.

Voor de artikelen 19 en 20 duidde de gemachtigde artikel 24 WIGB aan als rechtsgrond. Dat artikel bevat echter geen expliciete machtiging aan de regering. Er kan echter worden aanvaard dat voor de artikelen 19 en 20 rechtsgrond te vinden is in de artikelen 24 en 28 WIGB, gelezen in samenhang met artikel 20 van de bijzondere wet van

⁷Gelet op het vijfde lid van artikel 2 WIGB, gaat het om het WIB 92 zoals van toepassing in het Vlaamse Gewest voor de onroerende voorheffing.

8 augustus 1980, behoudens wat de kantoren en hulpkantoren der douanen betreft, waarvoor de federale overheid bevoegd is gebleven.

Voor artikel 21 van het ontwerp biedt artikel 36^{quater}, § 2 WIGB rechtsgrond, gelezen in samenhang met artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

De rechtsgrond voor artikel 22 is te vinden in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, gelezen in samenhang met artikel 27 van het decreet van 9 juli 2010, dat de vermelding van het fiscaal kenteken in artikel 39 WIGB schrapt.

Voor artikel 23 kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 23ter, derde lid WIGB.

Voor artikel 24 biedt artikel 96, tweede lid WIGB rechtsgrond.

Voor artikel 27 van het ontwerp, dat een bepaling over het eurovignet in verband met de openingsuren van de ontvangkantoren van de directe belastingen opheft, kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, gelezen in samenhang met de artikelen 36 tot 39 van het decreet van 9 juli 2010, waaruit voortvloeit dat het Vlaamse Gewest vanaf 1 januari 2011 instaat voor de dienst van die belasting ⁸.

De rechtsgrond voor artikel 29 van het ontwerp is te vinden in artikel 75 van het decreet van 9 juli 2010 ⁹.

⁸Zie in dit verband ook artikel 9 van de wet van 27 december 1994 waarin sprake is van "de bevoegde invorderingsambtenaar of invorderingsdienst" en artikel 3, 1/, van het besluit van de Vlaamse Regering van 11 juni 2004 tot oprichting van het agentschap Vlaamse Belastingdienst, waaruit blijkt dat de Vlaamse Belastingdienst instaat voor de inning en invordering, met inbegrip van de inkohiering en de bezwaarafhandeling, van de Vlaamse belastingen.

⁹Artikel 75 van het decreet van 9 juli 2010 bepaalt immers dat de Vlaamse Regering voor elk van de bepalingen van hoofdstuk V van het decreet de datum bepaalt waarop ze in werking treden.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Het onderzoek van de rechtsgrond van het ontwerp is bemoeilijkt door het feit dat de regels voor het toezicht op de naleving van de wetgeving en die in verband met de controlebevoegdheden en de hoedanigheden van de betrokken ambtenaren over een groot aantal, diverse bepalingen zijn verspreid en bovendien een gebrek aan samenhang vertonen, waardoor interpretatieproblemen kunnen rijzen. Soms wordt daarbij teruggegrepen naar federale wetteksten, soms ook niet ¹⁰.

De controle en onderzoeksbevoegdheden, met inbegrip van de termijnen, zijn onder meer aan de orde voor de verkeersbelasting in artikel 2 WIGB ¹¹, dat naar sommige bepalingen van het WIB 92 verwijst (o.m. de artikelen 316, 323, 327, 333 tot 337), en in de artikelen 38 ¹², 39 en 31 WIGB ¹³, zonder dat er steeds naar deze artikelen verwezen wordt in de wet van 27 december 1994, alsmede in de artikelen 120 tot 123 WIGB (gemeenschappelijk voor de verkeersbelasting, de belasting op de inverkeerstelling en, op grond van artikel 2, tweede lid, van de wet van 27 december 1994, ook voor het eurovignet).

De hoedanigheden - en de daaruit voortspruitende opdrachten en daaraan te ontlelen bevoegdheden - van de ambtenaren betreffen zowel de hoedanigheid van met de vestiging en invordering belaste ambtenaren (bijvoorbeeld aan de orde in de artikelen 298 en 335 WIB 92, waarnaar wordt verwezen in de artikelen 2 en 95 WIGB),

¹⁰Zie in dit verband ook artikel 32 van het decreet van 22 december 2006 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2007 en artikel 88 van het decreet van 18 december 2009 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2010, die een aantal federale wetswijzigingen, die in werking zijn getreden vanaf 1 januari 2002 tot 31 mei 2009, van toepassing hebben verklaard op de onroerende voorheffing in het Vlaamse Gewest.

¹¹Voor de belasting op de inverkeerstelling in artikel 95 WIGB en voor het eurovignet in artikel 2 van de wet van 27 december 1994.

¹²Waarnaar artikel 95 WIGB verwijst.

¹³Zonder verwijzing in artikel 95 WIGB.

als de met opsporing van overtredingen belaste agenten of officieren van gerechtelijke politie (artikel 120 WIB), die in beide gevallen ambtenaren van de Vlaamse belastingdienst zijn. De toepasselijke, bij decreet voorgeschreven bepalingen lijken daarbij moeilijk verenigbare regelingen te bevatten zoals de beperking van de aangifte of klacht geregeld in art 460 WIB 92 en de beperking tot het optreden als getuige geregeld in art 463 WIB 92, waarnaar wordt verwezen in de artikelen 2 en 95 WIB en artikel 2 van de wet van 27 december 1994, enerzijds, en de bepalingen van de artikelen 120 tot 123 WIB, mede in het licht van artikel 27 van het Wetboek van strafvordering, anderzijds.

Het gebrek aan samenhang in de rechtsgronden van het ontwerpbesluit, met rechtsonzekerheid als gevolg, kan niet door het ontworpen besluit, dat de draagwijdte van de bij decreet voorgeschreven bepalingen niet kan uitbreiden noch beperken, opgelost worden. Bovendien moeten essentiële procedurevoorschriften die een weerslag kunnen hebben op de belastingschuld, zoals bijvoorbeeld de bepaling en vaststelling van de belastbare grondslagen met inbegrip van de onderzoeksbevoegdheden, de meewerkverplichtingen van belastingplichtigen en derden, de bewijsmiddelen zoals de processen-verbaal, bij decreet en niet bij besluit geregeld worden.

Gelet op wat voorafgaat is er nood aan een uitgebalanceerde en meer rechtszekere decretale regeling. Daarom wordt aan de Vlaamse Regering ter overweging gegeven om een initiatief te nemen om de voor het Vlaamse Gewest van toepassing zijnde fiscale bepalingen in een eigen wetboek samen te schrijven of in autonome decreten te regelen ¹⁴.

2. In het voorliggende ontwerp van regeringsbesluit komen tal van bepalingen voor die al in het Wetboek van de met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen zijn opgenomen (zie bijvoorbeeld aan het einde van artikel 3 van het ontwerp waar wordt

¹⁴De regels voor de vestiging en invordering van de gewestelijke belastingen bijvoorbeeld zouden in een afzonderlijk decreet opgenomen kunnen worden (cf. het decreet van het Waalse Gewest van 6 mei 1999 "relatif à l'établissement, au recouvrement et au contentieux en matière de taxes régionales wallonnes").

bepaald dat de controleurs zich kenbaar maken door middel van het legitimatiebewijs, hetgeen reeds volgt uit artikel 121 WIGB, of artikel 7 van het ontwerp, dat artikel 123, 1/ WIGB parafraseert). Bovendien stemt de overname niet altijd precies overeen met wat in het Wetboek is bepaald (vergelijk artikel 3 van het ontwerp met artikel 121 WIGB: het woord "desgevraagd" komt in het Wetboek voor, doch niet in het ontwerp; vergelijk artikel 7 van het ontwerp waarin sprake is van "de controle conform artikel 39 van het wetboek van de met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen, alsook bij de uitoefening van artikel 1 van het koninklijk besluit op het eurovignet", terwijl artikel 123, 1/ WIGB ook van toepassing is voor de belasting op de inverkeerstelling ¹⁵).

Het overnemen in een lagere regeling van bepalingen van een hogere regeling dient te worden vermeden. Niet alleen is een dergelijke werkwijze op het normatieve vlak overbodig aangezien ze geen nieuwe norm tot stand brengt, maar bovendien kan ze tot verwarring leiden over de precieze aard van het in de lagere regeling opgenomen voorschrift en kan ze inzonderheid aanleiding ertoe zijn dat later uit het oog verloren wordt dat alleen de hogere regelgever het betrokken voorschrift kan wijzigen.

Het overnemen van decretale bepalingen in een besluit van de Vlaamse Regering kan dan ook alleen maar worden gedoogd in zoverre zulks noodzakelijk is voor de leesbaarheid van het besluit, in welk geval een uitdrukkelijke verwijzing naar de betrokken decreetsbepaling het aangewezen middel zal zijn om de aard van de betrokken bepaling herkenbaar te houden.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

Bovenaan in de aanhef dienen eerst de wetteksten te worden vermeld die het ontwerp tot rechtsgrond strekken. Daarvoor kan worden verwezen naar wat bij de bespreking van de rechtsgrond is opgemerkt. Het verdient bovendien aanbeveling om de rechtsgrondbepalingen precies aan te duiden.

¹⁵Vergelijk artikel 39 WIGB (verkeersbelasting) met artikel 106 WIGB (belasting op de inverkeerstelling).

Artikel 1

Alleen hoofdstuk 1 van het ontwerp bevat autonome bepalingen, zodat de definities opgenomen in artikel 1 alleen voor dat hoofdstuk van toepassing zijn.

Als dit besluit van de Vlaamse Regering verder wordt uitgevoerd bij ministerieel besluit of bij besluit van de leidend ambtenaar van de Vlaamse Belastingdienst, moeten die uitvoeringsbesluiten in overeenstemming met de hogere normen zijn. Dat betekent onder meer dat begrippen die in die uitvoeringsbesluiten worden gehanteerd in beginsel dezelfde betekenis hebben als de begrippen die in het decreet of in het regeringsbesluit worden gehanteerd. Het heeft dan ook weinig zin om in het ontwerp te bepalen dat de definities ook gelden voor de uitvoeringsbesluiten ervan.

Vandaar kan de inleidende zin van artikel 1 beter luiden: "Voor de toepassing van dit hoofdstuk wordt verstaan onder: ...".

Artikel 2

Artikel 2 van het ontwerp bepaalt dat de controle op de naleving van de "wetten op de verkeersbelastingen" ¹⁶ wordt uitgeoefend door "personeelsleden" van de Vlaamse Belastingdienst die daartoe aangewezen worden door de leidend ambtenaar van de Vlaamse Belastingdienst (eerste lid van het ontworpen artikel). Deze controleurs beschikken, tijdens het opsporen van overtredingen, bij de afwikkeling ervan en bij het opstellen van processen-verbaal over de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie (tweede lid).

Gevraagd naar de precieze draagwijdte van het ontworpen artikel 2, tweede lid, antwoordde de gemachtigde:

¹⁶Luidens artikel 1, 3/, van het ontwerp gaat het om "enerzijds titel I, II, V en VIII van het wetboek van de met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen en de uitvoeringsbesluiten, anderzijds de Eurovignetwet en de uitvoeringsbesluiten".

"Inzake de verkeersbelastingen (BIV, verkeersbelasting, eurovignet) voorziet de regelgeving boetes wegens niet betaling (waarvoor een administratieve boete wordt opgelegd) en ook wegens fraude (strafbepalingen).

De administratieve geldboetes worden geregeld via artikel 2 van het WIGB en 2 van de wet eurovignet, beide artikelen maken artikel 445 van het WIB (Wetboek van inkomstenbelastingen) van toepassing. Daarnaast dient ook verwezen te worden naar artikel 13 van de wet op het eurovignet en artikel 2bis WIGB.

Voor deze belastingen zijn strafbepalingen vastgesteld in artikel 449-450 WIB (deze zijn ook van toepassing op BIV, verkeersbelasting en eurovignet) via artikel 2 WIGB en artikel 2 wet eurovignet.

Daarnaast is er ook een wettelijke regeling voorzien in artikel 40 van het WIGB dat in een verdriedubbeling van de ontdoken aanslag voorziet bij gebrek aan aangifte binnen de voorgeschreven termijn of in geval van ontoereikendheid van de aangifte. Deze bepaling is van toepassing op de verkeersbelasting (geldt niet voor BIV of eurovignet).

De controleurs, daartoe aangeduid beschikken op basis van artikel 39 WIGB en artikel 120 WIGB over een machtiging om toezicht uit te oefenen op de naleving van het WIGB, de wet op het eurovignet en de uitvoeringsbesluiten ervan. Het betreft hier dus niet louter toezicht op bepalingen die strafrechtelijk worden beteugeld".

Krachtens artikel 11, derde lid, 1/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 kunnen de decreten de hoedanigheid van agent of officier van gerechtelijke politie toekennen aan de beëdigde ambtenaren van de betrokken gemeenschaps- of gewestregering of van openbare instellingen die onder hun toezicht ressorteren. Uit die bepaling vloeit voort dat het de decreetgever zelf is die dient te bepalen welke hoedanigheid aan de daartoe aan te wijzen ambtenaren wordt toegekend en dat die hoedanigheid alleen kan worden toegekend indien in een specifieke eedaflegging wordt voorzien¹⁷.

Artikel 35 van het decreet van 9 juli 2010 voegt onder meer een titel VIII ("Gemeenschappelijke bepalingen") toe aan het Wetboek van de met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen. Het nieuwe artikel 120, dat deel uitmaakt van die titel VIII, luidt:

¹⁷F. MEERSSCHAUT, *De strafrechtelijke bevoegdheid van gemeenschappen en gewesten*, in G. VAN HAEGENDOREN en B. SEUTIN, *De bevoegdheidsverdeling in het federale België*, Brugge, die Keure, 1999, nr. 22-23.

"Onverminderd de bevoegdheden die toevertrouwd worden aan de andere officieren of agenten van de gerechtelijke politie en aan de leden van het operationeel kader van de lokale en de federale politie, kent de Vlaamse Regering de hoedanigheid van agent of officier van gerechtelijke politie toe aan de beëdigde personeelsleden die ze aanwijst om toezicht te houden op de uitvoering van titel I, II, V en VIII, en de uitvoeringsbesluiten ervan".

Artikel 36 van datzelfde decreet wijzigt artikel 2, tweede lid, van de wet van 27 december 1994 in die zin dat ook titel VIII WIGB van toepassing is op het eurovignet.

Artikel 120 WIGB dient derhalve in overeenstemming met artikel 11 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 - en dus bevoegdheidconform - te worden gelezen ¹⁸. Gelet daarop dient in artikel 2, eerste lid, van het ontwerp het woord 'personeelsleden' te worden vervangen door het woord 'ambtenaren' en moet worden voorzien in een regeling voor de beëdiging van de betrokken statutaire personeelsleden in die hoedanigheid.

Uit de nadere toelichting die de gemachtigde heeft verstrekt, blijkt dat het toezicht van de officieren van gerechtelijke politie ruimer is dan het opsporen van overtredingen die strafrechtelijk worden beteugeld.

Al is de Raad van State, afdeling Wetgeving, zich ervan bewust dat het onderscheid tussen bestuurlijke politie en gerechtelijke politie niet altijd op een duidelijke wijze te maken valt en er tussen beide bevoegdheden interferenties bestaan ¹⁹, toch rijst de vraag of beide bevoegdheden niet beter ten aanzien van elkaar dienen te worden

¹⁸Vergelijk artikel 120 WIGB overigens met artikel 123 WIGB waar wel sprake is van "ambtenaren".

¹⁹Zie over het onderscheid tussen toezichts- en opsporingsbevoegdheden en over de problemen die in dit verband kunnen rijzen, A. De Nauw en B. Bronders, "De bevoegdheden van toezichtsambtenaren in de milieuwetten. Van onderzoek naar opsporing en van opsporing naar controle" in *Liber Amicorum E. Krings*, Brussel, Story-Scientia, 1991, 75-95. Raadpl. ook A. De Nauw, *Les métamorphoses administratives du droit pénal de l'entreprise*, Gent, Mys en Breesch, 1994, 52-53 en 75-76.

afgeleid ²⁰, temeer daar dit onderscheid in bepaalde gevallen op bevoegdheidsrechtelijk vlak gevolgen kan hebben. De stellers zullen dan ook moeten nagaan of de bevoegdheden van deze officieren van gerechtelijke politie niet kunnen worden beperkt tot inbreuken die strafrechtelijk zijn beteugeld.

Ten slotte zou de bevoegdheid van de leidend ambtenaar van de Vlaamse Belastingdienst door de Vlaamse Regering dienen te worden beperkt door meer specifiek aan te duiden welke ambtenaren met de controle kunnen worden belast, bijvoorbeeld door vast te leggen over welke graad zij minimaal dienen te beschikken.

²⁰Ook de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt maakt een duidelijk onderscheid tussen de gerechtelijke en de bestuurlijke politie.

Artikel 4

Alhoewel artikel 2, eerste lid, van het ontwerp de leidend ambtenaar van de Vlaamse Belastingdienst de bevoegdheid geeft om de personeelsleden aan te wijzen die met de controle zijn belast, en die controleurs, op grond van het tweede lid van dat artikel, automatisch de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie verkrijgen, bepaalt artikel 4 van het ontwerp dat de leidend ambtenaar die hoedanigheid kan schorsen of intrekken.

Op grond van artikel 120 WIGB komt het evenwel aan de Vlaamse Regering zelf toe om de hoedanigheid van agent "of" officier van de gerechtelijke politie in het algemeen toe te kennen. De leidend ambtenaar van de Vlaamse Belastingdienst kan er niet mee worden belast de hoedanigheid van officier van de gerechtelijke politie toe te kennen of af te nemen.

De leidend ambtenaar kan echter op grond van artikel 2, eerste lid, van het ontwerp een personeelslid van zijn controletaken ontheffen, waardoor de betrokkene meteen ook automatisch krachtens artikel 2, tweede lid, zijn hoedanigheid van officier van de gerechtelijke politie verliest.

Artikel 8

In artikel 8 van het ontwerp wordt onder meer verwezen naar het opleggen van administratieve boetes "overeenkomstig artikel 2, (...) vierde lid". Het vierde lid van artikel 2 WIGB bevat echter geen verwijzing naar een artikel waarin administratieve boetes zijn opgenomen. De verwijzing naar dat artikel moet dan ook worden weggelaten.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT,	
	W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	M. TISON,	assessoren van de
	L. DENYS,	afdeling Wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr K. BAMS, auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A. BECKERS

M. VAN DAMME