

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 49.149/1
VAN 10 FEBRUARI 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 28 december 2010 door de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 10 februari 2011, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "tot vaststelling van de schalen van de administratieve boete op het stuk van de verkeersbelastingen", heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 20 en 27 januari en 10 februari 2011, het volgende advies gegeven:

STREKKING VAN HET ONTWERP

Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit strekt ertoe om, op het stuk van de verkeersbelasting op de autovoertuigen en de belasting op de inverkeerstelling, de schalen vast te stellen van de administratieve boeten die kunnen worden opgelegd bij overtreding van de bepalingen van het Wetboek van de met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen (hierna: WIGB) of de ter uitvoering ervan genomen besluiten (zie artikel 2 van het ontwerp en de rubrieken A, B, C, D en H van de tabel in de bijlage bij het ontwerp).

Ook de schalen van de administratieve boeten die kunnen worden opgelegd ingeval van inbreuk op 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 in 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 Europese Gemeenschappen van 25 oktober 1993, worden vastgesteld (artikel 2 van het ontwerp en de rubrieken E, F, G en H van de tabel).

RECHTSGROND

1. In de aanhef van het ontwerp wordt als rechtsgrond verwezen naar de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten (hierna: bijzondere financieringswet), artikel 2bis WIGB en artikel 13 van de wet van 27 december 1994.

De bijzondere financieringswet bepaalt o.m. dat de verkeersbelasting op de autovoertuigen, de belasting op de inverkeerstelling en het eurovignet gewestelijke belastingen zijn en welke bevoegdheden de gewesten in dat verband hebben, maar biedt geen rechtsgrond voor het ontwerp.

2.1. Artikel 2bis WIGB luidt:

« Binnen de door de wet gestelde grenzen, wordt het bedrag van de proportionele administratieve boeten vastgesteld in dit Wetboek of in de ter uitvoering ervan genomen besluiten, bepaald volgens een schaal waarvan de trappen door de Vlaamse Regering worden vastgesteld ».

Het valt op dat in dit artikel sprake is niet van administratieve boeten, doch van « proportionele administratieve boeten ». In het fiscale jargon wordt daarmee traditioneel verwezen naar belastingverhogingen, d.w.z. verhogingen die als boete worden opgelegd en waarvan de grootte evenredig is met de niet-betaalde belasting ¹.

Artikel 2bis is in het WIGB ingevoegd bij artikel 65 van de wet van 4 augustus 1986 houdende fiscale bepalingen. Volgens de memorie van toelichting ging het om een nieuwe bepaling « krachtens welke het bedrag [...] van de evenredige administratieve geldboeten bij koninklijk besluit moet worden bepaald », en die « (in feite kan) worden gelijkgesteld met die van artikel 334 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen [thans: artikel 444 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 (hierna: WIB 92)], volgens welke de belastingverhogingen door de Koning worden bepaald » ². In de betrokken Senaatscommissie verklaarde de Minister van Financiën dat daarmee aan de Koning de bevoegdheid wordt gegeven om « een schaal te doen vaststellen waarvan de trappen worden bepaald naargelang het misdrijf al dan niet voor de eerste keer werd begaan, naargelang er sprake is van belastingontduiking dan wel van eenvoudige onoplettendheid of verzuim, enz. » ³.

Het citaat uit de memorie van toelichting doet blijken dat het inderdaad de bedoeling was om ook voor de met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen, zoals voor de inkomstenbelastingen (artikelen 444 en 445 WIB 92), een onderscheid te maken tussen belastingverhogingen en de (gewone) administratieve boeten.

De omschrijving « proportionele administratieve boeten » in artikel 2bis WIGB verwijst aldus naar de belastingverhogingen vastgesteld in het WIGB of in de ter uitvoering ervan genomen besluiten. De Vlaamse Regering kan aan dat artikel dan ook enkel bevoegdheden in verband met belastingverhogingen ontleenen.

1 Zie bijvoorbeeld artikel 219, vijfde lid, van het Wetboek van registratie-, hypotheek- en griffierechten (« de proportionele fiscale boeten bepaald in de artikelen 203, eerste lid, en 204 »), artikel 4, § 5, van de bijzondere financieringswet (« forfaitaire en proportionele fiscale boeten ») en artikel 2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 mei 2004 houdende wijziging van artikel 11, eerste lid, van en vaststelling van een tweede bijlage bij het koninklijk besluit van 11 januari 1940 betreffende de uitvoering van het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten (« proportionele fiscale boeten »). Inzake de btw worden beide soorten van boeten in afzonderlijke uitvoeringsbesluiten behandeld: zie het koninklijk besluit nr. 41 van 30 januari 1987 tot vaststelling van het bedrag van de proportionele fiscale geldboeten op het stuk van de belasting over de toegevoegde waarde en het koninklijk besluit nr. 44 van 21 oktober 1993 tot vaststelling van het bedrag van de niet-proportionele fiscale geldboeten op het stuk van de belasting over de toegevoegde waarde.

2 *Parl. St.*, Senaat, 1985-86, nr. 310/1, 27-28 (waarbij ook expliciet is verwezen naar de overeenstemmende bepalingen van het uitvoeringsbesluit; thans de artikelen 225 tot 229 KB/WIB 92). Zie ook: *Parl. St.*, Senaat, 1985-86, nr. 310/2-2°, 41.

3 *Parl. St.*, Senaat, 1985-86, nr. 310/2-2°, 40.

2.2. De regeling voor de gewone administratieve boeten vervat in artikel 445 WIB 92 is krachtens artikel 2, derde lid WIGB ook van toepassing in het kader van het WIGB⁴. Artikel 445 WIB 92 luidt:

« De ambtenaar daartoe door de Vlaamse regering gemachtigd of de door hem gedelegeerde ambtenaar kan een geldboete van 50 EUR tot 1.250 EUR opleggen voor iedere overtreding van de bepalingen van dit Wetboek, evenals van de ter uitvoering ervan genomen besluiten.

Deze geldboete wordt gevestigd en ingevorderd volgens de regelen die van toepassing zijn inzake personenbelasting ».

Vastgesteld moet worden dat net als artikel 2bis WIGB, ook artikel 445 WIB 92 geen bevoegdheidstoewijzing aan de Vlaamse Regering bevat in verband met de gewone administratieve boeten. Volgens artikel 445 WIB 92 staat het aan de gemachtigde ambtenaar om te oordelen of er een overtreding is en om desgevallend een administratieve boete op te leggen gaande van 50 tot 1250 euro.

Er lijkt dus geen rechtgrond voorhanden voor de Vlaamse Regering om inzake de gewone administratieve boeten regelend op te treden.

2.3. Artikel 2 WIGB maakt de regeling voor de belastingverhogingen in artikel 444 WIB 92 niet van toepassing voor de met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen. In de verschillende titels van het WIGB zijn echter bepalingen opgenomen inzake dergelijke verhogingen als administratieve sanctie.

Zo bepaalt artikel 40 WIGB inzake de verkeersbelasting op de autovoertuigen⁵ wat volgt:

« Bij gebrek aan aangifte binnen de voorgeschreven termijn of in geval van ontoereikendheid van de aangifte, kan de belastingschuldige door de door de Vlaamse Regering aangewezen ambtenaar van ambtswege aangeslagen worden, behoudens zijn recht om bezwaar in te brengen en beroep in te stellen.

De ontdoken belasting wordt op het drievoudige gebracht wanneer zij een tiende van de oorspronkelijke belasting overschrijdt. De belasting van ambtswege vastgesteld, moet dadelijk worden betaald ».

4 Ook de belasting op de inverkeerstelling vormt daarop geen uitzondering (artikel 95 WIGB).

5 Die regeling geldt echter niet voor de belasting op de inverkeerstelling (artikel 95 WIGB).

Andere bepalingen zijn te vinden inzake de belasting op de spelen en de weddenschappen in artikel 68 en inzake de belasting op de automatische ontspanningstoestellen in 89, tweede lid WIGB.

De machtiging in artikel 2bis WIGB moet dus geacht worden betrekking te hebben op de hiervoor vermelde regelingen inzake belastingverhogingen.

2.4. Wat de verkeersbelasting op de autovoertuigen betreft, kan de machtiging in artikel 2bis WIGB om de schaal met trappen voor het bepalen van het bedrag van de proportionele administratieve boeten vast te stellen, niet worden toegepast vermits artikel 40 WIGB daarvoor geen ruimte laat. Dit artikel bepaalt immers zelf welke belastingverhoging van toepassing is, nl. het drievoudige van de ontdoken belasting wanneer zij een tiende van de oorspronkelijke belasting overschrijdt. De Vlaamse Regering kan van deze wettelijke regeling niet afwijken, vermits deze geen beleidsruimte laat om de verhoging te nuanceren.

3. Ook artikel 13 van de wet van 27 december 1994 bevat een systeem van belastingverhoging als sanctie.

Dat artikel luidde aanvankelijk als volgt:

« In geval van niet-betaling moet de belastingplichtige het ontdoken bedrag van het eurovignet betalen, verhoogd met een administratieve boete gelijk aan driemaal het voornoemde bedrag; deze boete mag evenwel niet minder bedragen dan 250 ecu ».

Bij artikel 6 van de wet van 10 juni 2001 werd de tekst vervangen. Sederdien bepaalt artikel 13 wat volgt:

« Ingeval van inbreuk tegen de huidige wet moet de belastingplichtige het ontdoken bedrag van het eurovignet betalen, verhoogd met een administratieve boete. De Vlaamse Regering stelt de schaal vast van de administratieve boete die niet meer dan drie maal het bedrag van de ontdoken belasting en niet minder dan 250 euro mag bedragen ».

In de memorie van toelichting bij artikel 6 van de wet van 10 juni 2001 werd de wijziging als volgt verklaard:

« Dit artikel voert een gradatie van de toepassing van de administratieve boete in. Waar voorheen, ongeacht de aard van overtreding, het bedrag van deze administratieve boete gelijk was aan drie maal het ontdoken bedrag met een minimum van 250 euro, hetgeen in de praktijk meestal neerkwam op boetes van +/- 90.000 of 150.000 BEF wordt thans aan de Koning de mogelijkheid gelaten deze bedragen te nuanceren »⁶.

⁶ Parl. St., Kamer, DOC 50-1135/001, 5.

Ook op het eurovignet is artikel 2 WIGB - en dus ook artikel 445 WIB 92 - van toepassing, op grond van artikel 2, tweede lid, van de wet van 27 december 1994. Zoals reeds opgemerkt, verleent artikel 445 WIB 92 niet de bevoegdheid om regelend op te treden inzake de gewone administratieve boeten.

Aan artikel 13 van de wet van 27 december 1994 ontleent de Vlaamse Regering wel de bevoegdheid om de schaal voor de belastingverhoging als proportionele administratieve boete te bepalen. Deze bepaling laat immers de nodige beleidsruimte aan de Vlaamse Regering, vermits is bepaald dat de boete niet minder dan 250 euro en niet meer dan drie maal het bedrag van de ontdoken belasting mag bedragen.

4. Gelet op al het voorgaande kan voor het ontwerp rechtsgrond worden gevonden in artikel 13 van de wet van 27 december 1994, voor zover het om het regelen van de belastingverhoging in verband met het eurovignet gaat.

Voor alle andere bepalingen van het ontwerp met betrekking tot (gewone) administratieve boeten blijkt er geen rechtsgrond voorhanden. Ook met betrekking tot de verkeersbelasting op de autovoertuigen en de belasting op de inverkeerstelling is de Vlaamse Regering niet gemachtigd om de belastingverhogingen te regelen.

Ten gevolge daarvan zal het ontwerp grondig moeten worden herwerkt.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Gelet op de conclusie in verband met de rechtsgrond voor het ontwerp wordt het advies hierna in hoofdzaak beperkt tot de rubrieken E, F en G van de tabel met boetescales.

2. Aan artikel 13 van de wet van 27 december 1994 is reeds uitvoering gegeven bij artikel 3 van het koninklijk besluit van 19 december 2001⁷. Gelet daarop dient die bepaling expliciet te worden opgeheven. Het ontwerp zal in die zin moeten worden aangevuld.

⁷ Koninklijk besluit van 19 december 2001 ter uitvoering van de artikelen 8, 12 en 13, 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

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Het eerste lid dient uit de aanhef te worden geschrapt vermits de bijzondere financieringswet geen rechtsgrond biedt.
2. De overwegingen in het zesde⁸ tot achtste lid kunnen best worden weggelaten.

Artikel 2

In artikel 2 zijn de woorden « op de wijze, vermeldt [sic] in de tabel » eerder ongelukkig. In de tabel gevoegd als bijlage bij het ontwerp wordt immers niet de procedure bepaald voor het vaststellen van de schaal van de administratieve boete, doch de schaal zelf. Die woorden moeten dan ook worden geschrapt.

Bijlage

1. In de derde kolom ('niveau boete') van de tabel is in de rubrieken telkens sprake van « het ontdoken bedrag », wat erop lijkt te duiden dat een intentioneel element noodzakelijk is.

De gemachtigde verklaarde in dat verband:

« We hebben de bewoordingen overgenomen die ook worden gebruikt in het K.B. van 19 december 2001, daarin wordt ook gesproken van 'het ontdoken bedrag'. We hebben dit gedaan omdat de regeling van boetes inzake eurovignet wordt overgenomen zoals het federaal bestaat. Door het gebruik van dezelfde bewoordingen willen we interpretatieproblemen vermijden. Het is niet noodzakelijk dat er een intentioneel element aanwezig dient te zijn opdat er een administratieve boete kan worden opgelegd, in de meeste gevallen zal dit intentioneel element wel aanwezig zijn opdat sprake kan zijn van een inbreuk ».

Nederlanden, en tot invoering van een eurovignet, overeenkomstig Richtlijn 93/89/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 25 oktober 1993.

⁸ Overigens is het opschrift van het koninklijk besluit van 8 juli 1970 niet correct weergegeven.

Al komen de woorden « het ontdoken bedrag » ook voor in artikel 13 van de wet van 27 december 1994, uit de context valt af te leiden dat daarmee de niet-betaling wordt bedoeld, ook indien zij niet-intentioneel is ⁹.

Vermits er geen intentioneel element aanwezig moet zijn voor het opleggen van een boete, vervange men het woord « ontdoken » duidelijkheidshalve telkens beter door het woord « niet-betaalde ».

2. In rubriek G wordt misbruik van het rittenblad bestraft met een boete van driemaal het ontdoken bedrag. Het is niet duidelijk hoe het ontdoken bedrag in die hypothese dient te worden bepaald.

3. Om in overeenstemming te zijn met artikel 13 van de wet van 27 december 1994, dient voor de boetes vermeld in de rubrieken E, F en G een minimum van 250 euro te gelden. In de derde kolom van de bedoelde rubrieken zal « 50 euro » derhalve telkens vervangen moeten worden door « 250 euro ».

Los daarvan heeft de gemachtigde voorgesteld om in de rubrieken E tot G de woorden « met een minimumboete van 50 euro en een maximumboete van 1250 euro » te schrappen omdat minimum en maximum (« drie maal het bedrag van de ontdoken belasting ») uit artikel 13 van de wet van 27 december 1994 volgen. Met dit voorstel kan niet worden ingestemd. Het betrokken wetsartikel bevat een vork binnen dewelke de regering de schaal kan bepalen. Het minimum en het maximum van de boetes volgt dus niet direct uit de wet zelf, maar moet door de Vlaamse Regering worden bepaald binnen die grenzen.

⁹ Cf. de reeds geciteerde oorspronkelijke tekst van artikel 13 van de wet van 27 december 1994. Zie eveneens artikel 14 van de wet waar ook telkens van « niet-betaling » wordt gesproken. Uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 10 juni 2001 blijkt niet dat de wijziging van artikel 13 de bedoeling had om op dit punt de wet te wijzigen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT,	
	W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	M. RIGAUX,	assessoren van de
	L. DENYS,	afdeling Wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

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

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

G. VERBERCKMOES

M. VAN DAMME