

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 49.225/1
VAN 24 FEBRUARI 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 1 februari 2011 door de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 mei 1995 betreffende de invordering van niet-fiscale schuldvorderingen voor de Vlaamse Gemeenschap en de instellingen die eronder ressorteren", heeft het volgende advies gegeven:

STREKKING VAN HET ONTWERP

Het om advies voorgelegde ontwerp vult artikel 1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 mei 1995 betreffende de invordering van niet-fiscale schuldvorderingen voor de Vlaamse Gemeenschap en de instellingen die eronder ressorteren aan met een vijfde lid.

Krachtens dat nieuwe lid worden de onbetwiste en opeisbare niet-fiscale schuldvorderingen als gevolg van de taken van het departement of een agentschap van het Vlaams Ministerie van Cultuur, Jeugd, Sport en Media¹, met inbegrip van de onbetwiste en opeisbare niet-fiscale schuldvorderingen uit vonnissen en arresten, alsook de administratieve geldboetes en kosten die opgelegd zijn op basis van de reglementering inzake medisch en ethisch verantwoorde sportbeoefening, ingevorderd door ambtenaren van de Vlaamse Belastingdienst (artikel 1).

De nieuwe regeling treedt in werking op 1 maart 2011 (artikel 2).

RECHTSGROND

1. Rechtsgrond voor het ontwerp wordt gezocht in artikel 2, eerste lid, van het decreet van 22 februari 1995 tot regeling van de invordering van niet-fiscale schuldvorderingen door de Vlaamse Gemeenschap en de instellingen die eronder ressorteren.

Op de vraag welke bepalingen meer specifiek rechtsgrond bieden voor de in het nieuw toe te voegen lid bedoelde administratieve geldboeten en kosten, antwoordde de gemachtigde wat volgt:

“Artikel 2, eerste lid, van het decreet van 22 februari 1995 tot regeling van de invordering van niet-fiscale schuldvorderingen voor de Vlaamse Gemeenschap en de instellingen die eronder ressorteren stelt inderdaad:

‘De Vlaamse regering stelt de ambtenaren van de Vlaamse Belastingdienst aan en belast hen met het invorderen van de onbetwiste en opeisbare niet-fiscale schuldvorderingen in de door haar aan te duiden gemeenschapsaangelegenheden.’

De Memorie van Toelichting bij het decreet blijft vrij vaag bij de omschrijving van het begrip "niet-betwiste schuldvordering":

¹ De bedoelde agentschappen zijn de agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid ‘Kunsten en Erfgoed’, ‘Sociaal-Cultureel Werk voor Jeugd en Volwassenen’ en ‘Koninklijk Museum voor Schone Kunsten Antwerpen’ (zie artikel 24, § 1, van het besluit van de Vlaamse Regering van 3 juni 2005 met betrekking tot de organisatie van de Vlaamse administratie).

‘Een niet-betwiste schuldvordering veronderstelt dat de oorsprong van de schuld rechtsgeldig is. Dit kan onder andere blijken uit een rechtsgeldig contract, vaststaande aansprakelijkheid, foute subsidieberekening die door onbetwiste documenten kan worden gestaafd.’

De Vlaamse Regering heeft steeds geoordeeld dat administratieve geldboeten en/of (invorderings)kosten eveneens als "schuldvorderingen" kunnen worden beschouwd, en aldus kunnen ingevorderd worden door de Vlaamse Belastingdienst: zo stelt artikel 1 van het Besluit van de Vlaamse Regering van 16 mei 1995 betreffende de invordering van niet-fiscale schuldvorderingen voor de Vlaamse Gemeenschap en de instellingen die eronder ressorteren:

‘De onbetwiste en opeisbare niet-fiscale schuldvorderingen inzake salarissen, toelagen en vergoedingen van de personeelsleden van de Vlaamse ministeries alsook de administratieve geldboeten, opgenomen in artikel 116septies, § 1, 4°, van de gecoördineerde decreten van 25 januari 1995 betreffende de radio-omroep en de televisie, alsook de administratieve geldboeten met de eventuele invorderingskosten, opgenomen in hoofdstuk III van het decreet van 30 april 2004 tot uniformisering van de toezichts-, sanctie- en strafbepalingen die zijn opgenomen in de regelgeving van de sociaal-rechtelijke aangelegenheden, waarvoor de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest bevoegd zijn, worden ingevorderd door ambtenaren van de Vlaamse Belastingdienst.

De onbetwiste en opeisbare niet-fiscale schuldvorderingen inzake de zorgverzekering, evenals de administratieve geldboeten die erop betrekking hebben, worden ingevorderd door ambtenaren van de Vlaamse Belastingdienst.

De administratieve geldboeten, vermeld in artikel 15 van het decreet van 18 juli 2003 betreffende de verblijven en verenigingen die een werking uitoefenen in het kader van "Toerisme voor Allen", en de eventuele invorderingskosten, worden ingevorderd door ambtenaren van de Vlaamse Belastingdienst.

De administratieve geldboeten aan rechthebbende en verplichte inburgeraars opgelegd op grond van artikel 25, § 2, van het decreet van 28 februari 2003 betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid, worden ingevorderd door ambtenaren van de Vlaamse Belastingdienst”.

2. De vraag rijst echter of administratieve boeten begrepen zijn in de omschrijving "onbetwiste en opeisbare niet-fiscale schuldvorderingen" zoals die voorkomt in de ingeroepen rechtsgrond.

Artikel 2 van het decreet van 22 februari 1995 belast de ambtenaren van de Vlaamse Belastingdienst met het invorderen, ten behoeve van de Vlaamse Gemeenschap en de instellingen die eronder ressorteren, van niet-fiscale schuldvorderingen². Het invorderen kan desnoods gebeuren bij middel van dwangbevel. Die bevoegdheid is echter aan een aantal voorwaarden gekoppeld, namelijk:

² Zie ook artikel 3, 3°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 11 juni 2004 tot oprichting van het agentschap Vlaamse Belastingdienst.

- ze heeft slechts betrekking op "onbetwiste en opeisbare" (niet-fiscale) schuldvorderingen;
- ze kan enkel worden uitgeoefend in de door de Vlaamse Regering aangeduide gemeenschapsaangelegenheden.

Artikel 2 van het decreet van 22 februari 1995 stemt grotendeels overeen met artikel 3 van de domaniale wet van 22 december 1949³, dat als artikel 94 is opgenomen in de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991. Uit de rechtspraak van het Hof van Cassatie met betrekking tot artikel 3 van de domaniale wet, blijkt dat enkel vaststaande schuldvorderingen door middel van een dwangbevel ingevorderd kunnen worden, terwijl sommen die niet het kenmerk van een zekere schuld vertonen slechts na een rechterlijke beslissing en in de mate als bepaald door die beslissing ingevorderd kunnen worden⁴. In de memorie van toelichting bij het decreet van 22 februari 1995 is dit als volgt verduidelijkt:

"Een niet-betwiste schuldvordering veronderstelt dat de oorsprong van de schuld rechtsgeldig is. Dit kan onder andere blijken uit een rechtsgeldig contract, vaststaande aansprakelijkheid, foute subsidieberekening die door onbetwiste documenten kan worden gestaafd. Betwistbare schulden vallen evenwel buiten de context van het ontwerp en worden verder ingevorderd volgens de geldende administratieve procedures van de bevoegde diensten en de departementale juridische diensten. Desnoods zal door middel van een vonnis de invordering worden bekomen"⁵.

Alhoewel blijkbaar *onbetwistbare* schuldvorderingen werden bedoeld, is in artikel 2, eerste lid, van het decreet van 22 februari 1995 de term "onbetwiste" gebruikt, die integendeel lijkt aan te geven dat het gaat om schulden die door de schuldenaar niet worden betwist.

Al kunnen administratieve geldboeten aldus in beginsel onder de omschrijving "onbetwiste en opeisbare niet-fiscale schuldvorderingen" vallen, toch moet worden vastgesteld dat voor al de aangelegenheden die tot nog toe zijn opgenomen in artikel 1 van het besluit van 16 mei 1995, telkens een specifieke rechtsgrond voorhanden was met betrekking tot de administratieve geldboeten en de invorderingskosten⁶. Het gaat om de volgende decretale bepalingen:

³ *Parl. St. Vl. Parl.*, 1994-95, nr. 655/1, 11.

⁴ Cass. 10 maart 1961, *Pas.* 1961, I, 752; Cass. 13 februari 1992, *Arr. Cas.* 1991(92), p. 546.

⁵ *Parl. St. Vl. Parl.*, 1994-95, nr. 655/1, 2.

⁶ Hetzelfde geldt overigens voor de aangelegenheden opgenomen in artikel 1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 mei 1995 betreffende de invordering van niet-fiscale schuldvorderingen voor het Vlaamse Gewest en de instellingen die eronder ressorteren.

- artikel 116octies van de decreten betreffende de radio-omroep en de televisie, gecoördineerd op 25 januari 1995 ⁷ (artikel 1, eerste lid, van het besluit van 16 mei 1995);
- artikel 21bis, § 3, van het decreet van 30 maart 1999 houdende de organisatie van de zorgverzekering (artikel 1, tweede lid, van het besluit van 16 mei 1995);
- artikel 25, § 2, tiende lid, van het decreet van 28 februari 2003 betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid (artikel 1, vierde lid, van het besluit van 16 mei 1995);
- artikel 15, § 10, van het decreet van 18 juli 2003 betreffende de verblijven en verenigingen die een werking uitoefenen in het kader van 'Toerisme voor Allen' (artikel 1, derde lid, van het besluit van 16 mei 1995);
- artikel 17, § 8, eerste lid, van het decreet van 30 april 2004 tot uniformisering van de toezichts-, sanctie- en strafbepalingen die zijn opgenomen in de regelgeving van de sociaalrechtelijke aangelegenheden, waarvoor de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest bevoegd zijn (artikel 1, eerste lid, van het besluit van 16 mei 1995).

De decreetgever is er blijkbaar telkens vanuit gegaan dat wat de administratieve geldboeten en de invorderingskosten betreft een aparte rechtsgrond noodzakelijk is omdat die elementen niet zijn begrepen in de machtiging vervat in artikel 2, eerste lid, van het decreet van 22 februari 1995. In lijn met die volgehouden opvatting van de decreetgever is een specifieke rechtsgrond noodzakelijk voor het vermelden van de zinsnede "alook de administratieve geldboetes en kosten die opgelegd zijn op basis van de reglementering inzake medisch en ethisch verantwoorde sportbeoefening" in de ontworpen bepaling. Bij ontstentenis van een dergelijke rechtsgrondbiedende bepaling zal de betrokken zinsnede moeten worden weggelaten.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Na de verwijzing naar de rechtsgrond, in het eerste lid van de aanhef, wordt in de volgende aanhefverwijzingen gerefereerd aan een hele reeks decreten waaruit een aantal door het ontwerp beoogde niet-fiscale schuldvorderingen (en administratieve geldboeten) voortkomen.

⁷ Niet meer van toepassing. Zie thans artikel 230, eerste lid, van het decreet van 27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie.

Niet al de betrokken decreten worden evenwel vermeld⁸, zodat het slechts om een exemplatieve opsomming gaat. Het nut ervan is dan ook beperkt, zodat het wellicht beter is om die verwijzingen weg te laten.

2. Het is gebruikelijk - en nuttig - in het lid van de aanhef waarin naar het advies van de Raad van State, afdeling Wetgeving, wordt verwezen, ook melding te maken van het nummer van dat advies. Die verwijzing stelle men daarom als volgt:

"Gelet op advies 49.225/1 van de Raad van State, gegeven op 24 februari 2011, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;"

Artikel 2

Het besluit kan uiteraard niet terugwerken. De in de inwerkingtredingsformule vermelde datum dient dan ook te worden aangepast.

⁸ De gemachtigde heeft onder meer ook verwezen naar het decreet van 13 juli 2001 houdende de regeling van de erkenning en subsidiëring van de Vlaamse sportfederaties, de koepelorganisatie en de organisaties voor de sportieve vrijetijdsbesteding.

De kamer was samengesteld uit

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

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

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A. BECKERS

M. VAN DAMME