



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 52.158/1
van 25 oktober 2012

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 8 juli 1970 houdende de algemene verordening betreffende de met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen en van 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 Europese Gemeenschappen van 25 oktober 1993, wat betreft de modaliteiten van het rittenblad’

Op 5 oktober 2012 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 8 juli 1970 houdende de algemene verordening betreffende de met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen en van 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 Europese Gemeenschappen van 25 oktober 1993, wat betreft de modaliteiten van het rittenblad’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 25 oktober 2012. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Jo BAERT en Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 25 oktober 2012.

*

1. 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 te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Artikel 5, §§ 1, eerste lid, 10°, en 2, eerste lid, 2°, van het Wetboek van de met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen (hierna : WIGB) en artikel 5, eerste lid, 2°, 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 Europese Gemeenschappen van 25 oktober 1993’ (Eurovignetwet) bevatten een vrijstelling van de verkeersbelasting op de autovoertuigen en van het eurovignet voor bepaalde voertuigen.¹ Het gaat in elk van die gevallen om voertuigen die slechts af en toe op de openbare weg in België rijden en die gebruikt worden door natuurlijke of rechtspersonen die het goederenvervoer niet als hoofdactiviteit hebben, naast andere voorwaarden. Aan het begrip ‘af en toe’ wordt verondersteld voldaan te zijn als het betrokken voertuig maximum dertig dagen op de openbare weg wordt gebruikt.² De vrijstelling kan bewezen worden door het bijhouden van een rittenblad.³

Het om advies voorgelegde ontwerp van regeringsbesluit strekt ertoe de toepassingsregels met betrekking tot het gebruik van het rittenblad vast te stellen. Daartoe worden enerzijds het koninklijk besluit van 8 juli 1970 ‘houdende de algemene verordening betreffende de met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen’ en anderzijds 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 Europese Gemeenschappen van 25 oktober 1993’ aangevuld met nieuwe bepalingen (zie de artikelen 1 en 2 van het ontwerp). De nieuwe regeling treedt in werking “vanaf het aanslagjaar 2013” (artikel 3).

¹ Voor het geven van dit advies is rekening gehouden met de wijzigingen die aan het WIGB en de wet van 27 december 1994 worden aangebracht door het decreet ‘houdende diverse bepalingen betreffende financiën en begroting’, dat door het Vlaams Parlement op 24 oktober 2012 is aangenomen (*Parl.St.* VI.Parl. 2011-12, nr. 1723/3, 12-18) en ter bekrachtiging aan de Vlaamse Regering is overgezonden, maar dat op het moment dat dit advies wordt gegeven nog niet is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

² Artikel 5, § 3, tweede lid, van het WIGB en artikel 5, derde lid, van de wet van 27 december 1994.

³ Artikel 5, § 3, derde lid, van het WIGB en artikel 5, vierde lid, van de wet van 27 december 1994.

3.1. Voor de ontworpen wijzigingsbepalingen kan in beginsel rechtsgrond worden gevonden in artikel 5, §§ 1, tweede lid, en 2, tweede lid, van het WIGB en artikel 5, zevende lid, van de wet van 27 december 1994. Die bepalingen machtigen de Vlaamse Regering om de “toepassingsmodaliteiten” van de betrokken paragraaf of het betrokken artikel vast te stellen. De eerste twee leden van de aanhef van het ontwerp zullen in die zin moeten worden aangepast.

3.2. Wat evenwel het opleggen van administratieve boetes betreft (zie de artikelen 1 en 2 van het ontwerp, nl. de ontworpen artikelen 15, § 3, vijfde lid, van het koninklijk besluit van 8 juli 1970 en 2/1, vijfde lid, van het koninklijk besluit van 9 januari 1995), bieden de in 3.1 vermelde wetsbepalingen geen rechtsgrond. Het valt bovendien niet in te zien welke bepalingen daartoe rechtsgrond zouden kunnen bieden, vermits, zoals uit advies 49.149/1 van 10 februari 2011 blijkt,⁴ geen beroep kan worden gedaan op artikel 445 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 (hierna: WIB 92)⁵, en evenmin op artikel 13 van de wet van 27 december 1994.⁶

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikelen 1 en 2

4. Zowel in het ontworpen artikel 15, § 3, van het koninklijk besluit van 8 juli 1970 als in het ontworpen artikel 2/1 van het koninklijk besluit van 9 januari 1995 worden bepalingen hernomen die reeds voorkomen in het WIGB of in de wet van 27 december 1994. Bij wijze van voorbeeld kan worden verwezen naar de volgende bepalingen:

- dat het rittenblad zich steeds aan boord van het voertuig moet bevinden (ontworpen artikel 15, § 3, tweede lid, 3°, van het koninklijk besluit van 8 juli 1970; ontworpen artikel 2/1, tweede lid, 3°, van het koninklijk besluit van 9 januari 1995), volgt reeds uit artikel 5, § 3, derde lid, tweede zin, van het WIGB en uit artikel 5, vierde lid, van de wet van 27 december 1994;
- in het ontworpen artikel 15, § 3, derde lid, 1°, eerste lid, van het koninklijk besluit van 8 juli 1970 en in het ontworpen artikel 2/1, derde lid, 1°, eerste lid, van het koninklijk besluit van 9 januari 1995 komt letterlijk dezelfde tekst voor als in artikel 5, § 3, vierde lid, van het WIGB en in artikel 5, vijfde lid, van de wet van 27 december 1994 (“De geldigheidsduur van een rittenblad is beperkt tot maximaal twaalf opeenvolgende maanden, te rekenen vanaf de aanvangsdatum van het rittenblad. Als het belastbare tijdperk minder dan twaalf maanden bedraagt, zal ook de geldigheidsduur van het rittenblad overeenkomstig worden ingekort.”)

⁴ Adv.RvS 49.149/1 van 10 februari 2011 over een ontwerp dat het besluit van de Vlaamse Regering van 18 maart 2011 ‘tot vaststelling van de schalen van de administratieve boete op het stuk van de verkeersbelastingen’ geworden is.

⁵ Artikel 445 van het WIB 92 geldt zowel in het kader van het WIGB (zie artikel 2, derde lid, van het WIGB) als in het kader van de Eurovignetwet (zie artikel 2, tweede lid, van de wet van 27 december 1994).

⁶ Wat artikel 13 van de wet van 27 december 1994 betreft, dient er bijkomend op te worden gewezen dat die bepaling betrekking heeft op proportionele administratieve boeten (belastingverhogingen) wegens inbreuken “*tegen de huidige wet*”. Aan die bepaling kan derhalve geen rechtsgrond worden ontleend om proportionele administratieve boeten op te leggen wegens het niet naleven van besluiten die ter uitvoering van de wet genomen zijn.

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.

De tekst van het ontwerp dient in het licht hiervan te worden herbekeken.

Artikel 3

5. Volgens artikel 3 van het ontwerp treden de nieuwe regels in werking “vanaf het aanslagjaar 2013”. Om toelichting verzocht welk tijdstip daarmee voor elk van de belastingen precies wordt bedoeld, heeft de gemachtigde het volgende antwoord verstrekt:

“Het aanslagjaar inzake verkeersbelastingen verschilt naargelang de belasting. Bijgevolg dient de term ‘aanslagjaar voor de verkeersbelasting’ naargelang de toepasselijke belasting op een verschillende manier ingevuld te worden.

- Het aanslagjaar jaarlijkse verkeersbelasting voor geautomatiseerde voertuigen (zoals bedoeld in art. 21 Wetboek van 23 november 1965 van de met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen, hierna WIGB) vangt aan de eerste dag van de maand van inschrijving bij de DIV en eindigt twaalf maanden later. Inzake de Aanvullende verkeersbelasting (art. 12 WIGB) loopt het aanslagjaar gelijk met dit van de jaarlijkse verkeersbelasting geautomatiseerde voertuigen.

Bijvoorbeeld, een personenwagen wordt ingeschreven bij de DIV op 15/6/12; het aanslagjaar 2012 loopt dan vanaf 1/6/12 tot en met 31/5/13.

Dit volgt uit artikel 22 WIGB:

‘§ 1. De belasting is verschuldigd per opeenvolgende tijdperken van twaalf achtereenvolgende maanden, waarvan het eerste ingaat de eerste dag van de maand waarin het voertuig in bedoeld repertorium is of moet worden ingeschreven.

§ 2. Elk tijdperk van twaalf achtereenvolgende maanden bedoeld in § 1 vormt een aanslagjaar. Dit laatste wordt genoemd naar het jaar waarin het tijdperk een aanvang neemt.’

- Het aanslagjaar inzake jaarlijkse verkeersbelastingen voor niet-geautomatiseerde voertuigen (zoals bedoeld in art. 36bis WIGB) vangt aan vanaf de eerste dag van de maand waarop het voertuig in gebruik werd genomen op de openbare weg en dit tot 31/12 van het desbetreffende jaar. Bijvoorbeeld, een vrachtwagen begeeft zich voor de eerste maal op de openbare weg op 15/6/12. Het aanslagjaar 2012 loopt van 1/6/12 tot en met 31/12/12, aanslagjaar 2013 loopt van 1/1/13 tot en met 31/12/13.

Dit volgt uit artikel 36^{quater}, § 1 WIGB:

‘§ 1. De belasting is verschuldigd voor het aantal maanden begrepen tussen de eerste dag van de maand tijdens dewelke het voertuig in de loop van een burgerlijk jaar in gebruik werd genomen op de openbare weg en 31 december van hetzelfde jaar.

Het verschuldigde bedrag is gelijk aan een twaalfde van de jaarlijkse belasting, vermenigvuldigd met het aantal maanden bepaald in het eerste lid.’

- Het aanslagjaar inzake eurovignet loopt vanaf de eerste dag dat het voertuig zich op de openbare weg begeeft tot en met de twaalf daaropvolgende maanden. Bijvoorbeeld een vrachtwagen begeeft zich voor de eerste maal op de openbare weg op 15/6/12. Het aanslagjaar 2012 loopt van 15/6/2012 tot en met 14/6/2013.

Dit volgt uit artikel 8 van de eurovignetwet van 27 december 1994:

‘§ 1. Voor de in artikel 4, tweede lid, bedoelde voertuigen is het eurovignet verschuldigd ten belope van het volledig jaarbedrag per opeenvolgende tijdvakken van 12 achtereenvolgende maanden, waarvan het eerste ingaat op de dag vanaf wanneer het voertuig op de openbare weg rijdt.’”

Het aanslagjaar – het tijdperk waarvoor de belasting verschuldigd is en waarin de belasting normaal wordt vastgesteld –⁷ begint op 1 januari en eindigt op 31 december van hetzelfde jaar (artikel 359, eerste lid, van het WIB 92, dat krachtens artikel 2, eerste lid, en artikel 95 van het WIGB en artikel 2, tweede lid, van de wet van 27 december 1994 in beginsel⁸ ook geldt voor de verkeersbelasting op de autovoertuigen en het eurovignet). Krachtens artikel 22 van het WIGB is de verkeersbelasting op de autovoertuigen verschuldigd per opeenvolgende tijdperken van twaalf achtereenvolgende maanden, waarvan het eerste ingaat de eerste dag van de maand waarin het voertuig is of moet worden ingeschreven, en waarbij elk van die tijdperken een aanslagjaar vormt *dat wordt genoemd naar het jaar waarin het tijdperk een aanvang neemt*. Voor het eurovignet is geen bepaling in de wet van 27 december 1994 te vinden die het aanslagjaar verbindt met een kalenderjaar (voor de in artikel 4, tweede lid, van de wet bedoelde voertuigen wordt het aanslagjaar – al komt die term niet in de betrokken bepaling voor – vastgesteld door artikel 8, § 1, van de wet).

Gelet op dit alles is de regeling van inwerkingtreding van inzonderheid artikel 2 van het ontwerp onduidelijk. Om rechtsonzekerheid te vermijden zou er bijvoorbeeld voor kunnen worden geopteerd om artikel 2 in werking te laten treden voor rittenbladen waarvan de aanvangsdatum na 31 december 2012 valt.⁹

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

⁷ A. TIBERGHIEN, *Handboek voor Fiscaal Recht 2011-12*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2011, p. 704, nr. 1746.

⁸ D.i. voorzover ervan voor de betrokken belastingen niet wordt afgeweken (artikel 2, eerste lid WIGB).

⁹ Ook artikel 5 van het decreet ‘houdende diverse bepalingen betreffende financiën en begroting’, treedt op 1 januari 2013 in werking (cf. artikel 21, eerste streepje, van dat decreet).