



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 52.718/3
van 11 februari 2013

over

een voorontwerp van decreet 'tot wijziging van het wetboek van 23 november 1965 van de met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen en 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, wat betreft de aanhaling en de inbeslagname van voertuigen en het opstellen van processen-verbaal'

Op 11 januari 2013 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 voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van het wetboek van 23 november 1965 van de met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen en 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, wat betreft de aanhaling en de inbeslagname van voertuigen en het opstellen van processen-verbaal’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 5 februari 2013. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Bruno SEUTIN, staatsraden, Lieven DENYS, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 11 februari 2013.

*

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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Artikel 33 van het Wetboek van de met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen (hierna: WIGB)² regelt de onmiddellijke betaling, de aanhaling en de inbeslagname van een voertuig wanneer de niet-betaling van de verkeersbelasting wordt vastgesteld op de openbare weg. Artikel 2 van het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt tot vervanging van de geldende regeling.

Artikel 3 van het ontwerp strekt tot de invoeging in het WIGB van een nieuw artikel 33/1 waarin het opstellen van een proces-verbaal van overtreding wordt geregeld, alsook het bezorgen van een afschrift ervan aan de overtreder. Bovendien wordt de bewijswaarde van dergelijke processen-verbaal bepaald. Die regeling wordt ook van toepassing gemaakt op de verkeersbelasting inzake de bijzondere categorieën van voertuigen bedoeld in artikel 36bis van het WIGB (artikel 4 van het ontwerp) en op de belasting op de inverkeerstelling (artikel 5 van het ontwerp).

Artikel 6 van het ontwerp strekt tot aanvulling van artikel 2, tweede lid, 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’ (hierna: Eurovignetwet), derwijze dat de ontworpen artikelen 33 en 33/1 ook van toepassing zullen zijn op het Eurovignet.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

3. Luidens het ontworpen artikel 33, § 1, eerste lid, van het WIGB moet worden betaald in handen van de verbalisant als de niet-betaling van de verkeersbelasting wordt vastgesteld op de openbare weg. Volgens de ontworpen bepaling moet dit gebeuren door de

¹ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de conformiteit met hogere rechtsnormen verstaan.

² Het Wetboek van de met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen is gecodificeerd bij koninklijk besluit van 23 november 1965. In het opschrift van die codificatie is geen datum vermeld, zodat het volstaat in het ontwerp te verwijzen naar “het Wetboek van de met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen”, zonder melding te maken van de datum van het codificatiebesluit.

bestuurder van het voertuig, terwijl in de memorie van toelichting wordt gesteld dat het de belastingplichtige is aan wie de opdracht tot onmiddellijke betaling wordt gegeven. Aangezien het niet steeds om dezelfde persoon zal gaan, moet die tegenstrijdigheid worden weggewerkt door de ontworpen bepaling en de memorie van toelichting op mekaar af te stemmen.

4. Door gewag te maken in het ontworpen artikel 33, § 1, eerste lid, van het WIGB van “ontdoken” verkeersbelastingen, bevat de regeling ook een intentioneel element. In de memorie daarentegen wordt geen melding gemaakt van het vereiste van opzet, aangezien het volgens de toelichting volstaat dat “bij controle op de openbare weg wordt vastgesteld dat de belastingschuld niet werd betaald”. De woorden “ontdoken verkeersbelasting” worden dan ook beter vervangen door de woorden “niet-betaalde verkeersbelasting”.

5. In het ontworpen artikel 33, § 2, derde lid, van het WIGB wordt de term “belastingplichtige” gebruikt, terwijl elders in het artikel de term “belastingschuldige” voorkomt (ontworpen artikel 33, §§ 4, eerste lid, en 5). Zoals reeds in opmerking 3 is vermeld, wordt in het ontworpen artikel 33, § 1, dan weer “de bestuurder van het voertuig” aangewezen als degene die de ontdoken belasting, de boete en de interesten en kosten dient te betalen.

5.1. Daarover om toelichting verzocht, heeft de gemachtigde het volgende medegedeeld:

“Het uitgangspunt is dat de belastingplichtige iedere natuurlijke of rechtspersoon is in wiens hoofde een belasting wordt gevestigd. De belastingschuldige is iedere natuurlijke of rechtspersoon die door de fiscale regelgeving of het gemeen recht gehouden is tot betaling van een belastingschuld.

Enkel in het ontworpen artikel 33, § 2, derde lid wordt de term ‘belastingplichtige’ gebruikt. Het aangehaalde voertuig mag op vraag van of door de belastingplichtige, op straffe van administratieve boete ten laste van de belastingplichtige, niet worden vervreemd noch worden verplaatst zonder toestemming van het bevoegde personeelslid van de Vlaamse Belastingdienst.

Deze zou kunnen vervangen worden als volgt:

‘Het aangehaalde voertuig mag, op straffe van administratieve boete ten laste van de belastingplichtige, niet worden vervreemd noch worden verplaatst zonder toestemming van het bevoegde personeelslid van de Vlaamse Belastingdienst.’

Als het voertuig is aangehaald mag het immers door niemand verplaatst worden dus de term belastingplichtige is daar overbodig. Anderzijds is het wel van belang aan te geven in wiens hoofde de administratieve boete mag gevestigd worden. Dit is bij de belastingplichtige.”

De nieuwe tekst die de gemachtigde voorstelt, kan niet worden aanvaard. Indien het voertuig immers wordt verplaatst op vraag van of door een andere persoon dan de belastingplichtige, zou de belastingplichtige daarvoor worden gesanctioneerd, ook als hij niet bij die verplaatsing is betrokken.

5.2. Vermits de bestuurder van het voertuig in het ontworpen artikel 33, § 1, van het WIGB wordt aangewezen als degene die de ontdoken belasting dient te betalen, is die bestuurder

te beschouwen als de persoon die mede kan worden aangesproken om de belastingschuld te voldoen, dat wil zeggen als belastingschuldige.

Het verbod tot verplaatsing of vervreemding van een aangehaald voertuig, zou echter meer in het algemeen moeten worden geformuleerd, zodat het ook geldt voor de belastingplichtige. Dat doel kan worden bereikt door elke verwijzing naar de belastingplichtige in het ontworpen artikel 33, § 2, derde lid, te schrappen, zodat het verbod een algemene gelding krijgt. Indien het echter toch de bedoeling zou zijn om het verbod tot welbepaalde personen te beperken, dan zal dit moeten worden bepaald met duidelijke vermelding van alle personen waarvoor het verbod geldt.

Overigens dienen ook de woorden “op straffe van administratieve boete” in die bepaling te worden geschrapt. Gelet op het legaliteitsbeginsel in strafzaken zou immers meteen ook de hoogte van die boete moeten worden bepaald, of toch minstens het minimum- en het maximumbedrag ervan. Aangezien echter het strafbaar zijn van het verbod reeds voortvloeit uit artikel 445 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 (hierna: WIB 92),³ zijn die woorden niet enkel overbodig, maar kunnen ze ook verwarring scheppen over de verhouding van de ontworpen bepaling tot artikel 445 van het WIB 92.

6. Luidens het ontworpen artikel 33, § 3, eerste lid, van het WIGB geldt een onweerlegbaar vermoeden dat de rechten van de schatkist in gevaar zijn,⁴ wanneer de niet-betaalde verkeersbelasting, de boete en de interesten en kosten niet zijn betaald binnen een week vanaf de dag van de vaststelling van de overtreding.⁵

Inzake de berekening van de termijn (“binnen een week vanaf de dag van de vaststelling van de overtreding”) wordt in de memorie van toelichting volgend voorbeeld gegeven:

“Concreet betekent dat wanneer bv. op woensdag de overtreding wordt vastgesteld de dinsdag daaropvolgend de procedure tot betekening van het dwangbevel kan worden opgestart.”

Ook op dit punt stemmen het ontwerp en de memorie van toelichting niet overeen. Op grond van de letter van de ontworpen bepaling zou de periode van zeven dagen aanvangen vanaf de dag van de vaststelling van de overtreding. Dat betekent dat, als de vaststelling van de overtreding op woensdag wordt gedaan, er tot en met de daaropvolgende dinsdag of - indien de dag waarop de verjaring begint te lopen (*de dies a quo*) niet meetelt - woensdag kan worden betaald. De procedure tot betekening van het dwangbevel kan dus ten vroegste de daaropvolgende woensdag worden gestart, en niet de dinsdag zoals in de memorie van toelichting

³ Artikel 2, derde lid, van het WIGB maakt artikel 445 van het WIB 92 van toepassing; zie ook artikel 95 van het WIGB. Artikel 2, tweede lid, van de Eurovignetwet maakt artikel 445 van het WIB 92 van toepassing op het Eurovignet.

⁴ Indien de rechten van de schatkist in gevaar zijn, moet geen herinneringsbrief worden gestuurd ten minste één maand voor de gerechtsdeurwaarder een bevel tot betaling betekent (artikel 33bis van het WIGB).

⁵ Dit onweerlegbaar vermoeden zal eveneens gelden voor de belasting op de inverteerstelling (artikel 95 van het WIGB maakt artikel 33 van hetzelfde wetboek van toepassing op die belasting) en het Eurovignet (artikel 2 van de Eurovignetwet, zoals het wordt gewijzigd bij artikel 6 van het ontwerp).

wordt gesteld. De procedure tot betekening van het dwangbevel kan dus ten vroegste de daaropvolgende woensdag worden gestart, en niet de dinsdag zoals in de memorie van toelichting wordt gesteld.

Afhankelijk van de bedoeling zal de regeling nog moeten worden aangepast. Daarbij zal er moeten worden over gewaakt dat de regels op een rechtszekere wijze worden bepaald en dat de memorie van toelichting niet in strijd is met wat in het ontwerp is opgenomen.

7. De vraag of de rechten van “de schatkist” in gevaar zijn, is een vraag die ook rijst in verband met de onroerende voorheffing die wordt geheven op in het Vlaamse Gewest gelegen onroerende goederen. De in het Vlaamse Gewest geldende versie van artikel 413 van het WIB 92 bepaalt immers:

“De krachtens artikel 304 ten kohiere gebrachte directe belastingen en onroerende voorheffing zijn opeisbaar op de datum van uitvoerbaarverklaring van het kohier. Zij moeten betaald worden binnen twee maanden na de toezending van het aanslagbiljet.

De belastingen en de voorheffingen moeten over hun geheel onverwijld worden vereffend wanneer de rechten van het Vlaamse Gewest in het gedrang komen.

Wanneer de belastingschuldige betwist dat de rechten van het Vlaamse Gewest in gevaar verkeren, wordt er over de betwisting uitspraak gedaan zoals in kort geding, door de beslagrechter van de plaats van het kantoor waar de belasting moet worden geïnd.”⁶

Bij deze regeling is het de ontvanger die *in concreto* oordeelt of de rechten van het Vlaamse Gewest in gevaar zijn. Indien hij van oordeel is dat dit het geval is, kan hij de belasting of de voorheffing onmiddellijk eisbaar stellen. Daarbij dient de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ te worden nageleefd: de ontvanger moet bijgevolg de feiten vermelden waardoor hij overtuigd is van de noodzaak om tot de onmiddellijke vereffening te besluiten.⁷ Zoals uit het derde lid van het geciteerde artikel blijkt, kan de belastingplichtige bovendien betwisten dat de rechten van het Vlaamse Gewest in gevaar verkeren.

Doordat de ontworpen regeling een onweerlegbaar vermoeden instelt, ontstaat er een verschillende behandeling voor belastingschulden met betrekking tot de onroerende voorheffing en belastingschulden die vallen onder de hier ontworpen regeling. Dit verschil in behandeling moet kunnen worden verantwoord.

Op de vraag waarom er een onweerlegbaar vermoeden wordt ingesteld en of het in gevaar zijn van de rechten van het Vlaamse Gewest geen afweging *in concreto* vergt, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“- Artikel 298, §2 WIB bepaalt
(...)

⁶ Artikel 413 van het WIB 92 is vervangen bij artikel 41 van de wet van 15 maart 1999 ‘betreffende de beslechting van fiscale geschillen’, en gewijzigd, “wat de onroerende voorheffing in het Vlaamse Gewest betreft”, bij artikel 20, 7°, van het decreet van 30 juni 2000 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2000’.

⁷ A. TIBERGHEN, *Handboek voor Fiscaal Recht 2012-2013*, Mechelen, Kluwer, 2012, p. 828, nr. 1781.

Deze ambtenaren moeten een aangetekende herinneringsbrief sturen ten minste één maand voordat de gerechtsdeurwaarder een bevel tot betaling opstelt, behalve indien de rechten van het Vlaamse Gewest in gevaar zijn. De kosten voor het aangetekend verzenden zijn ten laste van de belastingschuldige.

(...)

Artikel 33bis WIGB bepaalt

(...)

Die personeelsleden van de Vlaamse Belastingdienst moeten een herinneringsbrief sturen ten minste één maand voor de gerechtsdeurwaarder een bevel tot betaling betekent, behalve als de rechten van de schatkist in gevaar zijn.

Het is evenwel de bedoeling om snel en efficiënt op te treden en de periode waarin het voertuig is aangehaald maar nog niet in beslag is genomen beperkt te houden.

- Normaal wel. De afwijking hier is evenwel gerechtvaardigd. Als iemand na vaststelling van een overtreding, onder dreiging van inbeslagname na één week de openstaande schulden niet heeft betaald kan men aanvaarden dat in zulke situaties de decreetgever stelt dat de rechten van de schatkist in gevaar zijn.”

Bovendien heeft de gemachtigde uitdrukkelijk bevestigd dat

“[d]e ontworpen bepalingen (...) op geen enkele manier [voorzien in] enige wijziging aan of beperking op de bevoegdheid van de beslagrechter (noch wat betreft de situaties waarin een beroep op de beslagrechter kan worden gedaan, noch wat betreft de toetsingsmogelijkheden van de beslagrechter)”.

Echter, aangezien het om een bij decreet vastgelegd onweerlegbaar vermoeden gaat, heeft de beslagrechter niet de rechtsmacht om te toetsen of de rechten van het Vlaamse Gewest al of niet in gevaar zijn.

De verantwoording voor het instellen van een onweerlegbaar vermoeden voor de hier bedoelde belastingen wordt noch in de memorie van toelichting, noch in de verantwoording door de gemachtigde voldoende verantwoord. Bovendien dient, gelet op het recht op een eerlijk proces gegarandeerd bij artikel 6 van het Europees Verdrag over de rechten van de mens, het recht op toegang tot de rechter gegarandeerd te zijn.

Op deze punten zal het ontwerp derhalve moeten worden herbekeken.

Artikel 3

8. Het ontworpen artikel 33/1 van het WIGB bevat regels die gelden voor het opmaken van het proces-verbaal van overtreding. Volgens de gemachtigde worden die processen-verbaal louter opgemaakt in het kader van de fiscale procedure, niet in het kader van een strafrechtelijke procedure.

8.1. Er wordt bepaald dat het proces-verbaal minstens de overtreding dient te vermelden.

Als de minimale inhoud van het proces-verbaal wordt vastgesteld, dan dienen alle noodzakelijke elementen daarbij te worden vermeld. Het louter vermelden van de overtreding op zich (namelijk het niet betaald hebben van de verkeersbelasting) volstaat uiteraard niet. Zo dient alleszins ook melding te worden gemaakt van de elementen die moeten toelaten om de overtreder of overtreeders te identificeren.

8.2. Uit het derde lid van de ontworpen bepaling blijkt dat het proces-verbaal bewijswaarde (niet: “kracht van bewijs”) heeft tot bewijs van het tegendeel. Aldus wordt afgeweken van de algemene regel van de vrije bewijslevering, waarbij de rechter de bewijswaarde vrij beoordeelt.

Aan de gemachtigde is gevraagd hoe die bijzondere bewijswaarde te verantwoorden is. Zijn antwoord luidt als volgt:

“Om alle discussie te vermijden is het aangewezen de bewijskracht van het proces-verbaal te regelen, zelfs ingeval deze worden opgesteld door een officier van gerechtelijke politie.

Er werd voorzien dat het PV kracht van bewijs tot het tegendeel heeft. Indien dit niet zou voorzien worden geldt het proces verbaal slechts als inlichting.

In artikel 272 van de Algemene wet van 18 juli 1977 inzake douane en accijnzen dat tot op heden van toepassing was, is de bewijswaarde eveneens bepaald:

‘De processen-verbaal van de ambtenaren, wegens hun handelingen en ambtsverrichtingen, verdienen volle geloof in rechten, totdat de valsheid daarvan bewezen wordt.’

Tot op heden was de bewijswaarde dus nog sterker doch het lijkt aangewezen de belastingplichtige de kans te geven de vaststelling van de overtreding te weerleggen zonder daartoe valsheid te moeten bewijzen.”

Het hechten van een bijzondere bewijswaarde aan processen-verbaal kan niet louter gebeuren “om alle discussie te vermijden”. Bovendien moet er dan van de kant van de overheid worden gegarandeerd dat de erin gedane vaststellingen betrouwbaar zijn, bijvoorbeeld door te bepalen dat slechts bijzonder gekwalificeerde ambtenaren daartoe bevoegdheid hebben. Een en ander zal dus nauwkeuriger moeten worden verantwoord in de memorie van toelichting.

8.3. De tweede zin van het ontworpen artikel 33/1, derde lid, van het WIGB (“De onnauwkeurigheden, die geen betrekking hebben op de feiten maar alleen op de toepassing van de wet, zullen aan het proces-verbaal dezelfde kracht niet ontnemen.”) dient te worden geschrapt. Het is immers reeds zo dat de bijzondere bewijswaarde enkel slaat op de materiële vaststellingen die de verbalisanten hebben gedaan.

8.4. In het ontworpen artikel 33/1, tweede lid, van het WIGB blijkt dat “na het opstellen van het proces-verbaal” een afschrift ervan aan de overtreder moet worden bezorgd. Er wordt echter geen termijn bepaald voor het bezorgen van dat afschrift.

Meestal wordt in dergelijke regelingen bepaald dat een afschrift binnen een relatief korte termijn aan de overtreder moet worden bezorgd, op straffe van verval van de bijzondere bewijswaarde van het proces-verbaal. Een dergelijke regeling is het meest in overeenstemming met de rechten van verdediging: de verplichting om het afschrift binnen een relatief korte termijn

te bezorgen, garandeert dat de betrokkene de in het proces-verbaal vermelde vaststellingen kan controleren omdat hij zich de feiten nog voldoende kan herinneren.

Er wordt dan ook aanbevolen om een termijn vast te stellen (bv. binnen tien dagen) en om als sanctie te bepalen dat indien het proces-verbaal niet tijdig aan de betrokkene wordt betekend, de bijzondere bewijswaarde ervan vervalst.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT