



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 60.915/3
van 2 maart 2017

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende
wijziging van diverse besluiten, wat betreft de heffing
ongeschikte en onbewoonbare woningen, het vereenvoudigd
fiscaal derdenbeslag en de invordering van niet-fiscale
schuldvorderingen’

Op 27 januari 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Begroting, Financiën en Energie verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 2 maart 2017, een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende wijziging van diverse besluiten, wat betreft de heffing ongeschikte en onbewoonbare woningen, het vereenvoudigd fiscaal derdenbeslag en de invordering van niet-fiscale schuldvorderingen’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 14 februari 2017. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Johan PUT en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 2 maart 2017.

*

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 VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe om voor de invordering van onbetwiste en opeisbare niet-fiscale schuldvorderingen en administratieve geldboeten, onrechtstreekse vervolging mogelijk te maken (artikelen 1 tot 5 van het ontwerp). Die procedure van het fiscaal vereenvoudigde derdenbeslag is geregeld bij de artikelen 3.10.3.3.1 en 3.10.3.3.2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 december 2013 ‘houdende de uitvoering van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013’ (hierna: besluit Vlaamse Codex Fiscaliteit).

Naast de bestaande regeling, waarbij vereenvoudigd beslag onder derden bij aangetekende brief wordt gelegd, wordt ook het leggen van beslag door middel van het aanwenden van informaticatechnieken mogelijk gemaakt, mits daarvoor een akkoord is gesloten tussen “de bevoegde autoriteit van de Vlaamse administratie” en de derde-beslagene (artikelen 10 en 11).

De overige bepalingen van het ontwerp hebben betrekking op het actualiseren van de terminologie in het besluit Vlaamse Codex Fiscaliteit voor de verkrottingsheffing woningen en gebouwen (artikelen 6 tot 9, 12 en 13).

VOORAFGAANDE OPMERKING

3. Het ontwerp bevat regels inzake de toegang tot en de registratie en de uitwisseling van persoonsgegevens. Voor zover ze in het ontwerp worden gehandhaafd, verdient het aanbeveling om over die bepalingen, met toepassing van artikel 29, § 1, van de wet van 8 december 1992 ‘tot bescherming van de persoonlijke levensfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens’, het advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in te winnen.

RECHTSGROND

Artikelen 1 tot 5

4. De artikelen 1 tot 5 van het ontwerp bevatten voorschriften inzake onbetwiste en opeisbare niet-fiscale schuldvorderingen enerzijds en administratieve geldboeten anderzijds, waarvoor de rechtsgrond onder meer wordt gezocht in de decreten van 22 februari 1995.¹

4.1. In advies 49.225/1² is uiteengezet dat het niet duidelijk is dat de in die decreten gehanteerde omschrijving “onbetwiste en opeisbare niet-fiscale schuldvorderingen” ook slaat op administratieve geldboeten:

“Al kunnen administratieve geldboeten (...) 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 invorderingskosten (...).

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 de Vlaamse Gemeenschap] van 22 februari 1995. In lijn met die volgehouden opvatting van de decreetgever is een specifieke rechtsgrond noodzakelijk voor het vermelden van de zinsnede ‘alsook de administratieve geldboetes en kosten die opgelegd zijn op basis van de reglementering inzake medisch en ethisch verantwoorde sportbeoefening’ in de ontworpen bepaling. (...)”

Het voormelde geldt nog steeds, zodat het erg twijfelachtig is of de machtigingen in artikel 2 van de decreten van 22 februari 1995 rechtsgrond kunnen bieden voor de ontworpen regels in verband met de administratieve geldboeten en de invorderingskosten. Het komt de decreetgever toe om, zo hij van oordeel is dat daarvoor een specifieke rechtsgrond niet langer noodzakelijk geacht kan worden, de door zijn volgehouden houding geschapen twijfel weg te nemen door de machtiging aan de Vlaamse Regering uitdrukkelijk ook uit te breiden tot die geldboeten en kosten.

Tot zolang is voor de ontworpen bepalingen inzake geldboeten en invorderingskosten telkens een specifieke rechtsgrond vereist,³ wat hierna wordt onderzocht.

¹ Decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 22 februari 1995 ‘tot regeling van de invordering van niet-fiscale schuldvorderingen voor de Vlaamse Gemeenschap en de instellingen die eronder ressorteren’ (hierna ook: het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 22 februari 1995) en decreet van het Vlaamse Gewest van 22 februari 1995 ‘tot regeling van de invordering van niet-fiscale schuldvorderingen voor het Vlaamse Gewest en de instellingen die eronder ressorteren’ (hierna ook: het decreet van het Vlaamse Gewest van 22 februari 1995).

² Adv.RvS 49.225/1 van 24 februari 2011 over een ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van de Vlaamse Regering van 6 mei 2011 ‘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’.

³ In de nota aan de Vlaamse Regering wordt in dit verband opgemerkt: “Blijkbaar is de decreetgever er telkens vanuit gegaan dat wat de administratieve geldboeten betreft een aparte rechtsgrond noodzakelijk is omdat die elementen niet begrepen zijn in de machtiging vervat in artikel 2, eerste lid van het decreet CIC Vlaamse Gemeenschap en het decreet CIC Vlaamse Gewest.”

4.2. Voor de artikelen 1 tot 5 van het ontwerp is, wat “de onbetwiste en opeisbare *niet-fiscale schuldvorderingen*” betreft, voor het regelen van de onrechtstreekse vervolging rechtsgrond te vinden in artikel 2, vijfde lid, van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 22 februari 1995 (artikelen 1 en 2) en in artikel 2, vijfde lid, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 22 februari 1995 (artikelen 3 tot 5), die beide als volgt luiden:

“De Vlaamse Regering kan:

1° de wijze regelen van de onrechtstreekse vervolging en van de bijhorende onderzoeksbevoegdheden;

2° de regels in verband met de vervolgingskosten bepalen.”

4.3. Wat de *administratieve geldboeten* en de *invorderingskosten* betreft, dient te worden onderzocht of er voor de artikelen 1 tot 5 van het ontworpen besluit een specifieke rechtsgrond voorhanden is voor het regelen van de onrechtstreekse vervolging.⁴

Artikel 21bis, § 3, van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 30 maart 1999 ‘houdende de organisatie van de zorgverzekering’, waaraan wordt gerefereerd in de aanhef van het ontwerp, is opgeheven⁵ en kan dus in elk geval geen rechtsgrond meer bieden. De vervangende regeling voor het bij dwangbevel invorderen van de administratieve geldboete en de invorderingskosten is te vinden in artikel 32, § 4, van het decreet van 24 juni 2016 ‘houdende de Vlaamse sociale bescherming’, dat de bepalingen van deel V van het Gerechtelijk Wetboek van toepassing maakt op het dwangbevel. De regeling inzake het uitvoerend beslag onder derden van het Gerechtelijk Wetboek (artikelen 1539 e.v. Ger.W.) is derhalve van toepassing. Een rechtsgrond om dit bij regeringsbesluit te regelen ontbreekt echter, maar vermits de regeling van het Gerechtelijk Wetboek van toepassing is, lijkt dit ook niet nodig.

Bij artikel 28, § 1, van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003 van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest wordt de Vlaamse Regering de bevoegdheid verleend om de personeelsleden aan te wijzen die belast kunnen worden met het invorderen van de onbetwiste en opeisbare niet-fiscale schuldvorderingen en om het personeelslid aan te wijzen dat het dwangbevel moet viseren en uitvoerbaar verklaren.

Bij artikel 15, § 10, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 18 juli 2003 ‘betreffende de verblijven en verenigingen die een werking uitoefenen in het kader van “Toerisme voor Allen” wordt de Vlaamse Regering ermee belast om, met behoud van de toepassing 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”

⁴ Dit onderzoek is beperkt tot de in de aanhef van het ontwerp vermelde decreten, zonder dat is nagegaan of ook nog andere decreten betrokken zijn. Terwijl in 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’, veelal de desbetreffende decretale regeling wordt vermeld, wordt in 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’ veelal melding gemaakt van materies, zonder concreet te maken welke de betrokken decretale regelingen zijn.

⁵ Artikel 82, 1°, van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest van 24 juni 2016 ‘houdende de Vlaamse sociale bescherming’, in werking getreden op 1 januari 2017 (artikel 217, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 oktober 2016 ‘houdende de uitvoering van het decreet van 24 juni 2016 houdende de Vlaamse sociale bescherming’).

(lees thans, na de overheveling van de aangelegenheid ‘toerisme’ naar de gewesten bij de Zesde Staatshervorming: het decreet van 22 februari 1995 tot regeling van de invordering van niet-fiscale schuldvorderingen voor het Vlaamse Gewest en de instellingen die eronder ressorteren), de personeelsleden binnen haar diensten te machtigen om de in het decreet bedoelde onbetwiste en opeisbare administratieve geldboeten en eventuele invorderingskosten te verhalen. Ook artikel 17, § 8, eerste lid, van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest 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’ en artikel 23, § 1, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 10 juli 2008 ‘betreffende het toeristische logies’ zijn in vergelijkbare zin gesteld.

Voor de administratieve geldboeten opgenomen in het decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest van 27 maart 2009 ‘betreffende radio-omroep en televisie’ is de invordering geregeld bij artikel 230 van dat decreet. Ook in die bepaling komt echter geen machtiging voor om de onrechtstreekse vervolging bij regeringsbesluit te regelen. Die wijze van invordering is evenwel geregeld bij het derde lid van artikel 230, dat onder meer de regels inzake het uitvoerend beslag onder derden opgenomen in het Gerechtelijk Wetboek van toepassing maakt.

Bij de artikelen 13.3.1, §§ 6 en 7, 13.4.4, §§ 7 tot 9, 13.4.8, § 3, 13.4.9, § 2, en 13.4.10, § 4, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 8 mei 2009 ‘houdende algemene bepalingen betreffende het energiebeleid’ wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om de ambtenaren aan te wijzen die belast zijn met de invordering van de administratieve geldboete of met het viseren en uitvoerbaar verklaren van het dwangbevel. Ook in die bepalingen komt geen machtiging voor om de onrechtstreekse vervolging bij regeringsbesluit te regelen, maar de regels inzake het uitvoerend beslag onder derden opgenomen in het Gerechtelijk Wetboek zijn luidens die bepalingen van toepassing.

Op grond van artikel 22, zesde lid, van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 20 april 2012 ‘houdende de organisatie van kinderopvang van baby's en peuters’ bepaalt de Vlaamse Regering de nadere regels voor het opleggen en het betalen van de bestuurlijke geldboete. Op grond van die machtiging kan de onrechtstreekse vervolging echter niet worden geregeld.

Bij artikel 48 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 15 juni 2012 ‘betreffende de in-, uit-, doorvoer en overbrenging van defensiegerelateerde producten, ander voor militair gebruik dienstig materiaal, ordehandhavingsmateriaal, civiele vuurwapens, onderdelen en munitie’ wordt de Vlaamse Regering belast met het vaststellen van de nadere regels van “de uitvoering” van de administratieve geldboete.

Bij artikel 40, § 2, zevende lid, van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest van 7 juni 2013 ‘betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid’ wordt de Vlaamse Regering ermee belast om, met behoud van de toepassing van de decreten van 22 februari 1995, de personeelsleden aan te wijzen die een dwangbevel kunnen uitvaardigen en uitvoerbaar verklaren met het oog op de inning van de administratieve geldboete. Ook hier ontbreekt een machtiging om de onrechtstreekse invordering te regelen.

Uit dit alles blijkt dat telkens een rechtsgrond ontbreekt om de onrechtstreekse invordering van administratieve geldboeten en invorderingskosten bij regeringsbesluit te regelen. Het rechtsgrondprobleem kan evenwel worden opgelost door de machtiging aan de Vlaamse Regering in de decreten van 22 februari 1995 uit te breiden tot administratieve geldboeten en invorderingskosten.

De artikelen 1 tot 5 van het ontwerp kunnen in de huidige stand van de decreetgeving derhalve geen doorgang vinden.

Artikelen 6 tot 9

5. Voor de artikelen 6 en 7 van het ontworpen besluit wordt rechtsgrond geboden door artikel 2.1.6.0.2, derde lid, van het decreet van 13 december 2013 ‘houdende de Vlaamse Codex Fiscaliteit’ (hierna: Vlaamse Codex Fiscaliteit).

6. Voor artikel 8 van het ontworpen besluit kan worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering (artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’), gelezen in samenhang met artikel 25 van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest van 23 december 2016 ‘houdende diverse fiscale bepalingen en bepalingen omtrent de invordering van niet-fiscale schuldvorderingen’.

7. Voor artikel 9 van het ontworpen besluit wordt rechtsgrond geboden door artikel 3.1.0.0.5 van de Vlaamse Codex Fiscaliteit.

Artikelen 10 en 11

8. Voor het regelen van de onrechtstreekse invordering van onbetwiste en opeisbare niet-fiscale schuldvorderingen door middel van een procedure waarbij informaticatechnieken worden gebruikt, wordt rechtsgrond geboden door de artikelen 3.1.0.0.1, derde lid, en 3.10.3.3.1 van de Vlaamse Codex Fiscaliteit.

Het is evenwel niet duidelijk wat de rechtsgrond is voor het regelen van het gebruik van het identificatienummer van de Kruispuntbank van Ondernemingen, het rijksregisternummer en het identificatienummer van de Kruispuntbank van de sociale zekerheid (ontworpen artikel 3.10.3.3.1, §§ 1/1, tiende lid, en § 3, tweede lid, van de Vlaamse Codex Fiscaliteit).⁶

⁶ Vergelijk de ontworpen bepalingen overigens met artikel 3.1.0.0.2 van de Vlaamse Codex Fiscaliteit.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

9. De aanhef dient in overeenstemming te worden gebracht met wat hiervoor is opgemerkt over de rechtsgrond van het ontworpen besluit.

Hoofdstuk 1

10. Sedert 1 januari 2017 staat het Agentschap voor Vlaamse Sociale Bescherming in voor de inning en de invordering van de administratieve geldboete bedoeld in artikel 32 van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest van 24 juni 2016 ‘houdende de Vlaamse sociale bescherming’ (zie artikel 32, § 1, vierde lid, van dat decreet). Het tweede lid van 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’ bepaalt derhalve ten onrechte nog dat het invorderen een zaak is van de Vlaamse Belastingdienst. Ook die bepaling zal moeten worden aangepast.

Artikel 10

11. In het ontworpen artikel 3.10.3.3.1, §§ 1/1 en 3, wordt melding gemaakt van “de bevoegde entiteit van de Vlaamse administratie” (artikel 10, 3° en 5°, van het ontwerp). De omschrijving “entiteit van de Vlaamse administratie” verwijst naar “een intern of extern verzelfstandigd agentschap of een departement als vermeld in het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid van 18 juli 2003 en in de ter uitvoering van dat decreet goedgekeurde oprichtingsbesluiten” (artikel 1.1.0.0.2, eerste lid, 8°, van de Vlaamse Codex Fiscaliteit), waarmee niet meteen duidelijk is welke entiteit wordt bedoeld.

In zoverre het telkenmale om de Vlaamse Belastingdienst gaat, wordt dit duidelijkheidshalve het best vermeld.

12. In het ontworpen artikel 3.10.3.3.1, §§ 1/1 en 3, wordt ook nog verwezen naar de wet van 16 januari 2003 ‘tot oprichting van een Kruispuntbank van Ondernemingen, tot modernisering van het handelsregister, tot oprichting van erkende ondernemingsloketten en houdende diverse bepalingen’, die echter is opgeheven. De regeling in verband met de Kruispuntbank van Ondernemingen is thans opgenomen in het Wetboek van Economisch Recht (zie boek III, titel 2, van het wetboek).

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT