



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 63.343/3
van 17 mei 2018

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende wijziging van diverse besluiten, wat betreft de kilometerheffing, de invordering van niet-fiscale schuldvorderingen, de geïntegreerde woonbonus, de energieheffing en tot opheffing van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 december 2007 tot regeling van de werking van het Vlaams Toekomstfonds’

Op 17 april 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Begroting, Financiën en Energie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende wijziging van diverse besluiten, wat betreft de kilometerheffing, de invordering van niet-fiscale schuldvorderingen, de geïntegreerde woonbonus, de energieheffing en tot opheffing van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 december 2007 tot regeling van de werking van het Vlaams Toekomstfonds’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 8 mei 2018. De kamer was samengesteld uit Jan SMETS, staatsraad, voorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 17 mei 2018.

*

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:

- het toepassingsgebied van artikel 63^{18/13} van het koninklijk besluit van 27 augustus 1993 'tot uitvoering van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992' uit te breiden;

- een aantal juridisch-technische tekortkomingen te verhelpen in de besluiten 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' en 'betreffende de invordering van niet-fiscale schuldvorderingen voor het Vlaamse Gewest en de instellingen die eronder ressorteren';

- de bevoegdheid van de personeelsleden van de Vlaamse Belastingdienst betreffende de invordering van niet-fiscale schuldvorderingen uit te breiden met betrekking tot een aantal bijkomende gemeenschapsaangelegenheden en een bijkomende gewestelijke aangelegenheid;

- duidelijkheid te scheppen over de bevoegdheid van deze personeelsleden met betrekking tot de invordering van administratieve geldboeten en de invordering van toebehoren;

- de procedure van het vereenvoudigde derdenbeslag in te voeren voor de invordering van onbetwiste en opeisbare niet-fiscale schuldvorderingen, administratieve geldboeten en voor toebehoren, en het toekennen van onderzoeksbevoegdheden ter zake;

- het besluit Vlaamse Codex Fiscaliteit van 20 december 2013 aan te passen, ingevolge de vervanging van het eurovignet door de kilometerheffing;

- punctuele wijzigingen aan te brengen en twee artikelen op te heffen in het besluit van de Vlaamse Regering van 3 juli 2015 'tot aanduiding van de bevoegde controle-ambtenaren, vermeld in artikel 13.1.6, eerste lid, van het Energiedecreet van 8 mei 2009, tot vaststelling van de verplichte gegevens die de toegangshouders moeten overmaken, vermeld in artikel 14.2.2, § 2, tweede lid, van het Energiedecreet van 8 mei 2009 en tot bepaling van het uitstel van doorstorting van de heffing, vermeld in artikel 14.2.3 van het Energiedecreet van 8 mei 2009 bij de heffing op de afnamepunten van elektriciteit';

- het besluit van de Vlaamse Regering van 14 december 2007 'tot regeling van de werking van het Vlaams Toekomstfonds' op te heffen.

RECHTSGROND

3.1. Voor artikel 1 van het ontworpen besluit kan worden gesteund op artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, gelezen in samenhang met artikel 145^{38/2} van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 (dat nog in de aanhef dient te worden vermeld).

3.2. De artikelen 2 tot 5 van het ontworpen besluit ontleen rechtsgrond aan artikel 2 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’, deels gelezen in samenhang met artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, en aan de artikelen 10, § 4, en 28, § 1, eerste lid, van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003.¹

3.3. De artikelen 6 tot 8 van het ontworpen besluit ontleen rechtsgrond aan artikel 2 van 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’, deels gelezen in samenhang met artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, en aan de artikelen 10, § 4, en 28, § 1, eerste lid, van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003.²

3.4. De artikelen 9, 10 en 11 van het ontworpen besluit kunnen worden gesteund op artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, gelezen in samenhang met de artikelen 13, 23 en 24 van het decreet van 3 juli 2015 ‘tot invoering van de kilometerheffing en stopzetting van de heffing van het eurovignet en tot wijziging van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013 in dat verband’. De vervanging van het opschrift van hoofdstuk 4 van titel 2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 december 2013³ en de opheffing van de in de artikelen 10 en 11 van het ontworpen besluit vermelde artikelen en bijlage vinden immers hun grondslag in de vervanging, bij de genoemde artikelen van het decreet van 3 juli 2015, van het eurovignet door de kilometerheffing.

3.5. Artikel 12 van het ontworpen besluit ontleent rechtsgrond aan artikel 14.2.2., § 2, tweede lid, van het Energiedecreet van 8 mei 2009.

3.6. Voor artikel 13 van het ontworpen besluit, dat strekt tot de opheffing van de artikelen 3 en 5 van het besluit van de Vlaamse Regering van 3 juli 2015, waarin een overgangsregeling is opgenomen, kan worden gesteund op artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, nu de bepalingen in verband met de energieheffing waarop de genoemde artikelen 3 en 5 betrekking hadden, zijn vernietigd bij arrest nr. 83/2017 van het Grondwettelijk Hof van 22 juni 2017.

3.7. Voor artikel 14 van het ontworpen besluit kan worden gesteund op artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, gelezen in samenhang met artikel 93 van het decreet van 18 december 2015 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2016’.

¹ Zie wat artikel 5 betreft evenwel opmerking 8.

² Zie wat artikel 8 betreft evenwel opmerking 8.

³ Van dat hoofdstuk dient evenwel geen gewag te worden gemaakt in de aanhef.

4. De artikelen 1/1 en 3 van de beide decreten van 22 februari 1995 en artikel 14.1.2 van het Energiedecreet bieden geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit.

VORMVEREISTEN

5. Artikel 2, tweede lid, van de decreten van 22 februari 1995 bepalen dat op verzoek van een openbare instelling die afhangt van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest en met akkoord van de Vlaamse Regering, de personeelsleden van de Vlaamse Belastingdienst ook in naam en voor rekening van die instellingen de niet-fiscale schuldvorderingen, administratieve geldboeten en toebehoren kunnen invorderen.

Artikel 2, 2°, van het ontwerp strekt ertoe de administratieve geldboeten, bedoeld in de artikelen 228, eerste lid, 4°, en 229, eerste lid, 4°, van het decreet van 27 maart 2009 ‘betreffende radio-omroep en televisie’, die kunnen worden opgelegd door de algemene kamer en de kamer voor onpartijdigheid en bescherming van minderjarigen, opgericht binnen de Vlaamse Regulator voor de Media,⁴ te laten invorderen door personeelsleden van de Vlaamse Belastingdienst. In het aan de Raad van State voorgelegde dossier is evenwel geen verzoek daartoe van die openbare instelling opgenomen, noch een akkoord van de Vlaamse Regering daaromtrent.⁵

Aan dit vormvereiste dient alsnog te worden voldaan, zo niet dient artikel 2, 2°, van het ontwerp te worden weggelaten.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. De aanhef dient te worden aangepast gelet op hetgeen is opgemerkt betreffende de rechtsgrond voor het ontworpen besluit.

7. Aan de aanhef dienen leden te worden toegevoegd waarin gewag wordt gemaakt van de verzoeken van de betrokken openbare instellingen om onbetwiste en opeisbare niet-fiscale schuldvorderingen, administratieve geldboeten en toebehoren te laten innen door de personeelsleden van de Vlaamse Belastingdienst, alsmede van het akkoord van de Vlaamse Regering dat daaromtrent is gegeven.

⁴ Dat is een publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid als vermeld in artikel 13 van het kaderdecreet van 18 juli 2003.

⁵ De gemachtigde beroept zich daarvoor op het gegeven dat de Vlaamse Regulator voor de Media de rechtsopvolger is van het Vlaams Commissariaat voor de Media, dat toentertijd wel zo een verzoek had ingediend dat was ingewilligd door de Vlaamse Regering. Gelet op de grondig gewijzigde decretale context is het zeer de vraag of dat vroegere verzoek en akkoord kunnen volstaan.

Artikelen 5 en 8

8. Luidens respectievelijk de ontworpen artikelen 2bis, tweede lid, en 2/1, tweede lid, van de besluiten van de Vlaamse Regering van 16 mei 1995 beschikken de personeelsleden van de Vlaamse Belastingdienst over de onderzoeksbevoegdheden, vermeld in artikel 3.13.1.2.7 van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013 (hierna: VCF). Deze laatste bepaling luidt:

“De personeelsleden die belast zijn met de invordering, beschikken over alle onderzoeksbevoegdheden, vermeld in deze codex, om de vermogenssituatie van de schuldenaar te bepalen met het oog op de invordering van de belastingen en toebehoren.

De bevoegdheden van de personeelsleden, belast met de invordering, vermeld in het eerste lid, worden ook uitgeoefend zonder de beperkingen ten aanzien van de instellingen, vermeld in artikel 3.13.1.2.5, 3.13.1.3.1, § 2 tot en met § 5, en artikel 3.13.1.4.1.”

De ontworpen bepalingen doen een aantal bezwaren rijzen.

Vooreerst is het niet duidelijk welke onderzoeksbevoegdheden zijn bedoeld: gaat het om de artikelen 3.13.1.1.1 tot 3.13.1.2.6 van de VCF of worden ook nog andere bepalingen van de VCF bedoeld? Omwille van de rechtszekerheid dienen de bedoelde onderzoeksbevoegdheden te worden gespecificeerd.

Vervolgens moet worden vastgesteld dat een aantal van de onderzoeksbevoegdheden die bij de VCF zijn toegekend aan personeelsleden van de Vlaamse Belastingdienst in verband met fiscale schulden, betrekking hebben op aangelegenheden die krachtens de Grondwet bij decreet dienen te worden geregeld, zoals die betreffende het betreden van de woning of ermee gelijkgestelde plaatsen. Die onderzoeksbevoegdheden kunnen in ieder geval niet bij een besluit van de Vlaamse Regering op grond van de algemene delegatiebepaling aan de betrokken personeelsleden worden toevertrouwd.

Ten slotte rijst de vraag of de mogelijkheid dat de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest een beroep doen op de procedure van vereenvoudigd derdenbeslag⁶ en op de in dit raam toegekende (soms verregaande) onderzoeksbevoegdheden, moet gelden voor alle betrokken schuldvorderingen, zelfs wanneer zij verband houden met het privaat domein van de overheid.⁷

Uit wat voorafgaat blijkt dat de ontworpen artikelen 2bis, tweede lid, en 2 /1, tweede lid, van de besluiten van de Vlaamse Regering van 16 mei 1995 dienen te worden herbekeken.

⁶ Zie over het hanteren van vereenvoudigde inningsprocedures van onbetwiste en opeisbare schuldvorderingen van de overheid: GwH 18 mei 2017, nr. 62/2017, B.3.3 tot B.9.

⁷ Inzonderheid wat betreft de toegekende onderzoeksbevoegdheden zou op dit vlak de evenredigheid van de in te voeren bepalingen in vraag kunnen worden gesteld.

Artikel 14

9. Men schrappe eenmaal het jaartal “2007” in het opschrift van het in artikel 14 van het ontwerp vermelde op te heffen besluit.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Jan SMETS