



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 74.065/1
van 22 december 2023

over

een voorontwerp van decreet 'tot regeling van de invordering
van niet-fiscale schuldvorderingen'

Op 10 juli 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 24 augustus 2023,^(*) een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘tot regeling van de invordering van niet-fiscale schuldvorderingen’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 30 november 2023. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 22 december 2023.

*

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

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,¹ alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe om het principe van de zogeheten “overheidsbrede invordering” van niet-fiscale schuldvorderingen door de bevoegde entiteit van de Vlaamse administratie te regelen.² Dat principe houdt in dat de overheidsinstanties die worden opgesomd in artikel 3, eerste lid, van het voorontwerp, over de mogelijkheid beschikken om voor de invordering van niet-fiscale schuldvorderingen beroep te doen op de diensten van VLABEL. Op die wijze wordt, volgens de memorie van toelichting bij het voorontwerp, de invorderingsexpertise gecentraliseerd en wordt de invordering efficiënter en meer eenvormig gemaakt door middel van specifieke procedurevoorschriften die de noodzaak van het doorlopen van een klassieke gerechtelijke procedure die veelal kostelijk, omslachtig en tijdrovend is, kan vermijden. Entiteiten die zelf instaan voor de invordering zullen voorafgaand aan de invordering immers veelal een gerechtelijke procedure moeten voeren om vervolgens een positief vonnis van de rechter als uitvoerbare titel te kunnen gebruiken.

Als gevolg van de ruime omschrijving van het personele toepassingsgebied van de ontworpen regeling in artikel 3 van het voorontwerp zal er geen aanpassing van de regelgeving meer vereist zijn wanneer een entiteit in de toekomst met het oog op de invordering van niet-fiscale schuldvorderingen wenst over te gaan tot een samenwerking met VLABEL, zoals nu nog het geval is.

Binnen het ontworpen systeem van de overheidsbrede invordering wordt in artikel 3, tweede lid, van het voorontwerp, wel nog het “*comply or explain*”-principe toegepast op de in die bepaling opgesomde departementen en intern verzelfstandigde agentschappen. Dit principe houdt in dat de betrokken entiteiten de invorderingsprocedures via VLABEL moeten laten verlopen of anders moeten verantwoorden waarom ze dit niet – kunnen of willen – doen.

Het voorontwerp omschrijft, benevens het personele toepassingsgebied in artikel 3, de bevoegdheden van de personeelsleden van VLABEL bij de invordering (artikelen 4 tot 7), de procedure van rechtstreekse en onrechtstreekse vervolging (artikelen 8 en 9), de invorderingskosten (artikel 10), en de onderzoeksbevoegdheden van het betrokken personeel (artikel 11) en bevat een aantal bepalingen inzake het beroepsgeheim en de geheimhoudingsplicht (artikelen 12 en 13). Voorts wordt in de mogelijkheid van spreading of uitstel van betaling (artikel 15) en volledige of gedeeltelijke vrijstelling van intresten (artikel 16) voorzien en wordt de wijze van aanrekening van

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

² De memorie van toelichting bij het voorontwerp doet ervan blijken dat de Vlaamse Regering de Vlaamse Belastingdienst (VLABEL) zal aanwijzen als bevoegde entiteit. In het voorliggende advies wordt van de aanwijzing van VLABEL uitgegaan.

de betalingen door de schuldenaar of een derde geregeld (artikel 17). Diverse bepalingen van het voorontwerp bevatten een regeling inzake de verwerking van persoonsgegevens (artikelen 19 tot 25).

In de artikelen 26 tot 33 van het voorontwerp worden een aantal andere decreten gewijzigd. Het betreft wijzigingen van hoofdzakelijk technische aard die noodzakelijk zijn geworden als gevolg van het veralgemenen van de overheidsbrede invordering bij het voorliggende voorontwerp.

De bestaande decreten van 22 februari 1995 inzake de invordering van niet-fiscale schuldvorderingen worden opgeheven (artikel 34)³ en er wordt in een overgangsregeling voorzien voor de niet-fiscale schuldvorderingen die vóór de inwerkingtreding van het ontworpen decreet ter invordering werden overgemaakt aan de administratie van de Federale Overheidsdienst Financiën belast met de inning en de invordering van de niet-fiscale schuldvorderingen (artikel 35).

Het is de bedoeling dat het ontworpen decreet in werking treedt op een door de Vlaamse Regering vast te stellen datum (artikel 36). In de commentaar die in de memorie van toelichting bij artikel 36 van het voorontwerp wordt gegeven, wordt er in dat verband op gewezen dat er eerst nog een uitvoeringsbesluit moet worden goedgekeurd “dat de uitwerking van het principe van overheidsbrede invordering van niet-fiscale schuldvorderingen regelt” en waarin de Vlaamse Regering VLABEL zal aanduiden als de bevoegde entiteit van de Vlaamse administratie voor de in het voorontwerp bedoelde invordering. In het uitvoeringsbesluit zal ook een nadere regeling worden opgenomen inzake de rechtstreekse en onrechtstreekse vervolging.

ALGEMENE OPMERKINGEN

3. In artikel 2, 2°, van het voorontwerp, wordt het begrip “niet-fiscale schuldvorderingen” omschreven als de “sommen inzake niet-fiscale aangelegenheden die worden geïnd of teruggevorderd door de overheidsinstanties die de bepalingen van dit decreet toepassen, in voorkomend geval met inbegrip van administratieve geldboeten”.

Het begrip “niet-fiscale schuldvorderingen” is geenszins nieuw en komt bijvoorbeeld voor in de reeds genoemde decreten van 22 februari 1995 waarvan artikel 34 van het voorontwerp de opheffing beoogt. In de voornoemde decreten wordt het betrokken begrip echter niet gedefinieerd. Dit is wel het geval in bijvoorbeeld artikel 2, § 1, 8°, van het federale Wetboek van 13 april 2019 ‘van de minnelijke en gedwongen invordering van fiscale en niet-fiscale schuldvordering’ waarin een uitgewerkte omschrijving van het begrip “niet-fiscale schuldvorderingen” wordt weergegeven.

Het is voor een correcte inschatting van het toepassingsgebied van de ontworpen regeling van groot belang dat geen onzekerheid bestaat omtrent de draagwijdte van het begrip

³ Het betreft 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’ en 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’.

“niet-fiscale schuldvorderingen”. Wat dat betreft wordt in de memorie van toelichting bij het voorontwerp vermeld dat het betrokken begrip “betrekking [heeft] op de aangelegenheden die worden vermeld in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en [dat de niet-fiscale schuldvorderingen] worden geregeld in de regelgeving van de overheidsinstanties die de niet-fiscale schuldvorderingen innen of terugvorderen” waarbij er nog op wordt gewezen dat “[d]e aard van de schuld (...) niet-fiscaal [is] en (...) ruim [dient] te worden geïnterpreteerd, wat toegelicht kan worden aan de hand van een aantal [in de memorie van toelichting] weergegeven voorbeelden”.

Uit wat voorafgaat zou kunnen worden afgeleid dat het begrip “niet-fiscale schuldvorderingen”, zoals omschreven in artikel 2, 2°, van het voorontwerp, vanuit een bevoegdheidsrechtelijk perspectief moet worden begrepen waarbij het dan gaat om “aangelegenheden” van niet-fiscale aard waaromtrent niet is uitgesloten dat deze het voorwerp kunnen uitmaken van bijvoorbeeld een fiscale heffing.

Aan de andere kant zou het begrip “niet-fiscale schuldvorderingen” ook zo kunnen worden begrepen als zouden ermee alle schuldvorderingen worden beoogd met uitsluiting evenwel van iedere fiscale heffing.

De draagwijdte van het begrip “niet-fiscale schuldvorderingen” zoals omschreven in artikel 2, 2°, van het voorontwerp, is met andere woorden niet duidelijk en minstens vatbaar voor een verschillende uitlegging, temeer daar erin termen worden gebruikt die misleidend kunnen werken, zoals bijvoorbeeld het geval is met de zinsnede “sommen inzake niet-fiscale aangelegenheden” waarmee blijkbaar hetzelfde wordt bedoeld als met de woorden “sommen van niet-fiscale aard”.⁴

De in de memorie van toelichting weergegeven niet limitatieve lijst van voorbeelden van niet-fiscale schuldvorderingen en de vooropgestelde “ruime interpretatie” die volgens de memorie van toelichting aan de “(aard van de) schuld” toekomt, bevestigen dat, indien voor het opnemen van een definitie van het begrip “niet-fiscale schuldvorderingen” in de tekst van het voorontwerp wordt geopteerd, dit het best gebeurt door middel van een meer en beter uitgewerkte omschrijving.⁵

4. Een overheidsinstantie kan er overeenkomstig artikel 3, eerste lid, van het voorontwerp, zelf over beslissen of zij toepassing wenst te maken van het ontworpen decreet en derhalve wenst samen te werken met VLABEL voor het invorderen van haar niet-fiscale schuldvorderingen. Dergelijke beslissing heeft verstrekkende rechtsgevolgen omdat erdoor een geheel specifiek regime van invordering, vervolging en onderzoek door VLABEL van toepassing wordt dat valt te onderscheiden van de regels die toepasselijk zijn op overheidsinstanties die

⁴ De gemachtigde verduidelijkte het als volgt: “Een som van niet-fiscale aard en een som inzake een niet-fiscale aangelegenheid heeft in de context van het ontwerp van decreet geen verschil in betekenis. Het begrip ‘aangelegenheden’ wordt expliciet opgenomen in het ontwerp van decreet omdat de schuldvorderingen betrekking hebben op gemeenschaps- en/of gewestaangelegenheden die worden vermeld in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen”.

⁵ De omschrijving van het begrip “niet-fiscale schuldvorderingen” in artikel 2, § 1, 8°, van het reeds genoemde federale Wetboek van 13 april 2019 zou daarvoor gebeurlijk als inspiratiebron kunnen dienen.

beslissen om niet met VLABEL samen te werken met het oog op het invorderen van hun niet-fiscale schuldvorderingen.

Het gegeven dat de toepasselijkheid van een bepaald invorderingsregime, waarbij VLABEL over specifieke onderzoeksbevoegdheden en instrumenten beschikt, geheel afhankelijk wordt gemaakt van een beslissing van een individuele overheidsinstantie, roept diverse vragen op.

In de eerste plaats lijkt dergelijke regeling tot een meer uitgewerkte decretale basis te nopen waarbij in voorkomend geval toch in een minimale tussenkomst van de Vlaamse Regering zou worden voorzien, al was het maar om bijvoorbeeld een lijst vast te stellen van overheidsinstanties waarop de ontworpen regeling wordt toegepast.⁶

De regeling staat daarenboven op gespannen voet met het rechtszekerheidsbeginsel aangezien niet wordt bepaald of en op welke wijze zal blijken dat deze of gene overheidsinstantie er wel degelijk voor heeft gekozen om met VLABEL samen te werken voor de invordering. Hieromtrent om nadere toelichting verzocht, deelde de gemachtigde het volgende mee:

“Op de website van de Vlaamse Belastingdienst zal worden bekendgemaakt welke overheidsinstanties samenwerken met de Vlaamse Belastingdienst voor de invordering van de onbetwiste en opeisbare niet-fiscale schuldvorderingen en voor de invordering van de toebehoren. Op deze manier zal een duidelijk beeld worden gegeven van de overheidsinstanties die met de Vlaamse Belastingdienst samenwerken. Het publiceren van meldingen voegt op dat punt nog weinig toe.”

Rekening houdend met de zwaarwichtige rechtsgevolgen die gepaard gaan met de keuze van een overheidsinstantie voor een samenwerking met VLABEL lijkt het meer in het bijzonder voor derden niet evident om daarvan op een voldoende rechtszekere wijze kennis te nemen op de website van VLABEL. Dit geldt des te meer daar de betrokken overheidsinstantie haar beslissing steeds kan wijzigen of haar beslissing in voorkomend geval kan beperken tot welbepaalde schuldvorderingen⁷ ermee rekening houdend dat deze laatste mogelijkheid niet wordt uitgesloten in de tekst van het voorontwerp.⁸

Ook kan de vraag worden opgeworpen of het de bedoeling is dat effectief alle schuldvorderingen in aanmerking komen voor de ontworpen regeling, inclusief die welke betrekking hebben op het privaat domein van de overheidsinstanties.⁹

⁶ In artikel 2 van de op te heffen decreten van 22 februari 1995 wordt wel degelijk in een tussenkomst van de Vlaamse Regering voorzien. Zie ook 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’.

⁷ De reeds geformuleerde suggestie om met een door de Vlaamse overheid vastgestelde lijst van overheidsinstanties te werken, zou om die reden moeten worden aangevuld met de suggestie om de betrokken lijst aan te vullen met een opsomming van schuldvorderingen waarop de ontworpen regeling *in concreto* wordt toegepast.

⁸ Zie ook het antwoord van de gemachtigde zoals hierna weergegeven onder randnummer 7.

⁹ In het laatstgenoemde geval zou de ontworpen regeling erop neerkomen dat aan overheden, optredend als private actoren, het voordeel van afwijkende of vereenvoudigde procedureregels zou worden toegekend zonder dat daarvoor een op het algemeen belang toegespitste verantwoording zou bestaan. Niet enkel dreigt dan de bevoegdheid van de

De stellers van het voorontwerp doen er goed aan om de regeling van het toepassingsgebied, zoals dit voortvloeit uit artikel 3 van het voorontwerp, aan een bijkomend onderzoek te onderwerpen in het licht van de voorgaande opmerkingen.

5. Het voorontwerp bevat diverse bepalingen waarin bevoegdheden worden gedelegeerd aan de Vlaamse Regering. Sommige van die delegatiebepalingen zijn in dermate algemene bewoordingen geredigeerd dat de draagwijdte ervan onduidelijk is of dat de vraag rijst hoe zij zich verhouden tot wat al in het voorontwerp van decreet wordt geregeld.

5.1. Zo wordt in artikel 7 van het voorontwerp de Vlaamse Regering onder meer gemachtigd om “de regels” te bepalen voor de invordering van de in die bepaling vermelde schuldvorderingen. De artikelen 4 tot 6 van het voorontwerp bevatten evenwel reeds een aantal “regels” betreffende de invordering. De machtiging aan de Vlaamse Regering betreft volgens de memorie van toelichting evenwel het uitwerken van de “modaliteiten” met betrekking tot de invordering van de betrokken schuldvorderingen. In artikel 7 van het voorontwerp wordt dan ook duidelijkheidshalve beter geschreven “..., en kan de nadere regels bepalen voor de invordering ...”.¹⁰

5.2. In artikel 8, § 2, van het voorontwerp, wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om “de regels” te bepalen voor de rechtstreekse vervolging, vermeld in de betrokken afdeling. Dergelijke machtiging is te onbepaald en lijkt bijvoorbeeld niet uit te sluiten dat wordt afgeweken van het Gerechtelijk Wetboek. De redactie van de betrokken machtigingsbepaling zou moeten worden gespecificeerd, temeer daar de commentaar die in de memorie van toelichting bij artikel 8, § 2, wordt gegeven, geen grotere duidelijkheid biedt.

5.3. In artikel 9, tweede lid, van het voorontwerp, wordt aan de Vlaamse Regering de bevoegdheid verleend om de wijze te regelen van de onrechtstreekse vervolging, vermeld in afdeling 3. Volgens de commentaar die in de memorie van toelichting bij artikel 9, tweede lid, van het voorontwerp, wordt gegeven wordt met die bepaling beoogd om “de rechtsgrond [te creëren] om de onrechtstreekse vervolging, meer bepaald het vereenvoudigd derdenbeslag met aangetekende brieven en het elektronisch vereenvoudigd derdenbeslag (door middel van een procedure waarbij informatietechnieken worden gebruikt), toe te passen” en wordt “uitdrukkelijk de opdracht [gegeven] aan de Vlaamse Regering om een aantal regels omtrent de onrechtstreekse vervolging te specificeren”. Vastgesteld moet worden dat de delegatiebepaling van artikel 9, tweede lid, van het voorontwerp, in algemene bewoordingen melding maakt van “het regelen” van “de wijze” van de onrechtstreekse vervolging zodat er niet specifiek een rechtsgrond kan worden in gezien voor de toepassing van het vereenvoudigd derdenbeslag.¹¹ Evenmin duidelijk is welke de

federale wetgever om de hoek te komen kijken (vgl. GwH 18 mei 2017, nr. 62/2017, B.7.2), maar komt tevens het grondwettelijk gewaarborgde gelijkheidsbeginsel in het gedrang.

¹⁰ Ter wille van de duidelijkheid, maar ook om taalkundige redenen, wordt de term “modaliteiten” het best vervangen door “nadere regels”.

¹¹ Eerder wierp de afdeling Wetgeving in advies 63.343/3 van 17 mei 2018 al de vraag op of de mogelijkheid dat de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest een beroep doen op de procedure van vereenvoudigd derdenbeslag 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. Inzonderheid wat betreft de toegekende onderzoeksbevoegdheden zou volgens de afdeling Wetgeving op dit vlak de evenredigheid van de in te

“regels” inzake de onrechtstreekse vervolging zijn die de decreetgever blijkbaar op het oog heeft om te worden gespecificeerd. Uit de algemene redactie van artikel 9, tweede lid, van het voorontwerp, lijkt integendeel te kunnen worden afgeleid dat de Vlaamse Regering uiteenlopende bepalingen, inclusief die welke in het Gerechtelijk Wetboek zijn vervat, zal kunnen wijzigen of ervan zal kunnen afwijken.

Rekening houdend met hetgeen voorafgaat, zou de machtiging aan de Vlaamse Regering in artikel 9, tweede lid, van het voorontwerp, nader moeten worden gespecificeerd. Indien die machtiging tevens zou inhouden dat de Vlaamse Regering op het domein van bijvoorbeeld het federale burgerlijk procesrecht zou kunnen treden, zou in de memorie van toelichting bij het voorontwerp het best worden verantwoord dat daartoe is voldaan aan de voorwaarden voor de toepassing van de impliciete bevoegdheden. De Vlaamse Regering zal dan in voorkomend geval, als zij bij de uitvoering van de betrokken delegatie effectief zou afwijken van een federale regeling, moeten kunnen aantonen dat de voorwaarden voor de toepassing van de impliciete bevoegdheden *in concreto* zijn vervuld.

5.4. In artikel 10 van het voorontwerp wordt bepaald dat “[d]e Vlaamse Regering (...) de regels [kan] vaststellen voor de invorderingskosten, vermeld in deze afdeling”. Afdeling 4, “Invorderingskosten”, bestaat evenwel uitsluitend uit artikel 10 en behalve in artikel 10 wordt in die afdeling dus geen melding gemaakt van “invorderingskosten”. De redactie van artikel 10 zal derhalve moeten worden aangepast. In overeenstemming met de commentaar die in de memorie van toelichting bij artikel 10 van het voorontwerp, wordt gegeven, zou voor die bepaling de volgende redactie kunnen worden overwogen: “De Vlaamse Regering kan de regels in verband met de kosten van de rechtstreekse en onrechtstreekse vervolgingen vaststellen”.

5.5. In artikel 11, § 2, van het voorontwerp, wordt bepaald dat de Vlaamse Regering “de regels” kan bepalen voor de uitoefening van de onderzoeksbevoegdheden, vermeld in onderafdeling 1, “Onderzoeksbevoegdheden”. Dergelijke machtigingsbepaling is te ruim en te onbepaald. Zij doet bovendien de vraag rijzen hoe zij zich verhoudt tot het bepaalde in artikel 11, § 1, van het voorontwerp, waarin de onderzoeksbevoegdheden van de betrokken personeelsleden vrij gedetailleerd worden opgesomd met verwijzing naar bepalingen van de Vlaamse Codex Fiscaliteit. Zou bijvoorbeeld de Vlaamse Regering bij besluit kunnen inwerken op de beperkingen waarop wordt gedomd in artikel 11, § 1, tweede lid, van het voorontwerp? Uiteraard zal de Vlaamse Regering in voorkomend geval de bevoegdheden moeten eerbiedigen die aan de decreetgever zijn voorbehouden. De machtigingsbepaling in artikel 11, § 2, van het voorontwerp, zal met andere woorden nog aan een grondig onderzoek moeten worden onderworpen.

5.6. Luidens artikel 14 van het voorontwerp kan de Vlaamse Regering “de regels” bepalen voor het beroepsgeheim en de geheimhoudingsplicht, vermeld in onderafdeling 2, “Beroepsgeheim”. Het is niet duidelijk welke bijkomende regels de Vlaamse Regering nog kan

voeren bepalingen in vraag kunnen worden gesteld (Adv.RvS 63.343/3 van 17 mei 2018 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 2018 ‘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’, opmerking 8).

vaststellen op dat vlak. Ook in artikel 14 zal de machtiging aan de Vlaamse Regering moeten worden afgebakend, tenzij ermee uitsluitend zou worden beoogd de algemene bevoegdheid in herinnering te brengen die de Vlaamse Regering put uit artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ om de decreten uit te voeren. In dit laatste geval is artikel 14 overbodig en moet het uit het voorontwerp worden weggelaten.

5.7. Overeenkomstig artikel 18 van het voorontwerp, kan de Vlaamse Regering “de regels” vaststellen voor de betalingsmodaliteiten, vermeld in afdeling 6, “Betalingsmodaliteiten”. *In casu* zou beter worden aangesloten bij de commentaar die in de memorie van toelichting bij artikel 18 van het voorontwerp wordt gegeven en dat in die bepaling wordt geschreven “kan de nadere regels en de voorwaarden vaststellen” in plaats van “kan de regels vaststellen”.

5.8. Ook in artikel 25 van het voorontwerp wordt beter geschreven “kan de nadere regels bepalen voor de verwerking van de persoonsgegevens”. De “essentiële regels” inzake de verwerking van persoonsgegevens, zoals in het voorontwerp vastgelegd, dienen immers zaak te blijven van de decreetgever.¹²

6. Aan de personeelsleden van VLABEL worden met het oog op de overheidsbrede invordering vergaande onderzoeksbevoegdheden en instrumenten toegekend die afwijken van de gemeenschappelijke bevoegdheden en instrumenten waarin onder meer in het Gerechtelijk Wetboek wordt voorzien en die blijven gelden ten aanzien van de overheidsinstanties die de ontworpen regeling niet wensen toe te passen en die wat dat betreft geen gebruik maken van de tussenkomst van VLABEL tijdens de procedure van invordering.

Het verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van personen dat voortvloeit uit de toepassing van verschillende procedureregels in verschillende omstandigheden, houdt op zich geen discriminatie in. Van discriminatie zou slechts sprake zijn indien het verschil in behandeling dat voortvloeit uit de toepassing van die procedureregels een onevenredige beperking van de rechten van de daarbij betrokken personen met zich zou meebrengen.¹³

Het verschil in behandeling tussen de actoren vermeld in artikel 3 van het voorontwerp en de private dienstverleners berust op een objectief criterium namelijk de aard van de schuldeiser. Dit criterium moet pertinent zijn in het licht van de doelstelling om een eenvoudige procedure voor de inning van onbetwiste en opeisbare niet-fiscale schuldvorderingen ter beschikking te stellen. In dat verband vermeldt de memorie van toelichting bij het voorontwerp dat op die manier dure, omslachtige en tijdrovende procedures worden vermeden wat kostenbesparend werkt voor de Vlaamse overheid. Dit lijkt een legitieme doelstelling te zijn.¹⁴

¹² I.v.m. de “essentiële elementen” die bij wet of decreet moeten worden vastgelegd zie adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/001, 119, opmerking 101. Zie ook GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1, GwH 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2, GwH 16 februari 2023, nr. 26/2023, B.74.1, en GwH 17 mei 2023, nr. 75/2023, B.55.2.1.

¹³ GwH 18 mei 2017, nr. 62/2017, B.3.3.

¹⁴ Vgl. het in de vorige voetnoot vermelde arrest van het Grondwettelijk Hof, B.7.1-B.7.2.

Enkel voor zover de ontworpen regeling mede betrekking zou hebben op het privaat domein van de betrokken overheidsinstanties zou de vraag kunnen rijzen waarom op dat punt niet alle overheidsinstanties, inclusief die welke niet opteren voor de toepassing van de ontworpen regeling, op eenzelfde manier worden behandeld en zou daarvoor een bijzondere verantwoording moeten kunnen worden gegeven.

Doordat de keuze van overheidsinstanties voor de toepassing van de ontworpen regeling zulke verstreckende en gediversifieerde gevolgen heeft omdat erdoor een apart juridisch regime van toepassing wordt op het vlak van de invordering van niet-fiscale schuldvorderingen, bestaat het risico dat die keuze bepaalde onbedoelde gevolgen met zich brengt. Zo zal er moeten over worden gewaakt dat de regeling geen onevenredige beperking van de rechten van de schuldenaars inhoudt en dat, voor zover tussen die schuldenaars een ongelijke behandeling in het leven wordt geroepen al naargelang de invordering van hun niet-fiscale schulden gebeurt met toepassing van het ontworpen decreet of niet, daarvoor een objectieve en redelijke verantwoording kan worden gegeven.¹⁵

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 3

7. De overheidsinstanties, bedoeld in artikel 3, tweede lid, van het voorontwerp, die niet onderworpen willen of kunnen worden aan de bepalingen van het decreet, dienen hun beweegredenen daarvoor te melden. Aan de gemachtigde werd gevraagd wie deze beweegredenen beoordeelt en of de betrokken beweegredenen kunnen worden verworpen en de betrokken overheidsinstanties derhalve toch er alsnog toe kunnen worden verplicht om het ontworpen decreet toe te passen. Ook werd de gemachtigde gevraagd of de overheidsinstanties kunnen opteren voor een partiële toepassing van het ontworpen decreet op slechts een deel van de in aanmerking komende schuldvorderingen. De gemachtigde beantwoordde deze vragen als volgt:

“In het uitvoeringsbesluit zal worden bepaald dat de beweegredenen worden gemeld aan de Vlaamse Belastingdienst. Een melding is voldoende en deze melding wordt niet verder beoordeeld. Als een overheidsinstantie, vermeld in artikel 3, tweede lid, van het ontwerp van decreet niet onderworpen wil of kan worden aan de bepalingen van het decreet en hiervoor beweegredenen meedeelt, is voldaan aan de ‘*explain*’-vereiste.

De samenwerking met de Vlaamse Belastingdienst is niet dwingend voor de overheidsinstanties die onder het toepassingsgebied van het decreet vallen. Ook bij de toepassing van het ‘*comply or explain*’-principe hebben de departementen en de intern verzelfstandigde agentschappen nog steeds de mogelijkheid om geen samenwerking aan te gaan met de Vlaamse Belastingdienst voor de invordering van alle of enkele van hun niet-fiscale schuldvorderingen en de toebehoren, mits zij dit verantwoorden. Een overheidsinstantie, vermeld in artikel 3, tweede lid, van het ontwerp van decreet die zowel administratieve geldboeten int als subsidies terugvordert, zal bijvoorbeeld enkel voor de

¹⁵ Sommige schuldenaars zullen bijvoorbeeld onderworpen blijven aan de gemeenrechtelijke regels inzake beslag of, integendeel, geconfronteerd worden met de afwijkende en gebeurlijk minder stringente regels die het voorontwerp op dat vlak impliceert. Schuldenaars zullen evenmin steeds in dezelfde mate beroep kunnen doen op de waarborgen waarin de Vlaamse Codex Fiscaliteit op het vlak van inning en invordering van schulden voorziet.

invordering van de administratieve geldboeten een beroep doen op de diensten van de Vlaamse Belastingdienst. Als deze overheidsinstantie niet wil of kan samenwerken met de Vlaamse Belastingdienst voor de terugvordering van de subsidies, dan dient deze overheidsinstantie de beweegredenen te melden aan de Vlaamse Belastingdienst.”

De aard en de rechtsgevolgen van de melding door de in artikel 3, tweede lid, van het voorontwerp, bedoelde overheidsinstanties, en de mogelijkheid van een partiële toepassing van het ontworpen decreet, zouden duidelijkheidshalve het best in de tekst van het voorontwerp tot uitdrukking worden gebracht en niet worden overgelaten aan de Vlaamse Regering die in artikel 3, derde lid, van het voorontwerp, wordt opgedragen om “de regels voor de melding”, vermeld in artikel 3, tweede lid, te bepalen. Dit laatste zou inhouden dat bij besluit van de Vlaamse Regering bijvoorbeeld geheel andere rechtsgevolgen zouden kunnen worden gehecht aan de betrokken melding dan die welke uit het antwoord van de gemachtigde blijken. De opdracht die in artikel 3, derde lid, van het voorontwerp, wordt gegeven aan de Vlaamse Regering kan er dan in bestaan om de “nadere regels” van de betrokken melding te bepalen.

Artikel 4

8.1. In artikel 4, eerste lid, van het voorontwerp, wordt de Vlaamse Regering opgedragen om de personeelsleden van de bevoegde entiteit van de Vlaamse administratie aan te stellen en hen te belasten met de invordering van de onbetwiste en opeisbare niet-fiscale schuldvorderingen en met de invordering van de toebehoren. In de commentaar die in de memorie van toelichting bij artikel 4 van het voorontwerp wordt gegeven, wordt vermeld dat er nog een uitvoeringsbesluit zal worden tot stand gebracht waarin VLABEL zal worden aangeduid als de bevoegde entiteit van de Vlaamse administratie voor de desbetreffende invorderingen. Dat die aanduiding niet in het voorliggende voorontwerp gebeurt, verklaarde de gemachtigde als volgt:

“De Vlaamse Belastingdienst is de bevoegde entiteit van de Vlaamse administratie. In de memorie van toelichting bij de ontworpen bepaling is expliciet omschreven dat er nog een uitvoeringsbesluit zal worden genomen door de Vlaamse Regering waarin de Vlaamse Belastingdienst zal worden aangeduid als de bevoegde entiteit van de Vlaamse administratie voor de invordering van de onbetwiste en opeisbare niet-fiscale schuldvorderingen en voor de invordering van de toebehoren. De Vlaamse Belastingdienst is overeenkomstig het besluit van de Vlaamse regering van 11 juni 2004 tot oprichting van het agentschap Vlaamse Belastingdienst immers bevoegd voor de invordering van niet-fiscale schuldvorderingen.

Er wordt in de ontworpen bepaling een verwijzing gemaakt naar de bevoegde entiteit van de Vlaamse administratie i.p.v. de Vlaamse Belastingdienst omdat in een decreet geen diensten of personeelsleden van de Vlaamse Overheid worden aangeduid die met een bepaalde taak worden belast. Overeenkomstig artikel 87, §1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen beschikt de Vlaamse Regering over een eigen administratie, eigen instellingen en eigen personeel. Die bepaling kent aan de Vlaamse Regering een eigen bevoegdheid toe, waaraan de decreetgever geen afbreuk mag doen.”

8.2. Het begrip “onbetwiste en opeisbare niet-fiscale schuldvorderingen” waarvan melding wordt gemaakt in artikel 4, eerste lid, van het voorontwerp, is niet nieuw in die zin dat er bijvoorbeeld ook gebruik van wordt gemaakt in de op te heffen decreten van 22 februari 1995. Het

verdient niettemin aanbeveling om in artikel 2 van het voorontwerp een definitie op te nemen van de begrippen “onbetwiste niet-fiscale schuldvorderingen” en “opeisbare niet-fiscale schuldvorderingen”. Nu worden die begrippen immers enkel omschreven in de commentaar die in de memorie van toelichting bij artikel 4 wordt gegeven.

8.3. In artikel 4, tweede lid, van het voorontwerp, wordt bepaald dat de betrokken personeelsleden van de bevoegde entiteit van de Vlaamse administratie “voor rekening” handelen van de overheidsinstanties die de bepalingen van het decreet toepassen. De gemachtigde verstrekte wat dat betreft de volgende verduidelijking:

“De personeelsleden van de Vlaamse Belastingdienst, die worden aangesteld door de Vlaamse Regering, zullen handelen voor rekening van de overheidsinstanties die de bepalingen van het decreet toepassen.

De Vlaamse Belastingdienst treedt in eigen naam op naar de schuldenaar en neemt autonome beslissingen (bv. het uitoefenen van welbepaalde onderzoeksbevoegdheden, het toepassen van de onrechtstreekse vervolging (bv. beslag op huurgelden), het toekennen van afbetalingsplannen, het kwijtschelden van interesten,...). Er is eveneens duidelijk een eigen belang in hoofde van de Vlaamse Belastingdienst, namelijk de uitvoering van een taak van algemeen belang. Concreet betreft het de invordering van de onbetwiste en opeisbare niet-fiscale schuldvorderingen en de invordering van de toebehoren conform de bepalingen van het decreet. Dit zijn de redenen waarom in de ontworpen bepaling niet wordt vermeld dat de aangewezen personeelsleden in naam van de overheidsinstanties handelen.”

Er wordt ter overweging gegeven om deze verduidelijking op te nemen in de reeds vermelde commentaar in de memorie van toelichting bij het voorontwerp.

Artikel 8

9. In artikel 8, § 1, derde lid, van het voorontwerp, wordt bepaald dat, behalve in geval van andersluidende bepalingen, op het dwangbevel de bepalingen van deel V van het Gerechtelijk Wetboek van toepassing zijn. In de commentaar die in de memorie van toelichting bij artikel 8 van het voorontwerp wordt gegeven, wordt erop gewezen dat het Gerechtelijk Wetboek op dit punt “als suppletief recht [wordt] toegepast”.

Het is niet duidelijk wat met die verwijzing naar het Gerechtelijk Wetboek precies wordt bedoeld. Deel V van het Gerechtelijk Wetboek heeft immers betrekking op het bewarend beslag, de middelen tot tenuitvoerlegging van een rechterlijke uitspraak, en de collectieve schuldenregeling. Het dwangbevel is van een andere aard dan de titels waarop deel V betrekking heeft. Ofwel moet worden verwezen naar een meer relevante suppletieve regeling, ofwel moet het voorontwerp worden aangevuld met nadere bepalingen over dat dwangbevel.

Artikel 11

10. In artikel 11, § 1, eerste lid, van het voorontwerp, worden de onderzoeksbevoegdheden waarover de personeelsleden, vermeld in artikel 4, beschikken om de vermogenssituatie van de schuldenaar te bepalen, omschreven met verwijzing naar de

overeenkomstige bepalingen van de Vlaamse Codex Fiscaliteit. In artikel 11, § 1, tweede lid, wordt vermeld dat die bevoegdheden worden 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 van de Vlaamse Codex Fiscaliteit”.

De zinsnede “zonder de beperkingen”, in artikel 11, § 1, tweede lid, van het voorontwerp, zou het best nader worden verduidelijkt in de memorie van toelichting. Vraag is bovendien waarom het noodzakelijk wordt geacht dat, wat de in het voorontwerp bedoelde invordering van niet-fiscale schuldvorderingen betreft, aan de ene kant wordt gerefereerd aan de onderzoeksbevoegdheden zoals die worden omschreven in sommige bepalingen van de Vlaamse Codex Fiscaliteit, maar er aan de andere kant wordt afgezien van bepaalde waarborgen die uit de desbetreffende bepalingen van de voornoemde codex voortvloeien.¹⁶ Op die wijze wordt een onderscheid ingevoerd tussen de onderzoeksbevoegdheden van de in het voorontwerp bedoelde personeelsleden en die welke worden beoogd in de Vlaamse Codex Fiscaliteit en ontstaat er een verschil in behandeling op het vlak van de omvang van de grondwettelijke waarborgen voor de bescherming van het privéleven tussen schuldenaars van fiscale schuldvorderingen en schuldenaars van niet-fiscale schuldvorderingen. Het voornoemde onderscheid zal moeten kunnen worden verantwoord. De commentaar die in de memorie van toelichting bij artikel 11 van het voorontwerp wordt gegeven, zou met dergelijke verantwoording kunnen worden aangevuld.

Artikelen 12, 13 en 14

11. De artikelen 12, 13 en 14 van het voorontwerp maken deel uit van onderafdeling 2, “Beroepsgeheim”. Teneinde beter aan te sluiten bij de inhoud van de betrokken artikelen vervulde men het opschrift van de betrokken onderafdeling als volgt: “Onderafdeling 2. Beroepsgeheim en geheimhoudingsplicht”.

Artikel 21

12. In artikel 21 van het voorontwerp worden de categorieën van persoonsgegevens opgesomd die kunnen worden verwerkt om de in artikel 19 van het voorontwerp omschreven doelstelling te bereiken. Er dient met betrekking tot die opsomming te worden opgemerkt dat artikel 5, lid 1, c), van de algemene verordening gegevensbescherming bepaalt dat de verwerking van persoonsgegevens toereikend, ter zake dienend en beperkt moet zijn tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor de gegevens worden verwerkt (ook het beginsel van de “minimale gegevensverwerking” genoemd).

Er kan met betrekking tot sommige van de in artikel 21 van het voorontwerp opgesomde categorieën worden betwijfeld of de verwerking ervan wel noodzakelijk is voor het bereiken van de doelstelling zoals omschreven in artikel 19 van het voorontwerp. Dat is bijvoorbeeld het geval voor “de persoonlijke kenmerken” en “de leef- en consumptiegewoonten”

¹⁶ Te denken valt o.m. aan de regeling van het plaatsbezoek.

in respectievelijk artikel 21, 4° en 9°, van het voorontwerp. Ofwel zouden de betrokken categorieën nader moeten worden afgebakend, ofwel zou in de memorie van toelichting moeten worden verduidelijkt om welke reden de desbetreffende categorie van persoonsgegevens noodzakelijkerwijze moet worden verwerkt met het oog op het realiseren van de in artikel 19 omschreven doelstelling. In voorkomend geval zal een categorie van persoonsgegevens waarvan niet kan worden aangetoond dat deze noodzakelijkerwijze moet worden verwerkt om de in artikel 19 omschreven doelstelling te realiseren, uit de opsomming van artikel 21 moeten worden weggelaten.

Artikel 28

13. Artikel 28 van het voorontwerp strekt tot het vervangen van artikel 13 van het decreet van 5 februari 2016 ‘houdende het toeristische logies’. Ook artikel 116 van het op 2 juni 2023 aan de afdeling Wetgeving voorgelegde voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van diverse decreten, wat betreft de implementatie van het kaderdecreet Vlaamse Handhaving’ beoogt artikel 13 van het decreet van 5 februari 2016 te vervangen.¹⁷ In voorkomend geval zal hiermee moeten worden rekening gehouden bij de definitieve redactie van artikel 28 van het voorontwerp.

Artikel 33

14. Men late artikel 33 van het voorontwerp aanvangen als volgt: “In artikel 79, § 3, tweede lid, van het Scheepvaartdecreet van 21 januari 2022, gewijzigd bij het decreet van 31 maart 2023, wordt de zinsnede ‘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’ vervangen door ...”.

Artikel 35

15. De memorie van toelichting bij het voorontwerp doet ervan blijken dat de niet-fiscale schuldvorderingen en de toebehoren die vóór de inwerkingtreding van het ontworpen decreet ter invordering werden overgemaakt aan de administratie van de Federale Overheidsdienst Financiën belast met de inning en de invordering van de niet-fiscale schuldvorderingen, worden afgehandeld volgens de bepalingen die van toepassing waren vóór de datum van inwerkingtreding van het ontworpen decreet.¹⁸ Ter wille van de duidelijkheid verdient het aanbeveling om die bedoeling met zoveel woorden in de tekst van artikel 35 van het voorontwerp tot uitdrukking te brengen. Nu wordt in deze laatste bepaling immers enkel vermeld dat “geen toepassing [wordt

¹⁷ Adviesaanvraag 73.747/1 van 2 juni 2023.

¹⁸ De desbetreffende toepasselijke regels worden opgesomd in de commentaar die in de memorie van toelichting wordt gegeven bij artikel 35 van het voorontwerp.

gemaakt] van de bepalingen van [het ontworpen] decreet”, hetgeen de vraag zou kunnen doen rijzen welke bepalingen dan wel moeten worden toegepast op de beoogde hangende dossiers.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME