



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 77.023/1/V
van 17 september 2024

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot regeling
van de invordering van niet-fiscale schuldvorderingen’

Op 19 augustus 2024 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 een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot regeling van de invordering van niet-fiscale schuldvorderingen’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 10 september 2024. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, wnd. kamervoorzitter, Brecht STEEN en Annelies D’ESPALLIER, staatsraden, Michel TISON en Bruno PEETERS, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Barbara SPEYBROUCK, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 17 september 2024.

*

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.

*

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies wordt gegeven, vestigt de Raad van State de aandacht van de adviesaanvrager erop dat de verkiezingen van 9 juni 2024 tot gevolg hebben dat de regering sedert die datum en totdat een nieuwe regering is verkozen, niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens die de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

STREKKING VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt tot uitvoering van het decreet van 19 april 2024 ‘tot regeling van de invordering van niet-fiscale schuldvorderingen’.

Met het ontwerp wordt de Vlaamse Belastingdienst (VLABEL) aangeduid als de bevoegde entiteit waaraan de schriftelijke melding¹ wordt gedaan (artikel 2 van het ontwerp). De personeelsleden van VLABEL worden belast met de invordering. Zij kunnen daarbij de decretaal voorziene onderzoeksbevoegdheden uitoefenen (artikel 3). De decretaal voorziene identificatie van de schuldenaar kan enkel worden gehanteerd ter uitvoering van de decretale bepalingen over de invordering (artikel 4).

Voor de rechtstreekse vervolging wordt bepaald dat, na niet-betaling binnen de decretaal voorziene termijn, kan worden overgegaan tot uitvoerend beslag op roerend goed waarbij de aanrekening van de opbrengsten gebeurt conform de decretaal bepaalde volgorde van de betalingsaanrekening, onverminderd de toepassing van de procedure van evenredige verdeling voorzien in het Gerechtelijk Wetboek (artikelen 5 en 6).

Wat de onrechtstreekse vervolging betreft, kan de invordering gebeuren middels een procedure van vereenvoudigd derdenbeslag waarbij de regeling van de onrechtstreekse vervolging in het besluit van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van overeenkomstige toepassing is (artikel 7).

¹ De in artikel 3, § 1, tweede lid, van het decreet van 19 april 2024 vermelde entiteiten verantwoorden daarin waarom ze de invorderingsprocedures niet via VLABEL kunnen of willen laten verlopen.

De invorderingskosten zijn verschuldigd door de schuldenaar. Indien zij niet-recupereerbaar zijn, worden zij gedragen door de overheidsinstanties die een beroep doen op VLABEL (artikelen 8 en 9).

De bepalingen van het besluit van de Vlaamse Codex Fiscaliteit omtrent de legitimatiekaart, die de personeelsleden gebruiken bij het uitoefenen van hun onderzoeksbevoegdheden, worden van overeenkomstige toepassing verklaard (artikel 10).

Het ontwerp voorziet nog in de wijziging van diverse besluiten van de Vlaamse Regering² (artikelen 11 tot 18). De ontworpen regeling komt in de plaats van de besluiten van de Vlaamse Regering van 16 mei 1995³, die worden opgeheven (artikel 19).

De inwerkingtreding van het decreet van 19 april 2024 wordt vastgesteld op dezelfde dag als de inwerkingtreding van het te nemen besluit (artikel 20).

RECHTSGROND

4.1. Onder voorbehoud van wat hierna wordt opgemerkt, bieden de in de aanhef van het ontwerp onder de rubriek “Rechtsgronden” aangehaalde artikelen rechtsgrond voor het ontwerp.⁴

4.2. Voor artikel 3, tweede lid, van het ontwerp verwijst de door de gemachtigde ter beschikking gestelde rechtsgrondentabel naar de artikelen 4, eerste lid, 7 en 11, § 2, van het decreet van 19 april 2024.

Artikel 11, § 2, machtigt de Vlaamse Regering de nadere regels te bepalen voor de uitoefening van de onderzoeksbevoegdheden vermeld in paragraaf 1.

² Het betreft de volgende besluiten:

- het besluit van de Vlaamse Regering van 4 februari 1997 ‘betreffende de verplichte bijdragen bestemd voor promotie en afzetbevordering van de Vlaamse producten van de sectoren landbouw, tuinbouw en visserij’;
- het besluit van de Vlaamse Regering van 11 juni 2004 ‘tot oprichting van het agentschap Vlaamse Belatingdienst’;
- het Wapenhandelbesluit van 20 juli 2012;
- het besluit van de Vlaamse Regering van 8 november 2013 ‘houdende de organisatie van pleegzorg’;
- het besluit van de Vlaamse Regering van 16 mei 2014 ‘houdende diverse bepalingen ter uitvoering van het decreet van 21 november 2003 betreffende het preventieve gezondheidsbeleid en tot wijziging van uitvoeringsbesluiten van dit decreet’;
- het besluit van de Vlaamse Regering van 11 december 2015 ‘betreffende de taken, het beheer en de werkwijze van het Vlaams Landbouwinvesteringsfonds’;
- het Handhavingsbesluit Baby’s en Peuters van 11 december 2015;
- het besluit van de Vlaamse Regering van 7 december 2018 ‘tot bepaling van de inlichtingen van het verslag, het opleggen van concrete beschermende maatregelen, het delen van gegevens, documenten en informatiedragers en het opleggen van een administratieve geldboete, in uitvoering van het decreet van 19 januari 2018 houdende het overzichtstoezicht in het kader van het gezondheid- en welzijnsbeleid’.

³ 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’ en 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’.

⁴ Bij het onderzoek van de rechtsgrond is rekening gehouden met de bij de adviesaanvraag gevoegde rechtsgrondentabel.

In de memorie van toelichting van het ontwerp van decreet van 19 april 2024 wordt gesteld:

“Bij de bedoelde delegatiebepaling wordt voorzien dat de Vlaamse Regering in een uitvoeringsbesluit regels kan bepalen in het kader van de uitoefening van de onderzoeksbevoegdheden. De Vlaamse Regering kan bijvoorbeeld gemachtigd worden om de regels te bepalen omtrent de legitimatiekaart waarmee de bevoegde personeelsleden van VLABEL, die worden aangesteld door de Vlaamse Regering, zich steeds dienen te legitimeren bij het uitoefenen van specifieke controletaken.”⁵

Vermits artikel 3, tweede lid, van het ontwerp enkel bepaalt dat de personeelsleden van VLABEL de onderzoeksbevoegdheden, vermeld in artikel 11, § 1, van het decreet van 19 april 2024, kunnen uitoefenen, herneemt het slechts de inhoud van artikel 11, § 1, waarin wordt bepaald dat de in artikel 4, eerste lid, van het decreet van 19 april 2024 vermelde personeelsleden beschikken over die onderzoeksbevoegdheden. Er worden dan ook geen bevoegdheden afgebakend of nadere regels bepaald voor de invordering, overeenkomstig artikel 7 van het decreet van 19 april 2024, of nadere regels bepaald in het kader van de uitoefening van de onderzoeksbevoegdheden, overeenkomstig artikel 11, § 2, van het decreet van 19 april 2024.

Bijgevolg bieden artikel 4, eerste lid, van het decreet van 19 april 2024 en de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering⁶ gelezen in samenhang met artikel 11, § 1, van het decreet van 19 april 2024, voldoende rechtsgrond voor artikel 3, tweede lid, van het ontwerp.

4.3. Voor de artikelen 11 tot en met 18 van het ontwerp, waarmee wijzigingen worden aangebracht in diverse besluiten van de Vlaamse Regering, wordt volgens de rechtsgrondentabel in artikel 4, eerste lid, van het decreet van 19 april 2024 rechtsgrond gezocht.

4.3.1. Artikel 11 van het ontwerp vervangt artikel 5, § 3, van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 februari 1997 ‘betreffende de verplichte bijdragen bestemd voor de promotie en afzetbevordering van de Vlaamse producten van de sectoren landbouw, tuinbouw en visserij’ waardoor wordt voorzien dat “(d)e achterstallige bijdragen kunnen worden ingevorderd conform het decreet van 19 april 2024 tot regeling van de invordering van niet-fiscale schuldvorderingen”.

Het VLAM⁷, als privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap, valt onder het toepassingsgebied van artikel 3, § 1, eerste lid, 1^o, van het decreet van 19 april 2024 en kan er bijgevolg voor kiezen de bepalingen van dit decreet toe te passen voor alle of bepaalde onbetwiste en opeisbare niet-fiscale schuldvorderingen en de toebehoren.

⁵ *Parl.St.* VI.Parl. 2023-24, nr. 2037/1, 16.

⁶ Artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

⁷ Het Vlaams Centrum voor Agro- en Visserijmarketing (decreet van 7 mei 2005 ‘tot oprichting van het privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap ‘Vlaams Centrum voor Agro- en Visserijmarketing’”).

In zoverre met het ontworpen artikel 5, § 3, wordt aangegeven dat het VLAM voor de achterstallige bijdragen de bepalingen van het decreet van 19 april 2024 kan toepassen, is het in overeenstemming met artikel 3, § 1, eerste lid, van het decreet. Rechtsgrond kan daarvoor evenwel niet worden gevonden in artikel 4, eerste lid, van het decreet van 19 april 2024, maar wel in de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering gelezen in samenhang met artikel 3, § 1, eerste lid, 1^o, van hetzelfde decreet.

4.3.2. Artikel 13 van het ontwerp vervangt artikel 56 van het Wapenhandelbesluit van 20 juli 2012 en bepaalt in het ontworpen eerste lid dat de invordering onbetwiste en opeisbare administratieve geldboeten en eventuele invorderingskosten worden ingevorderd conform het decreet van 19 april 2024. In het ontworpen tweede lid wordt de bestaande bepaling omtrent de mogelijkheid van het aangaan van dadingen door de Vlaamse Regering hernomen.

Voor het ontworpen eerste lid kan rechtsgrond worden gevonden in de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering gelezen in samenhang met artikel 3, § 1, tweede lid, 1^o, van het decreet van 19 april 2024. Voor het ontworpen tweede lid biedt artikel 48, § 2, eerste lid, van het Wapenhandeldecreet van 15 juni 2012 rechtsgrond. Het machtigt de Vlaamse Regering de nadere regeling van de uitvoering van de sancties vast te leggen.

4.3.3. Artikel 15 van het ontwerp brengt wijzigingen aan in artikel 11 van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 mei 2014 ‘houdende diverse bepalingen ter uitvoering van het decreet van 21 november 2003 betreffende het preventieve gezondheidsbeleid en tot wijziging van uitvoeringsbesluiten van dit decreet’. Het bepaalt eveneens dat de geldboete wordt ingevorderd conform het decreet van 19 april 2024.

Rechtsgrond daarvoor kan worden gevonden in de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering gelezen in samenhang met artikel 3, § 1, tweede lid, 1^o, van het decreet van 19 april 2024.

4.3.4. Artikel 16 van het ontwerp wijzigt artikel 26 van het besluit van de Vlaamse Regering van 11 december 2015 ‘betreffende de taken, het beheer en de werkwijze van het Vlaams Landbouwinvesteringsfonds’ waardoor de door het VLIF uitbetaalde waarborgen “worden” ingevorderd conform het decreet van 19 april 2024.

Het VLIF is echter overeenkomstig artikel I.3, 4^o, 1), van het Bestuursdecreet een Vlaamse openbare instelling die niet behoort tot de Vlaamse administratie, zodat het overeenkomstig artikel 3, § 1, eerste lid, 1^o, van het decreet van 19 april 2024 ervoor kan kiezen voor alle of bepaalde onbetwiste en opeisbare niet-fiscale schuldvorderingen en de toebehoren de bepalingen van het decreet toe te passen.

Slechts indien artikel 26 van het besluit van de Vlaamse Regering van 11 december 2015 wordt aangepast in de zin dat de uitbetaalde waarborgen “kunnen worden” ingevorderd conform het decreet van 19 april 2024, kan dit rechtsgrond vinden in de algemene uitvoeringsbevoegdheid gelezen in samenhang met artikel 3, § 1, eerste lid, 1^o, van het decreet van 19 april 2024.

4.3.5. Artikel 17 van het ontwerp wijzigt de artikelen 16, 9°, a), en artikel 17, 5°, a), van het Handhavingsbesluit Baby's en Peuters van 11 december 2015, zodat de bestuurlijke geldboete wordt ingevorderd conform het decreet van 19 april 2024.

Rechtsgrond daarvoor kan worden gevonden in de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering gelezen in samenhang met artikel 3, § 1, tweede lid, 3°, van het decreet van 19 april 2024.

4.3.6. Artikel 18 van het ontwerp wijzigt artikel 7, § 2, van het besluit van de Vlaamse Regering van 7 december 2018 'tot bepaling van de inlichtingen van het verslag, het opleggen van concrete beschermende maatregelen, het delen van gegevens, documenten en informatiedragers en het opleggen van een administratieve geldboete, in uitvoering van het decreet van 19 januari 2018 houdende het overheidstoezicht in het kader van het gezondheids- en welzijnsbeleid', zodat de administratieve geldboete wordt ingevorderd conform het decreet van 19 april 2024.

Voor het ontworpen eerste lid kan rechtsgrond worden gevonden in de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering gelezen in samenhang met artikel 3, § 1, tweede lid, 1°, van het decreet van 19 april 2024.

4.3.7. Artikel 19 van het ontwerp voorziet de opheffing van de besluiten van de Vlaamse Regering van 16 februari 1995, welke hun rechtsgrond vinden in de decreten van 22 februari 1995⁸. Deze decreten worden opgeheven bij artikel 31 van het decreet van 19 april 2024. De rechtsgrond voor de ontworpen opheffingen wordt dan ook geboden door de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering gelezen in samenhang met artikel 31 van het decreet van 19 april 2024.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5.1. De rubriek "Rechtsgronden" dient te worden aangepast gelet op de opmerkingen 4 tot 4.3.7. Er moet nog worden verwezen naar artikel 3, § 1, eerste lid, 1°, en tweede lid, 1° en 3°, artikel 11, § 1, en artikel 31 van het decreet van 19 april 2024 en naar artikel 48, § 2, eerste lid, van het Wapenhandeldecreet. De verwijzing naar artikel 10 van het decreet van 19 april 2024 moet worden geschrapt.

⁸ 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'.

5.2. In de rubriek “Vormvereisten” moeten het nummer en de datum van het advies van de Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens respectievelijk de Gegevensbeschermingsautoriteit worden ingevuld.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Pierre LEFRANC