



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 66.091/3
van 27 mei 2019

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende de retributies voor prestaties inzake het certificeren en het meten van vaartuigen voor de binnenvaart’

Op 30 april 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Mobiliteit, Openbare Werken, Vlaamse Rand, Toerisme en Dierenwelzijn verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende de retributies voor prestaties inzake het certificeren en het meten van vaartuigen voor de binnenvaart’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 14 mei 2019. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Cédric JENART, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 mei 2019.

*

1. Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de regering op het feit dat de verkiezingen van 26 mei 2019 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.

2. 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

3. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt tot de vaststelling van een regeling inzake de retributies voor de inspectie en meting van binnenschepen. Er wordt bepaald voor welke prestaties die retributies verschuldigd zijn (artikel 1 van het ontwerp), in welke gevallen de retributies ten laste zijn van de eigenaar van het vaartuig voor de binnenvaart (artikel 2) en hoe de tarieven worden vastgesteld en bekendgemaakt (artikel 3).

De ontworpen regeling komt in de plaats van het koninklijk besluit van 7 december 2007 ‘tot vaststelling van de tarieven van de retributies voor prestaties inzake het certificeren van vaartuigen voor de binnenvaart’, dat wordt opgeheven (artikel 4).

Het te nemen besluit treedt in werking op dezelfde dag als het decreet van 3 (lees: 26) april 2019 ‘houdende diverse bepalingen over het mobiliteitsbeleid, de openbare werken en het vervoer, het verkeersveiligheidsbeleid en VVM - De Lijn’ (artikel 5).

RECHTSGROND

4. Het ontworpen besluit vindt in beginsel rechtsgrond in artikel 11 van de wet van 15 maart 1971 ‘betreffende de scheepvaartrechten te heffen op de waterwegen onder beheer van de Staat’ en in artikel 30 van de wet van 5 juni 1972 ‘op de veiligheid van de vaartuigen’. Bij die eerstgenoemde bepaling wordt de Koning (lees: de Vlaamse Regering) gemachtigd om retributies te heffen, waarvan hij (lees: zij) de bedragen vaststelt, voor het opmaken, het afgeven of het wijzigen van documenten die bij de wetten en verordeningen betreffende de scheepvaart zijn voorgeschreven, voor de levering van publicaties en het afgeven van platen en andere kentekens, welke door dezelfde wetten en verordeningen zijn voorgeschreven, alsook voor het verstrekken

van diensten en het in bruikleen geven van materieel. Bij de laatstgenoemde bepaling¹ wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om de retributies te bepalen die kunnen worden geheven wegens de schouwing van een vaartuig, de afgifte van enig certificaat of van een toelating tot afvaart, alsmede elke andere handeling verricht door de bevoegde overheid in het raam van de functies haar door deze wet of uitvoeringsbesluiten opgelegd.²

5. In zoverre bij artikel 1, 5°, van het ontworpen besluit wordt voorzien in een retributie voor de prestaties die verricht zijn door “de personen of organisaties die daarvoor krachtens artikel 67 van het koninklijk besluit van 15 oktober 1935 houdende algemeen reglement der scheepvaartwegen van het Koninkrijk gemachtigd zijn”, moet worden verwezen naar opmerking 5 van advies 66.090/3 dat de Raad van State op dezelfde dag als dit advies geeft over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende de erkenning van deskundigen inzake de technische voorschriften voor binnenschepen en de erkenning van scheepsmeters’. Uit die opmerking blijkt dat er geen rechtsgrond is voor de ontworpen regeling inzake de erkenning van scheepsmeters en dat de Raad niet de gelegenheid heeft gehad om op dat rechtsgrondprobleem te wijzen voor de bestaande regeling inzake de machtiging van personen en organisaties tot het uitvoeren van scheepsmeting (zie voetnoot 5 van dat advies). Aangezien de regeling waarnaar verwezen wordt in artikel 1, 5°, van het ontworpen besluit rechtsgrond ontbeert, kan er ook geen retributieregeling op worden geënt en moet de ontworpen bepaling worden weggelaten.

6. Artikel 3, § 1, van het ontworpen besluit bepaalt dat de tarieven van de retributies vermeld in artikel 1 worden “vastgesteld en bekendgemaakt door het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap De Vlaamse Waterweg nv, naamloze vennootschap van publiek recht” (hierna: de vennootschap). De rechtsgrond voor die bepaling wordt specifiek geboden door artikel 19, vierde³ lid, van het decreet van 2 april 2004 ‘betreffende het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschap De Vlaamse Waterweg nv, naamloze vennootschap van publiek recht’, dat voorschrijft dat de raad van bestuur de tarieven vaststelt (van de rechten en de retributies die de vennootschap kan innen).

6.1. Aangezien de ontworpen bepaling evenwel beperkt is tot het hernemen van wat reeds voortvloeit uit de rechtsgrondbepaling, kan men in artikel 3, § 1, van het ontworpen besluit beter schrijven dat de vaststelling van die tarieven door de vennootschap gebeurt “overeenkomstig artikel 19, vierde lid, van het decreet van 2 april 2004 betreffende het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschap De Vlaamse Waterweg nv, naamloze vennootschap van publiek recht”.

¹ Zoals gewijzigd bij artikel 3 van het decreet van 26 april 2019. Bij die wijzigingsbepaling wordt de bevoegdheid om de betrokken retributies vast te stellen uitdrukkelijk toegewezen aan de Vlaamse Regering.

² Er is dan ook, anders dan de gemachtigde lijkt voor te houden, geen nood om steun te zoeken in de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering (artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’).

³ Althans na de wijziging van dat artikel 19 bij artikel 37 van het decreet van 26 april 2019.

6.2. De delegatie die bij die rechtsgrondbepaling wordt verleend aan (de raad van bestuur van) de vennootschap, moet in elk geval grondwetsconform worden geïnterpreteerd, hetgeen impliceert dat de tarieven zo moeten zijn bepaald dat het gaat om retributie-vergoedingen, namelijk vergoedingen voor een dienst die de overheid levert ten voordele van de bijdrageplichtigen individueel beschouwd, en niet om retributie-belastingen, die in de rechtsleer worden gedefinieerd als een “heffing waartegenover geen enkele geïndividualiseerde tegenprestatie staat en waarvan de opbrengst toekomt aan een andere dan de in artikel [170] G.W. genoemde instanties”⁴. In dat laatste geval zou onder meer het tarief immers bij decreet moeten worden bepaald en kan de vaststelling ervan zeker niet worden overgelaten aan de vennootschap.

Opdat de delegatie van de vaststelling van het tarief van de betrokken retributie-vergoedingen aan een openbare instelling toelaatbaar zou zijn, is bovendien vereist dat die delegatie een zeer beperkte of een hoofdzakelijk technische en niet-beleidsmatige draagwijdte heeft. Dat is enkel het geval indien de redelijke verhouding die in het geval van een retributie-vergoeding moet bestaan tussen de kostprijs van de verstrekte dienst en het bedrag van de retributie aan de hand van de objectieve en concrete samenstellende elementen van die kostprijs kan worden verantwoord en de beleidsruimte ter zake van de vennootschap bijgevolg minimaal is.

Op dit alles zal moeten worden toegezien bij de uitoefening, door de vennootschap, van de bevoegdheid om de tarieven te bepalen.

6.3. De voormelde decretale delegatie aan de vennootschap van de bevoegdheid om de tarieven te bepalen, neemt niet weg dat de bekendmaking van die tarieven door de vennootschap het best in het ontwerp nader wordt geregeld.

Daarvoor 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 de in opmerking 4 vermelde rechtsgrondbepalingen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 3

7. In artikel 3, § 1, van het ontwerp schrijve men “*worden* de tarieven” in plaats van “*zijn* de tarieven” en moet de tweede vermelding van de woorden “de tarieven” worden weggelaten (zie voorts ook de opmerkingen 6.1 en 6.3).

⁴ B. PEETERS, “De begrippen belasting, last en retributie in de artikelen 110 en 113 van de Grondwet”, *RW* 1987-88, (241) 244. Zie over het onderscheid eveneens J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State, Afdeling wetgeving*, Antwerpen, Maklu, 1999, 608-617 en J. VELAERS, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar*, Brugge, die Keure, 2019, III, 503-517.

Artikel 5

8. Overeenkomstig artikel 5 treedt het te nemen besluit in werking op de dag waarop het decreet van 3 (lees: 26) april 2019 houdende diverse bepalingen over het mobiliteitsbeleid, de openbare werken en het vervoer, het verkeersveiligheidsbeleid en VVM - De Lijn in werking treedt”.

Aangezien het voormelde – nog niet bekendgemaakte – decreet, met uitzondering van artikel 4 ervan, in werking treedt op de tiende dag van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad,⁵ kan de ontworpen wijze van inwerkingtreding ertoe leiden dat het te nemen besluit minder dan tien dagen na de bekendmaking ervan in werking zal treden of zelfs uitwerking zal hebben met terugwerkende kracht, wanneer de bekendmaking van het te nemen besluit volgt op dat van het decreet.

Aangezien de ontworpen regeling van retributies zich niet leent tot een uitwerking met terugwerkende kracht, moet erop worden toegezien dat het te nemen besluit gelijktijdig met of uiterlijk enkele dagen na het voormelde decreet wordt bekendgemaakt.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Jo BAERT

⁵ Zie artikel 52 van dat decreet.