KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 45.974/1
VAN 5 MAART 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 5 februari 2009 door de Vlaamse minister van Institutionele Hervormingen, Bestuurszaken, Buitenlands Beleid, Media, Toerisme, Havens, Landbouw, Zeevisserij en Plattelandsbeleid verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "houdende instemming met het zetelakkoord tussen het koninkrijk België en het secretariaat van de Regionale Samenwerkingsraad, ondertekend in Brussel op 29 augustus 2008", heeft het volgende advies gegeven:

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 VAN DECREET

Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe het Vlaams Parlement te laten instemmen met het zetelakkoord gesloten tussen het Koninkrijk België en het secretariaat van de Regionale Samenwerkingsraad, ondertekend in Brussel op 29 augustus 2008.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. In artikel 15 van het zetelakkoord wordt de bevoegde Minister van Financiën gemachtigd om, onverminderd de verplichtingen die voortvloeien uit de verdragen betreffende de Europese Unie en de toepassing van de wetten en voorschriften, de voorwaarden en toepassingsregelingen vast te leggen van de artikelen 7, 8, 9, 10, 11 en 12 van dat akkoord en van de vrijstellingen die voortvloeien uit artikel 17, lid 1, a), van hetzelfde akkoord.

In die artikelen wordt voor het Verbindingsbureau in België van het secretariaat van de Regionale Samenwerkingsraad (RCC) voorzien in een vrijstelling van directe en indirecte belastingen, indirecte rechten of belasting over de toegevoegde waarde (artikelen 7 tot 9 en 11), in het recht op invoer van goederen en publicaties bestemd voor officieel gebruik (artikel 10), in de onvervreemdbaarheid van goederen die eigendom zijn van het Verbindingsbureau (artikel 12) evenals, wat de ambtenaren en de personeelsleden van het Verbindingsbureau betreft, in een vrijstelling van belasting op de salarissen, emolumenten en vergoedingen die aan hen door het secretariaat van de RCC worden gestort (artikel 17, lid 1, a)).

---

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

Wat de voornoemde delegatie van bevoegdheid aan de bevoegde Minister van Financiën betreft, wordt in de memorie van toelichting het volgende verduidelijkt:

> "Artikel 15 bepaalt dat de voorwaarden en toepassingsregelingen van de artikelen 7 tot en met 12 en van de vrijstellingen die voortvloeien uit artikel 17.1 a) vastgelegd worden door de bevoegde minister van financiën. De fiscale vrijstellingen worden dus verstrekt in dit verdrag zelf (artikelen 7, 8, 9, 11 en ook 19, infra). Dit Zetelakkoord vormt de essentiële bijlage van het instemmingdecreet en staat hiermee dus gelijk. Aan de Vlaamse minister bevoegd voor financiën komt het slechts toe de uitvoeringsmaatregelen te treffen voor het toepassen van de verdragsrechtelijke vrijstellingen van Vlaamse belastingen of heffingen".

In dat verband dient te worden opgemerkt dat uit het legaliteitsbeginsel in fiscale zaken voortvloeit dat de decreetgever zelf alle wezenlijke elementen dient vast te stellen aan de hand waarvan de belastingschuld van de belastingplichtige kan worden bepaald, zoals de categorieën belastingplichtigen, de grondslag van de belasting, de aanslagvoet of het tarief, en de eventuele vrijstellingen en verminderingen. Een delegatie van bevoegdheid aan de regering - *a fortiori* aan een minister - die betrekking heeft op het bepalen van één of meer van die elementen, is in beginsel ongrondwettig [2].

Zelfs in de interpretatie die in de memorie van toelichting aan artikel 15 van het zetelakkoord wordt gegeven, heeft de voorliggende delegatie geen betrekking op detailpunten die rechtstreeks aan de minister zouden kunnen worden gedelegeerd, maar gaat het om essentiële elementen van de vrijstelling ("voorwaarden en toepassingsregelingen" en "vrijstellingen" van de betrokken bepalingen van het zetelakkoord) die bijgevolg door de decreetgever zelf moeten worden geregeld. Enkel in zoverre dat de voorliggende bepaling effectief zou refereren aan een louter materiële uitvoeringsbevoegdheid van de betrokken minister, zou die bepaling verenigbaar kunnen worden geacht met de artikelen 170 en 172 van de Grondwet.

Mutatis mutandis kan de voorgaande opmerking worden herhaald voor artikel 19, lid 2, van het zetelakkoord dat bepaalt dat de bevoegde Minister van Financiën de grenzen en de toepassingsvoorwaarden vastlegt van de vrijstelling van douanerechten en belasting over de toegevoegde waarde bedoeld in artikel 19, lid 1, van dat akkoord.

---

(2) Vgl. Grondwettelijk Hof, nr. 100/2003, 17 juli 2003, B.11.1.

2. In artikel 16, lid 2, van het zetelakkoord wordt verwezen naar de overeenstemming met artikel 17, lid 1, van de Overeenkomst van Plovdiv. Het is niet duidelijk wat precies de draagwijdte is van die verwijzing. In geen geval zal de verwijzing kunnen worden begrepen als een wijziging of een bindende interpretatie van de verdragsbepaling waarnaar wordt verwezen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, P. BARRA,	staatsraden,
	M. RIGAUX, M. TISON,	assessoren van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	M. VERSCHRAEGHEN,	toegevoegd griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. D. VAN EECKHOUTTE, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

M. VERSCHRAEGHEN M. VAN DAMME