

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 49.581/1
VAN 23 JUNI 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 26 april 2011 door de Minister-President van de Duitstalige Gemeenschap verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 27 juni 2011, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet “zur Zustimmung zu dem Abkommen zwischen der Regierung des Königreichs Belgien und der Regierung der Volksrepublik China zur Vermeidung der Doppelbesteuerung und zur Verhinderung der Steuerhinterziehung auf dem Gebiet der Steuern vom Einkommen samt Protokoll, geschehen zu Brüssel am 7. Oktober 2009”, heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 26 mei 2011 en 23 juni 2011, 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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

* *

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN DECREET

Het om advies voorgelegde voorontwerp strekt ertoe instemming te verlenen met een dubbelbelastingverdrag met China² en met een protocol bij het verdrag³.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Uit de documenten gevoegd bij de adviesaanvraag blijkt dat de Werkgroep gemengde verdragen, ingesteld bij het samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten ‘over de nadere regelen voor het sluiten van gemengde verdragen’, op 26 oktober 2010 heeft geoordeeld dat de overeenkomst een gemengd verdrag is.⁴

2. Aangezien de Engelse versie van het dubbelbelastingverdrag en het protocol voorrang heeft, zal die versie aan het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap moeten worden voorgelegd. Opdat het Parlement met kennis van zaken zou kunnen beslissen, dient aan het ontwerp bovendien een Duitse vertaling te worden toegevoegd van de om instemming voorgelegde teksten.

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

² Overeenkomst ‘tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Volksrepubliek China tot het vermijden van dubbele belasting en tot het voorkomen van het ontduiken van belasting inzake belastingen naar het inkomen’, gedaan te Brussel op 7 oktober 2009.

³ Protocol gedaan te Brussel op 7 oktober 2009.

⁴ De Interministeriële Conferentie voor Buitenlands Beleid (ICBB) stemde via de schriftelijke procedure in met het verslag van de Werkgroep gemengde verdragen, wat bij brieven van 20 januari 2011 is bevestigd.

3. Artikel 26, paragraaf 1, van het dubbelbelastingverdrag luidt:

“De bevoegde autoriteiten van de overeenkomstsluitende Staten wisselen de inlichtingen uit waarvan kan worden verwacht dat ze relevant zullen zijn voor de uitvoering van de bepalingen van deze Overeenkomst of voor de toepassing of de tenuitvoerlegging van de nationale wetgeving met betrekking tot de belastingen van elke soort en benaming die worden geheven ten behoeve van de overeenkomstsluitende Staten, met name voor het vermijden van het ontduiken van die belastingen, voor zover de belastingheffing waarin die nationale wetgeving voorziet niet in strijd is met de Overeenkomst. De uitwisseling van inlichtingen wordt niet beperkt door de artikelen 1 en 2.”

Artikel 1 van het verdrag omschrijft het personeel toepassingsgebied, namelijk “personen die inwoner zijn van een overeenkomstsluitende Staat of van beide overeenkomstsluitende Staten”, terwijl artikel 2 de belastingen bepaalt waarop het verdrag van toepassing is. Het gaat om “belastingen naar het inkomen die, ongeacht de wijze van heffing, worden geheven ten behoeve van een overeenkomstsluitende Staat of van de staatkundige onderdelen of plaatselijke gemeenschappen daarvan” (paragraaf 1 van het artikel). De bestaande belastingen waarop het verdrag in België van toepassing is, zijn de personenbelasting, de vennootschapsbelasting, de rechtspersonenbelasting, de belasting van niet-inwoners en de aanvullende crisisbijdrage, telkens “met inbegrip van de voorheffingen op die belastingen en van de opcentiemen op die belastingen en voorheffingen” (paragraaf 3 van het artikel).

De nieuwe regeling inzake de uitwisseling van inlichtingen met China is evenwel algemeen *en is dus niet beperkt tot de personen bedoeld in artikel 1 van het verdrag en tot de belastingen vermeld in artikel 2 van het verdrag*. Bovendien kunnen ook inlichtingen worden gevraagd aan een bevoegde autoriteit “zelfs al heeft [die autoriteit] die inlichtingen niet nodig voor zijn eigen belastingdoeleinden” (nieuw artikel 26, paragraaf 4, van het verdrag). De Staat aan wie de inlichtingen zijn gevraagd, dient gebruik te maken van “de middelen waarover hij beschikt om de gevraagde inlichtingen te verkrijgen” (idem).

Gelet daarop rijst de vraag wie in België uitvoering zal moeten geven aan een verzoek om inlichtingen uitgaande van een bevoegde autoriteit van China.

Uit artikel 3, paragraaf 1, j), van het verdrag volgt dat in België onder “bevoegde autoriteit” wordt verstaan “de Minister van Financiën of zijn bevoegde vertegenwoordiger”. Aangezien het om een gemengd verdrag gaat, is de bevoegdheid daarmee niet exclusief aan de federale minister van Financiën (of zijn bevoegde vertegenwoordiger) toegewezen, maar kan het ook om een deelstatelijke minister van Financiën gaan.

Daarom verdient het aanbeveling om op het intern-Belgische vlak te voorzien in een coördinatiemechanisme en -orgaan, zodat de bevoegde autoriteiten van China weten tot wie een verzoek om inlichtingen moet worden gericht en de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten onderling kunnen uitmaken op welke wijze gevolg wordt gegeven aan een concreet verzoek. De Raad van State beveelt dan ook aan daarover een samenwerkingsakkoord in de zin van artikel 92bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen te sluiten.⁵

4.1. De vraag rijst of de regeling inzake het uitwisselen van inlichtingen (artikel 26 van het dubbelbelastingverdrag) tot administratiefrechtelijke of strafrechtelijke beteugeling en tot dwanguitvoering kan leiden wanneer geweigerd wordt mede te werken aan onderzoeksverrichtingen.

Het staat aan de auteur van het ontwerp om zich over deze vraag uit te spreken en om, in functie van zijn bedoelingen, eventueel het instemmingsdecreet aan te vullen met normatieve bepalingen in die zin.

4.2. Wat de mogelijkheid betreft tot het “verstrekken van inlichtingen die door de andere overeenkomstsluitende Staat gevraagd zijn en die in het bezit zijn van banken of andere financiële instellingen” (artikel 26, paragraaf 5, van het dubbelbelastingverdrag), voorziet artikel 4 van het protocol reeds in een specifieke sanctieregeling. Dat artikel luidt immers:

“a) om dergelijke inlichtingen te verkrijgen heeft de Belgische belastingadministratie de bevoegdheid om de bekendmaking van inlichtingen te vragen en om een onderzoek en verhoren in te stellen, niettegenstaande andersluidende bepalingen in zijn binnenlandse belastingwetgeving;

b) straffen waarin de nationale wetgeving van België voorziet voor iemand die nalaat om inlichtingen te geven die belangrijk zijn voor de uitvoering van zijn binnenlandse belastingwetgeving, zijn van toepassing alsof de verplichting om inlichtingen te geven waarin paragraaf 5 voorziet een verplichting was waarin is voorzien door de binnenlandse belastingwetgeving van België;

⁵ Vergelijk met artikel 1bis van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten, en het samenwerkingsakkoord van 7 december 2001 ‘tussen de Federale Staat en de Gewesten betreffende de uitwisseling van informatie in het kader van de uitoefening van hun fiscale bevoegdheden en betreffende de overlegprocedures inzake technische uitvoerbaarheid van door de Gewesten voorgenen wijzigingen aan de gewestelijke belastingen en inzake de technische uitvoerbaarheid van de invoering door de Gewesten van algemene belastingverminderingen of -vermeerderingen van de verschuldigde personenbelasting’.

c) wanneer een persoon weigert om inlichtingen te verstrekken die in het kader van paragraaf 5 zijn gevraagd of nalaat die inlichtingen te geven binnen de termijnen die door de belastingadministratie van België vereist zijn, mag de belastingadministratie van België gepaste dwangmaatregelen tegen die persoon nemen”.

Aangezien de Duitstalige Gemeenschap nog niet over eigen belastingen⁶ beschikt en bijgevolg nog geen eigen belastingadministratie heeft, kan die regeling evenwel nog niet worden toegepast.

Eenmaal dat de Duitstalige Gemeenschap belastingen invoert en over een eigen belastingadministratie beschikt, zal, gelet op het voor strafbepalingen geldende legaliteitsbeginsel⁷, bij decreet bepaald moeten worden wat de omschrijving “*straffen waarin de nationale wetgeving van België voorziet voor iemand die nalaat om inlichtingen te geven die belangrijk zijn voor de uitvoering van zijn binnenlandse belastingwetgeving*” in artikel 4, b), van het protocol precies inhoudt, en wat wordt bedoeld met de “*gepaste dwangmaatregelen*” in artikel 4, c), van het protocol.

⁶ De Duitstalige Gemeenschap heeft fiscale autonomie en kan dus eigen belastingen instellen (artikel 170, § 2, van de Grondwet), doch heeft dit nog niet gedaan.

⁷ Cf. de artikelen 12, tweede lid, en 14 van de Grondwet en artikel 7 van het verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Dit beginsel vereist dat de strafbaarstelling moet worden geformuleerd in bewoordingen op grond waarvan eenieder, op het ogenblik dat hij een gedrag aanneemt, kan uitmaken of dat gedrag al dan niet strafbaar is. Het beginsel vereist dat de wetgever in voldoende nauwkeurige, duidelijke en rechtszekerheid biedende bewoordingen bepaalt welke feiten strafbaar worden gesteld, zodat, enerzijds, diegene die een gedrag aanneemt, vooraf op afdoende wijze kan inschatten wat het gevolg van dat gedrag kan zijn, en, anderzijds, aan de rechter geen al te grote beoordelingsbevoegdheid wordt gelaten. Dit beginsel houdt niet enkel in dat de regelgever duidelijk moet aangeven welke gedragingen strafbaar zijn, maar ook dat hij de straffen moet bepalen die kunnen worden opgelegd voor de overtreding van ieder van de aldus aangewezen gebods- of verbodsbepalingen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT,	
	W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	M. TISON,	assessoren van de
	L. DENYS,	afdeling Wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de Heer F. VANNESTE, auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

G. VERBERCKMOES

M. VAN DAMME