KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 49.625/1
VAN 23 JUNI 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 2 mei 2011 door de Minister-President van de Duitstalige Gemeenschap verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 1 juli 2011, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "zur Zustimmung zu dem Protokoll zur Änderung des am 1. Juni 1987 in Brüssel unterzeichneter Abkommens zwischen der Regierung des Königreichs Belgiën und der Regierung des Vereinigten Königreichs Grossbritannien und Nordirland zur Vermeidung der Doppelbesteurung und zur Verhinderung der Steuervermeidung auf dem Gebiet der Steuern vom Einkommen und vom Veräusserungsgewinn, geschehen zu Paris am 24. Juni 2009", heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 9 juni 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 rechtsgrond[1], alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

* *

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN ORDONNANTIE

Het om advies voorgelegde voorontwerp strekt ertoe instemming te verlenen met een protocol[2] tot wijziging van tal van bepalingen van het dubbelbelastingverdrag met het Verenigd Koninkrijk.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Op 1 juni 1987 is te Brussel een overeenkomst gesloten tussen het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland en het Koninkrijk België tot het vermijden van dubbele belasting en tot het voorkomen van het ontgaan van belasting inzake belastingen naar het inkomen en naar vermogenswinsten. Gelet op haar inhoud had deze overeenkomst enkel betrekking op bevoegdheden van de federale Staat, die zijn instemming verleende bij wet van 27 september 1989.

Op 24 juni 2009 is te Parijs tussen dezelfde partijen een protocol gesloten dat de voormelde overeenkomst wijzigt. Daarbij is de federale Staat uitgegaan van de veronderstelling dat hij zich opnieuw enkel voor zichzelf engageerde vermits, volgens hem, het protocol enkel betrekking had op belastingen waarvoor hij exclusief bevoegd was.

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

[2] Protocol ‘tot wijziging van de Overeenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland tot het vermijden van dubbele belasting en tot het voorkomen van het ontgaan van belasting inzake belastingen naar het inkomen en naar vermogenswinsten, ondertekend te Brussel op 1 juni 1987’.

Een voorontwerp van wet tot instemming met dit protocol is voor advies aan de Raad van State voorgelegd, die heeft geoordeeld dat het in werkelijkheid om een gemengd verdrag gaat aangezien de uitwisseling van inlichtingen die erdoor georganiseerd wordt betrekking heeft op het geheel van de belastingen die in België geheven worden.[3]

Daaruit heeft de Raad van State afgeleid dat het protocol de instemming behoeft van de gewesten en de gemeenschappen vermits deze over een fiscale autonomie beschikken die hen toelaat belastingen in te stellen die in het toepassingsgebied van het protocol vallen.

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’, zich op 26 oktober 2010 bij dit standpunt heeft aangesloten.[4]

2. Vermits de bepalingen die het voorwerp zijn van het betrokken protocol, met uitzondering van de artikelen XX en XXI ervan, bestemd zijn om te worden geïntegreerd in het dubbelbelastingverdrag, en deze bepalingen bovendien niet los van de andere bepalingen van het dubbelbelastingverdrag kunnen worden gelezen, heeft het geen zin enkel met het protocol in te stemmen.

Aangezien evenwel de oorspronkelijke overeenkomst, op zich genomen, geen gemengd verdrag is, zou het evenmin zin hebben in te stemmen met die overeenkomst in haar oorspronkelijke versie.

Bijgevolg is het aangewezen om instemming te verlenen met de “Overeenkomst ondertekend te Brussel op 1 juni 1987, zoals gewijzigd bij het Protocol gedaan te Parijs op 24 juni 2009”.

Gelet evenwel op het gegeven dat het protocol ook autonome bepalingen bevat die niet in de overeenkomst worden geïntegreerd, zal, opdat die bepalingen gevolg zouden hebben, ook afzonderlijk instemming moeten worden verleend met het Protocol van 24 juni 2009.

---

[3] Adv.RvS 48.089/1 van 29 april 2010, *Parl.St.* Senaat 2010-11, nr. 5-965/1, 46-56.

[4] De Interministeriële Conferentie voor Financiën en Begroting (ICFB) stemde via de schriftelijke procedure in met het verslag van de Werkgroep gemengde verdragen, wat bij brieven van 20 januari 2011 is bevestigd.

Artikel 2 van het ontwerp dient dan ook als volgt gesteld te worden:

“Zullen volkomen gevolg hebben:

1° de Overeenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland tot het vermijden van dubbele belasting en tot het voorkomen van het ontgaan van belasting inzake belastingen naar het inkomen en naar vermogenswinsten, ondertekend te Brussel op 1 juni 1987, gewijzigd bij het Protocol, gedaan te Parijs op 24 juni 2009;

2° het Protocol, gedaan te Parijs op 24 juni 2009, tot wijziging van de Overeenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland tot het vermijden van dubbele belasting en tot het voorkomen van het ontgaan van belasting inzake belastingen naar het inkomen en naar vermogenswinsten, ondertekend te Brussel op 1 juni 1987.”

Ook het opschrift van het ontwerp zal bijgevolg moeten worden aangepast.

3. Aangezien het protocol in de Engelse taal is gesteld, 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 het om instemming voorgelegde protocol.

Wat de overeenkomst betreft die wordt gewijzigd, zal aan het Parlement minstens één authentieke versie moeten worden voorgelegd, met een Duitse vertaling.[5]

4. Het nieuwe artikel 26, paragraaf 1, van het dubbelbelastingverdrag (artikel XVIII van het protocol) luidt:

> (vertaling) “De bevoegde autoriteiten van de overeenkomstsluitende Staten wisselen de inlichtingen uit waarvan kan worden verwacht dat ze relevant zullen zijn voor de

[5] Wat het oorspronkelijke dubbelbelastingverdrag betreft, zijn de drie teksten (Nederlands, Frans, Engels) gelijkelijk authentiek.

> uitvoering van de bepalingen van deze Overeenkomst of voor de toepassing of de tenuitvoerlegging van de nationale wetgeving met betrekking tot belastingen van elke soort en benaming die worden geheven door of ten behoeve van de overeenkomstsluitende Staten, 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 en naar vermogenswinsten 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 en de belasting van niet-inwoners, telkens "met inbegrip van de voorheffingen en de opcentiemen op die belastingen en voorheffingen" (paragraaf 3 van het artikel).

De nieuwe regeling inzake de uitwisseling van inlichtingen met het Verenigd Koninkrijk 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 het Verenigd Koninkrijk.

Uit het nieuwe artikel 3, paragraaf 1, (j) van het verdrag (artikel II van het protocol) 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 het Verenigd

Koninkrijk 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 92*bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen te sluiten.[6]

5. In het voornoemde advies 48.089/1 van 29 april 2010 heeft de afdeling Wetgeving opgemerkt dat de vraag rijst of de nieuwe regeling inzake het uitwisselen van inlichtingen 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.

---

[6] Vergelijk met artikel 1*bis* 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 voorgenomen 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’.

De kamer was samengesteld uit

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

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. A. SOMERS, auditeur.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

A. BECKERS M. VAN DAMME