

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 51.366/1

VAN 24 MEI 2012

VAN DE AFDELING WETGEVING

VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 9 mei 2012 door de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet ‘houdende instemming met de overeenkomst tussen de regering van het Koninkrijk België en de regering van het Eiland Man tot het vermijden van dubbele belasting en tot het voorkomen van het ontduiken van belasting inzake belastingen naar het inkomen, en het protocol, ondertekend te Brussel op 16 juli 2009’, heeft het volgende advies gegeven:

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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN DECREET

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe instemming te verlenen met een dubbelbelastingverdrag met het Eiland Man² en met een protocol bij het verdrag³.

VORMVEREISTEN

3. Het ontwerp blijkt niet te zijn voorgelegd aan de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV).

Op grond van artikel 11, § 2, eerste lid, 1°, van het decreet 7 mei 2004 ‘inzake de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen’ is de Vlaamse Regering verplicht de SERV te verzoeken om sociaal-economisch overleg te plegen over alle voorontwerpen van decreet die een sociaal-economische dimensie hebben. Het om advies voorgelegde ontwerp heeft een dergelijke dimensie, zodat het door de regering normaal aan de SERV dient te worden voorgelegd.

Bij voorgaande gelegenheden heeft de SERV soms geoordeeld over het ontwerp geen standpunt te moeten innemen gelet op “de beperkte sociaal-economische impact voor Vlaanderen”. Dat was bijvoorbeeld het geval voor de voorontwerpen van decreet tot instemming met de dubbelbelastingverdragen met Duitsland, Frankrijk, Luxemburg, Nederland en het Verenigd Koninkrijk. Bij ontstentenis van een voor alle belastingverdragen en verdragen inzake de uitwisseling van inlichtingen met betrekking tot belastingaangelegenheden geldend standpunt van de SERV, komt het aan die Raad toe daar verder geval per geval over te oordelen.

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

² Overeenkomst ‘between the Kingdom of Belgium and the Isle of Man for the avoidance of double taxation and the prevention of tax fraud with respect to taxes on income’, gedaan te Brussel op 16 juli 2009.

³ Protocol gedaan te Brussel op 16 juli 2009.

Het om advies voorgelegde ontwerp zal derhalve alsnog aan de SERV voorgelegd moeten worden.

ALGEMENE OPMERKINGEN

4. 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’, heeft op 26 oktober 2010 geoordeeld dat het akkoord een gemengd verdrag is.⁴

5. Artikel 27, paragraaf 1, van het dubbelbelastingverdrag luidt:⁵

(vertaling) “De bevoegde autoriteiten van de Partijen 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 waarop artikel 2 van toepassing is, voor zover de belastingheffing waarin die nationale wetgeving voorziet niet in strijd is met de Overeenkomst. De uitwisseling van inlichtingen wordt niet beperkt door artikel 1.”

Artikel 1 van het verdrag omschrijft het personeel toepassingsgebied, namelijk “personen die inwoner zijn van één of van beide Partijen”, 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 Partij 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 regeling inzake de uitwisseling van inlichtingen met het Eiland Man is evenwel algemeen en is dus niet beperkt tot de personen bedoeld in artikel 1 van het verdrag. Bovendien kunnen ook inlichtingen worden gevraagd aan een bevoegde autoriteit “zelfs al heeft die andere Partij die inlichtingen niet nodig voor haar eigen belastingdoeleinden” (artikel 27, paragraaf 4, van het verdrag). De Partij aan wie de inlichtingen zijn gevraagd, dient gebruik te maken van “de middelen waarover zij beschikt om de gevraagde inlichtingen te verkrijgen” (idem).

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.

⁵ Artikel 170, § 2, tweede lid, van de Grondwet; artikel 1 van de wet van 23 januari 1989 betreffende de in artikel 110, §§ 1 en 2, van de Grondwet bedoelde belastingbevoegdheid; GwH 4 maart 2008, nr. 44/2008, B.4.5.

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

Uit artikel 3, paragraaf 1, h), 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 het Eiland Man 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

6. 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.

Artikel 27, paragrafen 6 en 7, van het verdrag bevat een sanctieregeling. De betrokken bepalingen luiden:

(vertaling) “6. Straffen waarin de nationale wetgeving van de aangezochte Partij voorziet voor iemand die nalaat om inlichtingen te geven die belangrijk zijn voor de uitvoering van haar 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 de aangezochte Partij.

7. Wanneer een persoon weigert om inlichtingen te verstrekken die in het kader van dit artikel zijn gevraagd of nalaat die inlichtingen te geven binnen de termijnen vereist door de belastingadministratie van de aangezochte Partij, mag de aangezochte Partij gepaste dwangmaatregelen tegen die persoon nemen.”

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 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’.

Gelet op het voor strafbepalingen geldende legaliteitsbeginsel⁷, zal bij decreet bepaald moeten worden wat de omschrijving “[s]traffen waarin de nationale wetgeving van de aangezochte Partij voorziet voor iemand die nalaat om inlichtingen te geven die belangrijk zijn voor de uitvoering van haar binnenlandse belastingwetgeving” in artikel 27, paragraaf 6, van het dubbelbelastingverdrag precies inhoudt, en wat wordt bedoeld met de “gepaste dwangmaatregelen” in artikel 27, paragraaf 7, van het verdrag.

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,
	W. GEURTS,	griffier.

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

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

W. GEURTS

M. VAN DAMME