RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 52.385/1
van 6 december 2012

over

een voorontwerp van decreet ‘houdende instemming met het akkoord tussen de regering van het Koninkrijk België en de regering van het Gemenebest van Dominica inzake de uitwisseling van inlichtingen met betrekking tot belastingaangelegenheden, ondertekend te Brussel op 26 februari 2010’

Op 14 november 2012 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘houdende instemming met het akkoord tussen de regering van het Koninkrijk België en de regering van het Gemenebest van Dominica inzake de uitwisseling van inlichtingen met betrekking tot belastingaangelegenheden, ondertekend te Brussel op 26 februari 2010’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 6 december 2012. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Lieven DENYS, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Anja SOMERS, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 6 december 2012.

*

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 rechtsgrond[1], alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe instemming te verlenen met een akkoord met de regering van het Gemenebest van Dominica inzake de uitwisseling van inlichtingen met betrekking tot belastingaangelegenheden.

ALGEMENE OPMERKINGEN

3. 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 het akkoord een gemengd verdrag is.[2]

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

Uit artikel 4, paragraaf 1, e), 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 Gemenebest van Dominica 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.[3]

---

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

[2] 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] 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

4. 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.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

5.1. Volgens artikel 1 van het ontwerp regelt het decreet “een gemeenschaps-en een gewestaangelegenheid”.

5.2. Artikel 1 van het akkoord bepaalt het doel en de werkingssfeer ervan. Dat artikel luidt:

> “(vertaling) Via hun bevoegde autoriteiten zullen de overeenkomstsluitende Partijen bijstand verlenen door het uitwisselen van inlichtingen die naar verwachting relevant zijn voor de toepassing of de tenuitvoerlegging van de respectieve wetgevingen van de overeenkomstsluitende Partijen met betrekking tot de belastingen waarop dit Akkoord van toepassing is, daaronder begrepen inlichtingen die naar verwachting relevant zijn voor de bepaling, de vestiging en de invordering van die belastingen, voor de invordering en de tenuitvoerlegging van belastingvorderingen, of voor het instellen van onderzoeken of vervolgingen inzake strafrechtelijke belastingaangelegenheden. De inlichtingen worden uitgewisseld in overeenstemming met de bepalingen van dit Akkoord en worden als vertrouwelijk behandeld op de wijze die is bepaald in artikel 8. De rechten en bescherming die door de wetgeving of de administratieve praktijk van de aangezochte overeenkomstsluitende Partij worden verzekerd aan personen, blijven van toepassing voor zover zij de effectieve uitwisseling van inlichtingen niet overmatig belemmeren of vertragen.”

Artikel 3 van het akkoord bepaalt de belastingen waarop het van toepassing is. Wat België betreft, gaat het om de personenbelasting, de vennootschapbelasting, de rechtspersonenbelasting, de belasting van niet-inwoners en de belasting over de toegevoegde waarde (paragraaf 1, b, van het artikel).

Het akkoord is ook van toepassing op “alle gelijke of in wezen gelijksoortige belastingen die door elke overeenkomstsluitende Partij na de datum van de ondertekening van dit Akkoord naast of in de plaats van de bestaande belastingen worden geheven indien de bevoegde autoriteiten van de overeenkomstsluitende Partijen dat overeenkomen. (…). Bovendien mogen de belastingen waarop het Akkoord van toepassing is, door de overeenkomstsluitende Partijen in onderlinge overeenstemming via een wisseling van brieven langs diplomatieke weg worden uitgebreid” (paragraaf 2 van het artikel).

---

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’.

5.3. In advies 49.605/1[4] heeft de afdeling Wetgeving het volgende opgemerkt over het akkoord:

> "Wat de gemeenschappen betreft, gaat het echter niet om een gemengd verdrag. Artikel 3, paragraaf 1, b), van het akkoord bepaalt immers dat wat België betreft dit akkoord betrekking heeft op de personenbelasting, de vennootschapsbelasting, de rechtspersonenbelasting, de belasting van niet-inwoners en de belasting over de toegevoegde waarde. Gelet op het gegeven dat de gemeenschappen geen bevoegdheid hebben wat die belastingen betreft,[5] dient het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap zijn instemming niet te verlenen."

Die beoordeling is gestoeld op de lezing van artikel 3, paragraaf 2, van het akkoord, in samenhang met de opsomming, in paragraaf 1 van hetzelfde artikel, van de belastingen waarop het akkoord aanvankelijk van toepassing is.

De betrokken overheden blijken evenwel een andere lezing te hebben van het akkoord.

Uit de bij het ontwerp gevoegde stukken blijkt dat met een brief van 19 april 2011 aan het Gemenebest van Dominica is meegedeeld dat de federale overheid voorstelt dit akkoord uit te breiden tot belastingen van elke soort en benaming geheven door de staatkundige onderdelen, hetzij enkel aan Belgische zijde, hetzij aan beide zijden.

Ook de Vlaamse Regering heeft zich aangesloten bij de ruimere lezing, zoals blijkt uit de memorie van toelichting bij het om advies voorgelegde ontwerp:

> "Aangezien de bevoegde regeringen van de uitbreidingsclausule van dat artikel hebben gebruik gemaakt en nog kunnen maken om gewest- en gemeenschapsbelastingen eveneens onder deze verdragen te laten vallen is de instemming van het Parlement vereist voor het Gewest en de Gemeenschap."

Indien vastgehouden wordt aan de ruimere lezing van artikel 3, paragraaf 2, van het akkoord, dient in artikel 1 van het ontwerp inderdaad te worden vermeld dat het decreet ook een gemeenschapsaangelegenheid regelt.

DE GRIFFIER — DE VOORZITTER

Wim GEURTS — Marnix VAN DAMME

[4] AdvRvS 49.605/1 van 23 juni 2011, over een voorontwerp van decreet van de Duitstalige Gemeenschap 'zur Zustimmung zu dem Abkommen zwischen der Regierung des Königreichs Belgien und der Regierung des Commonwealth Dominica über den Informationsaustausch in Steuersachen, geschehen zu Brüssel am 26. Februar 2010'.

[5] (*Voetnoot nr. 4 van het advies)* 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 belastingsbevoegdheid; GwH 4 maart 2008, nr. 44/2008, B.4.5.