RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 59.126/3
van 15 april 2016

over

een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest ‘houdende instemming met het akkoord tussen het Koninkrijk België en de Staten van Guernsey inzake de uitwisseling van inlichtingen met betrekking tot belastingaangelegenheden, ondertekend te Brussel op 24 april 2014 en te Saint Peter Port op 7 mei 2014’

‡LW-BFEQPCIAH-FJBCGMW‡

Op 16 maart 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Begroting, Financiën en Energie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest ‘houdende instemming met het akkoord tussen het Koninkrijk België en de Staten van Guernsey inzake de uitwisseling van inlichtingen met betrekking tot belastingaangelegenheden, ondertekend te Brussel op 24 april 2014 en te Saint Peter Port op 7 mei 2014’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 12 april 2016. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Johan PUT en Bruno PEETERS, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jonas RIEMSLAGH, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 15 april 2016.

*

‡LW-BFEQPCIAH-FJBCGMW‡

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 van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest strekt ertoe instemming te verlenen met het akkoord met Guernsey inzake de uitwisseling van inlichtingen met betrekking tot belastingaangelegenheden (hierna: het akkoord).[2]

ALGEMENE OPMERKINGEN

3. 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 20 september 2013 geoordeeld dat het akkoord een gemengd verdrag is.[3]

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

Uit artikel 4, paragraaf 1, f), ii), van het akkoord volgt dat in België onder "bevoegde autoriteit" wordt verstaan (vertaling) "naargelang het geval, de Minister van Financiën van de federale Regering en/of van de Regering van een Gewest en/of van een Gemeenschap, of zijn gemachtigde vertegenwoordiger".

Daarom verdient het aanbeveling om op het intern-Belgische vlak te voorzien in een coördinatiemechanisme en -orgaan, zodat de bevoegde autoriteiten van Guernsey weten tot wie een verzoek om inlichtingen moet worden gericht en de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten onderling kunnen uitmaken op welke wijze gevolg wordt gegeven aan een concreet verzoek. Daarover werd blijkbaar reeds op 16 september 2015 in de

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

[2] Akkoord 'between the Kingdom of Belgium and the States of Guernsey for the exchange of information relating to tax matters', gedaan te Brussel op 24 april 2014 en te Saint Peter Port op 7 mei 2014. Alleen de Engelse versie is authentiek; de Nederlandse versie is een vertaling.

[3] 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 21 januari 2014 is bevestigd.

‡LW-BFEQPCIAH-FJBCGMW‡

schoot van het Overlegcomité een samenwerkingsakkoord in de zin van artikel 92*bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' gesloten.[4]

4. Artikel 3, paragraaf 2, van het akkoord luidt:

(vertaling) "Dit Akkoord is ook van toepassing op alle gelijke belastingen die na de datum van de ondertekening van het Akkoord naast of in de plaats van de bestaande belastingen worden geheven. Dit Akkoord is ook van toepassing op alle in wezen gelijksoortige belastingen die na de datum van de ondertekening van het 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 bevoegde autoriteiten in onderlinge overeenstemming via een wisseling van brieven worden uitgebreid. (…)."

Artikel 9 van het akkoord luidt:

(vertaling) "Tenzij de bevoegde autoriteiten van de overeenkomstsluitende Partijen anders overeenkomen, worden indirecte kosten die zijn gemaakt bij het verlenen van bijstand gedragen door de aangezochte Partij en worden directe kosten die zijn gemaakt bij het verlenen van bijstand (daaronder begrepen de kosten voor het inschakelen van externe raadgevers in verband met rechtszaken of anderszins) gedragen door de verzoekende Partij. De respectieve bevoegde autoriteiten plegen van tijd tot tijd overleg met elkaar aangaande dit artikel, en in het bijzonder pleegt de bevoegde autoriteit van de aangezochte Partij vooraf overleg met de bevoegde autoriteit van de verzoekende Partij wanneer de kosten voor het verstrekken van inlichtingen betreffende een specifiek verzoek naar verwachting aanzienlijk zullen zijn."

Artikel 13 van het akkoord luidt:

(vertaling) "1. Wanneer er tussen de overeenkomstsluitende Partijen moeilijkheden of twijfelpunten mochten rijzen met betrekking tot de toepassing of de interpretatie van dit Akkoord, trachten de bevoegde autoriteiten de aangelegenheid in onderlinge overeenstemming op te lossen.

2. Naast de in paragraaf 1 bedoelde overeenstemming kunnen de bevoegde autoriteiten van de overeenkomstsluitende Partijen onderlinge overeenstemming bereiken aangaande de procedures die moeten gevolgd worden ingevolge de artikelen 5, 6 en 9.

3. De bevoegde autoriteiten van de overeenkomstsluitende Partijen kunnen zich rechtstreeks met elkaar in verbinding stellen teneinde een overeenstemming te bereiken zoals bedoeld in dit artikel.

4. De overeenkomstsluitende Partijen kunnen eveneens overeenstemming bereiken omtrent andere vormen van geschillenoplossing."

[4] Aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, is een niet-gedateerd en niet-ondertekend exemplaar van de tekst ervan bezorgd, getiteld "Samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest, het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, de Vlaamse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap in het kader van de richtlijn 2011/16/EU van de Raad van 15 februari 2011 betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de belastingen en tot intrekking van Richtlijn 77/799/EEG en in het kader van de gemengde bilaterale en multilaterale verdragen tussen het Koninkrijk België en een andere Staat of andere Staten die voorzien in een administratieve samenwerking op het gebied van de belastingen". Onder meer gelet op het gegeven dat de bij het akkoord betrokken partijen gezamenlijk instaan voor de financiering van de personeels- en werkingskosten van het centraal verbindingsbureau (artikel 19 van het akkoord), kan het samenwerkingsakkoord eerst gevolg hebben nadat de parlementen van de verschillende betrokken partijen ermee hebben ingestemd bij wetgevende akte.

‡LW-BFEQPCIAH-FJBCGMW‡

Al deze bepalingen van het akkoord voorzien in de mogelijkheid van toekomstige overeenkomsten tussen de partijen. Uit de tekst van het akkoord kan worden opgemaakt dat de onderlinge overeenstemming ("*mutual agreement*") niet alleen betrekking kan hebben op concrete toepassingsgevallen of interpretatieproblemen in een concreet geval, maar ook op regelingen met een algemene draagwijdte. De overeenkomsten zijn overigens niet louter beperkt tot het oplossen van toepassings- en interpretatieproblemen, maar zouden ook de tekst van het akkoord kunnen wijzigen of aanvullen.[5]

In verband met dergelijke overeenkomsten kan worden verwezen naar wat de Raad van State in advies 42.631/AV van 8 mei 2007 heeft opgemerkt:

> "Voor zover deze akkoorden alleen maar voorzien in de administratieve en technische uitvoering van een verdrag en ermee slechts beoogd wordt de rechten en verplichtingen die in het verdrag zelf reeds zijn opgenomen uitvoerbaar te maken, zijn deze akkoorden geen nieuwe verdragen, doch louter 'executive agreements'. Ze behoeven dan ook niet door de Koning te worden gesloten. De Wetgevende Kamers hoeven er hun instemming niet aan te verlenen.[6]
>
> Uit de praktijk blijkt echter ook dat sommige akkoorden wel zelf autonome regelingen inhouden, die nieuwe rechten en verplichtingen met zich brengen voor de overheden of de burgers. In dat geval dienen deze akkoorden als verdragen te worden beschouwd. Op grond van artikel 167, § 2, van de Grondwet zouden ze dan ook in beginsel door de Koning moeten worden gesloten en de Wetgevende Kamers zouden er hun instemming mee dienen te betuigen. Voor zover het gaat om 'gemengde verdragen' dienen daarenboven de gemeenschaps- en/of gewestregeringen te worden betrokken bij het sluiten ervan en dienen ook de gemeenschaps- en/of gewestparlementen er hun instemming mee te verlenen."[7]

Telkens een overeenkomst wordt uitgewerkt, zal derhalve moeten worden nagegaan of het niet om een verdrag gaat. Is dat toch het geval, dan dient de geëigende procedure voor het sluiten ervan te worden gevolgd en kan de regeling geen gevolg hebben dan nadat het de instemming van de bevoegde parlementaire vergaderingen heeft gekregen. Gelet op artikel 190 van de Grondwet, zal een dergelijke overeenkomst, om verbindend te zijn, moeten worden bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

Voor zover de in het akkoord bepaalde mogelijkheid om overeenkomsten te sluiten aldus op een grondwetsconforme wijze wordt geïnterpreteerd,[8] en voor zover deze overeenkomsten alleen maar voorzien in de administratieve en technische uitvoering van het

---

[5] Zie bv. artikel 9 en artikel 13, paragrafen 2 en 4, van het akkoord.

[6] *Voetnoot van advies 42.631/AV*: Zie onder meer J. MASQUELIN, *Le droit des traités dans l'ordre juridique et dans la pratique diplomatique*, Brussel, 1980, p. 206-208; G. CRAENEN, *De staatsrechtelijke regeling van aanvaarding en invoering van verdragen in België*, Preadvies VVSRBN, Deventer, 2006, p. 7.

[7] Adv.RvS 42.631/AV van 8 mei 2007 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 9 februari 2009 'houdende instemming met het Raamakkoord tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Franse Republiek betreffende de grensoverschrijdende samenwerking inzake gezondheidszorg, ondertekend te Moeskroen op 30 september 2005', *Parl.St.* Senaat 2007-08, nr. 4-912/1, 15.

[8] Het op een grondwetsconforme wijze interpreteren van het akkoord houdt ook in dat waar in het akkoord melding wordt gemaakt van de bevoegde autoriteiten (zie bv. artikel 13, paragraaf 1, van het akkoord), het alleen om de verordenende bevoegdheid van de Minister van Financiën (niet van een ambtenaar) kan gaan en dan nog voor zover die bevoegdheid betrekking heeft op regels van bijkomstige aard of van beperkt belang.

‡LW-BFEQPCIAH-FJBCGMW‡

akkoord en ermee slechts beoogd wordt de rechten en de verplichtingen die in het akkoord zelf al zijn opgenomen uitvoerbaar te maken, rijzen er geen bezwaren in het licht van artikel 167 van de Grondwet.

Indien een overeenkomst echter tot gevolg heeft dat het toepassingsgebied van de regeling zou worden uitgebreid (zie artikel 3, paragraaf 2, van het akkoord) of gevolgen heeft voor de rechten en de plichten van de burgers, dan zal de overeenkomst niet kunnen worden beschouwd als een akkoord in vereenvoudigde vorm.

5. In artikel 4, paragraaf 2, van het akkoord wordt in de Nederlandse vertaling melding gemaakt van “andere rechtsgebieden van die Partij”. Daarmee wordt kennelijk niet gerefereerd aan de rechtsordes van de deelgebieden, maar aan de andere rechtstakken, naast het belastingrecht. Het is derhalve raadzaam om in die vertaling in plaats van de term “rechtsgebied” de term “rechtstak” te gebruiken.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES Jo BAERT

‡LW-BFEQPCIAH-FJBCGMW‡