RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 62.086/3
van 6 oktober 2017

over

een voorontwerp van decreet van de Duitstalige Gemeenschap ‘zur Zustimmung zu dem Abkommen zwischen dem Königreich Belgien und den Kaimaninseln über den Informationsaustausch in Steuersachen, geschehen zu George Town, Grand Cayman, am 24. April 2014’

‡LW-CDKRJAABC-GCAIGYM‡

Op 1 september 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister-president van de Duitstalige Gemeenschap verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet de Duitstalige Gemeenschap ‘zur Zustimmung zu dem Abkommen zwischen dem Königreich Belgien und den Kaimaninseln über den Informationsaustausch in Steuersachen, geschehen zu George Town, Grand Cayman, am 24. April 2014’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 26 september 2017. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 6 oktober 2017.

*

‡LW-CDKRJAABC-GCAIGYM‡

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 ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet van de Duitstalige Gemeenschap strekt ertoe instemming te verlenen met het akkoord met de Caymaneilanden inzake de uitwisseling van inlichtingen met betrekking tot belastingaangelegenheden (hierna: het akkoord).[2]

ALGEMENE OPMERKINGEN

3. Artikel 3, paragraaf 2, tweede zin, van het akkoord luidt:

> (vertaling) "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."

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 Partijen moeilijkheden of twijfelpunten mochten rijzen met betrekking tot de interpretatie of de toepassing van het Akkoord, trachten de bevoegde autoriteiten de aangelegenheid in onderlinge overeenstemming op te lossen.

[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 Cayman Islands for the exchange of information on tax matters', gedaan te George Town, Grand Cayman, op 24 april 2014.

‡LW-CDKRJAABC-GCAIGYM‡

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 zoals bedoeld in dit artikel te bereiken.

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

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.[3]

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.[4]

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."[5]

Telkens als een overeenkomst wordt uitgewerkt, zal derhalve moeten worden nagegaan of het niet om een verdrag gaat. Is dat 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

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

[4] *Voetnoot 7 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.

[5] 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.

‡LW-CDKRJAABC-GCAIGYM‡

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,[6] en voor zover deze overeenkomsten alleen maar voorzien in de administratieve en technische uitvoering van het 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 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.

4. Het akkoord is in het Engels gesteld. De bij het ontwerp gevoegde Duitse tekst is een vertaling. Van dat akkoord zal naast de Duitse vertaling derhalve ook de Engelse versie moeten worden voorgelegd aan het Parlement.

5. 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 mee te werken aan onderzoeksverrichtingen.

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

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS Jo BAERT

[6] Het op een grondwetsconforme wijze interpreteren van het akkoord houdt ook in dat waar in het akkoord melding wordt gemaakt van de bevoegde autoriteiten, het alleen om verordenende bevoegdheid van de minister bevoegd voor 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-CDKRJAABC-GCAIGYM‡