



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 69.145/3
van 29 april 2021

avis 69.145/3
du 29 avril 2021

over

sur

een ontwerp van koninklijk besluit
‘tot aanduiding van de Belgische
bevoegde autoriteit zoals bepaald
in artikel 2, 2° van de wet van
2 mei 2019 tot omzetting van de
Richtlijn (EU) 2017/1852 van de
Raad van 10 oktober 2017
betreffende mechanismen ter
beslechting van belastinggeschillen
in de Europese Unie’

un projet d’arrêté royal ‘visant à
désigner l’autorité compétente
belge au sens de l’article 2, 2° de la
loi du 2 mai 2019 transposant la
Directive (UE) 2017/1852 du
Conseil du 10 octobre 2017
concernant les mécanismes de
règlement des différends fiscaux
dans l’Union européenne’

Op 30 maart 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Financiën verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot aanduiding van de Belgische bevoegde autoriteit zoals bepaald in artikel 2, 2° van de wet van 2 mei 2019 tot omzetting van de Richtlijn (EU) 2017/1852 van de Raad van 10 oktober 2017 betreffende mechanismen ter beslechting van belastinggeschillen in de Europese Unie’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 20 april 2021. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Frédéric VANNESTE, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 29 april 2021.

*

Le 30 mars 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Finances à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal ‘visant à désigner l'autorité compétente belge au sens de l'article 2, 2° de la loi du 2 mai 2019 transposant la Directive (UE) 2017/1852 du Conseil du 10 octobre 2017 concernant les mécanismes de règlement des différends fiscaux dans l'Union européenne’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 20 avril 2021. La chambre était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, et Astrid TRUYENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Frédéric VANNESTE, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Wilfried VAN VAERENBERGH, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 29 avril 2021.

*

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

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit bepaalt dat de Minster van Financiën, of zijn gedelegeerde, de in artikel 2, 2°, van de wet van 2 mei 2019 ‘tot omzetting van de Richtlijn (EU) 2017/1852 van de Raad van 10 oktober 2017 betreffende mechanismen ter beslechting van belastinggeschillen in de Europese Unie’ bedoelde Belgische bevoegde autoriteit is.

3. Het voornoemde artikel 2, 2°, van de wet van 2 mei 2019 biedt rechtsgrond voor het ontwerp.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerking

4.1. In advies 65.344/3 van 6 maart 2019, over het voorontwerp dat aanleiding heeft gegeven tot de wet van 2 mei 2019, heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, met betrekking tot de aanwijzing van de bevoegde autoriteit het volgende opgemerkt:

“9. Krachtens artikel 2, lid 1, a), van de richtlijn dient onder ‘bevoegde autoriteit’ te worden verstaan, ‘de autoriteit van een lidstaat die als zodanig door de betrokken lidstaat is aangewezen’. Die bevoegde autoriteit fungeert als contactpunt van de betrokken lidstaat voor het indienen van een klacht door een belanghebbende (artikel 3, lid 1, van de richtlijn). Vermits in de omschrijving van ‘bevoegde autoriteit’ het enkelvoud wordt gebruikt (‘de autoriteit’, niet ‘de autoriteiten’ of ‘een of meer autoriteiten’),¹ lijkt ervan te moeten worden uitgegaan dat er per lidstaat slechts één contactpunt mag worden ingesteld. Het komt de federale overheid dan niet toe om unilateraal te bepalen wie de bevoegde autoriteit in de zin van de richtlijn is.

De gemachtigde is het alvast ermee eens dat een samenwerkingsakkoord zal moeten worden gesloten om inhoud te geven aan de notie ‘bevoegde autoriteit’:

‘De Richtlijn laat de praktische organisatie van het onderling overleg over aan de lidstaten, t.t.z. de lidstaten dienen duidelijk te maken welke personen of instanties de bevoegde autoriteit zijn. Er is dus geen vereiste om te werken met een

¹ Voetnoot 7 van het geciteerde advies: Vergelijk bijvoorbeeld met artikel 2, g), van richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 ‘inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten (Kaderrichtlijn)’ waar “nationale regelgevende instantie” wordt omschreven als “*één of meer lichamen die door een lidstaat zijn belast met ...*” of met artikel 30, lid 1, van richtlijn 2010/13/EU van het Europees Parlement en de Raad van 10 maart 2010 ‘betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten inzake het aanbieden van audiovisuele mediadiensten (richtlijn audiovisuele mediadiensten)’ waar wordt bepaald dat elke lidstaat “*een of meer nationale regulerende instanties, organen of beide*” aanwijst.

uniek contactpunt. In de Belgische verdragen ter vermijding van dubbele belasting wordt de Belgische bevoegde autoriteit momenteel gedefinieerd als volgt : ‘betekent de uitdrukking 'bevoegde autoriteit': ii) in het geval van België, 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’. Deze definitie werd in 2010 overeengekomen met de gefedereerde entiteiten en wordt sindsdien opgenomen in de door België gesloten dubbelbelastingverdragen. Hiermee werd tegemoet gekomen aan het feit dat sommige bepalingen van een dubbelbelastingverdrag zich uitstrekken tot alle belastingen (inclusief gewestbelastingen en (toekomstige) gemeenschapsbelastingen) en aldus dienen te worden behandeld door de respectieve bevoegde autoriteit. Het meest voor de hand liggend voorbeeld hierbij is de uitwisseling van inlichtingen op verzoek. Dezelfde redenering gaat op voor de toepassing van de Richtlijn, t.t.z. dat iedere gefedereerde entiteit die betrokken is bij de Richtlijn een bevoegde autoriteit aanduidt, inzonderheid voor de afhandeling van de geschillen inzake de gedekte gewestbelasting (onroerende voorheffing) indien het gewest instaat voor de dienst ervan. Een centraal aanspreekpunt op federaal niveau is wellicht aangewezen, ook al is er in de praktijk nog nooit een geschil omtrent onroerende voorheffing voorgekomen. Dergelijk centraal contactpunt kan het voorwerp uitmaken van een samenwerkingsakkoord tussen de federale overheid en de betrokken gefedereerde entiteiten.’

In dit verband kan worden verwezen naar het samenwerkingsakkoord van 27 maart 2017 gesloten tussen de federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest, het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse 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’.

4.2. Gevraagd of het destijds door de gemachtigde aangekondigde samenwerkingsakkoord inmiddels is tot stand gebracht, heeft de gemachtigde het volgende verklaard:

“En adoptant le projet d’arrêté royal visant à désigner l’autorité compétente belge au sens de l’article 2, 2° de la loi du 2 mai 2019 transposant la Directive (UE) 2017/1852, le Gouvernement fédéral a pour seul but de désigner l’autorité compétente au sens de la Directive pour les matières qui relèvent de la compétence du fédéral en matière fiscale.

Il revient aux autres entités fédérées de désigner leur autorité compétente, comme le prévoit par ailleurs :

- l’article 2, 2°, du Décret du [02]/07/2020 transposant la directive (UE) 2017/1852 du Conseil du 10 octobre 2017 concernant les mécanismes de règlement des différends fiscaux dans l’Union européenne ;
- l’article 4, 1°, de l’Ordonnance du [28/11]/2019 transposant la directive 2017/1852/UE du Conseil du 10 octobre 2017 concernant les mécanismes de règlement des différends fiscaux dans l’Union européenne.

L'autorité compétente pour les matières relevant de la compétence de la Région flamande a déjà été désignée comme étant le Gouvernement flamand, conformément à l'article 4, 1° du Décret du 3/04/2020 portant transposition de la directive 2017/1852/UE du Conseil du 10 octobre 2017 concernant les mécanismes de règlement des différends fiscaux dans l'Union européenne.

Il ressort donc de ce qui précède que le projet d'arrêté royal ne vise donc pas à désigner de 'façon unilatérale' l'autorité compétente au sens de la Directive 2017/1852.

Il est à souligner que les différentes entités fédérale et fédérées sont actuellement en pourparlers afin de déterminer, dans le cadre d'un accord de collaboration, les règles d'organisation en vue d'un fonctionnement efficace de la Directive 2017/1852 au niveau de la Belgique."

4.3. Het verdient aanbeveling om het thans opnieuw door de gemachtigde aangekondigde samenwerkingsakkoord met betrekking tot de organisatie van de functie van de bevoegde autoriteit, dat een correcte uitvoering van richtlijn 2017/1852 moet mogelijk maken, met de nodige spoed tot stand te brengen, aangezien de uiterste datum waarop de richtlijn diende te zijn omgezet (30 juni 2019) reeds ruimschoots is overschreden.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis dispose que le Ministre des Finances, ou son délégué, est l'autorité compétente belge visée à l'article 2, 2° de la loi du 2 mai 2019 'transposant la Directive (UE) 2017/1852 du Conseil du 10 octobre 2017 concernant les mécanismes de règlement des différends fiscaux dans l'Union européenne'.

3. L'article 2, 2°, précité, de la loi du 2 mai 2019 procure un fondement juridique au projet.

EXAMEN DU TEXTE

Observation générale

4.1. Dans son avis 65.344/3 du 6 mars 2019 sur l'avant-projet devenu la loi du 2 mai 2019, le Conseil d'État, section de législation, a observé à propos de la désignation de l'autorité compétente ce qui suit :

« 9. En vertu de l'article 2, paragraphe 1, a), de la directive, on entend par 'autorité compétente' 'l'autorité d'un État membre, désignée comme telle par l'État membre concerné'. Cette autorité compétente fait office de point de contact de l'État membre concerné pour l'introduction d'une réclamation par une personne concernée (article 3, paragraphe 1, de la directive). Dès lors que dans la définition de l'autorité compétente', c'est le singulier qui est utilisé ('l'autorité', et non 'les autorités' ou 'une ou plusieurs autorités')¹, il faut considérer, semble-t-il, qu'un seul point de contact peut être instauré par État membre. Dans ce cas, il ne revient pas à l'autorité fédérale de désigner unilatéralement l'autorité compétente au sens de la directive.

Le délégué estime en tout cas qu'il faudra conclure un accord de coopération pour concrétiser la notion d'autorité compétente'.

'De Richtlijn laat de praktische organisatie van het onderling overleg over aan de lidstaten, t.t.z. de lidstaten dienen duidelijk te maken welke personen of instanties de bevoegde autoriteit zijn. Er is dus geen vereiste om te werken met een

¹ *Note de bas de page 7 de l'avis cité* : Comparer par exemple avec l'article 2, g), de la directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 'relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques (directive « cadre »)' qui définit l'« autorité réglementaire nationale » comme « l'organisme ou les organismes chargés par un État membre ... » ou avec l'article 30, paragraphe 1, de la directive 2010/13/UE du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2010 'visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels (directive « Services de médias audiovisuels »)' qui dispose que chaque État membre désigne « une ou plusieurs autorités ou organismes de régulation nationaux, ou les deux ».

uniek contactpunt. In de Belgische verdragen ter vermindering van dubbele belasting wordt de Belgische bevoegde autoriteit momenteel gedefinieerd als volgt : 'betekent de uitdrukking 'bevoegde autoriteit': ii) in het geval van België, 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'. Deze definitie werd in 2010 overeengekomen met de gefedereerde entiteiten en wordt sindsdien opgenomen in de door België gesloten dubbelbelastingverdragen. Hiermee werd tegemoet gekomen aan het feit dat sommige bepalingen van een dubbelbelastingverdrag zich uitstrekken tot alle belastingen (inclusief gewestbelastingen en (toekomstige) gemeenschapsbelastingen) en aldus dienen te worden behandeld door de respectieve bevoegde autoriteit. Het meest voor de hand liggend voorbeeld hierbij is de uitwisseling van inlichtingen op verzoek. Dezelfde redenering gaat op voor de toepassing van de Richtlijn, t.t.z. dat iedere gefedereerde entiteit die betrokken is bij de Richtlijn een bevoegde autoriteit aanduidt, inzonderheid voor de afhandeling van de geschillen inzake de gedekte gewestbelasting (onroerende voorheffing) indien het gewest instaat voor de dienst ervan. Een centraal aanspreekpunt op federaal niveau is wellicht aangewezen, ook al is er in de praktijk nog nooit een geschil omtrent onroerende voorheffing voorgekomen. Dergelijk centraal contactpunt kan het voorwerp uitmaken van een samenwerkingsakkoord tussen de federale overheid en de betrokken gefedereerde entiteiten.'

À ce propos, on peut faire référence à l'accord de coopération du 27 mars 2017 conclu entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne, la Région de Bruxelles-Capitale, la Communauté flamande, la Communauté française et la Communauté germanophone 'dans le cadre de la directive 2011/16/UE du Conseil du 15 février 2011 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal et abrogeant la directive 77/799/CEE et dans le cadre des traités mixtes bilatéraux et multilatéraux entre le Royaume de Belgique et un autre État ou d'autres États qui prévoient la coopération administrative dans le domaine fiscal' ».

4.2. À la question de savoir si l'accord de coopération annoncé à l'époque par le délégué a entre-temps été mis en place, le délégué a déclaré ce qui suit :

« En adoptant le projet d'arrêté royal visant à désigner l'autorité compétente belge au sens de l'article 2, 2° de la loi du 2 mai 2019 transposant la Directive (UE) 2017/1852, le Gouvernement fédéral a pour seul but de désigner l'autorité compétente au sens de la Directive pour les matières qui relèvent de la compétence du fédéral en matière fiscale.

Il revient aux autres entités fédérées de désigner leur autorité compétente, comme le prévoit par ailleurs :

– l'article 2, 2°, du Décret du [02]/07/2020 transposant la directive (UE) 2017/1852 du Conseil du 10 octobre 2017 concernant les mécanismes de règlement des différends fiscaux dans l'Union européenne ;

– l'article 4, 1°, de l'Ordonnance du [28/11]/2019 transposant la directive 2017/1852/UE du Conseil du 10 octobre 2017 concernant les mécanismes de règlement des différends fiscaux dans l'Union européenne.

L'autorité compétente pour les matières relevant de la compétence de la Région flamande a déjà été désignée comme étant le Gouvernement flamand, conformément à l'article 4, 1° du Décret du 3/04/2020 portant transposition de la directive 2017/1852/UE

du Conseil du 10 octobre 2017 concernant les mécanismes de règlement des différends fiscaux dans l'Union européenne.

Il ressort donc de ce qui précède que le projet d'arrêté royal ne vise donc pas à désigner de 'façon unilatérale' l'autorité compétente au sens de la Directive 2017/1852.

Il est à souligner que les différentes entités fédérale et fédérées sont actuellement en pourparlers afin de déterminer, dans le cadre d'un accord de collaboration, les règles d'organisation en vue d'un fonctionnement efficace de la Directive 2017/1852 au niveau de la Belgique ».

4.3. Il est recommandé de mettre en place avec la diligence nécessaire l'accord de coopération relatif à l'organisation de la fonction de l'autorité compétente qu'annonce de nouveau le délégué et qui doit permettre une mise en œuvre correcte de la directive 2017/1852, dès lors que la date limite à laquelle la directive devait être transposée (30 juin 2019) est déjà largement dépassée.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Wilfried VAN VAERENBERGH