



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 73.434/3
van 11 mei 2023

over

een voorontwerp van decreet van de Duitstalige Gemeenschap
‘zur Zustimmung zu dem Protokoll zur Änderung des am
26. April 1993 in Brüssel unterzeichneten Abkommens und
Protokolls zwischen der Regierung des Königreichs Belgien und
der Regierung der Republik Indien zur Vermeidung der
Doppelbesteuerung und zur Verhinderung der
Steuerhinterziehung auf dem Gebiet der Steuern vom
Einkommen, geschehen zu Neu Delhi am 6. März 2017’

Op 11 april 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Lokale Besturen en Financiën van de Duitstalige Regering verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van de Duitstalige Gemeenschap ‘zur Zustimmung zu dem Protokoll zur Änderung des am 26. April 1993 in Brüssel unterzeichneten Abkommens und Protokolls zwischen der Regierung des Königreichs Belgien und der Regierung der Republik Indien zur Vermeidung der Doppelbesteuerung und zur Verhinderung der Steuerhinterziehung auf dem Gebiet der Steuern vom Einkommen, geschehen zu Neu Delhi am 6. März 2017’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 2 mei 2023. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Toon MOONEN, staatsraden, Bruno PEETERS, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 11 mei 2023.

*

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

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe instemming te verlenen namens de Duitstalige Gemeenschap met het Protocol ‘tot wijziging van de Overeenkomst en van het Protocol tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Republiek India tot het vermijden van dubbele belasting en tot het voorkomen van het ontgaan van belasting inzake belastingen naar het inkomen, beide ondertekend te Brussel op 26 april 1993’, gedaan te New Delhi op 9 maart 2017 (hierna: het Protocol).

Het Protocol wijzigt de definities van “bevoegde autoriteit” en van “strafrechtelijke belastingaangelegenheden” in artikel 3 van de Overeenkomst² (artikel 1 van het Protocol), en vervangt artikel 26 van de Overeenkomst, dat betrekking heeft op het uitwisselen van inlichtingen (artikel 2), alsook artikel 27 ervan, dat betrekking heeft op de invorderingsbijstand (artikel 3).

BEVOEGDHEID

3.1. De Overeenkomst, en het bijhorende Protocol, is een gemengd verdrag, vermits het ook betrekking heeft op de onroerende voorheffing, waarvoor de gewesten bevoegd zijn.³ Noch de Overeenkomst, noch het bijhorende Protocol hebben betrekking op de belastingbevoegdheid van de gemeenschappen.⁴

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

² Overeenkomst ‘tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Republiek India tot het vermijden van dubbele belasting en tot het voorkomen van ontduiking van de belasting naar het inkomen, en Protocol, ondertekend te Brussel op 26 april 1993’.

³ Artikel 2, paragraaf 3, (b), van de Overeenkomst.

⁴ Dat is ook de reden waarom het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap geen instemming moet verlenen met die Overeenkomst en met het bijhorende Protocol. Vgl. adv.RvS 63.285/3 van 14 mei 2018 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest van 30 november 2018 ‘houdende instemming met 1° de overeenkomst en het protocol tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Republiek India tot het vermijden van dubbele belasting en tot het voorkomen van het ontgaan van belasting inzake belastingen naar het inkomen, beide ondertekend te Brussel op 26 april 1993, 2° het protocol, ondertekend te New Delhi op 9 maart 2017 tot wijziging van de onder 1° vermelde overeenkomst en protocol’, *Parl.St.* Vl.Parl. 2017-18, nr. 1661/1, 23-24 (opmerkingen 4 en 5).

3.2. Het Protocol, waarmee thans wordt ingestemd, bevat een nieuw artikel 26 (“Uitwisseling van inlichtingen”), dat betrekking heeft op alle belastingen en derhalve ook op eventueel in te voeren gemeenschapsbelastingen. Met dat Protocol moet bijgevolg niet enkel worden ingestemd door de Kamer van volksvertegenwoordigers en de gewestparlementen, maar ook door de gemeenschapsparlementen.⁵

VORMVEREISTEN

4. Artikel 2 van het Protocol, dat betrekking heeft op de uitwisseling van inlichtingen, en artikel 3 ervan, dat betrekking heeft op de invorderingsbijstand, bevatten bepalingen die de verwerking van persoonsgegevens regelen.

Artikel 36, lid 4, van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’, gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van die verordening, voorziet in een verplichting om de toezichthoudende autoriteit, in dit geval de Gegevensbeschermingsautoriteit bedoeld in de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’, te raadplegen bij het opstellen van een wetsvoorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel in verband met verwerking.

In zoverre een voorontwerp van een wetgevende norm tot instemming met een internationale overeenkomst moet worden beschouwd als een tekst die valt onder het begrip “voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel”, in de zin van artikel 36, lid 4, van verordening (EU) 2016/679, moet het voorontwerp van decreet voor advies aan de Gegevensbeschermingsautoriteit worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST VAN HET PROTOCOL

Artikel 3

5. Overeenkomstig het nieuwe artikel 27, paragraaf 1, van de Overeenkomst verlenen de overeenkomstsluitende Staten elkaar bijstand voor de invordering van belastingvorderingen. De bevoegde autoriteiten van de overeenkomstsluitende Staten kunnen de wijze van toepassing van dat artikel in onderlinge overeenstemming regelen.

⁵ De Werkgroep Gemengde Verdragen (hierna: WGV), 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 zijn vergadering van 2 mei 2018 het Protocol gekwalificeerd als gemengd “federale staat/gemeenschappen/gewesten”. De Interministeriële Conferentie voor Buitenlands Beleid (hierna: ICBB) stemde via de schriftelijke procedure in met het verslag van de WGV, wat werd bevestigd bij een brief van de voorzitter van de ICBB van 30 juli 2018. De memorie van toelichting, waar nu wordt verwezen naar een beslissing van de WGV van 25 februari 2016, moet in dat opzicht worden aangepast.

Over dergelijke regelingen heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, in advies 42.631/AV van 8 mei 2007 het volgende 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.^(...)

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.”⁶

Telkens een regeling in onderling overleg 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 regeling, om verbindend te zijn, moeten worden bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

Voor zover de in het Protocol bepaalde mogelijkheid om regelingen te sluiten aldus op een grondwetsconforme wijze wordt geïnterpreteerd,⁷ en voor zover deze overeenkomsten alleen maar voorzien in de administratieve en technische uitvoering van het Protocol en ermee slechts beoogd wordt de rechten en de verplichtingen die in het Protocol zelf al zijn opgenomen uitvoerbaar te maken, rijzen er geen bezwaren in het licht van artikel 167 van de Grondwet.

Indien een regeling echter tot gevolg heeft dat het toepassingsgebied van de Overeenkomst of het Protocol zou worden uitgebreid of gevolgen heeft voor de rechten en de plichten van de rechtzoekenden, dan zal de regeling niet kunnen worden beschouwd als een akkoord in vereenvoudigde vorm.

⁶ 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.

⁷ Het op een grondwetsconforme wijze interpreteren van het Protocol houdt ook in dat waar in het Protocol melding wordt gemaakt van de bevoegde autoriteit, het alleen om 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.

Artikel 4

6. Luidens artikel 4, paragraaf 1, van het Protocol zal elke partij de andere partij langs diplomatieke weg ervan in kennis stellen dat voldaan is aan alle wettelijke vereisten en procedures om eraan uitwerking te geven. Het Protocol treedt in werking op de datum van de laatste kennisgeving.

Aangezien de burgers niet kunnen weten wat de datum is van de laatste kennisgeving, zullen zij ook niet op de hoogte zijn van de datum van inwerkingtreding van het Protocol. Er dient derhalve over te worden gewaakt dat deze datum van inwerkingtreding, door een bericht in het Belgisch Staatsblad, op een tijdige manier aan de burgers ter kennis zal worden gebracht.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP VAN INSTEMMINGSDECREET

7. In het opschrift en in het enig artikel van het voorontwerp, alsook in het opschrift van de bijlage, schrijve men “9. März 2017” in plaats van “6. März 2017”.

8. Bij het ontwerp van decreet zoals dat bij het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap zal worden ingediend, zal een Duitse vertaling van het Protocol moeten worden gevoegd.

9. Luidens de slotformule van het Protocol is de Engelse tekst doorslaggevend in geval van verschil in uitlegging van de Hindi-, Franse, Nederlandse en de Engelse tekst van het Protocol. Bijgevolg moet ook de Engelse tekst van het Protocol worden gevoegd bij het ontwerp van decreet dat bij het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap zal worden ingediend.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE