



# RAAD VAN STATE

## afdeling Wetgeving

advies 73.817/3  
van 10 juli 2023

over

een voorontwerp van decreet van de Duitstalige Gemeenschap  
‘über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich  
der Besteuerung’

Op 8 juni 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister-President, Minister van Lokale Besturen en Financiën van de Regering van de Duitstalige Gemeenschap verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van de Duitstalige Gemeenschap ‘über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der Besteuerung’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 4 juli 2023. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Toon MOONEN, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Lise VANDENHENDE, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 juli 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 rechtsgrond<sup>1</sup>, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

\*

### STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2.1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt tot consolidatie van de bepalingen van het decreet van 5 mei 2014 ‘über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der Besteuerung’. Dat decreet voorziet in de omzetting, voor de Duitstalige Gemeenschap, van de meermaals gewijzigde 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’.

Bij richtlijn 2011/16/EU worden de voorschriften en de procedures vastgelegd voor de onderlinge samenwerking van de lidstaten van de Europese Unie met het oog op de uitwisseling van inlichtingen die naar verwachting van belang zijn voor de administratie en de handhaving van de nationale belastingwetgeving van de lidstaten (artikel 1, lid 1, van richtlijn 2011/16/EU). Richtlijn 2011/16/EU is van toepassing op elke vorm van belastingen die door of namens een lidstaat of de territoriale of bestuurlijke onderdelen van een lidstaat, met inbegrip van de lokale overheden, worden geheven op het grondgebied waarop de EU-verdragen van toepassing zijn (artikel 2, leden 1 en 4, van richtlijn 2011/16/EU).

2.2. Het voorontwerp strekt daarnaast tot de (laattijdige<sup>2</sup>) gedeeltelijke omzetting van richtlijn (EU) 2021/514 van de Raad van 22 maart 2021 ‘tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de belastingen’ en tot de (laattijdige<sup>3</sup>) gedeeltelijke omzetting van richtlijn (EU) 2018/822 van de Raad van 25 mei 2018 ‘tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU wat betreft verplichte automatische uitwisseling van inlichtingen op belastinggebied met betrekking tot meldingsplichtige grensoverschrijdende constructies’.

2.3. Het decreet van 5 mei 2014 wordt opgeheven (artikel 46 van het voorontwerp). Het aan te nemen decreet treedt in werking op 1 januari 2024 (artikel 47).

---

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

<sup>2</sup> De omzettingstermijn liep tot 31 december 2022 (artikel 2, lid 1, van richtlijn (EU) 2021/514).

<sup>3</sup> De omzettingstermijn liep tot 31 december 2019 (artikel 2, lid 1, van richtlijn (EU) 2018/822).

## VORMVEREISTEN

3. Uit de stukken van het dossier blijkt dat de minister-president en minister van Lokale Besturen en Financiën van de Duitstalige Gemeenschap op 7 juni 2023 de Gegevensbeschermingsautoriteit om advies heeft gevraagd over het voorliggende voorontwerp.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het inwinnen van dat advies nog wijzigingen zou ondergaan,<sup>4</sup> moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

## ONDERZOEK VAN DE TEKST

### Artikel 12

4. Artikel 12 van het voorontwerp vormt onder meer de omzetting van artikel 1, 6), a), van richtlijn (EU) 2021/514, dat artikel 8, leden 1 en 2, van richtlijn 2011/16/EU vervangt. In het vervangen artikel 8, lid 1, eerste alinea, a), van richtlijn 2011/16/EU wordt gewag gemaakt van “Vergütungen aus unselbstständiger Arbeit”, terwijl in artikel 12, eerste lid, 1., van het voorontwerp op dat punt het begrip “Entlohnung der Arbeitnehmer” wordt gebruikt.

De gemachtigde verklaarde hierover het volgende:

“In Artikel 10 Abs. 1 1) des Dekrets v. 5. Mai 2014 wurde der Ausdruck ‘Vergütungen unselbstständiger Arbeit’ von Art. 8 Abs. 1 a) der Richtlinie 2011/16 durch die Formulierung ‘Entlohnung der Arbeitnehmer’ umgesetzt. Die Abänderung durch die Richtlinie 2021/514/EU ändert diese Formulierung nicht. Es wurde entschieden, die ursprünglich vorgezogene deutsche Formulierung von Art. 10 Abs. 1 1) des Dekrets v. 5. Mai 2014 in Artikel 12 des Vorentwurfes beizubehalten.”

Uit het antwoord van de gemachtigde blijkt dat ervoor werd geopteerd de bewoordingen van het decreet van 5 mei 2014 te behouden. Bij de omzetting van Europese richtlijnen moet echter in beginsel zo nauw mogelijk worden aangesloten bij de richtlijnterminologie, om te vermijden dat de omzettingbepaling een engere of ruimere draagwijdte krijgt dan wat met de richtlijnbeepaling werd beoogd. Bijgevolg moet het begrip “Vergütungen aus unselbstständiger Arbeit” worden gebruikt, eerder dan “Entlohnung der Arbeitnehmer”. De onduidelijkheid die eventueel zou kunnen ontstaan door het gebruik van de richtlijnterminologie kan het best worden verholpen door in de memorie van toelichting de nodige duiding te verschaffen over de concrete draagwijdte van deze begrippen in de interne rechtsorde.

---

<sup>4</sup> Namelijk andere wijzigingen dan diegene waarvan in dit advies melding wordt gemaakt of wijzigingen die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in dit advies wordt opgemerkt.

5. Het begrip “Steueridentifikationsnummer” wordt voor het eerst gehanteerd in artikel 12, tweede lid, van het voorontwerp, dat deel uitmaakt van hoofdstuk 2 (“Informationsaustausch”), afdeling 2 (“Verpflichtender automatischer Informationsaustausch”), onderafdeling 1 (“Allgemeine Bestimmungen”) van het voorontwerp.

Het begrip “Steueridentifikationsnummer” wordt gedefinieerd in artikel 15, derde lid, 3., van het voorontwerp. Luidens dat derde lid gelden de erin opgenomen definities voor de toepassing van onderafdeling 2 (“Von Plattformbetreibern gemeldeten Informationen”).

Tenzij het begrip effectief een bijzondere definitie behoort te krijgen voor de toepassing van die onderafdeling, zou het begrip “Steueridentifikationsnummer” beter in artikel 4 van het voorontwerp worden gedefinieerd.

### Artikel 22

6. Artikel 22 van het voorontwerp vormt onder meer de omzetting van artikel 1, 10), b), van richtlijn (EU) 2021/514, dat artikel 11, lid 2, van richtlijn 2011/16/EU wijzigt.<sup>5</sup>

Artikel 11, lid 2, eerste alinea, van de aldus gewijzigde richtlijn luidt als volgt:

“Sind Bedienstete der ersuchenden Behörde bei behördlichen Ermittlungen zugegen oder nehmen sie über elektronische Kommunikationsmittel an den behördlichen Ermittlungen teil, so dürfen sie unter Einhaltung der vom ersuchten Mitgliedstaat festgelegten Verfahrensregelungen Einzelpersonen befragen und Aufzeichnungen prüfen.”

Artikel 22, § 2, van het voorontwerp bepaalt evenwel:

“Sind Bedienstete der ausländischen Behörde bei behördlichen Ermittlungen zugegen oder nehmen sie über elektronische Kommunikationsmittel an den behördlichen Ermittlungen teil, so dürfen sie nicht Einzelpersonen befragen und Aufzeichnungen prüfen.”

Bevraagd over de discrepantie tussen beide teksten verklaarde de gemachtigde:

“Nach Überprüfung des Vorentwurfs wird hier eine Lücke festgestellt. Der Vorentwurf wird in diesem Sinne im Zuge der Bearbeitung des Gutachtens des Staatsrates angepasst.”

Artikel 22 § 2, van het voorontwerp moet worden aangepast met het oog op een correcte en volledige omzetting van artikel 1, 10), b), van richtlijn (EU) 2021/514.

---

<sup>5</sup> De concordantietabel als bijlage bij het voorontwerp vermeldt verkeerdelijk dat het gewijzigde artikel 11, lid 2, van richtlijn 2011/16/EU geen omzetting behoeft.

### Artikel 40

7.1. Het voorontwerp bevat elementen met betrekking tot de verwerking van gegevens. Krachtens artikel 22 van de Grondwet geldt voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke inmenging in het recht op het privéleven, dat het formeel legaliteitsbeginsel dient te worden nageleefd. Doordat artikel 22 van de Grondwet aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven, waarborgt het aan elke burger dat geen enkele inmenging in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het wettelijkheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de “essentiële elementen” voorafgaandelijk door de wetgever vastgesteld zijn.<sup>6</sup>

Bijgevolg moeten de ‘essentiële elementen’ van de verwerking van persoonsgegevens in het decreet zelf worden vastgelegd. In dat verband is de afdeling Wetgeving van oordeel dat ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel ‘essentiële elementen’ uitmaken: 1°) de categorie van verwerkte gegevens; 2°) de categorie van betrokken personen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.<sup>7</sup>

7.2. Artikel 40, § 2, van het voorontwerp bepaalt de doelstellingen van de gegevensverwerking. Uit het eerste lid van die bepaling blijkt dat, wat artikel 14 van het voorontwerp betreft (dat betrekking heeft op meldingsplichtige grensoverschrijdende constructies), de doelstelling erin bestaat “um *unter anderem* den Steuerbehörden einen frühzeitigen Einblick in potenziell aggressive Steuerplanungen und die Erkennung von steuerlichen Risiken bestimmter Fälle zu ermöglichen sowie eine steuerrechtliche abschreckende Wirkung in Bezug auf die Nachlassplanung zu schaffen”.

Gevraagd of de omschrijving van de doelstelling van de gegevensverwerking door de toevoeging “unter anderem” nog voldoende duidelijk is om te voldoen aan de vereiste van voorzienbaarheid die volgt uit artikel 22 van de Grondwet, antwoordde de gemachtigde:

“Nach erneuter Überprüfung des Vorentwurfes wird festgestellt, dass der Ausdruck ‘unter anderem’ zu streichen ist.”

<sup>6</sup> Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: zie inzonderheid GwH 18 maart 2010, nr. 29/2010, B.16.1; GwH 20 februari 2020, nr. 27/2020, B.17.

<sup>7</sup> Adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, opmerking 101 (Parl.St. Kamer 2020-21, nr. 55-1951/001, 119). Zie ook GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1, GwH 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2 en GwH 16 februari 2023, nr. 26/2023, B.74.1.

Daarmee kan worden ingestemd. Eenzelfde opmerking geldt overigens voor de omschrijving van de doelstelling van de gegevensverwerking in het kader van de andere bepalingen van het voorontwerp, die luidens artikel 40, § 2, tweede lid, van het voorontwerp erin bestaat “*unter anderem* um gesetzlichen Aufgaben der Bediensteten der Deutschsprachigen Gemeinschaft in Bezug auf die Erhebung, Ermittlungen, Kontrollen, Festsetzung, Beitreibung und Streitsachen im Zusammenhang mit der im Bereich der Steuern zu erfüllen. Dies erfolgt im öffentlichen Interesse mit den Zielen der Bekämpfung von Steuerbetrug und Steuerflucht, der Sicherung der Steuereinnahmen und der Förderung einer gerechten Besteuerung.”.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE