



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 60.738/3
van 9 februari 2017

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 maart 2014 betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van belastingen met het oog op de omzetting van richtlijn 2015/2376/EU van de Raad van 8 december 2015’

Op 23 december 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Begroting, Financiën en Energie verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 10 februari 2017, een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 maart 2014 betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van belastingen met het oog op de omzetting van richtlijn 2015/2376/EU van de Raad van 8 december 2015’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 31 januari 2017. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Bruno PEETERS, assessor, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 9 februari 2017.

*

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 VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 maart 2014 ‘betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van belastingen met het oog op de omzetting van richtlijn 2015/2376/EU van de Raad van 8 december 2015’.

In het bijzonder wordt met het ontworpen artikel 3/2, § 2, van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 maart 2014 beoogd artikel 21, lid 5, van 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’ om te zetten.¹

Met de ontworpen artikelen 3/1 en 3/2, § 1, van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 maart 2014 worden bepalingen hernomen die tot 1 januari 2017 in het decreet van 21 juni 2013 ‘betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van belastingen’ waren opgenomen.²

RECHTSGROND

3. De in het eerste lid van de aanhef vermelde bepalingen strekken het ontworpen besluit tot rechtsgrond.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Vermits de adviestertermijn dertig dagen bedraagt, is het vierde lid van de aanhef te stellen als volgt:

¹ Krachtens artikel 2, lid 2, van richtlijn (EU) 2015/2376 van de Raad van 8 december 2015 ‘tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU wat betreft verplichte automatische uitwisseling van inlichtingen op belastinggebied’ diende deze bepaling te zijn omgezet uiterlijk op 31 december 2016 en moeten de omzettingbepalingen toegepast worden vanaf 1 januari 2017. De omzetting op decretaal niveau is gebeurd bij de artikelen 13 en 18 van het decreet van 23 december 2016 ‘houdende diverse fiscale bepalingen en bepalingen omtrent de invordering van niet-fiscale schuldvorderingen’, die op 1 januari 2017 in werking zijn getreden.

² Het ontworpen artikel 3/1 stemt overeen met het voormalige artikel 27, § 1, van het decreet van 21 juni 2013 en het ontworpen artikel 3/2, § 1, met het voormalige artikel 28 van het decreet.

“Gelet op advies 60.738/3 van de Raad van State, gegeven op 9 februari 2017, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;”³.

Artikel 2

5. Het ontworpen artikel 3/1, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 maart 2014 herneemt wat reeds uit artikel 27, tweede lid, van het decreet van 21 juni 2013 blijkt.

Het overnemen in een lagere regeling van bepalingen van een hogere regeling dient te worden vermeden. Niet alleen is een dergelijke werkwijze op het normatieve vlak overbodig aangezien ze geen nieuwe norm tot stand brengt, maar bovendien kan ze tot verwarring leiden over de precieze aard van het in de lagere regeling opgenomen voorschrift en kan ze inzonderheid aanleiding ertoe zijn dat later uit het oog verloren wordt dat alleen de hogere regelgever het betrokken voorschrift kan wijzigen.

Het overnemen van decretale bepalingen in een besluit van de Vlaamse Regering kan dan ook alleen maar worden gedoogd in zoverre zulks noodzakelijk is voor de leesbaarheid van het besluit, in welk geval een uitdrukkelijke verwijzing naar de betrokken decreetsbepaling het geëigende middel zal zijn om de aard van de betrokken bepaling herkenbaar te houden (“Overeenkomstig artikel 27, tweede lid, van het decreet van 21 juni 2013 betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van belastingen ...”). In dat geval dient dan overigens in het ontworpen artikel 3/1, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 maart 2014 te worden geschreven “... of *eensluidend* verklaarde afschriften, ...”, in overeenstemming met de decreetsbepaling.

Artikel 3

6. Luidens artikel 3 van het ontwerp zal de uit te vaardigen regeling terugwerken tot 1 januari 2017. Dat is de datum waarop ook de artikelen 13 tot 18 van het decreet van 23 december 2016 in werking zijn getreden en vanaf wanneer de omzettingsbepalingen van richtlijn 2015/2376/EU van toepassing dienden te zijn.

6.1. In dat verband moet worden opgemerkt dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar kan worden geacht. Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is enkel toelaatbaar ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling waarbij, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen worden toegekend of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast. Enkel indien de retroactiviteit

³ *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr. 36, formule F 3-5-2, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

De gemachtigde verantwoordde de retroactiviteit als volgt:

“De retroactieve werking die teruggaat tot 1/1/2017 beoogt enerzijds het naleven van de omzettingstermijn van richtlijn 2015/2376/EU van de Raad van 8 december 2015 tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU wat betreft verplichte automatische uitwisseling van inlichtingen op belastinggebied en anderzijds het voorkomen van een juridisch vacuüm voor wat betreft de bepalingen die met ingang van 1/1/2017 werden overgeheveld vanuit het decreet naar het niveau van uitvoeringsbesluit.

De retroactieve werking van de rechtzetting is in het belang van de rechtszekerheid in het algemeen en onontbeerlijk voor de goede werking van de openbare dienst en de continuïteit ervan.

Er worden geen verkregen rechten aangetast. Gelet op het administratief gehalte van deze bepalingen is er geen invloed op de afloop van een of meer gerechtelijke procedures, noch worden rechtscolleges verhinderd zich uit te spreken.”

6.2. In zoverre met terugwerkende kracht slechts verplichtingen worden opgelegd voor zover “dat mogelijk is” (ontworpen artikelen 3/1 en 3/2, § 1 en § 2, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 maart 2014), vormt de retroactiviteit geen probleem. Wie die normen niet heeft nageleefd omdat hij er niet van op de hoogte was, kan immers aanvoeren dat het naleven ervan daardoor niet mogelijk was.

In zoverre daarentegen retroactief effectieve verplichtingen worden opgelegd (ontworpen artikel 3/2, § 2, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 maart 2014) kan er wel een probleem zijn met de terugwerkende kracht, namelijk indien het beveiligde centrale gegevensbestand operationeel wordt vooraleer het te nemen besluit wordt bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad. In dat geval zal immers pas bij de bekendmaking blijken dat de uitwisseling van gegevens vanaf het operationeel worden van het beveiligde centrale gegevensbestand diende te gebeuren door ze in dat bestand op te slaan.

Voor zover de terugwerkende kracht effectief problematisch is, zal er van afgezien moeten worden.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Jo BAERT