

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: Definitieve goedkeuring van het ontwerp van decreet houdende instemming met het akkoord tussen het Koninkrijk België en de Staten van Guernsey inzake de uitwisseling van inlichtingen met betrekking tot belastingaangelegenheden, ondertekend te Brussel op 24 april 2014 en te Saint Peter Port op 7 mei 2014.

1. INHOUDELIJK

Situering

De bestrijding van 'rechtsgebieden met lage of beperkte belastingen' en schadelijke belastingpraktijken en ontstaan van het akkoord

Het belang van het uitwisselen van inlichtingen

Het voortbestaan van de mondiale economie is afhankelijk van internationale samenwerking, ook op fiscaal vlak. Die samenwerking moet landen in staat stellen hun belastingwetgeving toe te passen en te doen naleven, en de strijd aan te gaan tegen fraude en belastingontduiking. Het uitwisselen van inlichtingen vormt een essentieel onderdeel van de internationale samenwerking op fiscaal vlak. Het is voor de betrokken landen een efficiënte manier om hun eigen belastinggrondslagen te beschermen en om de rechtsgebieden met lage of beperkte belastingen en schadelijke belastingpraktijken te bestrijden.

De rol van de OESO

In 1996 kwamen de lidstaten van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) tot de vaststelling dat het nodig was om toezicht te houden op de fiscale gevolgen van de geleidelijke liberalisering van de internationale handel en de investeringen. De voortschrijdende mobiliteit van kapitalen heeft een belangrijke rol gespeeld in de economische groei, maar ook de belastingstelsels van de verschillende landen tegen elkaar uitgespeeld. Die concurrentie heeft geleid tot een opbod bij het invoeren van economische stimuleringsmaatregelen en tot de bloei van rechtsgebieden met lage of beperkte belastingen.

De OESO werd er door haar lidstaten mee belast om maatregelen uit te werken om de verstoring van het evenwicht inzake investeringsbeslissingen tegen te gaan. In 1998 legde de OESO een rapport voor waarin criteria worden vastgelegd die kenmerkend zijn voor rechtsgebieden met lage of beperkte belastingen en schadelijke belastingpraktijken. Dat rapport bevat aanbevelingen tot het invoeren van maatregelen om die stelsels en praktijken op een gecoördineerde manier aan te pakken. Eén van die maatregelen is het opheffen van de bepalingen die de toegang van de

belastingdiensten tot bankgegevens beperken en een intensievere en meer doeltreffende aanwending van de procedures voor internationale bijstand.

In 2002 werkte het Mondiale Forum (Eng. 'Global Forum') inzake transparantie en uitwisseling van fiscale inlichtingen een modeltekst uit die beperkt blijft tot de uitwisseling van inlichtingen in fiscale aangelegenheden. Het Forum pleit voor het sluiten van akkoorden overeenkomstig de beginselen die in dat modelakkoord zijn opgenomen. De uitwisseling van bankgegevens is één van die beginselen. Sinds 2006 wordt in een jaarlijks rapport verslag uitgebracht over de vooruitgang die de betrokken landen hebben geboekt op het vlak van transparantie en uitwisseling van inlichtingen.

In maart 2009 sloot België zich volledig aan bij de OESO-regels inzake transparantie en uitwisseling van inlichtingen. Daardoor is het sinds 17 juli 2009 opgenomen op de 'witte lijst van landen die de OESO-standaard wezenlijk gebruiken.

De verschillende manieren van gegevensuitwisseling

De uitwisseling van inlichtingen kan op verschillende manieren gebeuren. In algemene verdragen tot het vermijden van dubbele belastingen (DBV) wordt een artikel opgenomen dat is gebaseerd op artikel 26 van de modelverdragstekst van de OESO. Het artikel bepaalt dat de bevoegde overheden van de verdragspartijen de inlichtingen uitwisselen die relevant zijn voor de uitvoering van de verdragsbepalingen of voor de toepassing of tenuitvoerlegging van de interne wetgeving inzake alle belastingen waarop het DBV van toepassing is. België sloot de voorbije jaren met heel wat landen een protocol tot wijziging van het bewuste artikel om het in overeenstemming te brengen met de gewijzigde internationale praktijk.

Wanneer het sluiten van een DBV onmogelijk blijkt, kunnen de partijen het uitwisselen van inlichtingen organiseren door een specifiek akkoord te sluiten waarvan de bepalingen zijn gebaseerd op de OESO-modeltekst. In het voorliggende geval werd voor deze laatste oplossing gekozen.

Akkoorden inzake het uitwisselen van inlichtingen met betrekking tot belastingaangelegenheden

Het doel van een specifiek akkoord inzake het uitwisselen van inlichtingen met betrekking tot belastingaangelegenheden (Eng. 'Tax Information Exchange Agreement', TIEA) is enkel het bevorderen van de internationale uitwisseling van fiscale gegevens. Een TIEA wordt gesloten met landen die geen of nauwelijks belasting heffen op inkomsten en winsten, meestal "rechtsgebieden met lage of beperkte belastingen" genoemd. Zulk akkoord komt volgens dezelfde procedure tot stand als een DBV.

België stelt aan de buitenlandse partner een TIEA voor, in het geval er met de betrokken staat geen DBV bestaat of indien hun economische betrekkingen beperkt zijn. België is niettemin bereid in te gaan op de eventuele wens van de partner om een ruimer verdrag te sluiten. Ook andere landen handelen op die manier.

Gemengd karakter

Sinds een aantal adviezen van de Raad van State uit 2010 worden TIEA's, net als DBV's, in beginsel als gemengde verdragen beschouwd. Op basis van die adviezen van de Raad van State legde de Werkgroep 'gemengde verdragen' (WGV), adviesorgaan van de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid (ICBB), tijdens zijn vergadering d.d. 20 september 2013 het gemengde karakter van het voorliggende akkoord vast. Zowel de federale overheid als de gewesten en de gemeenschappen oefenen hun bevoegdheden uit. De ICBB heeft deze beslissing van de WGV op 21 januari 2014, via de schriftelijke procedure, stilzwijgend bekrachtigd.

Voorstel van regeringsbeslissing

Het voorstel van regeringsbeslissing beoogt de definitieve goedkeuring van het ontwerp van instemmingsdecreet en de bijhorende memorie van toelichting. De Vlaamse minister bevoegd voor de financiën, wordt gelast het ontwerp van decreet namens de Vlaamse Regering in te dienen bij het Vlaams Parlement.

Context

Het baljuwschap Guernsey wordt vaak in één adem samen met het baljuwschap Jersey aangeduid als de Kanaaleilanden, maar vormt van oudsher een aparte jurisdictie, bestaande uit de eilanden Guernsey (63.000 inwoners), Herm (60 inwoners), Alderney (1.900 inwoners) en Sark (600 inwoners). De positie en de regelgeving van dit baljuwschap dragen nog een aantal kenmerken mee van zijn feodale verleden. Het maakt geen deel uit van het Verenigd Koninkrijk, maar erkent de Britse vorst als Hertog van Normandië, nadat Jan zonder Land de Kanaaleilanden in 1204 als enig resterend deel van dat hertogdom kon behouden. Het maakt geen deel uit van de Europese Unie, maar onderhoudt er op grond van protocol 3 bij de toetredingsakte van het Verenigd Koninkrijk wel bijzondere betrekkingen mee. Hoewel de diplomatieke vertegenwoordiging van Guernsey traditioneel door het Verenigd Koninkrijk werd behartigd, ontwikkelde het de afgelopen decennia steeds intensere externe betrekkingen. Zo is het een autonoom lid van de Brits-Ierse Raad, en beoogt het net als Jersey een afzonderlijk lidmaatschap van het Commonwealth. Sinds 2002 sloot het – wellicht onder impuls van de initiatieven van de OESO – ook autonoom verschillende TIEA's, momenteel 57 in aantal waaronder ook met het moederland. Regelgeving van de Staten van Guernsey is automatisch van toepassing op de eilanden Guernsey en Herm, en kan van toepassing zijn op de eilanden Alderney en Sark. De voorliggende overeenkomst is daarom niet van toepassing op Sark, dat traditioneel op fiscaal gebied een volledige aparte positie aanhoudt, maar wel op de drie andere eilanden.

Momenteel is er geen enkel instrument dat het uitwisselen van inlichtingen tussen België en Guernsey mogelijk maakt. Op 27 maart 2009 verzocht de Regering van Guernsey, België om onderhandelingen te voeren met het oog op het sluiten van een TIEA. De Federale Overheidsdienst (FOD) Financiën bezorgde de autoriteiten van Guernsey een ontwerp van TIEA gebaseerd op de akkoorden met Andorra en Liechtenstein.

Hoewel de autoriteiten van Guernsey na de gevoerde onderhandelingen van 18 en 19 juni 2009 akkoord gingen met de meeste bepalingen, maakten zij toch voorbehoud bij enkele bepalingen. Het paraferen van het ontwerpakkoord was niet mogelijk. Op 16 september 2009 stelden de autoriteiten van Guernsey enkele wijzigingen voor. De delegatie van Guernsey verzocht toen ook onderhandelingen op te starten met het oog op het sluiten van een dubbelbelastingverdrag analoog aan het DBV met het Eiland Man van 16 juli 2009. Indien België weigerde te onderhandelen over een DBV, zou de ondertekening van het TIEA erg moeilijk zijn voor Guernsey. Minister Reynders ging akkoord mits bepaalde voorwaarden gerespecteerd zouden worden (inzonderheid dat het DBV zou voorzien in een artikel betreffende een met de internationale standaard overeenstemmende uitwisseling van inlichtingen, in antimisbruikbepalingen,...). De start van de onderhandelingen tot het sluiten van een DBV werd om diverse redenen uitgesteld. Guernsey bleef regelmatig aandringen om de onderhandelingen op te starten.

Ondertussen werd overeengekomen dat de FOD Financiën een nieuw ontwerp van TIEA zou voorstellen dat rekening houdt met de recente wijzigingen in het Belgisch intern recht inzake het bankgeheim. De FOD Financiën wijst er ook op dat zolang het met het Eiland Man ondertekende DBV niet door het federaal Parlement en de gewestelijke Parlementen goedgekeurd is, de onderhandelingen voor het sluiten van een DBV met Guernsey niet opgestart kunnen worden.

Het voorgestelde nieuwe ontwerp van TIEA werd goedgekeurd.

Samenvatting van de inhoud

Het akkoord met Guernsey is grotendeels gebaseerd op de modelverdragstekst van de OESO inzake het uitwisselen van inlichtingen over belastingaangelegenheden. Het akkoord heeft dezelfde doelstellingen en hun inhoud is vrij gelijklopend.

Het akkoord beoogt inlichtingen uit te wisselen die 'naar verwachting relevant zijn' voor de toepassing of de tenuitvoerlegging van de interne wetgeving van de verdragsluitende partijen inzake de belastingen die in de akkoorden worden vermeld. Het akkoord voorziet zowel in het uitwisselen van informatie op verzoek, als in de mogelijkheid van de aanwezigheid van buitenlandse ambtenaren bij belastingcontroles, mits een duidelijke beschrijving van de redenen waarom die aanwezigheid belangrijk is.

Het voorliggende akkoord is in België van toepassing op de vier inkomstenbelastingen (personenbelasting, vennootschapsbelasting, rechtspersonenbelasting en belasting van niet-inwoners). De onroerende voorheffing maakt historisch gezien deel uit van de inkomstenbelastingen, op grond van het Wetboek van inkomstenbelastingen (WIB), titel VI "aan de vier belastingen gemene bepalingen", artikelen 251-260ter, WIB. De jongste jaren wordt de onroerende voorheffing evenwel niet meer verrekend met deze inkomstenbelastingen, wat ook toeliet om deze belasting te regionaliseren. Overeenkomstig artikel 3, eerste lid, 5° van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten (BFW), is de onroerende voorheffing een gewestelijke belasting, die wordt geheven door het Vlaamse Gewest zelf. Bijgevolg is de instemming van het Vlaams Parlement daarvoor vereist.

Sinds de zesde staatshervorming mogen de gewesten ook opcentiemen heffen op de gereduceerde belasting staat en zijn ze exclusief bevoegd om belastingverminderingen, belastingkredieten en forfaitaire kortingen toe te staan binnen hun bevoegdheden. Hierdoor worden de gewesten gedeeltelijk bevoegd voor de personenbelasting. De dienst van de personenbelasting, met inbegrip van het uitwisselen van inlichtingen, blijft evenwel een federale bevoegdheid.

Verder is het akkoord ook van toepassing op de belasting op de toegevoegde waarde (btw), het successierecht en het recht van overgang bij overlijden (artikel 3, 4°, BFW) en de registratierechten op schenkingen onder de levenden (artikel 3, 8°, BFW). De laatste twee belastingen zijn oneigenlijke gewestbelastingen, waarvoor het Vlaamse Gewest sinds 1 januari 2015 de dienst heeft overgenomen, dus met inbegrip van het uitwisselen van inlichtingen.

Artikel 3, 2° van het voorliggende akkoord bepaalt bovendien dat de overeenkomstsluitende partijen in onderlinge overeenstemming, eenvoudig via briefwisseling, het toepassingsgebied van het akkoord kunnen uitbreiden tot identieke of substantieel soortgelijke belastingen, maar tevens tot andere belastingen. De voorlaatste zin van dit artikel 3 laat immers toe dat de verdragspartijen het toepassingsgebied uitbreiden naar belastingen van elke soort en benaming, wat zowel de gemeenschaps- als gewestbelastingen omvat.

Het akkoord met Guernsey werd opgesteld in het Engels. Bij de indiening van het instemmingsdecreet in het Vlaams Parlement zal ook een Nederlandse vertaling worden voorgelegd, maar enkel de Engelse versie is authentiek.

Het Memorandum van Overeenstemming met Guernsey inzake de interpretatie van de directe kosten zal ter informatie aan het Vlaams Parlement worden voorgelegd.

2. WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP DE BEGROTING VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP

Zie Vlaamse Regering VR 2013 2012, document 1481/1.

3. WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP DE LOKALE BESTUREN

Zie Vlaamse Regering VR 2013 2012, document 1481/1.

4. WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP HET PERSONEELSBESTAND EN DE PERSONEELSBUDGETTEN

Zie Vlaamse Regering VR 2013 2012, document 1481/1.

5. KWALITEIT VAN DE REGELGEVING

5.1. Reguleringsimpactanalyse (RIA)

Regelgeving ter goedkeuring van internationale overeenkomsten is vrijgesteld van een RIA (Omzendbrief VR 2014/13).

5.2. Wetgevingstechnisch en taalkundig advies

Voorontwerpen van decreet die meermaals in dezelfde vorm voorkomen, moeten niet telkens voor wetgevingstechnisch en taalkundig advies worden voorgelegd volgens Omzendbrief Wetgevingstechniek VR 2014/4 (aanwijzing nr. 305).

5.3. Aanvragen van adviezen van de strategische adviesraden en van de Raad van State

Krachtens artikel 4, §2, van het decreet van 18 juli 2003 tot regeling van de strategische adviesraden, is de Vlaamse Regering verplicht om over voorontwerpen van decreet advies te vragen aan de strategische adviesraden die bevoegd zijn voor de betrokken beleidsdomeinen.

De SARiV is opgeheven met ingang van 1 juli 2015 door het decreet van 3 juli 2015 betreffende de hervorming van de strategische adviesraden (*BS 9 juli 2015*).

De Vlaamse Regering heeft het ontwerp van decreet voorgelegd aan de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) voor advisering. De SERV heeft echter medegedeeld geen advies te formuleren vanuit selectiviteitsoverwegingen en de beperkte beleidsimpact van het ontwerp van decreet. De Vlaamse Regering neemt akte van het standpunt van de SERV.

De afdeling Wetgeving van de Raad van State maakte in zijn advies van 15 april 2016, met kenmerk 59.126/3, de opmerking dat er onder 'bevoegde autoriteit' verschillende overheden in België kunnen worden verstaan. De Raad beveelt daarom aan om aan Belgische zijde te voorzien in een coördinatiemechanisme en -orgaan, zodat enerzijds, de bevoegde autoriteiten van de andere verdragspartij weten tot welke instantie zij een verzoek om inlichtingen moeten richten en, anderzijds, de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten onderling kunnen uitmaken op welke wijze gevolg wordt gegeven aan een concreet verzoek. De Raad stelt vast dat hierover op 16 september 2015 in de schoot van het Overlegcomité een samenwerkingsakkoord in de zin van artikel 92bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' gesloten werd.

Verschillende bepalingen uit het verdrag laten de partijen toe akkoorden te sluiten die mogelijk verder gaan dan de administratieve en technische uitvoering van het verdrag. De Raad van State merkt op dat zulke akkoorden, die slechts beogen om de in het verdrag opgenomen rechten en verplichtingen uitvoerbaar te maken, louter 'executive agreements' zijn, die geen instemming van de Wetgevende Kamers behoeven. Indien de akkoorden wel autonome regelingen inhouden, die nieuwe rechten en verplichtingen met zich meebrengen voor de overheden of de burgers dienen deze akkoorden als verdragen te worden beschouwd. Dergelijke akkoorden dienen de geëigende procedure voor het sluiten van een verdrag te volgen. Telkens als zulk akkoord wordt gesloten, zal moeten worden nagegaan of het niet om een verdrag gaat.

Ten slotte merkt de Raad op dat in artikel 4, paragraaf 2, van het akkoord in de Nederlandse vertaling melding gemaakt wordt van "andere rechtsgebieden van die Partij". Daarmee wordt kennelijk niet gerefereerd aan de rechtsordes van de deelgebieden, maar aan de andere rechtstakken, naast het belastingrecht. Het is derhalve raadzaam om in die vertaling in plaats van de term "rechtsgebied" de term "rechtstak" te gebruiken.

De Vlaamse Regering reageert als volgt op dit advies van de Raad van State.

De Vlaamse Regering neemt akte van de opmerking van de Raad van State in verband met het interfederaal samenwerkingsakkoord.

De opmerking betreffende de bijkomende akkoorden die kunnen gesloten worden in het kader van het huidige verdrag, zal meegenomen worden in het kader van onderhandeling van deze akkoorden.

De Nederlandse vertaling van de overeenkomst wordt aangepast overeenkomstig de suggestie van de Raad van State.

6. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

- 1° haar definitieve goedkeuring te hechten aan het ontwerp van decreet houdende instemming met het akkoord tussen het Koninkrijk België en de Staten van Guernsey inzake de uitwisseling van inlichtingen met betrekking tot belastingaangelegenheden, ondertekend te Brussel op 24 april 2014 en te Saint Peter Port op 7 mei 2014, alsook aan de bijhorende memorie van toelichting;
- 2° de Vlaamse minister, bevoegd voor financiën en begroting, te gelasten het ontwerp van decreet namens de Vlaamse Regering in te dienen bij het Vlaams Parlement.

Brussel,

De minister-president van de Vlaamse Regering
Vlaams minister van Buitenlands Beleid en Onroerend Erfgoed

Geert BOURGEOIS

De Vlaamse minister van Begroting, Financiën en Energie

Bart TOMMELEIN

Bijlagen:

- een memorie van toelichting;
- een ontwerp van decreet;
- de tekst van het akkoord in het Engels met de Nederlandse vertaling ervan;
- het advies van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen van 29 februari 2016;
- het advies van de Raad van State van 15 april 2016.