



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 55.368/3
van 24 maart 2014

over

een voorontwerp van decreet ‘tot instemming met het protocol, ondertekend in Brussel op 9 juli 2013, tot wijziging van de overeenkomst tussen het Koninkrijk België en de Republiek Turkije tot het vermijden van dubbele belasting inzake belastingen naar het inkomen ondertekend te Ankara op 2 juni 1987’

Op 12 februari 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘tot instemming met het protocol, ondertekend in Brussel op 9 juli 2013, tot wijziging van de overeenkomst tussen het Koninkrijk België en de Republiek Turkije tot het vermijden van dubbele belasting inzake belastingen naar het inkomen ondertekend te Ankara op 2 juni 1987’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 13 maart 2014. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, Kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Kaat LEUS, staatsraden, Lieven DENYS, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 24 maart 2014.

*

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 VAN DECREET

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe instemming te verlenen met het protocol² tot wijziging van het dubbelbelastingverdrag met Turkije³ inzake het uitwisselen van inlichtingen en de invorderingsbijstand. Tevens strekt het wijzigend protocol ertoe om de definitie van het begrip “bevoegde autoriteit” te vervangen wat de betekenis ervan in België betreft.

ALGEMENE OPMERKINGEN

3. De Werkgroep Gemengde Verdragen, 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 3 februari 2011 geoordeeld dat het om een gemengd verdrag gaat.⁴

4. Vermits de bepalingen die het voorwerp zijn van het betrokken protocol, met uitzondering van de artikelen 4 en 5 ervan, bestemd zijn om te worden geïntegreerd in het dubbelbelastingverdrag, en deze bepalingen bovendien niet los van de andere bepalingen van het dubbelbelastingverdrag kunnen worden gelezen, heeft het geen zin enkel met het protocol in te stemmen.

Bijgevolg verdient het aanbeveling om instemming te verlenen met de Overeenkomst (en het erbij gevoegde Protocol)⁵, gedaan te Ankara op 2 juni 1987, zoals gewijzigd bij het Protocol gedaan te Brussel op 9 juli 2013.

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

² Protocol ‘tot wijziging van de Overeenkomst tussen het Koninkrijk België en de Republiek Turkije tot het vermijden van dubbele belasting inzake belastingen naar het inkomen, ondertekend te Ankara op 2 juni 1987’, gedaan te Brussel op 9 juli 2013.

³ Overeenkomst ‘between the Kingdom of Belgium and the Republic of Turkey for the avoidance of double taxation with respect to taxes of income’, gedaan te Ankara op 2 juni 1987.

⁴ De Interministeriële Conferentie voor Buitenlands Beleid (ICBB) stemde via de schriftelijke procedure in met het verslag van de Werkgroep Gemengde Verdragen, wat bij brieven van 18 mei 2011 is bevestigd.

⁵ Aangezien in de tekst van het dubbelbelastingverdrag niet uitdrukkelijk wordt verwezen naar het protocol dat erbij gevoegd is, en waarvan de bepalingen een integrerend deel van de overeenkomst vormen, dient eveneens te worden bepaald dat met dat protocol wordt ingestemd.

Gelet evenwel op het gegeven dat het wijzigend protocol ook autonome bepalingen bevat die niet in de Overeenkomst worden geïntegreerd, zal, opdat die bepalingen gevolg zouden hebben, ook afzonderlijk instemming moeten worden verleend met het Protocol van 9 juli 2013.

Artikel 2 van het ontwerp dient dan ook als volgt te worden geredigeerd :

“Zullen volkomen gevolg hebben:

1° de Overeenkomst tussen het Koninkrijk België en de Republiek Turkije tot het vermijden van dubbele belasting inzake belastingen naar het inkomen en het erbij gevoegde Protocol, gedaan te Ankara op 2 juni 1987, zoals gewijzigd bij het Protocol, gedaan te Brussel op 9 juli 2013;

2° het Protocol tot wijziging van de Overeenkomst tussen het Koninkrijk België en de Republiek Turkije tot het vermijden van dubbele belasting inzake belastingen naar het inkomen, ondertekend te Ankara op 2 juni 1987, gedaan te Brussel op 9 juli 2013.”

Ook het opschrift van het ontwerp zal bijgevolg moeten worden aangepast.

5. Artikel 26, paragraaf 1, van het dubbelbelastingverdrag, zoals vervangen bij artikel 2 van het wijzigend protocol, luidt:

“De bevoegde autoriteiten van de overeenkomstsluitende Staten wisselen de inlichtingen uit die naar verwachting relevant zullen zijn voor de uitvoering van de bepalingen van deze Overeenkomst of voor de toepassing of de tenuitvoerlegging van de nationale wetgeving met betrekking tot belastingen van elke soort en benaming die worden geheven ten behoeve van de overeenkomstsluitende Staten of van de staatkundige onderdelen of plaatselijke gemeenschappen daarvan, voor zover de belastingheffing waarin die nationale wetgeving voorziet niet in strijd is met de Overeenkomst. De uitwisseling van inlichtingen wordt niet beperkt door de artikelen 1 en 2.”

Artikel 27, paragraaf 1, van het dubbelbelastingverdrag, zoals vervangen bij artikel 3 van het wijzigend protocol, luidt:

“De overeenkomstsluitende Staten verlenen elkaar bijstand voor de invordering van belastingvorderingen. Deze bijstand wordt niet beperkt door de artikelen 1 en 2. De bevoegde autoriteiten van de overeenkomstsluitende Staten kunnen in onderlinge overeenstemming de wijze van uitvoering van dit artikel bepalen.”

In artikel 1 van het verdrag wordt het personele toepassingsgebied omschreven, namelijk “personen die inwoner zijn van een overeenkomstsluitende Staat of van beide overeenkomstsluitende Staten”, terwijl in artikel 2 ervan de belastingen worden omschreven waarop het verdrag van toepassing is. Het gaat om “belastingen naar het inkomen” (paragraaf 1 van het artikel), waaronder moet worden begrepen “alle belastingen die worden geheven naar het gehele inkomen of naar bestanddelen van het inkomen, daaronder begrepen belastingen naar voordelen verkregen uit de vervreemding van roerende of onroerende goederen, belastingen naar het totale bedrag van de door ondernemingen betaalde lonen of salarissen, alsmede belastingen naar waardevermeerdering” (paragraaf 2 van het artikel). De belastingen waarop het verdrag in België van toepassing is, zijn de personenbelasting, de vennootschapsbelasting, de

rechtspersonenbelasting, de belasting der niet-verblijfhouders en de met de personenbelasting gelijkgestelde bijzondere heffing, telkens “met inbegrip van de voorheffing, de opdecimen en opcentiemen op die belastingen en voorheffingen, alsmede de aanvullende belasting op de personenbelasting” (paragraaf 3 van het artikel).

De regeling inzake de uitwisseling van inlichtingen met en het verlenen van invorderingsbijstand aan Turkije is evenwel algemeen, en is dus niet beperkt tot de personen bedoeld in artikel 1 van het verdrag en tot de belastingen vermeld in artikel 2 van het verdrag. Bovendien kunnen ook inlichtingen worden gevraagd aan een overeenkomstsluitende Staat “zelfs al heeft die andere Staat die inlichtingen niet nodig voor zijn eigen belastingdoeleinden” (artikel 26, paragraaf 4, zoals ingevoegd bij artikel 2 van het wijzigend protocol). De Staat aan wie de inlichtingen zijn gevraagd, dient gebruik te maken van “de middelen waarover hij beschikt om de gevraagde inlichtingen te verkrijgen” (*idem*). Uit artikel 3, paragraaf 1, h), ii), van het verdrag, zoals vervangen bij artikel 1 van het wijzigend protocol, volgt dat in België onder “bevoegde autoriteit” wordt verstaan “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”.

Gelet daarop rijst de vraag wie in België uitvoering zal moeten geven aan een verzoek om inlichtingen of een verzoek om invorderingsbijstand uitgaande van een bevoegde autoriteit van Turkije.

Daarom verdient het aanbeveling om op het intern-Belgische vlak te voorzien in een coördinatiemechanisme en -orgaan, zodat de bevoegde autoriteiten van Turkije weten tot wie een verzoek om inlichtingen of een verzoek om invorderingsbijstand moet worden gericht en de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten onderling kunnen uitmaken op welke wijze gevolg wordt gegeven aan een concreet verzoek. De Raad van State beveelt dan ook aan daarover een samenwerkingsakkoord in de zin van artikel 92*bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ te sluiten.⁶

6. In artikel 27, paragraaf 1, van het dubbelbelastingverdrag, zoals vervangen bij artikel 3 van het wijzigend protocol, wordt bepaald dat de bevoegde autoriteiten van de overeenkomstsluitende Staten in onderlinge overeenstemming de wijze van uitvoering van dat artikel kunnen bepalen.

In verband met dergelijke akkoorden, kan worden verwezen naar wat de Raad van State in advies 42.631/AV van 8 mei 2007 heeft 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

⁶ Vergelijk met artikel 1*bis* van de bijzondere wet van 16 januari 1989 ‘betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten’, en het samenwerkingsakkoord van 7 december 2001 tussen de federale Staat en de gewesten ‘betreffende de uitwisseling van informatie in het kader van de uitoefening van hun fiscale bevoegdheden en betreffende de overlegprocedures inzake technische uitvoerbaarheid van door de Gewesten voorgenoemen wijzigingen aan de gewestelijke belastingen en inzake de technische uitvoerbaarheid van de invoering door de Gewesten van algemene belastingverminderingen of -vermeerderingen van de verschuldigde personenbelasting’.

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.”⁷

Telkens een akkoord wordt gesloten over de wijze van uitvoering van artikel 27 van het dubbelbelastingverdrag, zal derhalve moeten worden nagegaan of het niet om een verdrag gaat. Is dat het geval, dan dient de geëigende procedure voor het sluiten ervan te worden gevolgd en kan het geen gevolg hebben dan nadat het de instemming van alle bevoegde parlementaire vergaderingen heeft gekregen. Gelet op artikel 190 van de Grondwet, zal een dergelijk akkoord om verbindend te zijn moeten worden bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

7. In de slotformule van het dubbelbelastingverdrag wordt bepaald dat de Engelse versie authentiek is. In de slotformule van het wijzigend protocol wordt bepaald dat in geval van verschil in interpretatie tussen de Franse, de Nederlandse, de Turkse en de Engelse tekst van het protocol, de Engelse tekst beslissend is.

Van het dubbelbelastingverdrag (en het erbij gevoegde protocol) zal derhalve de Engelse versie, samen met een Nederlandse vertaling moeten worden gevoegd bij het ontwerp van decreet dat wordt ingediend bij het Vlaams Parlement.

Van het wijzigend protocol zal ook een Engelse versie moeten worden voorgelegd aan het Vlaams Parlement.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT

⁷ 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.