

# MEMORIE VAN TOELICHTING

## I. ALGEMENE TOELICHTING

### **1. Samenvatting**

Dit instemmingsdecreet heeft betrekking op de goedkeuring van een akkoord inzake het uitwisselen van fiscale gegevens (Eng.: TIEA) met de Cookeilanden, gebaseerd op de modeltekst voor dergelijke akkoorden van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO). Het enige doel van deze akkoorden betreft het bevorderen van de uitwisseling van fiscale gegevens. Een dergelijk akkoord wordt wereldwijd gesloten met landen die geen of nauwelijks belastingen heffen op inkomsten en winsten, meestal 'belastingparadijzen' genoemd. Conform de beleidslijnen van de OESO, stelt de federale overheid meer bepaald aan een land voor om zulk akkoord te sluiten wanneer er geen ruimer belastingverdrag met dit mogelijke partnerland bestaat of indien de bilaterale economische betrekkingen beperkt zijn.

Dit soort akkoorden betreft de fiscale inlichtingen die "naar verwachting relevant zijn" voor de toepassing of de tenuitvoerlegging van de interne regelgeving van de verdragspartijen met betrekking tot de belastingen waarop de akkoorden van toepassing zijn. Het akkoord voorziet in 1° de uitwisseling van zulke informatie op verzoek en 2° de mogelijke aanwezigheid van buitenlandse ambtenaren bij belastingcontroles, mits een duidelijk beschrijving van de redenen waarom die aanwezigheid van belang is.

Dit ontwerp van instemmingsdecreet kadert in de strategische doelstelling "Vlaanderen onderhoudt goede relaties met buitenlandse overheden" uit de beleidsnota Buitenlands Beleid, Internationaal Ondernemen en Ontwikkelingssamenwerking.

### **2. Situering**

Voor uitgebreide achtergrondinformatie over akkoorden inzake het uitwisselen van fiscale gegevens wordt verwezen naar eerdere soortgelijke dossiers.

#### Belang voor Vlaanderen

Het voorliggende akkoord is algemeen van toepassing op "belastingen van elke soort en benaming die worden geheven ten behoeve van de overeenkomstsluitende Partijen of van de staatkundige onderdelen of plaatselijke gemeenschappen daarvan in het geval van België" (zie art. 3). Dit betreft dus niet alleen de inkomstenbelastingen, maar ook alle Vlaamse gewestbelastingen en zelfs lokale heffingen.

### **3. Inhoud**

Het akkoord heeft tot doel inlichtingen uit te wisselen die “naar verwachting relevant zijn” voor de toepassing of de tenuitvoerlegging van de nationale wetgeving van de overeenkomstsluitende staten met betrekking tot de belastingen waarop het akkoord van toepassing is (“belastingen van elke soort en benaming die worden geheven ten behoeve van de overeenkomstsluitende Partijen of van de staatkundige onderdelen of plaatselijke gemeenschappen daarvan in het geval van België”).

Het akkoord is grotendeels gebaseerd op de OESO-modeltekst voor akkoorden inzake de uitwisseling van inlichtingen met betrekking tot belastingaangelegenheden. Dat model maakt de internationaal vereiste norm uit voor een effectieve uitwisseling van inlichtingen.

### **4.Procedureverloop**

#### 4.1. Internationaalrechtelijk context en totstandkoming

De Cookeilanden zijn een archipel van 15 eilanden in het zuidelijke deel van de Grote Oceaan. De Cookeilanden zijn sinds 1965 een autonome parlementaire democratie in vrije associatie met Nieuw-Zeeland. Vrije associatie is, naast onafhankelijkheid en integratie in een andere staat, een van de vormen van zelfbeschikking die door de VN worden erkend in het kader van de dekolonisatie (resolutie 1541 (XV) van 15 december 1960). Nieuw-Zeeland behartigt traditioneel de belangen van dit land, maar de jongste decennia is het geleidelijk autonomer gaan optreden, onder meer in de strijd tegen klimaatverandering en als afzonderlijk lid van een aantal VN-instellingen zoals UNESCO. Gelet op die autonomie, kunnen deze eilanden onder meer ook TIEA's sluiten.

België erkende de Cookeilanden als onafhankelijke staat bij KB 10 augustus 2004 en beide landen knoopten diplomatieke betrekkingen aan op 6 april 2005. Gelet op de aanwezigheid van de Europese instellingen in Brussel overigens, naast de Nieuw-Zeelandse hoofdstad Wellington, de enige stad waar de Cookeilanden een ambassade hebben gevestigd.

Op 10 maart 2010 werden de belastingautoriteiten van de Cookeilanden gevraagd om een TIEA te sluiten. De Federale Overheidsdienst (FOD) Financiën voegde bij dit verzoek een ontwerp van TIEA waarin een aantal specifieke afwijkingen ten aanzien van het TIEA-Model waren aangebracht. Dit om rekening te houden met de Belgische internrechtelijke beperkingen om bankinlichtingen te verkrijgen.

De Cookeilanden lieten op 12 maart 2010 weten bereid te zijn om een TIEA te onderhandelen. Zij bezorgden een ontwerp van TIEA met enkele kleine aanpassingen.

Naar aanleiding van een aantal adviezen van de Raad van State in soortgelijke dossiers, met betrekking tot het gemengde karakter, deelde de Federale Overheidsdienst (FOD) Financiën op 25 november 2010 echter mee dat de onderhandelingen over DBV's en TIEA's werden opgeschort.

De FOD Financiën beschouwt dit als een prioritair dossier aangezien er momenteel geen ander instrument bestaat tussen België en de Cookeilanden dat uitwisseling van inlichtingen mogelijk maakt. De Cookeilanden staan bovendien ook op de lijst van landen met een aanzienlijk gunstiger belastingtarief dan in België, waardoor het sluiten van dit akkoord nog belangrijker wordt.

Het akkoord is in België van toepassing op belastingen van elke soort en benaming die worden geheven ten behoeve van België of van zijn staatkundige onderdelen of lokale overheden.

Het akkoord betreft het geheel van de belastingen die de gefedereerde overheden in België heffen. Hiermee zijn zowel de belastingen bedoeld die zijn vermeld in de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, als die welke de gemeenschappen en de gewesten heffen of zouden kunnen heffen op grond van de fiscale autonomie die artikel 170, §2, van de Grondwet hen toekent. Vermits er sprake is van 'belastingen van elke soort en benaming' behoren immers ook de potentiële belastingen die zouden worden geheven door de gemeenschappen en de gewesten, tot de werkingssfeer van deze verdragen, op basis van de fiscale autonomie.

Verdragsartikel 3 van het akkoord bepaalt uitdrukkelijk dat aan Belgische zijde ook belastingen van elke soort en benaming, geheven door andere overheden dan de federale overheid, bedoeld zijn.

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 vast. De ICBB heeft deze beslissing van de WGV op 21 januari 2014, via de schriftelijke procedure, stilzwijgend bekrachtigd.

De effectieve ondertekening gebeurde via correspondentie, op 21 augustus in Brussel en op 8 september in Roratonga. Voor België vond de ondertekening plaats volgens ondertekeningsformule 1 van de ICBB, de medeondertekening.

#### 4.2. Het advies van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen

De Vlaamse Regering heeft het ontwerp van decreet voorgelegd aan de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) voor advies. De SERV heeft echter in zijn brief van 12 maart 2018 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.

#### 4.3. Het advies van de Raad van State, afdeling Wetgeving

De afdeling Wetgeving van de Raad van State merkt in zijn advies van 16 april 2018, met kenmerk 63.166/3, op dat het verdrag in de mogelijkheid voorziet voor de bevoegde autoriteiten om bepaalde aangelegenheden in onderlinge overeenstemming te regelen. De Raad van State merkt op dat akkoorden die enkel voorzien in de administratieve en technische uitvoering van een verdrag en 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, of het toepassingsgebied van de regeling zouden uitbreiden dienen deze akkoorden als verdragen te worden beschouwd. Dergelijke akkoorden dienen de geëigende procedure voor het sluiten van een verdrag te volgen. Telkens zulke akkoorden worden gesloten, zal moeten worden nagegaan of het niet om een verdrag gaat.

De Raad merkt eveneens op dat artikel 2 van het decreet dient aangevuld te worden met de woorden "zal volkomen gevolg hebben".

De Vlaamse Regering neemt akte van het advies van de Raad van State. De opmerking betreffende de akkoorden die in onderlinge overeenstemming tussen de bevoegde autoriteiten kunnen gesloten worden, zal meegenomen worden in het kader van uitvoeringsonderhandelingen.

De materiële vergissing in artikel 2 werd overeenkomstig de suggestie van de Raad van State aangepast.

## II. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

Artikel 1 beschrijft het doel en de werkingssfeer van de overeenkomst. Via hun bevoegde overheden verlenen de overeenkomstsluitende staten elkaar bijstand door gegevens uit te wisselen die "naar verwachting relevant zijn" voor de toepassing of de tenuitvoerlegging van hun nationale wetgeving met betrekking tot de in het akkoord bedoelde belastingen. De bijstand omvat in elk geval de inlichtingen waarvan wordt verwacht dat zij relevant zullen zijn voor de bepaling, de tenuitvoerlegging of de invordering van de beoogde belasting, alsook voor de onderzoeken of vervolgingen die daarmee verband houden. De bijstand heeft betrekking op elke persoon die in één van de beide overeenkomstsluitende staten is onderworpen aan de bedoelde belasting.

De norm van "waarschijnlijke relevantie" heeft tot doel te verzekeren dat de gegevensuitwisseling zo ruim mogelijk is, waarbij evenwel duidelijk wordt aangegeven dat het de partijen niet vrij staat om naar inlichtingen te hengelen of te vragen naar informatie waarvan het weinig waarschijnlijk is dat zij relevant zal zijn voor de opheldering van de fiscale toestand van een belastingplichtige.

Het feit dat de werkelijke relevantie van de inlichtingen pas definitief kan worden beoordeeld nadat de verzoekende partij ze heeft ontvangen, mag op zich geen voldoende reden zijn voor de aangezochte partij om de informatie niet te verstrekken. Het is bovendien niet noodzakelijk dat er aanwijzingen van belastingfraude in het dossier voorkomen. Het volstaat dat er ernstige redenen zijn om aan te nemen dat de inlichtingen relevant zijn.

Artikel 2 betreffende het rechtsgebied stelt dat de aangezochte partij niet verplicht is inlichtingen te verstrekken die niet in het bezit zijn van haar autoriteiten of die noch in het bezit zijn van of verkrijgbaar zijn door personen die zich binnen het rechtsgebied van die partij bevinden.

Het woord "autoriteiten" moet ruim worden geïnterpreteerd. Naast de belastingdiensten worden ook alle openbare diensten, instellingen en inrichtingen bedoeld die verplicht zijn hun beschikbare informatie te verstrekken aan ambtenaren die belast zijn met de vestiging of de invordering van belastingen.

De verplichting om gegevens mee te delen wordt niet beperkt door de woonplaats of de nationaliteit van de persoon waarmee de inlichtingen verband houden of van de persoon die in bezit is van de inlichtingen.

Artikel 3 somt de belastingen op waarop de overeenkomst van toepassing is. In het materieel toepassingsgebied zijn belastingen van elke soort en benaming die worden geheven ten behoeve van België en van de staatkundige onderdelen of plaatselijke publiekrechtelijke lichamen. Alle Vlaamse gewestbelastingen en zelfs de lokale heffingen vallen hier dus ook onder.

Artikel 4 geeft een aantal gebruikelijke definities zoals "vennootschap", "bevoegde autoriteit" (in het geval van België, naargelang het geval, de Minister van Financiën van de federale Regering en/of van de Regering van een Gewest en/of een Gemeenschap, of zijn gemachtigde vertegenwoordiger), "inlichtingen", "persoon" en "belasting". Het gaat doorgaans om gebruikelijke definities. Een aantal begripsomschrijvingen komt eveneens voor in de algemene belastingovereenkomsten die betrekking hebben op de inkomstenbelasting.

Artikel 5 betreft de uitwisseling van inlichtingen op verzoek.

De algemene regel is overeenkomstig paragraaf 1 dat de aangezochte partij op verzoek inlichtingen moet verstrekken. Het is duidelijk dat de overeenkomst enkel van toepassing is op de uitwisseling van de gevraagde informatie die betrekking heeft op een specifieke controle, een specifiek verhoor of onderzoek, en niet op de automatische of spontane gegevensuitwisseling. De OESO wilde gerichte normen voor de uitwisseling van inlichtingen die in de hele wereld kunnen worden toegepast en die door alle financiële centra en alle "belastingparadijzen" kunnen worden goedgekeurd. De OESO-modeltekst wil daarom een passend evenwicht bereiken tussen enerzijds de noodzaak om de toegang tot betrouwbare financiële inlichtingen vast te leggen, en anderzijds de noodzaak om te vermijden dat de economie van de betrokken staten lasten zouden worden opgelegd op het vlak van fiscale discipline die deze landen te zwaar en zelfs irrealistisch zouden beschouwen.

De inlichtingen moeten worden uitgewisseld ongeacht of de aangezochte partij die informatie nodig heeft voor haar eigen belastingdoeleinden. Deze bepaling is noodzakelijk. Indien er wel een fiscaal belang zou zijn vereist, zou de gegevensuitwisseling ondoeltreffend kunnen worden. Het is echter niet nodig dat het gaat om een belastingaangelegenheid waarbij sprake is van een opzettelijke handeling.

Paragraaf 2 preciseert dat de aangezochte partij alle middelen moet aanwenden om de gevraagde informatie te verkrijgen en zich niet mag verlaten op inlichtingen die in het bezit zijn van haar belastingadministratie.

Paragraaf 3 bepaalt dat de aangezochte partij gegevens moet verstrekken in de vorm van getuigenverklaringen of voor echt verklaarde afschriften van oorspronkelijke stukken, voor zover dat op grond van haar wetgeving is toegestaan.

Paragraaf 4 is conform met de wijzigingen die in het Belgisch intern recht inzake het bankgeheim werden aangebracht. Deze paragraaf stelt dat informatie in het bezit is van een bank, een andere financiële instelling of een persoon die werkzaam is in de hoedanigheid van een vertegenwoordiger of een vertrouwenspersoon, geen reden mag zijn om inlichtingen niet te verstrekken. De aangezochte partij moet ook inlichtingen verstrekken met betrekking tot de eigendom van vennootschappen, partnerships, trusts, stichtingen en andere stelsels.

Paragraaf 5 somt op welke gegevens het verzoek om inlichtingen moet bevatten.

Paragraaf 6 bepaalt dat de aangezochte partij de informatie zo vlug mogelijk moet verstrekken.

Artikel 6 regelt de belastingcontroles in het buitenland. De aangezochte partij kan, zonder dat zij daartoe is verplicht, vertegenwoordigers van de verzoekende partij de toelating geven om op haar grondgebied personen te ondervragen en documenten te raadplegen met schriftelijke toestemming van de betrokken personen. De aangezochte partij mag de voorwaarden bepalen waaronder de controles plaatsvinden. De vertegenwoordigers van de verzoekende partij kunnen geen dwangbevoegdheid uitoefenen om inlichtingen van personen te verkrijgen.

Overeenkomstig paragraaf 2 kan de aangezochte partij ook toestaan dat vertegenwoordigers van de andere partij aanwezig zijn bij een belastingcontrole die de aangezochte partij op haar grondgebied uitvoert.

Paragraaf 3 legt de te volgen procedure vast.

Artikel 7 bepaalt in welke gevallen de aangezochte partij mag weigeren de gevraagde inlichtingen te verstrekken:

- wanneer de verzoekende partij op haar eigen grondgebied niet alle beschikbare middelen heeft gebruikt om de informatie te bekomen;
- wanneer het verzoek niet conform het akkoord is;
- wanneer de inlichtingen een handels-, bedrijfs-, nijverheids- of beroepsgeheim of een handelswerkwijze zouden onthullen;
- wanneer het bekendmaken van de informatie in strijd zou zijn met de openbare orde;
- wanneer door de inlichtingen de toepassing mogelijk wordt van een bepaling van de belastingwetgeving van de verzoekende partij die discriminatie inhoudt.

Een verzoek kan niet worden afgewezen wanneer de belastingvordering wordt betwist.

Artikel 8 legt het vertrouwelijk karakter van de verkregen informatie vast. De inlichtingen mogen ter kennis worden gesteld van andere personen, entiteiten of overheden met de uitdrukkelijke schriftelijke toestemming van de bevoegde overheid van de aangezochte partij.

Artikel 9 bepaalt welke partij de kosten van de bijstand draagt. De aangezochte partij neemt in principe de gewone kosten (activiteiten van ambtenaren, afschriften van documenten, ...) ten laste. Buitengewone kosten die specifiek zijn gemaakt (bijvoorbeeld het inschakelen van externe raadgevers) worden gedragen door de verzoekende partij.

De bevoegde overheden kunnen evenwel geval per geval onderling overeenkomen de kosten anders te verdelen.

Artikel 10 stelt dat de partijen alle wetgevende maatregelen nemen die nodig zijn om te voldoen aan en ter uitvoering van de verdragsbepalingen.

Artikel 11 bepaalt dat de vragen om inlichtingen en antwoorden worden opgesteld in het Engels.

Artikel 12 bepaalt dat de mogelijkheden tot bijstandsverlening niet worden beperkt door de mogelijkheden die voortkomen uit bestaande internationale akkoorden of andere regelingen tussen de overeenkomstsluitende partijen.

Artikel 13 stelt dat de partijen trachten door onderling overleg een oplossing te vinden voor problemen of twijfelgevallen met betrekking tot de interpretatie of de toepassing van de overeenkomst. De partijen zoeken ook naar overeenstemming over de te volgen procedures. Contacten tussen de partijen moeten niet per se langs de diplomatieke weg verlopen.

Overeenkomstig artikel 14 treedt de overeenkomst in werking wanneer de partijen elkaar hebben meegedeeld dat hun interne procedure is beëindigd. De bepalingen van het akkoord vinden toepassing op de datum van inwerkingtreding wat de strafrechtelijke belastingzaken betreft. Voor andere belastingaangelegenheden zal het akkoord van toepassing zijn op de datum van inwerkingtreding, maar alleen met betrekking tot belastbare tijdperken die aanvangen op of na die datum, of indien er geen belastbaar tijdperk is, op alle belastingvorderingen die op of na die datum ontstaan.



Artikel 15 biedt elke partij de mogelijkheid om de overeenkomst schriftelijk te beëindigen. De beëindiging wordt van kracht op de eerste dag van de maand die volgt op het verstrijken van een periode van drie maanden na de datum waarop de andere partij de kennisgeving van beëindiging heeft ontvangen. Verzoeken die worden ontvangen tot de datum van beëindiging worden behandeld in overeenstemming met de bepalingen van het akkoord. De partij die het akkoord opzegt, blijft gebonden door artikel 8 met betrekking tot alle inlichtingen die ingevolge het akkoord werden verkregen.

De overeenkomst met de Cookeilanden 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 taalversie is authentiek.

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