



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 63.166/3
van 16 april 2018

over

een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest ‘houdende instemming met de overeenkomst tussen het Koninkrijk België en de Cookeilanden inzake de uitwisseling van inlichtingen met betrekking tot belastingaangelegenheden, ondertekend te Brussel op 21 augustus 2015 en te Rarotonga op 8 september 2015’

Op 15 maart 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Begroting, Financiën en Energie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest ‘houdende instemming met de overeenkomst tussen het Koninkrijk België en de Cookeilanden inzake de uitwisseling van inlichtingen met betrekking tot belastingaangelegenheden, ondertekend te Brussel op 21 augustus 2015 en te Rarotonga op 8 september 2015’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 10 april 2018. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Wouter PAS, staatsraden, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Frédéric VANNESTE, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 april 2018.

*

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

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest strekt ertoe instemming te verlenen met het akkoord met de Cookeilanden inzake de uitwisseling van inlichtingen met betrekking tot belastingaangelegenheden (hierna: het akkoord).²

OPMERKINGEN BIJ HET VOORONTWERP

3. Zoals artikel 2 van het voorontwerp is geredigeerd, is het betekenisloos. Vermits het de bedoeling is om instemming te verlenen met het akkoord, dient artikel 2 te worden aangevuld met de woorden “zal volkomen gevolg hebben”.³

OPMERKINGEN BIJ HET AKKOORD

4. Artikel 13 van het akkoord luidt:

“Mutual Agreement Procedure

1. Where difficulties or doubts arise between the Contracting Parties regarding the implementation of interpretation of the Agreement, the competent authorities shall endeavour to resolve the matter by mutual agreement.

2. In addition to the agreements referred to in paragraph 1, the competent authorities of the Contracting Parties may mutually agree on the procedures to be used under Articles 5, 6 and 9.

3. The competent authorities of the Contracting Parties may communicate with each other directly for purposes of reaching agreement under this Article.

4. The Contracting Parties may also agree on other forms of dispute resolution.”

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

² Akkoord ‘between the Kingdom of Belgium and the Cook Islands for the exchange of information relating to tax matters’, gedaan te Brussel op 21 augustus 2015 en te Rarotonga op 8 september 2015. Alleen de Engelse versie is authentiek; de Nederlandse versie is een vertaling.

³ Omzendbrief VR/2014/4 van 9 mei 2014 ‘betreffende de wetgevingstechniek’, nr. 150, 1^o.

Deze bepalingen van het akkoord voorzien in de mogelijkheid van toekomstige overeenkomsten tussen de partijen. Uit de tekst van het akkoord kan worden opgemaakt dat de onderlinge overeenstemming (“*mutual agreement*”) niet alleen betrekking kan hebben op concrete toepassingsgevallen of interpretatieproblemen in een concreet geval, maar ook op regelingen met een algemene draagwijdte. De overeenkomsten zijn overigens niet louter beperkt tot het oplossen van toepassings- en interpretatieproblemen, maar zouden ook de tekst van het akkoord kunnen wijzigen of aanvullen.⁴

In verband met dergelijke overeenkomsten 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 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.⁵

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.”⁶

Telkens als een overeenkomst wordt uitgewerkt, zal derhalve moeten worden nagegaan of het niet om een verdrag gaat. Is dat toch het geval, dan dient de geëigende procedure voor het sluiten ervan te worden gevolgd en kan de regeling geen gevolg hebben dan nadat het de instemming van de bevoegde parlementaire vergaderingen heeft gekregen. Gelet op artikel 190 van de Grondwet, zal een dergelijke overeenkomst, om verbindend te zijn, moeten worden bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

Voor zover de in het akkoord bepaalde mogelijkheid om overeenkomsten te sluiten aldus op een grondwetsconforme wijze wordt geïnterpreteerd,⁷ en voor zover deze overeenkomsten alleen maar voorzien in de administratieve en technische uitvoering van het

⁴ Zie bv. artikel 13, paragrafen 2 en 4, van het akkoord.

⁵ Voetnoot 7 van advies 42.631/AV: Zie onder meer J. MASQUELIN, *Le droit des traités dans l'ordre juridique et dans la pratique diplomatique*, Brussel, 1980, p. 206-208; G. CRAENEN, *De staatsrechtelijke regeling van aanvaarding en invoering van verdragen in België*, Preadvies VVSRBN, Deventer, 2006, p. 7.

⁶ 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.

⁷ Het op een grondwetsconforme wijze interpreteren van het akkoord houdt ook in dat waar in het akkoord melding wordt gemaakt van de bevoegde autoriteiten (zie bv. artikel 13, paragraaf 1, van het akkoord), het alleen om verordenende bevoegdheid van de minister bevoegd voor financiën (niet van een ambtenaar) kan gaan en dan nog voor zover die bevoegdheid betrekking heeft op regels van bijkomstige aard of van beperkt belang.

akkoord en ermee slechts beoogd wordt de rechten en de verplichtingen die in het akkoord zelf al zijn opgenomen uitvoerbaar te maken, rijzen er geen bezwaren in het licht van artikel 167 van de Grondwet.

Indien een overeenkomst echter tot gevolg heeft dat het toepassingsgebied van de regeling zou worden uitgebreid of gevolgen heeft voor de rechten en de plichten van de rechtzoekenden, dan zal de overeenkomst niet kunnen worden beschouwd als een akkoord in vereenvoudigde vorm.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Jo BAERT