



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 66.334/3
van 11 juli 2019

over

een voorontwerp van decreet van de Duitstalige Gemeenschap
‘über Verfahren zur Beilegung von Besteuerungsstreitigkeiten in
der Europäischen Union’

Op 7 juni 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister-president van de Duitstalige Gemeenschap verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van de Duitstalige Gemeenschap ‘über Verfahren zur Beilegung von Besteuerungsstreitigkeiten in der Europäischen Union’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 2 juli 2019. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Peter SOURBRON, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Frédéric VANNESTE, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 11 juli 2019.

*

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 VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet van de Duitstalige Gemeenschap strekt tot de omzetting van richtlijn (EU) 2017/1852 van de Raad van 10 oktober 2017 ‘betreffende mechanismen ter beslechting van belastinggeschillen in de Europese Unie’ (hierna: de richtlijn). Voor die omzetting hadden de lidstaten de tijd tot 30 juni 2019 (artikel 22, lid 1, van de richtlijn).

3. De richtlijn bevat voorschriften met betrekking tot mechanismen om geschillen te beslechten over de uitleg en toepassing van verdragen en overeenkomsten die voorzien in de afschaffing van dubbele belasting op inkomsten en, waar van toepassing, op vermogen. De richtlijn bepaalt tevens welke rechten en verplichtingen de belanghebbenden moeten hebben in geval van een geschil (artikel 1 van de richtlijn).

Ze is van toepassing op elke klacht die wordt ingediend met ingang van 1 juli 2019 betreffende geschillen over inkomsten of vermogen verkregen in een “Steuerjahr”¹ dat begint op of na 1 januari 2018 (artikel 23, tweede alinea, van de richtlijn).

4. Het voorontwerp omvat de volgende onderdelen.

De artikelen 1 en 2 van het voorontwerp bevatten enkele algemene bepalingen en de artikelen 3 tot 22 regelen de mechanismen ter beslechting van belastinggeschillen in de Europese Unie.

Het voorontwerp volgt vrij getrouw de structuur van de richtlijn met een reeks definities (artikel 3) en bepalingen inzake de klacht van de belanghebbende (artikel 4), de procedure voor onderling overleg (artikel 5), het besluit van de bevoegde autoriteit betreffende de klacht (artikel 6), de geschillenbeslechting door de raadgevende commissie (artikel 7), benoemingen door bevoegde rechtbanken (artikel 8), de raadgevende commissie (artikel 9), de lijst van vooraanstaande onafhankelijke personen (artikel 10), de commissie voor alternatieve geschillenbeslechting (artikel 11), de werkingsregels van de raadgevende commissie of van de commissie voor alternatieve geschillenbeslechting (artikel 12), de kosten van de procedurehandelingen (artikel 13), inlichtingen, bewijsmiddelen en hoorzittingen (artikel 14), het advies van de raadgevende commissie of van de commissie voor alternatieve geschillenbeslechting (artikel 15), het eindbesluit (artikel 16), de wisselwerking met nationale

¹ In artikel 22 van het voorontwerp is daarentegen sprake van “Einkommensjahr”, wat een minder nauwkeurige aanduiding is vermits de ontworpen regeling ook vermogensbelastingen treft. In plaats daarvan kan men dus beter de term “Steuerjahr” gebruiken.

procedures en afwijkingen (artikel 17), bijzondere bepalingen voor natuurlijke personen en kleine ondernemingen (artikel 18), de openbaarmaking (artikel 19) en de geheimhoudingsplicht (artikel 20). Het voorontwerp bevat ten slotte een inwerkingtredingsbepaling (artikel 22).

VORMVEREISTEN

5. Het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit is niet bij de adviesaanvraag gevoegd, maar de gemachtigde heeft laten weten dat het advies intussen is gevraagd.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het inwinnen van dat advies nog wijzigingen zou ondergaan, moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

BEVOEGDHEID

6. Luidens artikel 2 van het voorontwerp worden voorschriften en mechanismen vastgesteld ter beslechting van geschillen tussen de bevoegde autoriteit en de buitenlandse autoriteit welke ontstaan naar aanleiding van de uitleg en toepassing van overeenkomsten en verdragen tot het vermijden van dubbele belasting op inkomsten en, waar van toepassing, op vermogen.²

Krachtens artikel 2, lid 1, a), van de richtlijn dient onder “bevoegde autoriteit” te worden verstaan, “de autoriteit van een lidstaat die als zodanig door de betrokken lidstaat is aangewezen”. Die bevoegde autoriteit fungeert als contactpunt van de betrokken lidstaat voor het indienen van een klacht door een belanghebbende (artikel 3, lid 1, van de richtlijn). Vermits in de omschrijving van “bevoegde autoriteit” het enkelvoud wordt gebruikt (“de autoriteit”, niet “de autoriteiten” of “een of meer autoriteiten”),³ lijkt ervan te moeten worden uitgegaan dat er per lidstaat slechts één contactpunt mag worden ingesteld. Het komt de overheid van de Duitstalige Gemeenschap dan niet toe om unilateraal te bepalen wie de bevoegde autoriteit in de zin van de richtlijn is.

Er zal derhalve een samenwerkingsakkoord moeten worden gesloten om inhoud te geven aan de notie “bevoegde autoriteit”. In dit verband kan worden verwezen naar het

² Met de richtlijn wil de Europese Unie negatieve gevolgen voor grensoverschrijdende investeringen en de groei tegengaan die het gevolg zijn van het op een verschillende wijze uitleggen of toepassen van de bepalingen van bilaterale belastingovereenkomsten en -verdragen of van het verdrag ‘ter afschaffing van dubbele belasting in geval van winstcorrecties tussen verbonden ondernemingen’, gedaan te Brussel op 23 juli 1990 (90/436/EEG, ook genoemd het arbitrageverdrag van de Unie), door verschillende lidstaten (overweging 1 van de richtlijn).

³ Vergelijk bijvoorbeeld met artikel 2, g), van richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 ‘inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten (Kaderrichtlijn)’ waar “nationale regelgevende instantie” wordt omschreven als “*één of meer* lichamen die door een lidstaat zijn belast met ...” of met artikel 30, lid 1, van richtlijn 2010/13/EU van het Europees Parlement en de Raad van 10 maart 2010 ‘betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten inzake het aanbieden van audiovisuele mediadiensten (richtlijn audiovisuele mediadiensten)’ waar wordt bepaald dat elke lidstaat “*een of meer* nationale regulerende instanties, organen of beide” aanwijst.

samenwerkingsakkoord van 27 maart 2017 gesloten tussen de federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest, het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap ‘in het kader van de 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 en in het kader van de gemengde bilaterale en multilaterale verdragen tussen het Koninkrijk België en een andere Staat of andere Staten die voorzien in een administratieve samenwerking op het gebied van de belastingen’.

De gemachtigde heeft bevestigd dat een samenwerkingsakkoord zal worden gesloten.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 3

7. In artikel 3, § 1, 1°, van het voorontwerp wordt gesteld dat de “bevoegde autoriteit” de autoriteit is

“die als zodanig door België is aangewezen. In geval van delegatie wordt het overeenkomstig dit decreet werkzame bevoegde personeelslid in de Duitstalige Gemeenschap ook als bevoegde autoriteit beschouwd.”

Gevraagd om verduidelijking omtrent de zinsnede “het overeenkomstig dit decreet werkzame bevoegde personeelslid”, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Nähere Einzelheiten hierzu sollen in einem Zusammenarbeitsabkommen zwischen dem Föderalstaat und den betroffenen Teilstaaten zur genaueren Umsetzung der Richlinie 2017/1852 auf behördenlicher Ebene, das es noch aufzusetzen gilt, festgelegt werden.”

Dit antwoord volstaat niet. De woorden “het overeenkomstig dit decreet werkzame bevoegde personeelslid” dienen te worden verklaard in de tekst van het voorontwerp, vermits de draagwijdte ervan onduidelijk is.

Artikel 5

8. Krachtens artikel 4, lid 1, van de richtlijn dient het verzoek tot verlenging van de termijn bepaald in de eerste alinea van die bepaling “schriftelijk [ge]motiveer[d]” te worden.

Het is niet zeker of de steller van het voorontwerp, die deze verplichting weergeeft met de woorden “een schriftelijk en gemotiveerd verzoekschrift”, aldus geen extra voorschrift toevoegt aan de richtlijn en – in het licht van het intern Belgisch recht – geen bijzondere motiveringsverplichting invoert.

Het woord “gemotiveerd” houdt op zich reeds in dat uitgelegd wordt welke redenen aan de basis liggen van het verzoek tot verlenging.

Deze bepaling moet opnieuw bekeken worden.

Artikel 7

9. Artikel 6, lid 3, van de richtlijn, in verband met de informatieverplichting ten aanzien van de raadgevende commissie, wordt met het voorontwerp niet omgezet. Daarover om uitleg verzocht, antwoordde de gemachtigde:

“Es scheint sich hier um einen materiellen Fehler zu handeln. Nach Erhalt des Gutachtens des Staatsrates wird ein zusätzlicher Paragraf zur Umsetzung von Artikel 6 §3 der Richtlinie hinzugefügt.”

Deze bepaling dient inderdaad alsnog omgezet te worden.

Artikel 12

10.1. In artikel 12, § 4, tweede lid, van het voorontwerp wordt bepaald dat “[w]anneer de onafhankelijke personen en de voorzitter geen overeenstemming hebben bereikt over de werkingsregels of de belanghebbende daarvan niet in kennis hebben gesteld, de belanghebbenden zich tot de bevoegde rechtbank bedoeld in artikel 1680 van het Gerechtelijk Wetboek [kunnen] wenden om een beschikking te verkrijgen die bevel geeft tot toepassing van de werkingregels”.

Krachtens vele bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek kan men zich, in het kader van een specifiek geschil of buiten elk geschil om, tot een rechtbank of – vaker – tot de voorzitter van die rechtbank wenden om te verkrijgen dat aanwijzingen plaatsvinden of diverse maatregelen getroffen worden.⁴

10.2. De ontworpen bepaling doet twee vragen rijzen:

- Welk verband houdt deze bepaling met de bevoegdheid van de rechtbank van eerste aanleg inzake arbitrage, die specifiek in artikel 1680, § 5, van het Gerechtelijk Wetboek vervat is, aangezien de ontworpen bepaling geen betrekking heeft op de voorzitter van die rechtbank maar wel op die rechtbank zelf, tenzij geoordeeld moet worden dat die verwijzing strekt tot het bepalen van de regels inzake de territoriale bevoegdheid van de vermelde rechtbank of tenzij als reden voor die verwijzing het verband opgegeven wordt dat gelegd zou kunnen worden tussen “de arbitrage” en de procedure voor de buitengerechtelijke regeling van het belastinggeschil waarop het voorontwerp van decreet betrekking heeft.

In de memorie van toelichting of in de commentaar bij dit artikel moeten verduidelijkingen op dit punt opgenomen worden.

Daarin dient daarenboven vermeld te worden waarom de rechtbank van eerste aanleg en niet de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg aangewezen wordt, gelet op de specifieke aard en het blijkbaar beperkte voorwerp van de vordering.

⁴ Zie in dit verband, inzonderheid, de artikelen 569 e.v. van het Gerechtelijk Wetboek, voor de rechtbank van eerste aanleg, en de artikelen 584 e.v. van het Gerechtelijk Wetboek, voor de voorzitter van die rechtbank.

- Wat is precies de bedoeling van de aanhangigmaking bij de rechtbank van eerste aanleg?

De vraag rijst immers wat verstaan dient te worden onder de woorden “om een vonnis te bekomen dat bevel geeft tot toepassing van de werkingsregels” (of onder de woorden “om een beschikking te verkrijgen die bevel geeft tot toepassing van de werkingsregels”).

Het “bevel (...) tot toepassing van de werkingsregels” kan alleen gegeven worden indien die regels reeds eerder vastgesteld zijn, maar het hier behandelde geval is net dat waarin de personen die ermee belast zijn de werkingsregels vast te stellen daarover “geen overeenstemming hebben bereikt”.

Als zulks inderdaad de bedoeling is, zou het beter zijn te bepalen dat de rechtbank van eerste aanleg of de voorzitter van die rechtbank eerst de werkingsregels moet bepalen en vervolgens dient te bevelen dat ze toegepast moeten worden.

10.3. Daarover om nadere uitleg verzocht, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Art. 12 §4 Absatz 2: Es geht um eine konkrete Umsetzung in belgischem Recht der Vorgabe aus der Richtlinie. Hierbei wurde sich auf Artikel 11 §4 Absatz 2 des Gesetzes vom 2. Mai 2019 zur Umsetzung der Richtlinie 2017/1852 über Verfahren zur Beilegung von Besteuerungsstreitigkeiten in der Europäischen Union gestützt, sodass auf diesen Text zu verweisen ist.”

10.4. Het volstaat niet om naar het gelijkaardige wetsontwerp te verwijzen om de opgeworpen vragen te beantwoorden. Hoewel de bewoordingen van het voorliggende voorontwerp nauw aansluiten bij de tekst van artikel 11, lid 4, van de richtlijn, is het omwille van de rechtszekerheid raadzaam dat de decreetgever deze tekst verduidelijkt – minstens in de memorie van toelichting – in het licht van de voorgaande vragen en bedenkingen.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Jo BAERT