

ANNOTATIE

# **Vegotex International S.A. t. België (EHRM, nr. 49812/09) – Terugwerkende kracht nieuwe wetgeving staat verjaring belastingenschuld in de weg**

*E. Taverna*

*Annotatie bij Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 10-11-2020,  
ECLI:CE:ECHR:2020:1110JUD004981209 (EHRC-2020-0286)*

## **Feiten**

1. In oktober 1995 ontving het Belgische modebedrijf Vegotex een bericht van de fiscus dat deze de belastingaangifte van het jaar 1993 wilde aanpassen. De fiscus verwierp de belastingaftrek van bepaalde kosten verbonden aan een aandelentransactie en kondigde een belastingverhoging van vijftig procent aan omdat Vegotex zich schuldig zou hebben gemaakt aan belastingontduiking. Nog geen maand later, op 2 november 1995, liet het bedrijf de fiscus weten niet akkoord te gaan. Desalniettemin beslist de fiscus op 11 december 1995 toch over te gaan tot het heffen van vennootschapsbelasting ten bedrage van 12.054.089 Belgische frank (ongeveer 300.000 euro) en een belastingverhoging van vijftig procent, hetgeen overeenkomt met ongeveer 6.027.045 Belgische frank (ongeveer 150.000 euro). Nog eens twee maanden later, in februari 1996, diende het bedrijf bezwaar in tegen deze taxatie. In september 2000 veegde de Antwerpse belastingdirecteur het bezwaar van tafel. De maand nadien ontving Vegotex al een bevel tot betaling.

2. Er begon een juridische strijd tussen Vegotex en de fiscus die uiteindelijk pas in november 2020 door het EHRM zou worden beslecht. Vegotex trok in december 2000 naar de Antwerpse

rechtbank van eerste aanleg met het oog op de nietigverklaring van de voor het belastingjaar 1993 opgelegde belastingverhoging. Het duurde opnieuw jaren voor er een uitspraak volgde. In maart 2004 stelde de rechtbank de fiscus grotendeels in het gelijk. Het bedrijf trok hierop naar het hof van beroep en vroeg om ook de verjaring vast te stellen.

3. De belastingaanslag ging immers over het jaar 1993 en Vegotex meende dan ook dat de zaak al sinds februari 2001 verjaard was. Het Hof van Cassatie had immers in een arrest van 10 oktober 2002, dat het bevestigde in een arrest van 21 februari 2003, beslist dat een dwangbevel de verjaring niet stuit in geval van betwisting van de verschuldigde belastingen. Vóór dit arrest van het Hof van Cassatie werd een dergelijk betalingsbevel wel beschouwd als verjaringsstuitende akte in de zin van artikel 2244 Burgerlijk Wetboek. Wanneer de fiscus dus een bevel tot betaling afleverde aan de belastingplichtige, had dit tot gevolg dat de termijn van vijfjarige verjaring inzake inkomstenbelastingen werd gestuit wanneer dit betalingsbevel door de belastingplichtige werd betwist. De rechtspraak van het Hof van Cassatie verhinderde aldus dat een dwangbevel de verjaring zou stuiten in geval van betwisting van de ingekohierde belastingen.

4. De Belgische wetgever oordeelde vervolgens dat deze rechtspraak zijn optreden onontbeerlijk maakte “om te vermijden dat bij gebrek aan een mogelijkheid voor de administratie om op een geldige manier de verjaring te stuiten van de betwiste aanslagen waarvoor geen enkel zeker en vaststaand onmiddellijk opeisbaar aandeel bestaat, een aantal onder hen zouden verjaard verklaard worden”.<sup>[1]</sup> De Belgische wetgever besliste dan ook om een mechanisme ter beschikking te stellen om de verjaring te stuiten. Zo heeft zij bij de aanneming van de programmawet van 22 december 2003 nieuwe bepalingen in het Wetboek Inkomstenbelasting (WIB) ingevoegd, volgens welke elk administratief of gerechtelijk beroep met betrekking tot de vaststelling of de inning van belastingen en voorheffingen het verloop van de verjaring schorst. De toenmalige minister van Financiën had echter aangegeven dat het geen bepaling met retroactieve werking betrof aangezien het ging om een groot verjaringsprobleem dat de openbare orde betreft en dat zeer belangrijke gevolgen kan hebben voor de belastingbetaler.

5. Mede op advies van de Raad van State<sup>[2]</sup> besloot de wetgever in de programmawet van 9 juli 2004 echter alsnog een artikel in te voegen dat de nieuwe bepalingen in het WIB van toepassing maakt op de gevallen waarop de arresten van het Hof van Cassatie van 10 oktober 2002 en 21 februari 2003 betrekking hebben.

6. Het hof van beroep oordeelde op 6 februari 2007 in het voordeel van de fiscus en stelde dat de verjaring krachtens artikel 2251 BW gestuit was tot aan de definitieve beslissing over de belastingsschuld. Vegotex trok vervolgens naar het Hof van Cassatie met slechts één middel,

namelijk de schorsing van de verjaringstermijn die het hof van beroep op grond van artikel 2251 BW heeft vastgesteld. In een arrest van 13 maart 2009, gewezen overeenkomstig de conclusies van de advocaat-generaal, heeft het Hof van Cassatie geoordeeld dat artikel 49 van de programmawet van 9 juli 2004 bepaalt dat het bevel tot betaling de verjaring rechtsgeldig stuit, zelfs bij gebreke van een onbetwiste schuldvordering. Vegotex besloot hierop dan ook om naar het Europees Hof voor de Rechten van de Mens te trekken.

### **Beoordeling door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens**

7. Vegotex baseert haar klacht in Straatsburg op de schending van het recht op een eerlijk proces in artikel 6 EVRM. De klacht richt zich tegen drie verschillende aspecten van de nationale procedure: de tussenkomst van de wetgever tijdens de juridische procedure, de substitutie van de motieven door het Hof van Cassatie en de onredelijk lange termijn van de procedure in zijn geheel.

### **Tussenkomst van de wetgever tijdens de juridische procedure**

8. Vegotex verwijt het Hof van Cassatie dat het, door artikel 49 van de programmawet van 2004 op haar zaak toe te passen, uitvoering heeft gegeven aan de door de wetgever nagestreefde inmenging in een bij de rechter aanhangige procedure. Deze inmenging zou bedoeld zijn om invloed uit te oefenen op het verloop van de procedure waarbij de Belgische Staat partij was, hetgeen in strijd zou zijn met het beginsel van de rechtsstaat, het rechtszekerheidsbeginsel en artikel 6, lid 1 EVRM. Het Hof start haar analyse met een herhaling van haar vaste rechtspraak: het is de wetgever in civiele zaken weliswaar niet verboden om door middel van bepalingen met terugwerkende kracht de uit bestaande wetten voortvloeiende rechten te regelen, maar het beginsel van de rechtsstaat en het concept van het eerlijk proces verzetten zich ertegen dat de wetgever zich, behalve om dwingende redenen van algemeen belang, in de rechtsbedeling mengt om de gerechtelijke uitkomst van een zaak te beïnvloeden. *In casu* dient het Hof dus eerst na te gaan of er sprake is van een inmenging in een lopende gerechtelijke procedure om vervolgens te beslissen om deze inmenging was ingegeven door dwingende redenen van het algemeen belang.

9. Het Hof merkt op dat de regering niet heeft betwist dat verzoeksters belastingschuld zonder de retroactieve toepassing van de programmawet van 2004 was verjaard, hoewel dit nog niet bij rechterlijke beslissing was vastgesteld. Het was dus enkel wegens de retroactieve toepassing van de bestreden bepaling dat verzoeksters belastingschuld niet was tenietgegaan. In die zin bestaat er dus geen twijfel over het feit dat de wetgever op beslissende wijze heeft ingegrepen om de gerechtelijke oplossing van het geschil waarbij de Staat partij was, in zijn voordeel te sturen door de stuiting van de verjaringstermijn met terugwerkende kracht te

regelen. In eerdere zaken heeft het Hof reeds geoordeeld dat de louter financiële belangen van de Staat geen afdoende rechtvaardiging vormen voor het met terugwerkende kracht toepassen van een valideringswet. Het door de regering ingeroepen behoud van de rechten van de Schatkist was dus niet voldoende om de retroactieve tussenkomst te rechtvaardigen.

10. De regering voerde echter als bijkomend argument aan dat sommige van de belastingzaken waarin een achterstand in de regeling van geschillen bestond, tot de categorie ernstige belastingfraude behoorden. Volgens het Hof waren de omstandigheden in deze zaak echter niet dwingend genoeg aangezien er geen aanwijzingen waren dat verzoekster binnen de werkingssfeer van de bestrijding van ernstige fiscale fraude viel.

11. Anderzijds is het Hof wel gevoelig voor het argument van de regering dat de tussenkomst van de wetgever noodzakelijk was om de door het arrest van het Hof van Cassatie van 10 oktober 2002 aangetaste rechtszekerheid te herstellen. Met de vaststelling van de betrokken bepaling met terugwerkende kracht beoogde de wetgever de terugwerkende kracht van de rechtspraak van het Hof van Cassatie te neutraliseren en de wettigheid te bevestigen van een administratieve praktijk die tot dan toe was gevolgd en waarvan de wettigheid niet werd betwist. De wetgevende tussenkomst had dus tot doel de oorspronkelijke bedoeling van de administratie opnieuw te bevestigen en was dus niet onvoorzienbaar. Het Hof hield ook rekening met het feit dat het niet enkel ging om de vrijwaring van de financiële belangen van de Staat. Het ging er ook om ervoor te zorgen dat de belastingen effectief werden betaald door degenen die ze verschuldigd waren. Het Hof verwees in die zin naar het arrest van het Grondwettelijk Hof dat stelde dat willekeurige discriminatie tussen verschillende belastingplichtigen dient te worden voorkomen.[3] De tussenkomst van de wetgever had dan ook tot doel de rechtszekerheid te waarborgen.

12. Uit de chronologie van de feiten blijkt bovendien dat ook verzoekster van mening was dat de verjaring was gestuit door het bevel van betaling van 24 oktober 2000. Zij riep de verjaring immers voor het eerst in tijdens de procedure voor het Hof van Cassatie. In de hoop onverwacht voordeel te halen uit de nieuwe rechtspraak van het Hof van Cassatie, kon zij volgens het Europees Hof dan ook niet verbaasd zijn over de reactie van de wetgever.

13. Hieruit concludeert het Hof dat er in de bijzondere omstandigheden van het geval dwingende redenen van algemeen belang bestonden, te weten het herstel van de stuiting van de verjaring door middel van beschikkingen die lang vóór het arrest van het Hof van Cassatie van 2002 zijn gegeven, en het aldus mogelijk maken de bij de rechter aanhangige geschillen te beslechten zonder afbreuk te doen aan de materiële rechten van de belastingplichtigen.

### **Substitutie van motieven door het Hof van Cassatie**

14. Verzoekster stelt dat het Hof van Cassatie, door te oordelen over artikel 49 van de programmawet van 9 juli 2004, hoewel het hof van beroep had gesteld dat dit artikel niet van toepassing was en dit door verzoekster in cassatie niet was betwist, uitspraak heeft gedaan over een beslissing van het hof van beroep die niet vatbaar was voor toetsing door het Hof van Cassatie.

15. Het Europees Hof spreekt zich niet uit over de techniek van de substitutie van motieven op zich maar richt zich enkel op de vraag of het gebruik dat het Hof van Cassatie ervan heeft gemaakt het recht van de verzoekende partij op hoor en wederhoor heeft geschonden. Doorslaggevend is volgens het EHRM of een partij is "overvallen" door het feit dat de rechter zijn beslissing heeft gebaseerd op een ambtshalve aangevoerde grond. Dit is niet het geval omwille van twee redenen. Ten eerste werd tegen de beslissing van het hof van beroep cassatieberoep aangetekend door de Belgische staat. Er kan dus niet worden aangenomen dat de kwestie van de toepasselijkheid van deze bepaling buiten de discussie stond. Ten tweede, en belangrijker, hebben partijen een kopie ontvangen van de schriftelijke conclusies van de advocaat-generaal bij het Hof van Cassatie, waarin hij het Hof van Cassatie uitnodigt om de betwiste gronden te vervangen. Verzoeker heeft de mogelijkheid gehad om overeenkomstig artikel 1107 van het Gerechtelijk Wetboek een memorie van antwoord op de conclusies van de advocaat-generaal in te dienen en om uitstel van de terechtzitting te verzoeken teneinde mondeling of bij nota op die conclusies te antwoorden.

16. Het Europees Hof hecht dus met name belang aan het feit dat een procespartij de mogelijkheid heeft gekregen verweer te voeren tegen de rechtsvraag die niet door hem werd opgeworpen. Het is in die zin ook niet doorslaggevend wie deze rechtsvraag heeft opgeworpen, een van de procespartijen of, zoals in dit geval, de Advocaat-Generaal.

### **Schending van de redelijke termijn**

17. Tot slot voert de verzoekende partij nog een schending aan van de redelijke termijn. De in aanmerking te nemen periode begon op 5 oktober 1995, toen verzoekster in kennis werd gesteld van het voornemen van de belastingdienst om haar belastingaangifte te corrigeren en een fiscale boete op te leggen. De procedure tegen verzoekster heeft derhalve 13 jaar en 6 maanden geduurd. Hierbij dient echter te worden opgemerkt dat verzoekster vanaf 6 april 1999 beroep bij de rechter had kunnen instellen zonder de uitkomst van de administratieve procedure af te wachten. Deze vertraging wordt derhalve niet door het Hof in aanmerking genomen aangezien zij toe te rekenen is aan verzoekster.

18. Ondanks het feit dat het Hof zich streng opstelt naar verzoekster toe door de periode van 6 april 1999 tot 14 december 2020 niet mee in rekening te nemen aangezien deze acht maanden

vertraging te wijten zijn aan de houding van verzoekster, neemt zij een soepele houding aan wat betreft de redenen die volgens de Staat ten grondslag liggen aan de lange duur van de procedure. Het Hof houdt rekening met de complexiteit van de zaak, alsook met het aanzienlijk financieel belang dat op het spel stond en het feit dat verzoekster voor het hof van beroep een derde reeks aanvullende stukken had ingediend, maar stelt desalniettemin dat dit niet volstaat om te verklaren waarom de procedure zo lang heeft geduurd. Uit dit arrest blijkt dus opnieuw dat zowel de concrete omstandigheden van de zaak als de houding van de verzoekende partij doorslaggevend zijn bij het oordelen omtrent de onredelijk lange duur van een procedure.

### **Besluit**

Dit arrest van het Europees Hof bevestigt grotendeels reeds bestaande principes. Voor wie reeds bekend was met het arrest van het Grondwettelijk Hof met betrekking artikel 49 van de programmawet 9 juli 2004[4], is het arrest van het EHRM grotendeels herhaling. Het Grondwettelijk Hof was er bovendien snel bij om de recente rechtspraak van het Europees Hof te bevestigen in een arrest van 25 februari 2021 met betrekking tot het beroep tot schorsing van een Vlaams decreet dat de sectorale normen voor windturbines valideerde om zo rechtsonzekerheid als gevolg van een arrest van het Hof van Justitie te voorkomen. Met verwijzing naar het Vegotex-arrest stelde het Grondwettelijk Hof dat een wetgever met terugwerkende kracht de schadelijke retroactieve gevolgen van een onverwachte jurisprudentiële ontwikkeling mag neutraliseren, indien zijn bedoeling er in bestaat de rechtszekerheid te herstellen die in het gedrang was gekomen als gevolg van die rechtspraak.[5]

Het Hof maakt verder ook duidelijk dat complexiteit op zich niet volstaat om de uitzonderlijk lange duur van procedures te verantwoorden. Zelfs in ingewikkelde en zwaarwegende zaken rust op de overheid nog steeds de verplichting om de procedure niet langer dan strikt noodzakelijk te laten aanslepen. Dit blijft echter steeds een feitelijke overweging die in elke individuele zaak opnieuw zal moeten worden gemaakt.

Eva Taverna

[1] *Parl. St.*, Kamer, 2003-2004, DOC 51-0473/001 en DOC 51-0474/001, p. 148

[2] *Parl. St.*, Kamer, 2003-2004, DOC 51-0473/001 en DOC 51-0474/001, p. 464.

[3] GwH 7 december 2005, nr. 177/2005, overweg. B.19.5.

[4] GwH 7 december 2005, nr. 177/2005.

[5] GwH 25 februari 2021, nr. 30/2021, overweg. B.13.4.