

ingediend op **1675** (2022-2023) – Nr. 1
24 april 2023 (2022-2023)

Ontwerp van decreet

tot instemming met de regeling
tussen het Koninkrijk België
en de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
betreffende de rechtspositie van tijdelijk personeel
dat wordt aangeworven door en tewerkgesteld
in een orgaan van de NAVO
dat op het grondgebied
van het Koninkrijk België gevestigd is,
ondertekend te Brussel op 7 februari 2022

INHOUD

Memorie van toelichting	3
Voorontwerp van decreet.....	11
Advies van de Raad van State	15
Ontwerp van decreet	25
Bijlage: Nederlandse tekst van de regeling.....	29

MEMORIE VAN TOELICHTING

Samenvatting

De regeling moet ervoor zorgen dat het tijdelijke personeel van de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) vrijgesteld is van inkomstenbelasting voor de duur van zijn activiteit bij de NAVO, dat het toegepaste bijzondere stelsel van sociale zekerheid erkend wordt en de registratie in België wordt vastgelegd.

I. ALGEMENE TOELICHTING

A. Situering

Het volkenrecht kent een aantal regimes van voorrechten en immuniteiten, die bedoeld zijn om de autonome uitoefening van de functies van bepaalde categorieën van entiteiten (vreemde staten, internationale organisaties) of personen (diplomatiek en consulaire personeel, vreemde staatshoofden, regeringsleiders en ministers van buitenlandse zaken, officiële delegaties) te vrijwaren. Deze immuniteiten werden gecodificeerd in een aantal verdragen, waarvan het verdrag inzake het diplomatieke verkeer, opgemaakt in Wenen op 18 april 1961, wellicht het bekendste is.

Met Brussel als belangrijk diplomatiek centrum, spreekt het voor zich dat België gaststaat is voor vele internationale organisaties die in ons land hetzij hun hoofdzetel, hetzij een vertegenwoordiging hebben. België is gastheer voor een honderdtal internationale organisaties, waarvan de meeste in Brussel zijn gevestigd. In totaal gaat het om 47.000 personen met een bijzonder statuut, alle categorieën samen.

De Belgische rechtspraak aanvaardt niet dat internationale organisaties louter op basis van het internationale gewoonterecht voorrechten en immuniteiten genieten (Cass. 12 maart 2001, Arabische Liga). Dit betekent dat deze voorrechten en immuniteiten enkel worden toegekend als er een specifiek verdrag (zetelakkoord) over werd gesloten en als dat verdrag ook in werking is getreden, wat betekent dat alle bevoegde parlementen hun instemming moeten hebben betuigd.

Algemeen

Het verdrag inzake het diplomatieke verkeer, opgemaakt in Wenen op 18 april 1961, vormt een belangrijke inspiratiebron voor de toekenning van voorrechten en immuniteiten aan organisaties met internationale rechtspersoonlijkheid en hun personeel. De beginselen uit dit verdrag worden op die organisaties analoog toegepast. Ons land houdt daarbij vast aan het algemene beginsel dat de voorrechten en immuniteiten die internationale organisaties en hun personeel genieten, functioneel dienen te zijn: slechts deze voorrechten en immuniteiten worden toegekend die noodzakelijk zijn voor de onafhankelijkheid en de goede werking van de organisatie, eventueel in afwijking van de bestaande regelgeving in België.

De volgende standaardregels inzake immuniteit en voorrechten voor internationale organisaties en hun personeel, werden bij intrafederale consensus aangenomen als richtsnoeren voor het Belgische zetelbeleid:

- 1° de officiële gebouwen, het archief en de briefwisseling van de organisatie en haar goederen en activa met betrekking tot de officiële werking genieten de volledige immuniteit van rechtsmacht en van fiscaliteit;
- 2° deze jurisdictionele immuniteit geldt ook voor het personeel met het diplomatieke statuut;

- 3° de andere personeelsleden beschikken over een functionele immuniteit van jurisdictie, dit wil zeggen dat zij geen procespartij kunnen zijn met betrekking tot de handelingen ooit gesteld in het kader van de uitoefening van hun functie;
- 4° het diplomatieke personeel geniet de ruime immuniteit op fiscaal gebied, zoals bepaald in het verdrag inzake het diplomatiek verkeer;
- 5° de ambtenaren van de organisaties zonder diplomatiek statuut zijn vrijgesteld van alle belastingen op het loon en de vergoedingen mits de organisatie een eigen belasting heft, alsook van de belasting op de toegevoegde waarde (btw) en de invoerrechten op huisraad en een wagen bij de eerste indiensttreding;
- 6° er is geen fiscale vrijstelling voor het in België aangeworven personeel.

Zetelakkoorden voorzien een aantal voorrechten en immuniteiten, die door alle overheden dienen te worden gerespecteerd. Aangezien ze ook een impact (kunnen) hebben op gemeenschaps- of gewestbevoegdheden, behoeven ze ook de instemming van deze overheden. De concreet toegepaste voorrechten en immuniteiten verschillen tussen de zetelakkoorden onderling, maar in regel gaat het om de volgende aspecten:

- ze beperken de draagwijdte van normen inzake huiszoeking, die door de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest met toepassing van artikel 11 van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen (BWHI) zouden worden aangenomen;
- ze beperken de toepassing van gewestelijke normen inzake onteigening (artikel 6quater, BWHI) en de mogelijkheid van de gemeenschappen en de gewesten om tot onteigening over te gaan (artikel 79, BWHI);
- ze hebben een impact op de gewestelijke normen inzake de tewerkstelling van buitenlandse arbeidskrachten (artikel 6, §1, IX, 3°, BWHI) of de toepassing door de gewesten van de federale normen betreffende de arbeidskaart afgeleverd in het kader van de specifieke verblijfssituatie van de betrokken personen (artikel 6, §1, IX, 4°, BWHI);
- eventuele fiscale voorrechten zijn doorgaans ruim gesteld, zodat zij ook betrekking hebben op gewestelijke belastingen als vermeld in artikel 3 van de Bijzondere Financieringswet (bijvoorbeeld onroerende voorheffing, registratierechten). De toegewezen delen van de opbrengst van andere belastingen zijn geen gefedereerde belastingen, het blijven rijksbelastingen, zoals de Bijzondere Financieringswet uitdrukkelijk bepaalt in zijn artikel 6. Het gaat om de personenbelasting en de btw. Vrijstellingen op zulke belastingen blijven dus een federale bevoegdheid, hoewel de gefedereerde overheden hierdoor onrechtstreeks inkomsten zullen derven (artikel 42 en volgende van de Bijzondere Financieringswet): als gevolg van dergelijke vrijstellingen verlagen de dotaties en *ristorno's*;
- het is bovendien geenszins uitgesloten dat directe belastingen, ingesteld door de gemeenschappen of gewesten op grond van artikel 170, §2, eerste lid, Gw., van toepassing zouden zijn op internationale organisaties (bijvoorbeeld bepaalde wegenheffingen);
- voorrechten waardoor personeelsleden niet onder de Belgische sociale zekerheid vallen hebben een impact op het toepassingsgebied van de regelgeving van de Vlaamse Gemeenschap inzake de zorgverzekering (artikel 5, §1, II, 2°, BWHI) of de gezinsbijslagen (artikel 5, §1, IV, BWHI);
- retributies zijn van vrijstelling uitgesloten.

Hoewel de zetel van internationale organisaties meestal in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest (bijvoorbeeld de Europese Unie (EU), en ook in het voorliggende geval van NAVO) of het Waalse Gewest (bijvoorbeeld de Supreme Headquarters Allied Powers Europe (SHAPE), European Space Agency (ESA)) en slechts zelden in het Vlaamse Gewest gelegen is, gelden de zetelakkoorden vrijwel steeds voor het volledige Belgische grondgebied. Het is zeker denkbaar dat deze organisaties in een ander gewest rechtshandelingen stellen die onder de toepassing van het zetelakkoord vallen. Bovendien is het mogelijk dat personeelsleden op wie het

zetelakkoord van toepassing is, in een ander gewest wonen dan het gewest waar de zetel van de betrokken organisatie gevestigd is.

B. Inhoud

De NAVO heeft gedurende vele jaren tijdelijk personeel in dienst genomen om afwezigheden van lange duur van zijn permanent personeel te compenseren of om punctuele noden van werkoverlast op te vangen, volgens een specifiek systeem dat werd goedgekeurd door de lidstaten in de NAVO-Raad.

Het verslag van het internationaal college van de NAVO-revisoren (IBAN) bracht in maart 2013 aan het licht dat er ernstige tekortkomingen waren in het administratief en functioneel beheer van dit personeel. IBAN vroeg aan de NAVO het systeem te herzien voor wat betreft de belastingen op het inkomen en de sociale zekerheid. België was bijzonder betrokken bij deze problematiek, doordat er 75 procent van het tijdelijk personeel is tewerkgesteld (Brussel en SHAPE).

Na een analyse bleek dat de NAVO, enerzijds, dit personeel niet onderbracht onder het bevoorrecht statuut van de Conventie van Ottawa van 1951 die de werking van zijn organisatie regelt en, anderzijds, met verwijzing naar zijn immuniteit, weigerde er de arbeidswetgeving van de gastlanden toe te passen. Dit had tot gevolg dat de uitgekeerde wedden niet onderworpen waren aan de bedrijfsvoorheffing, en aan de inkomstenbelasting konden ontsnappen, en dat de sociale bescherming duidelijk ontoereikend was.

Van juli 2013 tot augustus 2015 heeft het Comité van de adjuncten een nieuw statuut voor het tijdelijk personeel besproken. Wegens het verzet van enkele lidstaten tegen de toepassing van de Conventie van Ottawa die, onder andere, het statuut van het internationaal burgerpersoneel van de NAVO regelt, werd een nieuw eigen statuut bepaald dat overal van toepassing is waar zich NAVO-organismen bevinden. Onder toezicht van het Interministerieel Comité voor het Zetelbeleid (ICZ) kwam België tussen in de onderhandelingen en kon het zijn goedkeuring geven tijdens de NAVO-Raad van 19 augustus 2015.

Uit dit nieuwe statuut volgt dat:

- de tijdsduur van de tewerkstelling van het tijdelijk personeel beperkt wordt door een limiet in te voeren van zes maanden, eenmaal hernieuwbaar; op basis van een ernstige motivering kan evenwel een uitzondering worden voorgesteld aan de Raad;
- de sociale verzekering wordt toegekend, ofwel door een stelsel eigen aan de NAVO dat beantwoordt aan het minimum dat aanvaardbaar is voor de lidstaten, ofwel door het stelsel dat in voege is in het gastland van het betrokken NAVO-organisme;
- het tijdelijk personeel individueel verantwoordelijk is voor het informeren van het land van zijn fiscale woonplaats over de wedden en andere vergoedingen die het ontving voor zijn tijdelijke tewerkstelling bij de NAVO;
- de NAVO de lidstaten elk jaar informeert over naam, adres, duur van het contract van het tijdelijk personeel en ontvangen bedragen tijdens het voorbije jaar.

Enerzijds heeft de NAVO beslist een eigen specifiek stelsel van sociale zekerheid in te voeren dat een uitzondering vormt op de Belgische wetgeving. Anderzijds heeft de NAVO, in een brief van 4 augustus 2016 aan het ICZ, zijn belangstelling kenbaar gemaakt om een bilateraal akkoord te sluiten teneinde de inkomsten van het tijdelijk personeel dat in België gerekruteerd wordt van belastingen vrij te stellen. In oktober 2016 verleende België instemming om de besprekingen op te starten voor de uitwerking van een bilateraal verdrag dat bijzondere bepalingen vastlegt inzake de fiscaliteit, de sociale zekerheid en de registratie in België van het tijdelijk

personeel in dienst genomen door de NAVO en tewerkgesteld in een NAVO-organisme op Belgisch grondgebied.

De voorliggende regeling strekt er derhalve toe het tijdelijke personeel van de NAVO vrij te stellen van inkomstenbelasting voor de duur van zijn activiteit bij de NAVO, het toegepaste bijzondere stelsel van sociale zekerheid te erkennen en de registratie in België vast te leggen.

C. Procedureverloop

- Gemengd karakter en ondertekening

Tijdens zijn vergadering van 1 december 2016 legde de Werkgroep Gemengde Verdragen (WGV), adviesorgaan van de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid (ICBB), het gemengde karakter vast. Zowel de federale overheid als de gemeenschappen en de gewesten en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie oefenen hun bevoegdheid uit.

Overeenkomstig de beslissing van de ICBB van 9 juli 2008 wordt het verslag van de WGV naar de leden van de ICBB gestuurd. Indien binnen de 30 dagen na de notificatie van het verslag geen bezwaren worden geformuleerd, is het verslag definitief goedgekeurd. In een brief van 4 april 2017 deelde de voorzitter van de ICBB mee dat geen enkel bezwaar werd geformuleerd. De ICBB heeft de in de WGV bereikte consensus dus stilzwijgend bekrachtigd en deze intrafederale consensus bijgevolg uitvoerbaar gemaakt.

- Advies van de Raad van State, afdeling Wetgeving

De Raad van State, afdeling Wetgeving bracht advies uit op 17 mei 2022 met kenmerk 71.255/VR.

Artikel 1 van de regeling

Artikel 1 van de regeling bevat een definitie van het begrip orgaan van de NAVO. De Raad van State stelde de vraag welke organen hiermee bedoeld werden. Er wordt aangeraden om dit te preciseren in de memorie van toelichting.

De memorie van toelichting werd in die zin aangepast.

Artikel 5 van de regeling

Artikel 5 behandelt de registratiebepalingen voor het personeel dat de Belgische nationaliteit niet heeft en dat geen gewoon verblijf heeft in België. De modaliteiten worden vastgesteld door de federale minister bevoegd voor buitenlandse zaken.

De Raad van State maakte een tweetal opmerkingen inzake de in artikel 5 van de regeling vervatte delegaties aan de minister bevoegd voor buitenlandse zaken.

Ten eerste beveelt de raad aan om bepalingen waarvan het vaststellen aan de verschillende verdragspartijen kan worden overgelaten zo veel als mogelijk uit de verdragsteksten te weren. Door hun opneming in de regeling en door de relatieve onveranderlijkheid van verdragsbepalingen zouden bevoegdheidstoewijzingen aan de minister bevoegd voor buitenlandse zaken in beginsel niet eenzijdig meer kunnen worden gewijzigd.

Ten tweede stelt de raad dat een delegatie aan een minister sowieso enkel betrekking kan hebben op bijkomstige of detailmatige aangelegenheden. Dit is volgens de raad niet het geval voor het tweede lid van artikel 5 van de regeling in zoverre de minister aldus nader zou omschrijven wat onder het begrip 'persoon ten laste' moet worden verstaan. Bijgevolg moet minstens de machtiging vervat in het tweede lid van artikel 5 van de regeling worden weggelaten.

Het ICZ stelt dat de titel IV Registratiebepalingen, en in het bijzonder de verwijzing naar de minister van Buitenlandse Zaken in dit artikel 5 verband houdt met het Protocolregister en de afgifte van een bijzondere verblijfskaart aan bepaalde vreemdelingen met een bevoorrechte status.

Artikel 4ter van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen, ingevoegd bij de wet van 9 november 2015, geeft aan dat de minister bevoegd voor buitenlandse zaken, verantwoordelijk is voor de verzameling en bijwerking van informatie met betrekking tot de natuurlijke personen met buitenlandse nationaliteit die worden vermeld in het Protocolregister. Het tijdelijk personeel aangeworven door een orgaan van de NAVO en de personen ten laste die deze personen vergezellen, vallen onder de personen die zijn vermeld in het Protocolregister.

Artikel 3, 3, van het koninklijk besluit van 30 oktober 1991 betreffende de documenten voor het verblijf in België van bepaalde vreemdelingen, bepaalt dat de minister bevoegd voor buitenlandse zaken, een bijzondere verblijfskaart verstrekt aan de ambtenaren en personeelsleden van de in het Rijk gevestigde publiekrechtelijke internationale instellingen. Het tijdelijk personeel en de personen ten laste vallen onder deze categorie personen en krijgen een bijzondere verblijfskaart afgegeven door de minister bevoegd voor buitenlandse zaken.

Deze wet- en regelgeving geven dus de bevoegdheid inzake de registratie van bepaalde vreemdelingen aan de minister die bevoegd is voor buitenlandse zaken.

Wat betreft de omschrijving van 'persoon ten laste' is het voor beide verdragspartijen duidelijk dat het artikel 5 geen eenzijdige wijziging mogelijk maakt van deze notie. De verwijzing naar de door de minister bevoegd voor buitenlandse zaken vastgestelde bepalingen heeft betrekking op bijkomstige of detailmatige aangelegenheden zoals welke documenten moeten voorgelegd worden om aan te tonen dat de persoon ten laste is. Deze bepalingen kan men terugvinden in de protocolgids 'Vademecum Voorrechten en Immunititeiten – Leidraad van het Protocol'.

Artikel 3 van het voorontwerp van decreet

Tot slot merkt de Raad van State op dat volgens artikel 3 van het voorontwerp het aan te nemen ontwerp van decreet uitwerking heeft met ingang van 7 februari 2022. Het gegeven dat de regeling uitwerking heeft met ingang van 7 februari 2022 vloeit volgens de raad reeds voort uit artikel 7 ervan. Het is dus niet nodig om het instemmingsdecreet met terugwerkende kracht uitwerking te laten hebben. Artikel 3 van het voorontwerp moet dan ook worden weggelaten.

Het ontwerp van decreet werd in die zin aangepast.

II. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

De woorden “de Belgische regering” dienen in de regeling gelezen te worden als “de daartoe bevoegde regering in België”.

De regeling telt zeven artikelen, verdeeld over vijf titels.

Titel I. Begripsomschrijvingen

Artikel 1 omschrijft de definities ‘orgaan van de NAVO’ en ‘tijdelijk personeel’. Volgende NAVO-(hulp)organen zijn volledig of gedeeltelijk in België gevestigd: Het International Staff (IS), het International Military Staff (IMS), het NATO Communication & Information Agency (NCIA), het NATO Alliance Ground Surveillance Management Agency (NAGSMA), het Battlefield Information Collection and Exploitation Systems Group (BICES Group), het Office of the Chief Scientist van de NATO Science & Technology Organisation (STO). Daarnaast is de regeling ook van toepassing op de twee algemene hoofdkwartieren (SHAPE en HQ SACT), de onderdelen ervan of elk ondergeschikt hoofdkwartier, voor zover zij op het grondgebied van het Koninkrijk België zijn gevestigd.¹

Titel II. Fiscale bepalingen

Artikel 2 stelt dat, benevens de vrijstelling van elke federale of regionale belasting, er met deze vrijgestelde inkomsten rekening kan gehouden worden wanneer de betrokken persoon andere belastbare inkomsten heeft. Artikel 3 betreft de inlichtingen die de NAVO jaarlijks aan België via de permanente vertegenwoordiger bij de NAVO zal dienen te verstrekken.

Titel III. Bepalingen inzake sociale zekerheid

Overeenkomstig artikel 4 wordt het door de NAVO ingestelde socialeverzekeringsstelsel ten gunste van het tijdelijk personeel tijdens de duur van zijn of haar activiteit bij de NAVO erkend. Er wordt tevens in herinnering gebracht dat, ingeval dit tijdelijk personeel een andere bezoldigde activiteit uitoefent in België, het voor deze activiteit wordt onderworpen aan het Belgische socialezekerheidsstelsel.

Titel IV. Registratiebepalingen

Artikel 5 behandelt de registratiebepalingen voor het personeel dat de Belgische nationaliteit niet heeft en dat geen gewoon verblijf heeft in België. De modaliteiten worden vastgesteld door de federale minister bevoegd voor buitenlandse zaken.

Titel V. Slotbepalingen

Artikel 6 stelt dat uiteenlopende meningen inzake de toepassing of interpretatie geregeld worden door rechtstreeks overleg of via diplomatieke weg.

De regeling treedt in werking op de eerste dag van de tweede maand volgend op de datum waarop de NAVO in kennis werd gesteld van de bekrachtiging, maar de regeling heeft uitwerking vanaf de datum van ondertekening (artikel 7).

¹ Zie: Lijst intergouvernementele organisaties met zetel of vertegenwoordiging in België https://diplomatie.belgium.be/sites/default/files/downloads/list_intergovernmental_organizations_with_seat_or_representation_in_belgium_010322.pdf

De retroactieve toepassing op deze datum betekent niet dat de regeling met retroactief gevolg zal in werking treden op internationaal vlak. Het artikel in kwestie bepaalt enkel dat de bepalingen van de regeling, na hun inwerkingtreding op het internationaal vlak, in België kunnen worden toegepast met retroactief effect op de datum van ondertekening. De rechtvaardiging van dit artikel wordt gevonden in het principe dat weerhouden is in de preambule van de Conventie van 13 februari 1956 inzake de voorrechten en immuniteiten van de Verenigde Naties en naar analogie met het voorschrift in de preambule van de Conventie van Wenen van 18 april 1961, volgens hetwelk de domeinen die door deze regeling behandeld worden noodzakelijk zijn voor de goede werking van de NAVO-organen en van zijn tijdelijk personeel in België. Door de toepassing van deze regeling terugwerkende kracht te geven kan de goede werking tijdens de periode tussen de ondertekening en de inwerkingtreding worden verzekerd.

De minister-president van de Vlaamse Regering,
Vlaams minister van Buitenlandse Zaken, Cultuur,
Digitalisering en Facilitair Management,

Jan JAMBON

VOORONTWERP VAN DECREET



Voorontwerp van decreet houdende instemming met de Regeling tussen het Koninkrijk België en de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie betreffende de rechtspositie van tijdelijk personeel dat wordt aangeworven door en tewerkgesteld in een orgaan van de NAVO dat op het grondgebied van het Koninkrijk België gevestigd is, ondertekend te _____ op _____.

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de Vlaamse minister van Buitenlands Beleid en Onroerend Erfgoed;

Na beraadslaging,

BESLUIT:

De Vlaamse minister van Buitenlands Beleid en Onroerend Erfgoed is ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

Artikel 1. Dit decreet regelt een gemeenschaps- en gewestaangelegenheid.

Art. 2. De Regeling tussen het Koninkrijk België en de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie betreffende de rechtspositie van tijdelijk personeel dat wordt aangeworven door en tewerkgesteld in een orgaan van de NAVO dat op het grondgebied van het Koninkrijk België gevestigd is, ondertekend te _____ op _____, zal volkomen gevolg hebben.

Art. 3. Dit decreet heeft uitwerking met ingang van [datum van ondertekening].

Brussel,

De minister-president van de Vlaamse Regering,
Vlaams minister van Buitenlands Beleid en Onroerend Erfgoed,

Geert BOURGEOIS

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 71.255/VR
van 17 mei 2022

over

een voorontwerp van decreet ‘houdende instemming met de Regeling tussen het Koninkrijk België en de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie betreffende de rechtspositie van tijdelijk personeel dat wordt aangeworven door en tewerkgesteld in een orgaan van de NAVO dat op het grondgebied van het Koninkrijk België gevestigd is, ondertekend te Brussel op 7 februari 2022’

Op 24 maart 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Buitenlandse Zaken, Cultuur, ICT en Facilitair Management verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen,^(*) een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘houdende instemming met de Regeling tussen het Koninkrijk België en de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie betreffende de rechtspositie van tijdelijk personeel dat wordt aangeworven door en tewerkgesteld in een orgaan van de NAVO dat op het grondgebied van het Koninkrijk België gevestigd is, ondertekend te Brussel op 7 februari 2022’.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 5 mei 2022. De verenigde kamers waren samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, voorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Luc CAMBIER, Bernard BLERO en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier, en Charles-Henri VAN HOVE, toegevoegd griffier.

De verslagen zijn uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd, en Dries VAN ECKHOUTTE, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 17 mei 2022.

*

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85*bis*.

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

2.1. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest strekt ertoe namens het Vlaams Parlement in te stemmen met de Regeling tussen de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (hierna: NAVO) en het Koninkrijk België ‘betreffende de rechtspositie van tijdelijk personeel dat wordt aangeworven door en tewerkgesteld in een orgaan van de NAVO dat op het grondgebied van het Koninkrijk België gevestigd is’ (hierna: de regeling) (artikel 2 van het voorontwerp).

Het aan te nemen decreet heeft uitwerking met ingang van 7 februari 2022 (artikel 3), datum waarop de regeling is ondertekend en uitwerking heeft.

2.2. Artikel 1 van de regeling voorziet in een definitie van de begrippen “[o]rgaan van de NAVO” en “[t]ijdelijk personeel”.

In artikel 2 van de regeling wordt het tijdelijk personeel in de inkomstenbelastingen vrijgesteld van de federale en regionale belastingen op de door het orgaan van de NAVO betaalde salarissen en emolumenten, evenwel met een progressievoorbehoud voor de vrijgestelde inkomsten.

Elk orgaan van de NAVO bezorgt de Belgische regering elk jaar de lijst van het tijdelijk personeel dat er in dat jaar tewerkgesteld is geweest (artikel 3 van de regeling).

Het tijdelijk personeel dat is aangeworven door een orgaan van de NAVO en de personen ter hunner laste zijn onderworpen aan het door de NAVO ingestelde sociale verzekeringsstelsel. De tijdelijke personeelsleden die in België een andere bezoldigde activiteit uitoefenen, zijn voor deze activiteit evenwel onderworpen aan het Belgische socialezekerheidsstelsel. De secretaris-generaal van de NAVO stelt de Belgische regering in kennis van elke wijziging van het door de NAVO ingestelde socialezekerheidsstelsel, en de organen van de NAVO werken samen met de Belgische overheidsinstanties die bevoegd zijn voor de sociale zekerheid (artikel 4 van de regeling).

In artikel 5 van de regeling wordt de registratie geregeld van een tijdelijk personeelslid en de personen ten laste die hem vergezellen: het orgaan van de NAVO meldt aan de directie protocol van de FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (hierna: FOD Buitenlandse Zaken) vanaf de indiensttreding de datum van aankomst en vertrek overeenkomstig de door de Belgische federale minister die bevoegd is

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

voor buitenlandse zaken vastgestelde bepalingen. Voorts wordt bepaald wat “persoon ten laste” betekent.

Uiteenlopende standpunten over de toepassing of uitlegging van de regeling worden geregeld middels rechtstreeks overleg tussen de partijen of langs diplomatieke weg (artikel 6 van de regeling).

De regeling treedt in werking op de eerste dag van de tweede maand volgend op de datum waarop de NAVO in kennis werd gesteld van de bekrachtiging door België, met uitwerking op de datum van ondertekening, zijnde 7 februari 2022 (artikel 7 van de regeling).

BEVOEGDHEID

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 1 december 2016 “in afwachting van de definitieve tekst” het “gemengd karakter (federale staat/gemeenschappen/gewesten/gemeenschappelijke gemeenschapscommissie)” van het verdrag voorgesteld.

De Interministeriële Conferentie voor Buitenlands Beleid stemde via de schriftelijke procedure in met het verslag van de Werkgroep Gemengde Verdragen, wat bij brieven van 4 april 2017 is bevestigd.

Met deze kwalificatie kan worden ingestemd. Zo heeft de vrijstelling van federale en regionale belastingen waarin artikel 2 van de regeling voorziet, betrekking op de bevoegdheid van de federale overheid en van de gewesten. De onderwerping van het tijdelijk personeel van de NAVO en de personen ter hunner laste aan de sociale verzekeringsstelsels van de NAVO waarin artikel 4 van de regeling voorziet heeft tot gevolg dat ze worden uitgesloten van stelsels die tot de bevoegdheid van de federale overheid en van de gemeenschappen behoren.

ONDERZOEK VAN DE TEKST VAN DE REGELING

Artikel 1

4. In artikel 1 van de regeling wordt in een definitie voorzien van het begrip “[o]rgaan van de NAVO”. Gevraagd welke organen hiermee worden bedoeld, antwoordde de gemachtigde:

“Volgende NAVO-organen zijn volledig of gedeeltelijk in België gevestigd: Het International Staff (IS), het International Military Staff (IMS), het NATO Communication & Information Agency (NCIA), het NATO Alliance Ground Surveillance Management Agency (NAGSMA), het Battlefield Information Collection and Exploitation Systems Group (BICES Group), het Office of the Chief Scientist van de NATO Science & Technology Organisation (STO).”

Het is raadzaam dit te preciseren in de memorie van toelichting, al zal er moeten worden op toegezien dat die lijst volledig is.²

Artikel 5

5.1. Uit artikel 5, lid 1, van de regeling vloeit voort dat de registratie van een tijdelijk personeelslid dat geen Belg is of geen gewoon verblijf in België heeft, en van de personen ten laste, gebeurt bij de directie Protocol bij de FOD Buitenlandse Zaken “overeenkomstig de door de Belgische federale Minister die bevoegd is voor Buitenlandse Zaken vastgestelde bepalingen”.

Luidens het tweede lid van dat artikel wordt voor de registratie onder “persoon ten laste” begrepen: “de echtgenoot/echtgenote of de erkende wettelijke partner van het tijdelijk personeel evenals de naaste familieleden die met het tijdelijk personeelslid samenwonen en te zijnen laste zijn, overeenkomstig de door de Belgische federale Minister die bevoegd is voor Buitenlandse Zaken vastgestelde bepalingen”.

Omtrent die in artikel 5 van de regeling vervatte delegaties aan de minister bevoegd voor buitenlandse zaken moet het volgende worden opgemerkt.

5.2. Gelet op de relatieve onveranderlijkheid van een verdrag,³ verdient het aanbeveling in een verdrag slechts die bepalingen op te nemen die op internationaal vlak bij onderlinge overeenkomst tussen de verdragsluitende partijen dienen te worden vastgesteld. Bepalingen waarvan het vaststellen aan de verschillende verdragspartijen kan worden overgelaten, dienen zo veel als mogelijk uit de verdragsteksten te worden geweerd.⁴

Door hun opneming in de regeling en door de relatieve onveranderlijkheid van verdragsbepalingen zouden deze bevoegdheidstoewijzingen aan de minister bevoegd voor buitenlandse zaken in beginsel niet eenzijdig meer kunnen worden gewijzigd. In zoverre rechtstreeks bevoegdheden worden verleend aan een minister die normaal toekomen aan de Koning, houden die bepalingen van de regeling een inmenging in de interne organisatie en werking van de uitvoerende macht in.

² Zo moet ook worden verwezen naar de twee algemene hoofdkwartieren (SHAPE en HQ SACT) en hun onderdelen waarnaar in artikel 1, punt 1, van de regeling verwezen wordt, evenals naar andere hulporganen en onderdelen van de NAVO vermeld in de “Lijst intergouvernementele organisaties met zetel of vertegenwoordiging in België” (zie: https://diplomatie.belgium.be/sites/default/files/downloads/list_intergovernmental_organizations_with_seat_or_representation_in_belgium_010322.pdf).

³ Krachtens artikel 56 van het verdrag van Wenen van 23 mei 1969 ‘inzake het verdragenrecht’, goedgekeurd bij de wet van 10 juni 1992, is bij een verdrag dat geen bepalingen bevat aangaande zijn beëindiging en niet voorziet in opzegging of terugtrekking, opzegging of terugtrekking niet toegelaten, tenzij a) vaststaat dat de partijen de bedoeling hadden de mogelijkheid van opzegging of terugtrekking toe te laten of, b) het recht op opzegging of terugtrekking uit de aard van het verdrag kan worden afgeleid. Indien opzegging of terugtrekking mogelijk is, dient het voornemen daartoe ten minste twaalf maanden tevoren kenbaar te worden gemaakt.

⁴ Adv.RvS 36.392/1 van 22 januari 2004 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 2 april 2004 ‘houdende goedkeuring en uitvoering van het verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Vlaamse Gemeenschap van België inzake de accreditatie van opleidingen binnen het Nederlandse en het Vlaamse hoger onderwijs, ondertekend te Den Haag op 3 september 2003’, opmerking 2, *Parl.St.* VI.Parl. 2003-04, nr. 2161/1, 28.

Aangezien het, wat de federale overheid betreft, in de eerste plaats aan de Koning toekomt om bepaalde bevoegdheden aan zijn ministers toe te kennen, is het ten zeerste aan te bevelen dergelijke bevoegdheidstoewijzingen niet in de regeling op te nemen.

5.3. Daarbij komt nog dat een delegatie aan een minister sowieso enkel betrekking kan hebben op bijkomstige of detailmatige aangelegenheden.

Voor zover de in het eerste lid van artikel 5 van de regeling vervatte machtiging betrekking heeft op de wijze waarop de melding moet gebeuren van de datum van aankomst en vertrek van de door het orgaan van de NAVO aangeworven tijdelijk personeel, en van de personen ter hunner laste, en desgevallend op de registratie van die personen, kan nog worden aangenomen dat het om een bijkomstige of detailmatige aangelegenheid gaat.

Dat is echter niet het geval wat de in het tweede lid van die bepaling vervatte machtiging betreft in zoverre de minister aldus nader zou omschrijven wat onder het begrip “persoon ten laste” moet worden verstaan. De gemachtigde verklaarde immers het volgende aangaande de erkende wettelijke partner waarvan in het tweede lid gewag wordt gemaakt:

“Voor de registratie worden kopieën van alle documenten naar de Directie Protocol van de FOD Buitenlandse Zaken gestuurd die aantonen dat het inderdaad over een wettelijke partner gaat. Volgens de richtlijnen van de Directie Protocol wordt de wettelijke partnerschap erkend als:

- het is gebaseerd op een rechtsgrondslag,
- en op voorwaarde dat de duurzame betrekkingen officieel wordt erkend door een officiële vertegenwoordiger van de zendstaat.

Als rechtsgrondslag voor een dergelijk partnerschap is elke juridische instelling of specifieke overeenkomst of handeling die is aangegaan voor de burgerlijke stand van de woonplaats van een van de partners of die is doorgegeven aan een bevoegde officiële autoriteit van de zend- of ontvangende staat, die de verbintenis van de partners erkent of vastlegt om een leven als een paar te leiden en ten opzichte van elkaar de rechten en plichten op zich te nemen die uit dit partnerschap voortvloeien.”

Hieruit blijkt dat de minister, door nader te regelen wie als een erkende wettelijke partner moet worden beschouwd, of meer algemeen als persoon ten laste, het personele toepassingsgebied van de regeling mede bepaalt, hetgeen niet als een bijkomstige of detailmatige aangelegenheid kan worden beschouwd.

Bijgevolg moet minstens de machtiging vervat in het tweede lid van artikel 5 van de regeling worden weggelaten.

ONDERZOEK VAN DE TEKST VAN HET VOORONTWERP

Artikel 3

6. Naar luid van artikel 3 van het voorontwerp heeft het aan te nemen decreet uitwerking met ingang van 7 februari 2022.

In de memorie van toelichting wordt omtrent die datum het volgende gesteld:

“De retroactieve toepassing op deze datum betekent niet dat de Regeling met retroactief gevolg zal in werking treden op internationaal vlak. Het artikel in kwestie bepaalt enkel dat de bepalingen van de Regeling, na hun inwerkingtreding op het internationaal vlak, in België kunnen worden toegepast met retroactief effect op de datum van ondertekening. De rechtvaardiging van dit artikel wordt gevonden in het principe dat weerhouden is in de preambule van de Conventie van 13 februari 1956 inzake de voorrechten en immuniteiten van de Verenigde Naties en naar analogie met het voorschrift in de preambule van de Conventie van Wenen van 18 april 1961, volgens hetwelk de domeinen die door deze Regeling behandeld worden noodzakelijk zijn voor de goede werking van de NAVO-organen en van zijn tijdelijk personeel in België. Door de toepassing van deze Regeling terugwerkende kracht te geven kan de goede werking tijdens de periode tussen de ondertekening en de inwerkingtreding worden verzekerd.”

Het gegeven dat de regeling uitwerking heeft met ingang van 7 februari 2022 vloeit evenwel reeds voort uit artikel 7 ervan, naar luid waarvan ze in werking treedt op de eerste dag van de tweede maand volgend op de datum waarop de NAVO in kennis werd gesteld van de bekrachtiging door België *met uitwerking op de datum van de ondertekening*. Die ondertekening vond op 7 februari 2022 plaats.

Het is derhalve niet nodig om het instemmingsdecreet met terugwerkende kracht uitwerking te laten hebben. Artikel 3 van het voorontwerp moet dan ook worden weggelaten.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Martine BAGUET

ONTWERP VAN DECREET

ONTWERP VAN DECREET

Op voorstel van de Vlaamse minister van Buitenlandse Zaken, Cultuur, Digitalisering en Facilitair Management,

Na beraadslaging,

DE VLAAMSE REGERING BESLUIT:

De Vlaamse minister van Buitenlandse Zaken, Cultuur, Digitalisering en Facilitair Management is ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

Artikel 1. Dit decreet regelt een gemeenschaps- en gewestaangelegenheid.

Art. 2. De Regeling tussen het Koninkrijk België en de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie betreffende de rechtspositie van tijdelijk personeel dat wordt aangeworven door en tewerkgesteld in een orgaan van de NAVO dat op het grondgebied van het Koninkrijk België gevestigd is, ondertekend te Brussel op 7 februari 2022 zal volkomen gevolg hebben.

Brussel, 31 maart 2023.

De minister-president van de Vlaamse Regering,
Vlaams minister van Buitenlandse Zaken, Cultuur,
Digitalisering en Facilitair Management,

Jan JAMBON

BIJLAGE:

Nederlandse tekst van de regeling

REGELING TUSSEN DE NOORD-ATLANTISCHE
VERDRAGSORGANISATIE EN HET KONINKRIJK BELGIË
BETREFFENDE DE RECHTSPOSITIE VAN TIJDELIJK PERSONEEL DAT
WORDT AANGEWORVEN DOOR EN TEWERKGESTELD IN EEN
ORGAAN VAN DE NAVO DAT OP HET GRONDGEBIED VAN HET
KONINKRIJK BELGIË GEVESTIGD IS

REGELING TUSSEN DE NOORD-ATLANTISCHE VERDRAGSORGANISATIE EN HET KONINKRIJK BELGIË BETREFFENDE DE RECHTSPOSITIE VAN TIJDELIJK PERSONEEL DAT WORDT AANGEWORVEN DOOR EN TEWERKGESTELD IN EEN ORGAAN VAN DE NAVO DAT OP HET GRONDGEBIED VAN HET KONINKRIJK BELGIË GEVESTIGD IS

De Noord-Atlantische Verdragsorganisatie,

en

Het Koninkrijk België
vertegenwoordigd door
de Federale Regering,
de Vlaamse Regering,
de Waalse Regering en
de Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest,
de Franse Gemeenschapsregering, en
de Duitstalige Gemeenschapsregering,

Hierna “de Partijen” genoemd,

Gelet op het Noord-Atlantisch Verdrag ondertekend te Washington op 4 april 1949;

Gelet op de Overeenkomst betreffende de rechtspositie van de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie, van de nationale vertegenwoordigers en van het internationaal personeel, ondertekend te Ottawa op 20 september 1951, hierna te noemen “het Verdrag van Ottawa”;

Gelet op het Verdrag tussen de bij het Noord-Atlantisch Verdrag aangesloten Staten betreffende de rechtspositie van hun krijgsmachten, ondertekend te Londen op 19 juni 1951, hierna te noemen “het Verdrag van Londen”;

Gelet op het Protocol nopens de rechtspositie van internationale militaire hoofdkwartieren, ingesteld uit hoofde van het Noord-Atlantisch Verdrag, ondertekend te Parijs op 28 augustus 1952, hierna te noemen “het Protocol”;

Gelet op het reglement voor het civiel personeel van de NAVO, zoals goedgekeurd door de Noord-Atlantische Raad, en in het bijzonder op de wijzigingen van dit reglement met betrekking tot het tijdelijk personeel, die bedoelde Raad heeft goedgekeurd op 19 augustus 2015; erop wijzend dat de bij het Verdrag van Ottawa verleende rechtspositie niet van toepassing is op het tijdelijk personeel;

Gelet op het verzoek van de NAVO van 4 augustus 2016, is er nood aan een aantal specifieke bepalingen voor het tijdelijk personeel op het gebied van fiscaliteit, sociale zekerheid en registratie in België;

Zijn het volgende overeengekomen:

Titel I: Begripsomschrijvingen

Artikel 1

Deze Regeling is van toepassing op:

1. « Orgaan van de NAVO », elk hulporgaan van de NAVO dat de Noord-Atlantische Raad opricht op basis van artikel 9 van het Noord-Atlantisch Verdrag en dat onder de toepassing valt van het Verdrag van Ottawa of van het Protocol en dat op het grondgebied van het Koninkrijk België is gevestigd; evenals de twee algemene hoofdkwartieren (SHAPE en HQ SACT), de onderdelen ervan of elk ondergeschikt hoofdkwartier, voor zover zij op het grondgebied van het Koninkrijk België zijn gevestigd.
2. « Tijdelijk personeel », het personeel dat door een orgaan van de NAVO wordt aangeworven onder de onderdanen van een lidstaat van de Verdragsorganisatie om te voldoen aan de tijdelijke behoeften van de Organisatie.

Titel II: Fiscale bepalingen

Artikel 2

Met betrekking tot de inkomstenbelasting is het tijdelijk personeel dat is aangeworven door een orgaan van de NAVO vrijgesteld van federale en regionale belastingen op de door bedoeld orgaan van de NAVO betaalde salarissen en emolumenten. België behoudt zich het recht voor deze vrijgestelde inkomsten in aanmerking te nemen voor de vaststelling van het belastingtarief voor eventuele andere belastbare inkomsten.

Artikel 3

Via de permanente vertegenwoordiger van België bij de NAVO bezorgt het relevante orgaan van de NAVO de Belgische regering elk jaar de lijst van het tijdelijk personeel dat in dat jaar tewerkgesteld is geweest bij een van de organen van de NAVO. De lijst bevat het adres, de geboortedatum, de duur van de tewerkstelling en de totale bedragen van het jaarlijks inkomen.

Titel III: Bepalingen inzake sociale zekerheid

Artikel 4

1. Het tijdelijk personeel dat is aangeworven door een orgaan van de NAVO en de personen te zijnen laste zijn onderworpen aan het door de NAVO ingestelde sociale-verzekeringstelsel. Bedoeld orgaan van de NAVO stelt de Belgische leden van het tijdelijk personeel en de leden van het tijdelijk personeel dat er gewoon verblijf heeft, ervan in kennis dat ze tijdens hun dienstbetrekking bij een orgaan van de NAVO onderworpen zijn aan het eigen sociale-verzekeringstelsel van de NAVO. De tijdelijke personeelsleden die in België een andere bezoldigde activiteit uitoefenen dan die welke voor de uitvoering van de officiële functies bij een orgaan van de NAVO is vereist, zijn voor deze activiteit onderworpen aan het Belgische sociale zekerheidstelsel.

2. De Secretaris-generaal van de NAVO stelt de Belgische regering, namens de organen van de NAVO die onder deze regeling vallen, in kennis van elke wijziging van het eigen sociale-verzekeringstelsel.
3. De organen van de NAVO die op het grondgebied van het Koninkrijk België zijn gevestigd, werken samen met de Belgische overheidsinstanties die bevoegd zijn voor sociale zekerheid.

Titel IV: Registratiebepalingen

Artikel 5

1. Het relevante orgaan van de NAVO meldt aan de directie Protocol van de Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking de datums van aankomst en vertrek van het door bedoeld orgaan van de NAVO aangeworven tijdelijk personeel en van de personen ten laste die het vergezellen, vanaf de indiensttreding bij het betrokken orgaan van de NAVO, voor zover deze personen geen Belg zijn of geen gewoon verblijf in België hebben, overeenkomstig de door de Belgische federale Minister die bevoegd is voor Buitenlandse Zaken vastgestelde bepalingen.
2. Met betrekking tot de registratie in België, betekent « persoon ten laste », de echtgenoot/echtgenote of de erkende wettelijke partner van het tijdelijk personeel evenals de naaste familieleden die met het tijdelijk personeelslid samenwonen en ten zijnen laste zijn, overeenkomstig de door de Belgische federale Minister die bevoegd is voor Buitenlandse Zaken vastgestelde bepalingen.

Titel V: Slotbepalingen

Artikel 6

Alle uiteenlopende standpunten aangaande de toepassing of uitlegging van deze Regeling worden geregeld middels rechtstreeks overleg tussen de Partijen of langs diplomatieke weg.

Artikel 7

1. Deze Regeling treedt in werking op de eerste dag van de tweede maand volgend op de datum waarop de NAVO in kennis werd gesteld van de bekrachtiging door België met uitwerking op de datum van de ondertekening.
2. Deze Regeling kan op verzoek van een van de partijen worden gewijzigd.

Ten blijke waarvan de ondergetekenden, daartoe naar behoren gemachtigd, deze Regeling hebben ondertekend.

Gedaan te Brussel, op 7 februari 2022 in tweevoud, in de Nederlandse, de Franse en de Engelse taal, zijnde de drie teksten gelijkelijk rechtsgeldig.

Voor de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie



Jens Stoltenberg
Secretaris-generaal

Voor het Koninkrijk België
vertegenwoordigd door
de Federale Regering,
de Vlaamse Regering,
de Waalse Regering en
de Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest,
de Franse Gemeenschapsregering, en
de Duitstalige Gemeenschapsregering,



Sophie Wilmès
Vice-eersteminister en minister van Buitenlandse Zaken, Europese Zaken en Buitenlandse Handel, en van de Federale Culturele Instellingen