

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMENE TOELICHTING

1. Samenvatting

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 consulair 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 100-tal 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. Het voorliggende ontwerp van instemmingsdecreet betreft zo'n besluit met het ATHENA.

2. Situering

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 den regel gaat het om de volgende aspecten:

- ze beperken de draagwijdte van normen inzake huiszoeking, die door de gemeenschappen en gewesten met toepassing van artikel 11 BWHI zouden worden aangenomen;
- ze beperken de toepassing van gewestelijke normen inzake onteigening (artikel 6^{quater} BWHI, zoals van toepassing sinds 1 juli 2014) 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, zoals van toepassing sinds 1 juli 2014) 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, zoals van toepassing vanaf 1 juli 2014);
- eventuele fiscale voorrechten zijn doorgaans ruim gesteld, zodat zij ook betrekking hebben op gewestelijke belastingen als vermeld in artikel 3 Bijzondere Financieringswet (bijv. onroerende voorheffing, registratierechten);

- 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 (bijv. bepaalde wegehellingen);
- eventuele 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, zoals van toepassing sinds 1 juli 2014).

3. Inhoud

ATHENA werd op 1 maart 2004 bij Besluit 2004/197/GBVB van de Raad van de Europese Unie opgericht. ATHENA is een mechanisme voor het financieren van de gemeenschappelijke kosten van militaire operaties van de Europese Unie (EU) in het kader van haar gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid (GVDB). Momenteel worden 6 actieve militaire EU-operaties door ATHENA gefinancierd.

Van de 28 lidstaten draagt enkel Denemarken niet bij aan de financiering van militaire operaties. Het land heeft ervoor gekozen om niet deel te nemen aan de uitwerking en de uitvoering van besluiten en acties van de EU die gevolgen hebben op defensiegebied.

ATHENA opereert binnen het kader van het Raadssecretariaat en maakt gebruik van zijn personeel. Nochtans maakt ATHENA formeel geen deel uit van het Raadssecretariaat. Het beschikt over een eigen rechtsbekwaamheid en is onder het toezicht geplaatst van een Speciaal Comité waarin alle bijdragende lidstaten zetelen en dat bij unanimité beslist.

Op 28 april 2004 kwamen de vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten tijdens de Raad bijeen. Hun besluit verduidelijkt de voorrechten en de immuniteiten om een goede werking van ATHENA te waarborgen, uitsluitend in het belang van de Europese Unie en haar lidstaten.

Om de goede werking van ATHENA te kunnen waarborgen, zijn bepaalde voorrechten en immuniteiten noodzakelijk. Daartoe namen de vertegenwoordigers van de lidstaten tijdens de Raad van 28 april 2004 het voorliggende besluit aan. Voor belastingdoeleinden wordt ATHENA door de lidstaten geacht te voldoen aan de criteria voor een vrijstelling krachtens artikel 15, lid 10, van de zesde richtlijn 77/388/EEG van de Raad van 17 mei 1977 betreffende de harmonisatie van de wetgevingen der lidstaten inzake omzetbelasting – Gemeenschappelijk stelsel van belasting over de toegevoegde waarde: uniforme grondslag, en artikel 23, lid 1, van richtlijn 92/12/EEG van de Raad van 25 februari 1992 betreffende de algemene regeling voor accijnsproducten, het voorhanden hebben en het verkeer daarvan en de controles daarop.

4. Procedureverloop

4.1. Gemengd karakter en ondertekening

In zijn vergadering van 13 mei 2004 legde de Werkgroep Gemengde Verdragen (WGV), adviesorgaan van de Interministeriële Conferentie voor het Buitenlands Beleid (ICBB) het exclusief federaal karakter van het besluit vast. De Raad van State, afdeling Wetgeving was in zijn (federaal) advies van mening dat het voorliggend besluit een gemengd verdrag betrof.

De in het besluit opgesomde dwangmaatregelen, zoals huiszoekingen, zouden ook kunnen worden genomen in aangelegenheden die onder de bevoegdheden van de gemeenschappen en gewesten vallen. Een soortgelijke redenering moet worden gevolgd voor de bepalingen over de onschendbaarheid van de archieven van ATHENA.

Daarnaast kunnen bepaalde belastingvrijstellingen die het Besluit voorziet, betrekking hebben op belastingen die door de gewesten worden geheven.

Het gemengde karakter werd alsnog vastgelegd tijdens de vergadering van de WGV van 26 mei 2016. Zowel de federale overheid als de gewesten en de gemeenschappen zijn bevoegd verklaard. De werkgroep komt aldus terug op zijn vroegere beslissing.

Op 28 april 2004 ondertekenden de vertegenwoordigers van de regeringen van de EU-lidstaten het besluit betreffende de voorrechten en immuniteiten.

4.2. Advies van de Raad van State, afdeling Wetgeving

De Raad van State maakte in zijn advies van 22 augustus 2016 met kenmerk 59.869/1/V geen opmerkingen.

II. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELN

De eigendommen en bezittingen kunnen niet getroffen worden door enige dwangmaatregel van bestuurlijke of gerechtelijke aard (artikel 1).

Artikel 2 bepaalt dat de archieven van ATHENA onschendbaar zijn.

Artikel 3 voorziet dat de bezittingen, inkomsten en andere eigendommen die toebehoren aan ATHENA of die in naam van de lidstaten door ATHENA worden beheerd, vrijgesteld zijn van alle directe en indirecte belastingen in het kader van de officiële werkzaamheden. Geen enkele vrijstelling wordt verleend voor belastingen die enkel vergoedingen voor openbare nutsvoorzieningen zijn.

Artikel 4 stelt dat de lidstaten ATHENA de toelating verlenen om vrij te communiceren en dat zij dat recht beschermen.

De artikelen 5 tot 7 bevatten technische bepalingen.

In artikel 7 staat dat het besluit in werking treedt op 1 november 2004, mits alle lidstaten voor die datum aan het secretariaat-generaal van de Raad hebben meegedeeld dat de procedures voor definitieve of tijdelijke inwerkingtreding zijn gevolgd. België en het Verenigd Koninkrijk hebben hun respectievelijke procedures nog niet afgerond.

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

Geert BOURGEOIS