

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: Definitieve goedkeuring van het ontwerp van decreet houdende instemming met de regeling tussen het Koninkrijk België en de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie betreffende de rechtspositie van sommige personeelscategorieën van de agentschappen van de NAVO die op het grondgebied van het Koninkrijk België gevestigd zijn, ondertekend te Brussel op 20 mei 2016.

1. INHOUDELIJK

Situering

Zetelakkoorden met internationale organisaties

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. In een intrafederale werkgroep van de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid (ICBB) werd principiële aangenomen dat er geen promotie voor de vestiging van internationale organisaties zou worden gemaakt, maar dat op het verzoek van nieuwe organisaties tot vestiging toch op een gastvrije wijze zou worden ingegaan. Hiermee wordt een aanbod bedoeld van statutaire en logistieke aard dat competitief is met dat van de buurlanden. De ICBB heeft deze basishouding voor het onthaal en een aantal standaardregels daarvoor gevalideerd.

België houdt daarbij streng vast aan het algemene beginsel dat de voorrechten en immunities die internationale organisaties en hun personeel genieten, functioneel dienen te zijn: slechts deze voorrechten en immunities worden toegekend die noodzakelijk zijn voor de onafhankelijkheid en de goede werking van de organisatie. Voorrechten en immunities kennen dus een uitzonderingskarakter; zij houden immers per definitie een uitzondering in op de Grondwet en de andere regelgeving. Het voorliggende akkoord bevat dergelijke uitzonderingsbepalingen voor de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO).

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 Vlaamse Gemeenschap of het Vlaams Gewest met toepassing van artikel 11 BWHI zouden worden aangenomen;
- ze beperken de toepassing van gewestelijke normen inzake onteigening (artikel 6quater 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 vanaf 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 sinds 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). De toegewezen delen van de opbrengst van andere belastingen zijn geen gefedereerde belastingen, het blijven rijksbelastingen, zoals de 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 (bijv. 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, zoals van toepassing vanaf 1 juli 2014);
- retributies zijn van vrijstelling uitgesloten.

De twee typen van belastingen waarvoor in de voorliggende regeling vrijstelling gevraagd wordt, zijn gewestelijke belastingen, namelijk de belasting op de verkeersbelasting en de belasting op de inverkeerstelling (bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, artikel 3, 10° en 11°, zoals gewijzigd).

De andere voorrechten en immuniteiten werden eerder al toegekend.

Vastlegging gemengd karakter en ondertekening

Op 25 februari 2014 legde de Werkgroep gemengde verdragen (WGV), adviesorgaan van de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid (ICBB), het gemengde karakter van deze regeling vast. Zowel de bevoegdheden van de federale overheid als die de gewesten komen hierin aan bod. In zijn brief van 19 mei 2014 deelde de voorzitter van de ICBB aan de minister-president van de Vlaamse Regering mee dat geen enkel bezwaar werd geformuleerd, zodat het verslag definitief is goedgekeurd.

De Raad van State was in zijn advies van 26 augustus 2016 van mening dat de voorliggende regeling ook tot de bevoegdheid van de gemeenschappen behoort omdat de gemeenschappen delen in de belastingbevoegdheid (artikel 170, § 2, van de Grondwet). Tijdens de vergadering van de WGV van 24 mei 2017 werd het gemengd karakter uitgebreid tot de gemeenschappen.

De voorliggende regeling werd ondertekend volgens formule 2 van de ICBB, dit wil zeggen één handtekening door een federale, gewest- of gemeenschapsminister, of een andere gemachtigde, met volmachten van alle betrokken overheden en in naam van alle betrokken overheden, met de vermelding in de verdragstekst van de deelstaten in de aanhef en boven de handtekening. Dit houdt in dat het Vlaamse Gewest als partij moet worden vermeld zowel in de aanhef als bij de ondertekende partijen.

Advies van de Raad van State, afdeling Wetgeving

De Raad van State bracht advies uit op 26 augustus 2016 met als kenmerk 59.688/VRV.

In zijn advies maakte de Raad opmerkingen inzake de draagwijdte van artikel 2, de bevoegdheden van de gemeenschappen, de term “Belgische Regering”, de voorafgaande instemming, douanebepalingen, taalkundige opmerkingen en de terugwerkende kracht.

Het advies van de Raad van State wordt uitvoerig besproken in de bijhorende memorie van toelichting.

Context

Omwille van budgettaire redenen beslisten de NAVO-lidstaten gedurende de jaren 1990 dat een deel van het personeel van de Agentschappen en van bepaalde ondergeschikte NAVO-organen zou worden samengesteld uit militairen en burgers verbonden aan de strijdkrachten van de lidstaten. De Agentschappen en de ondergeschikte organen vallen onder toepassing van de Conventie van Ottawa inzake de rechtspositie van de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie, de nationale vertegenwoordigers en het internationale personeel, ondertekend in september 1951. Terwijl het militair personeel en het personeel verbonden aan de strijdkrachten onder de rechtspositie vallen van de Conventie van Londen, ondertekend in juni 1951. De voorrechten opgenomen in deze twee Conventies zijn merkbaar verschillend.

De in België gevestigde Agentschappen en de ondergeschikte NAVO-organen, gebruikten de bilaterale regeling van 13 februari 1968 tussen België en NAVO inzake de rechtspositie van het personeel van de Internationale Militaire Staf van het Militair Comité van de NAVO gevestigd in België, die zich bevindt onder het Ottawa-statuut maar grotendeels beschikt over personeel van de strijdkrachten, als referentie om deze voorrechten rechtstreeks toe te kennen aan het personeel van de strijdkrachten van deze Agentschappen en ondergeschikte organen. De instemming van de Belgische vertegenwoordiging bij de NAVO met de tekst van de charters werd door NAVO gezien als rechtstreekse toekenning van deze voorrechten. Er werd over deze kwestie dan ook geen enkel verdrag uitgewerkt en parlementair goedgekeurd. De Federale Overheidsdienst (FOD) Financiën stelde deze toestand al enige tijd als ongrondwettig aan de kaak.

België stelde sinds 2011, naar aanleiding van de herstructurering van de NAVO-Agentschappen, voor om tussen België en de NAVO een verdragsrechtelijke regeling te sluiten. Deze regeling zou toelaten aan het personeel van de strijdkrachten dat toegewezen werd aan de Agentschappen en ondergeschikte NAVO-organen, gevestigd in België, dezelfde voorrechten toe te kennen als deze die worden toegekend aan personeel van deze categorie van de Internationale Militaire Staf. Hierdoor zou de huidige toestand geregulariseerd worden.

Uit de onderhandelingen bleek dat het internationale burgerpersoneel dat nu toebehoort aan het NAVO-communicatie- en informatie-agentschap (NCI Agency) vroeger toebehoorde tot de ondergeschikte organen van het Algemeen Hoofdkwartier van de Geallieerde Strijdkrachten in Europa of het Supreme Headquarters Allied Powers Europe (SHAPE) onder de rechtspositie van de Ottawa Conventie, onterecht zijn blijven beschikken over de voorrechten van de Overeenkomst België-SHAPE van mei 1967. Deze voorrechten zijn gelijk aan deze van het personeel van de strijdkrachten van de Internationale Militaire Staf, toegekend door de Regeling België – NAVO van februari 1968.

België stelde daarop, rekening houdend met het feit dat een andere NAVO-lidstaat aan dit Agentschap een aanbod heeft gedaan inzake huisvesting en voorrechten, voor om gedurende een overgangperiode deze voorrechten te behouden voor het bestaande personeel van de Agentschap dat op 1 juli 2012 of voordien toegewezen was aan dit Agentschap te Bergen-Casteau (provincie Henegouwen) of aan zijn ondergeschikt element in Glons (Glaaien, deelgemeente van Bitsingen in de provincie Luik).

Deze maatregel werd, op vraag van het “NCI Agency” en rekening houdend met de toekenning van voorrechten in andere NAVO-lidstaten, eveneens uitgebreid naar het internationaal burgerpersoneel dat vóór 1 maart 2014 werd toegewezen aan het onderdeel van dit Agentschap gevestigd of te vestigen bij SHAPE of bij NPC Glons, alsook aan het internationaal burgerpersoneel dat werd overgebracht uit een andere Staat waar het bijkomende voorrechten kreeg vergeleken met deze van de Ottawa-Conventie, naar het onderdeel van het NCI Agency dat gevestigd zal worden bij SHAPE op de zetel van SHAPE of bij NPC Glons, wat ook de datum weze van de opname van hun functies in België. De vermelde overgangperiode zal aflopen op 31 december 2022. Vanaf dat ogenblik zal het internationaal burgerpersoneel onder het regime van de Conventie van Ottawa enkel nog genieten van de bepalingen van deze Conventie.

Samenvatting van de inhoud

Titel I omvat drie artikelen en behelst de bijzondere beschikkingen voor het militair personeel of het burgerpersoneel verbonden aan de strijdkrachten. Titel II omvat slechts een artikel en behelst de overgangsmaatregelen voor het internationaal burgerpersoneel van het NCI Agency. Titel III en zijn twee artikelen omvatten de slotbepalingen.

Eenzijds strekt de regeling ertoe de toekenning van voorrechten aan het militair- of burgerpersoneel verbonden aan de strijdkrachten toegewezen aan de Agentschappen en de ondergeschikte NAVO-organen gevestigd in België, te regulariseren. Het maakt het de Belgische regeringen mogelijk, geheel of ten dele, dezelfde voorrechten op het personeel van de strijdkrachten toe te passen, als deze van de Regeling België-NAVO van 1968 of van de Overeenkomst België-SHAPE van 1967. Anderzijds, strekt de regeling ertoe uitdovende overgangsmaatregelen in te voeren voor bepaalde voorrechten van het internationale burgerpersoneel van het betrokken NCI Agency.

2. WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP DE BEGROTING VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP

Zie Vlaamse Regering VR 2015 1707, document 0760/1.

3. WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP DE LOKALE BESTUREN

Zie Vlaamse Regering VR 2015 1707, document 0760/1.

4. WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP HET PERSONEELSBESTAND EN DE PERSONEELSBUDGETTEN

Zie Vlaamse Regering VR 2015 1707, document 0760/1.

5. KWALITEIT VAN DE REGELGEVING

5.1. Reguleringsimpactanalyse (RIA)

Regelgeving ter goedkeuring van internationale overeenkomsten is vrijgesteld van een RIA (Omzendbrief VR 2014/13).

5.2. Wetgevingstechnisch en taalkundig advies

Ontwerpen van decreet die meermaals in dezelfde vorm voorkomen, moeten niet telkens voor wetgevingstechnisch- en taaladvies worden voorgelegd volgens Omzendbrief Wetgevingstechniek VR 2014/4 (aanwijzing nr. 305).

6. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

- 1° haar definitieve goedkeuring te hechten aan het ontwerp van decreet houdende instemming met de regeling tussen het Koninkrijk België en de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie betreffende de rechtspositie van sommige personeelscategorieën van de agentschappen van de NAVO die op het grondgebied van het Koninkrijk België gevestigd zijn, ondertekend te Brussel op 20 mei 2016; alsook aan de bijhorende memorie van toelichting;
- 2° de Vlaamse minister bevoegd voor het buitenlands beleid en de Europese aangelegenheden, te gelasten om het ontwerp van decreet en de bijhorende memorie van toelichting in naam van de Vlaamse Regering in te dienen bij het Vlaams Parlement.

Brussel,

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

Geert BOURGEOIS

Bijlagen:

- een ontwerp van decreet;
- een memorie van toelichting;
- de regeling in het Nederlands;
- het advies van de Raad van State d.d. 26 augustus 2016.