

**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.**

Samenvatting

De regeling moet ervoor zorgen dat het tijdelijke personeel van de 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.

MEMORIE VAN TOELICHTING

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 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.

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 Vlaams Gewest met toepassing van artikel 11 BWHI zouden worden aangenomen;
- ze beperken de toepassing van gewestelijke normen inzake onteigening (artikel 6^{quater} 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°, BHWI) 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°, BHWI);
- 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 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 (bijv. bepaalde wegehellingen);
- 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 Brussels Hoofdstedelijk Gewest (bijv. EU, en ook in het voorliggende geval van NAVO) of het Waalse Gewest (bijv. SHAPE, 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% 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 op toe te passen. Dit had tot gevolg dat de uitgekeerde wedden niet onderworpen waren aan de bedrijfsvoorheffing, 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 maand, éénmaal 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.

Eenzijds 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 NAVO en tewerkgesteld in een NAVO-organisme op Belgisch grondgebied.

De voorliggende Regeling strekt er derhalve toe het tijdelijke personeel van NAVO vrij te stellen van inkomstenbelasting voor de duur van zijn activiteit bij 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 d.d. 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 d.d. 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 Interministerieel Comité voor het Zetelbeleid (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.

Het 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.

Het artikel 3, punt 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 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 sociale-verzekeringstelsel ten gunste van het tijdelijke 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 sociale zekerheidstelsel.

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.

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

Titel V: Slotbepalingen

Artikel 6 stelt dat uiteenlopende meningen inzake de toepassing of interpretatie geregeld wordt 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).

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