



Vlaams
Parlement

ingediend op **356** (2019-2020) – Nr. 1
10 juni 2020 (2019-2020)

Ontwerp van decreet

houdende instemming met de
Aanvullende Overeenkomst,
ondertekend te Brussel op 24 mei 2017
bij het Verdrag ter oprichting van een
Europees Ruimteagentschap van 30 mei 1975,
tussen het Koninkrijk België en de
Europese Ruimtevaartorganisatie inzake
de voorrechten en immuniteiten van het
Europees Ruimteagentschap in België

MEMORIE VAN TOELICHTING

Samenvatting

De aanvullende overeenkomst verduidelijkt een aantal aspecten inzake de voorrechten en immuniteiten die vereist zijn voor het goed functioneren van het agentschap. Die voorrechten en immuniteiten worden toegekend in het belang van de onafhankelijkheid en de goede werking van het agentschap.

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 van Wenen 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 Vlaamse Gewest met toepassing van artikel 11, BWHI (bijzondere wet tot hervorming der instellingen), 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°, 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 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 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 wegensheffingen);
- 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, NAVO) of het Waalse Gewest (bijvoorbeeld SHAPE (Supreme Headquarters Allied Powers Europe) en ook in het voorliggende geval ESA (European Space Agency)) 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.

B. Inhoud

Het Europees Ruimteagentschap werd opgericht bij het verdrag van 30 mei 1975. Het oprichtingsverdrag trad op 30 oktober 1980 in werking. De ESA ondersteunt en bevordert de Europese samenwerking op het gebied van ruimteonderzoek en technologie. Dit agentschap bundelt de financiële en niet-financiële hulpbronnen van de verschillende lidstaten. Zo kunnen ruimtevaartprogramma's en -activiteiten uitgevoerd worden die buiten de capaciteit van individuele Europese landen liggen.

Het ESA telt tweeëntwintig lidstaten¹, waaronder twintig lidstaten van de Europese Unie. Daarnaast zit Canada in de ESA-Raad en neemt het deel aan bepaalde projecten in het kader van een samenwerkingsovereenkomst. Door middel van een kaderovereenkomst onderhoudt Canada nauwe banden met de Europese Unie. De hoofdzetel van het ESA is in Parijs gevestigd.

De activiteiten van het ESA bestaan uit het ontwikkelen van draagraketten, ruimtevoertuigen en grondstations, het lanceren van satellieten voor aardobservatie, navigatie, telecommunicatie en astronomie en het sturen van ruimtesondes. Het ESA werkt ook mee aan de bemande exploratie van het heelal.

De voorliggende aanvullende overeenkomst vervangt het zetelakkoord van 26 januari 1993 tussen het Koninkrijk België en het Europees Ruimteagentschap.

De aanvullende overeenkomst verduidelijkt een aantal aspecten inzake de voorrechten en immuniteiten die vereist zijn voor het goed functioneren van het agentschap. Die voorrechten en immuniteiten worden toegekend in het belang van de onafhankelijkheid en de goede werking van het agentschap.

C. Procedureverloop

Gemengd karakter en ondertekening

In zijn vergadering van 12 november 2014 legde de Werkgroep Gemengde Verdragen (WGV), adviesorgaan van de Interministeriële Conferentie voor Buitenlands Beleid (ICBB), het gemengde karakter van de aanvullende overeenkomst vast. Zowel de federale overheid als de gewesten en de gemeenschappen zijn bevoegd verklaard. In een brief van 23 april 2015 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.

De aanvullende overeenkomst werd ondertekend volgens formule 2 van de ICBB, dit wil zeggen één handtekening, 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 de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest als partij moeten worden vermeld zowel in de aanhef als bij de ondertekende partijen.

Advies van de Raad van State, afdeling Wetgeving

De Raad van State, afdeling Wetgeving, bracht advies uit op 15 april 2020 met kenmerk 67.185/3.

¹ België, Denemarken, Duitsland, Estland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Ierland, Italië, Luxemburg, Nederland, Noorwegen, Oostenrijk, Polen, Portugal, Roemenië, Spanje, Tsjechië, het Verenigd Koninkrijk, Zweden en Zwitserland.

Advies van de Inspectie van Financiën

De Raad merkt op dat het advies van de Inspectie van Financiën van 22 juni 2016 en het begrotingsakkoord van 8 juli 2016 dateert. In principe dient de tijd die verstrijkt tussen het advies en het akkoord enerzijds, en de beslissing, anderzijds, kort te zijn.

Rekening houdende met het gegeven dat in principe dient gesteund te worden op een actueel advies van de Inspectie van Financiën en een actueel begrotingsakkoord, dienen een nieuw advies en een nieuw akkoord te worden gevraagd.

Het advies van de Inspectie van Financiën werd opnieuw gevraagd. Op 21 april 2020 werd opnieuw gunstig advies verleend.

Vermelding van de Franse Gemeenschapscommissie

De Raad van State verwijst naar zijn eerdere opmerkingen dat de verwijzing in de aanhef naar de gemeenschappen en gewesten zo moeten worden opgevat dat ze ook slaat op de Franse Gemeenschapscommissie (FGC), aangezien die ter uitvoering van artikel 138 van de Grondwet bevoegdheden van de Franse Gemeenschap uitoefent, en dat het met het oog op de rechtszekerheid het beter was geweest dat dit uitdrukkelijk in de aangehaalde formule was vermeld.

Zoals de Vlaamse Regering reeds eerder als reactie op soortgelijke opmerkingen stelde, berust de opvatting van de Raad van State dat de FGC bij de ondertekening van gemengde verdragen zou moeten worden vermeld, niet op een juridische grond maar op een opportuniteitsoverweging. De grondslag van de vermelding van de gemeenschappen en de gewesten is immers het samenwerkingsakkoord Gemengde Verdragen van 8 maart 1994 en de op grond daarvan in de ICBB uitgewerkte ondertekeningsformules. De FGC is echter geen partij bij dit samenwerkingsakkoord, en er is geen juridische verplichting om de FGC op dezelfde manier bij de totstandkoming van gemengde verdragen te betrekken als de gemeenschappen en de gewesten.

Artikel 167 van de Grondwet, dat bij de totstandkoming van verdragen het beginsel 'in foro interno, in foro externo' huldigt en gelijktijdig met artikel 138 van de Grondwet over de overdracht van bevoegdheden door de Franse Gemeenschap aan de FGC werd aangenomen, voorziet niet in een internationale bevoegdheid van de FGC, en de FGC is ook geen partij bij de samenwerkingsakkoorden rond buitenlands beleid. In een deel van de Franstalige rechtsleer stelt men dat dit "een loutere vergetelheid" zou zijn van de grondwetgever (R. Witmeur, *La Commission Communautaire Française: une copie à revoir pour un État fédéral achevé?*, Brussel, Bruylant, 1995, 62). Een deel van de rechtsleer analyseert het feit dat in artikel 167 van de Grondwet geen sprake is van verdragsluitende bevoegdheden voor de FGC dan ook terecht als een verschil in behandeling gestoeld op de Grondwet zelf, die dus geen ontoelaatbare discriminatie uitmaakt in vergelijking met de gemeenschappen en gewesten (M. Leroy & A. Schaus; "Les relations internationales", in X, *Les réformes institutionnelles de 1993. Vers un fédéralisme achevé?*, Brussel, Bruylant, 1994, 40 en verder).

De Vlaamse Regering is inderdaad van oordeel dat er geen principieel bezwaar bestaat tegen een verschillende benadering door de grondwetgever van de gemeenschappen en de gewesten, die op grond van artikel 1 van de Grondwet de constituerende delen zijn van de federale staat, en een afgeleide instantie zoals de FGC, net zoals dat verschil overigens gemaakt wordt voor de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie. Zij ziet dus ook geen noodzaak om de bestaande verdragspraktijk aan te passen.

De term 'faciliteiten'

De Raad stelt vragen naar de betekenis van de term 'faciliteiten' die inderdaad niet voorkomt in de Conventie van Wenen van 18 april 1961 betreffende de diplomatieke betrekkingen.

De Vlaamse Regering antwoordt dat de Conventie van Wenen hier evenwel niet van toepassing is – zij regelt de diplomatieke relaties tussen staten, en niet deze tussen staten en internationale organisaties. De referentietekst voor de zetelakkoorden is het Algemeen verdrag over de voorrechten en immuniteiten van de Verenigde Naties van 13 februari 1946, waar de term 'faciliteiten' op verschillende plaatsen voorkomt.

Legaliteitsbeginsel in belastingzaken

De Raad wijst op een mogelijk probleem met artikel 9, lid 4, van de aanvullende overeenkomst dat bepaalt dat de bevoegde minister van Financiën de uitvoeringsmodaliteiten van die bepaling vastlegt (recht van de betrokken personeelsleden om tijdens een periode van twaalf maanden volgend op het tijdstip waarop zij voor de eerste maal hun functie hebben opgenomen, hun meubelen en hun persoonlijk voertuig vrij van douanerechten en belasting over de toegevoegde waarde in te voeren of aan te kopen).

De Vlaamse Regering onderschrijft de visie van de Raad dat de aan de minister bevoegd voor Financiën toegekende delegatie enkel toelaatbaar is zo ze betrekking heeft op het bepalen van praktische regels voor de toepassing van de genoemde verdragsbepaling, en niet zo ze betrekking heeft op de essentiële elementen aan de hand waarvan de belastingschuld van de belastingplichtige kan worden bepaald.

Terugwerkende kracht

De Raad wijst erop dat de aanvullende overeenkomst terugwerkende kracht heeft tot op de datum van ondertekening. Dit is problematisch aangezien rechters zich niet onbevoegd kunnen verklaren wegens een immuniteit die is bepaald in een verdrag dat reeds is gesloten, maar waarmee de bevoegde parlementen nog niet hebben ingestemd.

De Vlaamse Regering erkent het probleem. Deze toepassing met terugwerkende kracht biedt aan het Hoofd van het Bureau van het Agentschap en aan de andere leden van beide sites, de mogelijkheid om van de voorrechten en immuniteiten te kunnen genieten vanaf de datum van ondertekening van de Aanvullende Overeenkomst. Het betrokken artikel voorziet dat de bepalingen van de Aanvullende Overeenkomst, na zijn inwerkingtreding op het internationale vlak, in België kunnen worden toegepast met terugwerkende kracht vanaf de datum van zijn ondertekening. De rechtvaardiging van dit artikel berust op het beginsel, opgenomen in de preambule van het Verdrag van 13 februari 1946 nopens de voorrechten en immuniteiten van de Verenigde Naties en naar analogie van het voorschrift in de preambule van het Verdrag van Wenen van 18 april 1961 inzake diplomatiek verkeer, volgens hetwelk de toegekende voorrechten en immuniteiten noodzakelijk zijn voor de goede werking van de sites van het Agentschap in België. Door de toepassing van de voorrechten en immuniteiten te laten terugwerken kunnen aldus de goede werking en de onafhankelijkheid van de sites van het Agentschap eveneens verzekerd worden in de periode tussen de ondertekening en de inwerkingtreding van de Aanvullende Overeenkomst.

II. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

Artikel 1 stelt dat de aanvullende overeenkomst het zetelakkoord van 26 januari 1993 vervangt en dat het geen afbreuk doet aan de bepalingen en meer bepaald bijlage I van het verdrag van 30 mei 1975.

Artikel 2 bevat een aantal standaarddefinities, vergelijkbaar met andere zetelakkoorden.

De gebouwen en erven van elke site van het Agentschap zijn onschendbaar (artikel 3). In geval van onteigening moet België zijn medewerking verlenen aan de verhuizing van het Agentschap naar een nieuwe site (artikel 4).

Het Agentschap mag in het kader van haar officiële werkzaamheden communicatiemiddelen gebruiken en zijn officiële briefwisseling is onschendbaar (artikel 5).

Overeenkomstig artikel 6 wordt de wijze van toepassing van de fiscale voorrechten zoals bedoeld in bijlage I van het verdrag van 1975, bepaald door de bevoegde Belgische autoriteit.

Het hoofd van elke site en diens adjunct genieten dezelfde voorrechten, immuniteiten en faciliteiten als diplomaten. Hun gezinsleden genieten dezelfde voordelen als de echtgenoot of echtgenote en kinderen van diplomaten (artikel 7).

De personeelsleden zijn niet onderworpen aan de maatregelen tot beperking van de immigratie of vreemdelingenregistratie. Deze afwijking wordt toegekend in overeenstemming met de wetgeving in België. De personeelsleden zijn evenmin onderworpen aan de Belgische wetgeving inzake tewerkstelling van buitenlanders. Het Agentschap deelt gegevens over zijn personeelsleden mee aan de protocoldienst van de Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken (artikel 8).

De personeelsleden hebben het recht binnen het jaar na hun indiensttreding hun meubelen en hun persoonlijk voertuig vrij van douanerechten en btw in te voeren of aan te kopen. De bevoegde minister van Financiën legt de grenzen en toepassingsvoorwaarden van het artikel vast (artikel 9).

Het Agentschap zal elk jaar voor 1 maart een fiche overhandigen aan de begunstigden waarop de naam en adres, het bedrag van de salarissen, emolumenten, vergoedingen, pensioenen of rentes staan vermeld die gedurende het voorgaande jaar door het Agentschap werden gestort. Een dubbel wordt naar de Belgische fiscale administraties doorgestuurd (artikel 10).

Artikel 11 betreft de onderwerping van de personeelsleden aan het door het Agentschap ingerichte stelsel van sociale verzekering.

Het Agentschap en zijn personeelsleden moeten zich houden aan de verplichte aansprakelijkheidsverzekering inzake motorvoertuigen (artikel 12).

De regering vergemakkelijkt de binnenkomst en het vertrek van de stagiairs die zijn tewerkgesteld in het kader van een intern programma van het Agentschap en van iedereen die voor officiële doeleinden wordt uitgenodigd door het Agentschap, alsook de in artikel XVII van bijlage I van het verdrag bedoelde deskundigen (artikel 13).

Artikel 14 beschrijft de geschillenregeling.

Artikel 15 bepaalt dat de overeenkomst in werking treedt op de eerste dag van de tweede maand die volgt op de datum van de laatste kennisgeving waarbij de partijen elkaar in kennis stellen van het beëindigen van hun interne procedure. Een partij kan steeds verzoeken om de overeenkomst te wijzigen.

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

Jan JAMBON



Voorontwerp van decreet houdende instemming met de Aanvullende Overeenkomst, ondertekend te Brussel op 24 mei 2017 bij het Verdrag ter oprichting van een Europees Ruimteagentschap van 30 mei 1975, tussen het Koninkrijk België en de Europese Ruimtevaartorganisatie inzake de voorrechten en immuniteiten van het Europees Ruimteagentschap in België.

DE VLAAMSE REGERING,

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

Na beraadslaging,

BESLUIT:

De Vlaamse minister van Buitenlandse Zaken, Cultuur, 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 Aanvullende Overeenkomst, ondertekend te Brussel op 24 mei 2017 bij het Verdrag ter oprichting van een Europees Ruimteagentschap van 30 mei 1975, tussen het Koninkrijk België en de Europese Ruimtevaartorganisatie inzake de voorrechten en immuniteiten van het Europees Ruimteagentschap in België, zal volkomen gevolg hebben.

Brussel,

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

Jan Jambon

ONTWERP VAN DECREET

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

Na beraadslaging,

DE VLAAMSE REGERING BESLUIT:

De Vlaamse minister van Buitenlandse Zaken, Cultuur, ICT 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 Aanvullende Overeenkomst, ondertekend te Brussel op 24 mei 2017 bij het Verdrag ter oprichting van een Europees Ruimteagentschap van 30 mei 1975, tussen het Koninkrijk België en de Europese Ruimtevaartorganisatie inzake de voorrechten en immuniteiten van het Europees Ruimteagentschap in België, zal volkomen gevolg hebben.

Brussel, 8 mei 2020.

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

Jan JAMBON