



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 67.185/3
van 15 april 2020

over

een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest ‘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’

Op 31 maart 2020 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 een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest ‘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’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 7 april 2020. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 15 april 2020.

*

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. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe om, namens het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap, in te stemmen met de Aanvullende Overeenkomst ‘bij het Verdrag tot oprichting van een Europees Ruimteagentschap van 30 mei 1975 tussen het Koninkrijk België en de Europese Ruimteorganisatie inzake de voorrechten en immuniteiten van het Europees Ruimteagentschap in België’, gedaan te Brussel op 24 mei 2017 (hierna: de Aanvullende Overeenkomst).

In de Aanvullende Overeenkomst worden sommige aspecten verduidelijkt met betrekking tot de voorrechten en immuniteiten die door België worden toegekend met het oog op de goede werking van de vestigingen van het Europees Ruimtevaartagentschap (hierna: het Agentschap) in België, momenteel het centrum van het Agentschap in Redu en het Bureau voor de betrekkingen van het Agentschap met de Europese Unie in Brussel.

VORMVEREISTEN

3. Het advies van de Inspectie van Financiën dateert van 22 juni 2016 en het begrotingsakkoord van 8 juli 2016.

De Inspectie van Financiën moet haar advies geven en de Minister van Begroting moet zijn akkoord verlenen in het licht van de begrotingstoestand van het ogenblik. Opdat dit advies en dat akkoord relevant zouden zijn, moet de tijd die verstrijkt tussen het advies en het akkoord enerzijds, en de beslissing, anderzijds, in principe kort zijn. Een advies van de Inspectie van Financiën en een begrotingsakkoord kunnen moeilijk in aanmerking worden genomen als uitgangspunt voor een veel later genomen beslissing, als de budgettaire omstandigheden waarvan is uitgegaan door de Inspectie van Financiën en de Minister van Begroting gewijzigd kunnen zijn.

Vermits in dit geval het advies van de Inspectie van Financiën en het begrotingsakkoord bijna vier jaar oud zijn, moet worden aangenomen dat de budgettaire context is gewijzigd. 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.

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

BEVOEGDHEID

4. Tijdens zijn vergadering van 12 november 2014 heeft de Werkgroep Gemengde Verdragen vastgesteld dat de Aanvullende Overeenkomst een gemengd karakter heeft.

Deze vaststelling kan worden bijgetreden.

ONDERZOEK VAN DE AANVULLENDE OVEREENKOMST

5. In advies 61.705/VR/V van 10 augustus 2017 heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, het volgende opgemerkt over een voorontwerp van ordonnantie ‘houdende instemming met de Aanvullende Overeenkomst bij het Verdrag tot oprichting van een Europees Ruimteagentschap van 30 mei 1975 tussen het Koninkrijk België en de Europese Ruimteorganisatie inzake de voorrechten en immuniteiten van het Europees Ruimteagentschap in België, gedaan te Brussel op 24 mei 2017’:

“ALGEMENE OPMERKING

In de aanhef van de Aanvullende Overeenkomst en in de ondertekeningsformule wordt vermeld dat het Koninkrijk België vertegenwoordigd wordt door de federale Regering, de Vlaamse Regering, de Franse Gemeenschapsregering, de Waalse Regering, de Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Duitstalige Gemeenschapsregering.

De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft al bij herhaling opgemerkt dat de aangehaalde bewoordingen zo opgevat moeten worden dat ze ook slaan op de Franse Gemeenschapscommissie, aangezien die ter uitvoering van artikel 138 van de Grondwet bevoegdheden van de Franse Gemeenschap uitoefent.² Met het oog op de rechtszekerheid verdient het aanbeveling dat dit uitdrukkelijk in de aangehaalde formule vermeld wordt.³

BIJZONDERE OPMERKINGEN

(...)

Artikel 7

In het ontworpen artikel 7, lid 2, van de Aanvullende Overeenkomst wordt melding gemaakt van de term ‘faciliteiten’. In het Verdrag ‘inzake diplomatiek verkeer,

² Voetnoot 1 van het geciteerde advies: Zie bijvoorbeeld adv.RvS 54.747/VR van 27 januari 2014 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de ordonnantie van 3 april 2014 ‘houdende instemming met het Zetelakkoord tussen het Koninkrijk België en de Wereldorganisatie voor Dierengezondheid, ondertekend te Brussel, op 14 maart 2013’, opmerking nr. 3 (Parl.St. Br.Parl. 2013-14, nr. A-509/1, 7); adv.RvS 57.095/VR van 27 april 2015 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest van 30 oktober 2015 ‘houdende instemming met het zetelakkoord, met uitwisseling van brieven, tussen het Koninkrijk België en de Internationale Organisatie voor Criminele Politie – INTERPOL (O.I.C.P.-INTERPOL), ondertekend te Lyon op 14 oktober 2014 en te Brussel op 24 oktober 2014’ (Parl.St. Vl.Parl. 2014-15, nr. 393/1, 23-24).

³ Voetnoot 2 van het geciteerde advies: De Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van haar kant behoort niet uitdrukkelijk te worden vermeld, aangezien ze slechts beperkte bevoegdheden heeft op internationaal gebied en ze met name niet bevoegd is om verdragen te sluiten (zie artikel 135 van de Grondwet, artikel 63 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse instellingen’ en artikel 16, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’).

opgemaakt te Wenen op 18 april 1961' komt de term 'faciliteiten' evenwel niet voor. De betrokken term dient derhalve verduidelijkt te worden, dan wel weggelaten te worden.⁴

Artikel 9

1. In artikel 9, lid 4, van de Aanvullende Overeenkomst wordt bepaald 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 Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft er in dit verband in het verleden⁵ aan herinnerd dat uit het legaliteitsbeginsel in fiscale zaken voortvloeit dat de bevoegde wetgever zelf alle wezenlijke elementen dient vast te stellen aan de hand waarvan de belastingschuld van de belastingplichtige bepaald kan worden, zoals de categorieën belastingplichtigen, de grondslag van de belasting, de aanslagvoet, en de eventuele vrijstellingen of verminderingen, en dat derhalve een delegatie van bevoegdheid aan de Regering – *a fortiori* aan een minister – die betrekking heeft op het bepalen van één of meer van die elementen, in beginsel ongrondwettig is.

De bevoegdheid die in artikel 9, lid 4, van de Aanvullende Overeenkomst aan de minister van Financiën toegekend wordt, is derhalve enkel toelaatbaar zo ze betrekking heeft op het bepalen van praktische regels voor de toepassing van de genoemde bepaling en niet zo ze betrekking heeft op de voornoemde essentiële elementen.

In dat verband moet opgemerkt worden dat, wat de vrijstelling van de belasting over de toegevoegde waarde⁶ betreft, de aan de minister van Financiën gedelegeerde bevoegdheid conform is aan artikel 42, § 3, van het Wetboek van de belasting over de toegevoegde waarde, waarvan het tweede lid onder meer bepaalt dat 'door of vanwege de Minister van Financiën (...) de perken en de voorwaarden voor de toepassing van deze paragraaf [worden] bepaald'.

Wat de vrijstelling van de rechten bij invoer betreft, kan de delegatiebepaling in artikel 9, lid 4, van de Aanvullende Overeenkomst eveneens aangenomen worden in het licht van de machtigingen die aan de Koning verleend worden door de artikelen 19/3 tot 19/8 van de algemene wet van 18 juli 1977 'inzake douane en accijnzen'.

⁴ Voetnoot 4 van het geciteerde advies: Zie in dezelfde zin de voornoemde adviezen 59.383/VR en 59.465/1 [adv.RvS 59.383/VR over een voorontwerp dat geleid heeft tot de ordonnantie van 8 december 2016 'houdende instemming met : het Tweede Protocol tot wijziging en aanvulling van het Aanvullend Akkoord', gesloten te Straatsburg op 3 december 1974 tussen het koninkrijk België en de Raad van Europa, bij het Algemeen Akkoord inzake de voorrechten en immuniteiten van de Raad van Europa, ondertekend te Parijs op 2 september 1949, gedaan te Brussel op 15 april 2016' (Parl.St. Br. Parl. 2015-2016, nr. A-389/1, 5-8) en adv.RvS 59.465/1 van 12 juli 2016, over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 31 maart 2017 'houdende instemming met 1° het aanvullende akkoord, gesloten te Straatsburg op 3 december 1974 tussen het Koninkrijk België en de Raad van Europa, bij het algemeen akkoord inzake de voorrechten en immuniteiten van de Raad van Europa, ondertekend te Parijs op 2 september 1949, zoals gewijzigd door het eerste protocol, ondertekend te Straatsburg op 9 december 1987 en door het tweede protocol, ondertekend te Brussel op 15 april 2016; 2° het tweede protocol, ondertekend te Brussel op 15 april 2016 tot wijziging en aanvulling van het onder 1° vermelde aanvullende akkoord', Parl.St. VI.Parl. 2016-17, nr. 1067/1, 17-22].

⁵ Voetnoot 5 van het geciteerde advies: Zie onder meer het reeds genoemde adv.RvS 57.095/VR.

⁶ Voetnoot 6 van het geciteerde advies: Zie artikel 42, § 3, eerste lid, 2°, van het Wetboek van de belasting over de toegevoegde waarde.

Gelet op het vermelde legaliteitsbeginsel in fiscale zaken verdient het, ter wille van de duidelijkheid en de rechtszekerheid, aanbeveling dat de memorie van toelichting bij het ontwerp van ordonnantie aangevuld zou worden met een verwijzing naar de voornoemde bepalingen van het Wetboek van de belasting over de toegevoegde waarde en de algemene wet van 18 juli 1977 ‘inzake douane en accijnzen’ en, specifiek wat de vrijstelling van de rechten van invoer betreft, naar de bepaling waarbij door de Koning met toepassing van artikel 19/8, § 2, van deze laatste wet aan de minister van Financiën de delegatie verleend wordt om de drempels en de beperkingen te bepalen voor de vrijstelling.⁷

2. De aandacht van de steller van het voorontwerp wordt gevestigd op het feit dat België, overeenkomstig artikel 129, lid 1, van Verordening (EG) nr. 1186/2009 van de Raad van 16 november 2009 ‘betreffende de instelling van een communautaire regeling inzake douanevrijstellingen’, de Europese Commissie in kennis moet stellen van de douanebepalingen vervat in de Aanvullende Overeenkomst.

Artikel 15

Naar luid van artikel 15, lid 3, van de Aanvullende Overeenkomst treedt zij in werking op de eerste dag van de tweede maand die volgt op de datum van de laatste kennisgeving, met terugwerking tot de datum van ondertekening (*‘le premier jour du deuxième mois qui suit la date de la dernière notification, avec effet à la date de la signature du présent Accord’*).

Het verlenen van terugwerkende kracht aan de Aanvullende Overeenkomst stuit op een juridisch bezwaar wat de bepalingen ervan betreft die betrekking hebben op immuniteiten. In de mate dat dergelijke retroactiviteit tot gevolg kan hebben dat erdoor de rechtsgeldigheid van reeds ingestelde vervolgingen of procedures wordt aangetast, is deze niet toelaatbaar, wat de bepalingen inzake immuniteiten betreft.⁸ Op die wijze dreigen immers de rechtszekerheid, en inzonderheid de rechten van de betrokken derden, in het gedrang te komen. Om die redenen dienen immuniteiten te worden uitgesloten van het toepassingsgebied van de terugwerkende kracht die wordt verleend bij artikel 15, lid 3, van de Aanvullende Overeenkomst.

Afgezien van het voorgaande mag, in een meer algemene zin, worden opgemerkt dat het verlenen van terugwerkende kracht aan verdragen af te raden valt om dezelfde redenen als het geval is voor de internrechtelijke wetgeving.⁹

⁷ Voetnoot 7 van het geciteerde advies: Zie ook adv.RvS 58.674/VR van 26 januari 2016 over een voorontwerp van wet ‘houdende instemming met het Aanvullend Protocol, gedaan te Brussel op 11 juli 2012 en te New York op 11 juli 2012, bij het Aanvullend Akkoord bij de Algemene Overeenkomst inzake de voorrechten en immuniteiten van de Verenigde Naties tussen het Koninkrijk België en de Organisatie van de Verenigde Naties, ondertekend te Brussel op 22 januari 1976’.

⁸ Voetnoot 8 van het geciteerde advies: Vgl. onder meer met het reeds genoemde adv.RvS 54.747/VR.

⁹ Voetnoot 9 van het geciteerde advies: Zie in dat verband onder meer GwH 18 februari 2009, nr. 26/2009, B.13; GwH 17 januari 2013, nr. 3/2013, B.4; GwH 7 mei 2015, nr. 54/2015, B.12. Zie in dezelfde zin de reeds genoemde adv.RvS 59.383/VR en adv.RvS 59.465/1.

In zoverre er niet reeds aan is tegemoetgekomen, gelden diezelfde opmerkingen *mutatis mutandis* voor het voorliggende voorontwerp van decreet.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT