

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMENE TOELICHTING

1. Samenvatting

De EU-LAC-Stichting is een krachtens het volkenrecht opgerichte internationale intergouvernementele organisatie. De Stichting heeft tot doel bij te dragen aan de versterking van het partnerschap tussen de Europese Unie en de Gemeenschap van Latijns-Amerikaanse en Caribische Staten, een grotere wederzijdse kennis en begrip tussen beide regio's te bevorderen en de wederzijdse zichtbaarheid tussen de regio's en de zichtbaarheid van het partnerschap zelf te versterken.

Dit ontwerp van instemmingsdecreet kadert in de strategische doelstelling "Vlaanderen maakt deel uit van een slagkrachtige EU" uit de beleidsnota Buitenlands Beleid, Internationaal Ondernemen en Ontwikkelingssamenwerking.

2. Situering

In juni 1999 kwam het strategische partnerschap tussen de Europese Unie (EU) en de Latijns-Amerikaanse landen en de landen van het Caribische gebied (LAC) (LAC) tot stand binnen het kader van de eerste biregionale topconferentie van hun staatshoofden en regeringsleiders in Rio de Janeiro.

De EU-LAC-Stichting werd in Hamburg in 2011 voorlopig opgericht als een rechtspersoon naar Duits burgerlijk recht, in afwachting van het eventuele besluit van een internationale oprichtingsakte om de stichting om te vormen tot een internationale organisatie.

De stichting werd belast met volgende opdrachten:

- het bevorderen en coördineren van resultaatgerichte activiteiten ter ondersteuning van biregionale betrekkingen;
- het aanmoedigen van het overleg over gemeenschappelijke strategieën; en
- het bevorderen van uitwisselingen en nieuwe netwerkmogelijkheden voor het maatschappelijk middenveld en andere sociale actoren.

Verder kan de stichting initiatieven nemen in samenwerking met openbare en particuliere instellingen, regeringen van Latijns-Amerikaanse en Caribische staten en EU-lidstaten, de Europese Commissie en andere EU-instellingen en agentschappen, en internationale en regionale instellingen.

De gedeelde belangen en waarden werden bevestigd op de topconferenties in Madrid (2002), Guadalajara (2004), Wenen (2006), Lima (2008), Madrid (2010), Santiago de Chile (2013) en Brussel (2015). Het resultaat van deze conferenties is de intensivering van de politieke dialoog en vooruitgang bij de gezamenlijke aanpak van een brede waaier van vraagstukken, met inbegrip van klimaatverandering, migratie, drugsbestrijding, de bevordering van mensenrechten en gendergelijkheid, onderwijs en culturele aangelegenheden, en op het vlak van wetenschap en technologie.

3. Inhoud

Het doel van de voorliggende overeenkomst is de EU-LAC-Stichting op te richten als een internationale organisatie met rechtspersoonlijkheid krachtens internationaal publiekrecht.

Deze nieuwe EU-LAC-Stichting richt zich op de versterking van het biregionale partnerschap tussen de EU en de EU-lidstaten, en de Gemeenschap van Latijns-Amerikaanse en Caribische staten. Daarnaast wil de stichting een grotere wederzijdse kennis en begrip tussen beide regio's bevorderen en de wederzijdse zichtbaarheid tussen de regio's en de zichtbaarheid van het partnerschap zelf versterken.

De stichting kan worden beschouwd als een instrument van het gemeenschappelijk buitenlands beleid van de EU. De activiteiten van de stichting dragen bij tot de convergentie van het optreden van de lidstaten ten aanzien van Latijns-Amerika en het Caribische gebied, waarbij ervoor gezorgd wordt dat de EU haar belangen en haar waarden kan doen gelden in het kader van het partnerschap tussen beide regio's.

Wanneer de voorliggende oprichtingsovereenkomst in werking treedt, zal de voorlopige stichting in de Duitsland haar activiteiten stopzetten en worden ontbonden.

4. Procedureverloop

4.1. Totstandkoming

Tijdens de vijfde EU-LAC topontmoeting van 2008 kwam men overeen om de oprichting van een biregionale stichting te overwegen met het oog op de bevordering van zowel het overleg over gemeenschappelijke strategieën als maatregelen om het partnerschap te versterken en de zichtbaarheid ervan te verhogen.

In 2010 besloten de staatshoofden en regeringsleiders tijdens zesde topontmoeting een EU-LAC-Stichting op te richten.

De Europese Commissie werd op 23 maart 2012 gemachtigd door de Raad van de Europese Unie om te onderhandelen over een internationale overeenkomst tot oprichting van de EU-LAC-Stichting. In december 2012 werden de onderhandelingen opgestart. De lidstaten werden tijdens de onderhandelingen geraadpleegd op de bijeenkomsten van de Groep Latijns-Amerika en Caribisch gebied van de Raad (COLAC). Ook het Europees Parlement werd op de hoogte gehouden.

De onderhandelingen werden in januari 2015 succesvol afgesloten.

4.2. Gemengd karakter en ondertekening

Het gemengde karakter van de overeenkomst werd via schriftelijke procedure vastgelegd. Zowel de federale overheid als de gewesten en de gemeenschappen oefenen hun bevoegdheden uit.

Tijdens zijn vergadering van 22 september 2016 bevestigde de Werkgroep gemengde verdragen (WGV), adviesorgaan van de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid (ICBB), de schriftelijke procedure. Overeenkomstig de beslissing van de ICBB d.d. 9 juli 2008, worden de leden van de ICBB geacht met de in de WGV bereikte consensus in te stemmen, behoudens bezwaar binnen de dertig dagen na de notificatie van het verslag door het secretariaat van de WGV. In zijn brief van 26 januari 2017 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.

Het gemengd karakter werd vastgesteld op basis van artikel 20 van de overeenkomst betreffende voorrechten en immuniteiten, specifiek de paragrafen 5 en 6 betreffende fiscale voorrechten.

De WGV besliste ook de overeenkomst te laten ondertekenen volgens formule 3 van de ICBB, dit wil zeggen één enkele handtekening in naam van het Koninkrijk België, doch met vermelding van al de betrokken overheden onder de handtekening. Dit is de gebruikelijke formule voor de ondertekening door België van verdragen tussen de EU en derde landen.

De overeenkomst werd op 25 oktober 2016 ondertekend in Santo Domingo (Dominicaanse Republiek).

4.4. Advies van de Raad van State, afdeling Wetgeving

De Raad van State, afdeling Wetgeving, bracht advies uit op 7 februari 2017 met kenmerk 60.725/VR.

a. Bevoegdheid en vermelding van de Franse Gemeenschapscommissie

De Raad van State merkt op dat het gemengd karakter dient uitgebreid te worden naar de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie.

Tijdens de werkgroep gemengde verdragen van 24 mei 2017 werd beslist het gemengd karakter niet uit te breiden tot de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie. De werkgroep bevestigde dus zijn beslissing van 22 september 2016.

Verder stelt de Raad, in lijn met eerdere adviezen, dat het beter was geweest om de Franse Gemeenschapscommissie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest (FGC) te vermelden in de vermelding van al de bevoegde overheden.

De stelling dat de FGC bij de ondertekening van gemengde verdragen zou moeten worden vermeld, berust niet op een juridische grond maar op een opportuniteitsoverweging. De grondslag van de vermelding van de gemeenschappen en de gewesten in de aanhef van gemengde verdragen is immers het samenwerkingsakkoord Gemengde Verdragen van 8 maart 1994 en de op grond daarvan in de Interministeriële Conferentie voor het Buitenlands Beleid (ICBB) uitgewerkte ondertekeningsformules. De FGC is evenwel 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 Gw., dat bij de totstandkoming van verdragen het beginsel '*in foro interno, in foro externo*' huldigt en gelijktijdig met artikel 138 Gw. over de decreetgevende bevoegdheid van de FGC werd aangenomen, voorziet niet in een internationale bevoegdheid van de FGC, en de FGC is evenmin partij bij de samenwerkingsakkoorden rond buitenlands beleid. In een deel van de Franstalige rechtsleer stelt men dat dit een 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). De Vlaamse Regering is evenwel van oordeel dat er geen principiële bezwaar bestaat tegen een verschillende benadering door de grondwetgever van de gemeenschappen en de gewesten, die op grond van artikel 1 Gw. de constituerende delen zijn van de federale staat, en een afgeleide instantie zoals de FGC.

Een soortgelijk verschil wordt overigens ook gemaakt voor de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (GGC). Voor de GGC werd immers een aparte regeling getroffen op grond waarvan zij wel per ordonnantie haar instemming betuigt met verdragen die betrekking hebben op persoonsgebonden aangelegenheden, maar geen machtiging tot ondertekening verleent.

Een deel van de rechtsleer analyseert het feit dat in artikel 167 Gw. 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). In een eerder advies van 1998 maakte de Raad van State zelf overigens al duidelijk dat de betrokkenheid van de FGC bij de totstandkoming van gemengde verdragen niet noodzakelijk op dezelfde manier moet worden geregeld als voor de gemeenschappen en de gewesten. De Raad spreekt in dat advies over een of andere betrokkenheid ("*d'une manière ou d'une autre*", advies 22.270/4 van 18 maart 1998). Het feit dat voor de GGC geopteerd is voor een andere vorm van betrokkenheid, waarbij zij geen machtiging dient te verlenen tot ondertekening en niet vermeld wordt onder de Belgische handtekening, toont aan dat er verschillende gradaties van betrokkenheid mogelijk zijn.

De stelling van de Raad dat het tot de rechtszekerheid zou bijdragen wanneer de FGC bij een gemengd verdrag onder de handtekening van België wordt vermeld, kan evenmin worden onderschreven. België is immers als staat partij bij een gemengd verdrag en ook internationaal aansprakelijk voor de naleving ervan. De gemeenschappen, gewesten en gemeenschapscommissies zijn geen zelfstandige partijen bij het gemengde verdrag in kwestie, maar komen, gelet op hun autonomie, tussen in de totstandkomings- en instemmingsprocedure. Het is evenwel de Koning die de gemengde verdragen namens België als geheel op internationaal vlak bekrachtigd (artikel 12 en 13 van het samenwerkingsakkoord Gemengde Verdragen van 8 maart 1994). De vermelding van de gemeenschappen en gewesten in de aanhef van een gemengd verdrag maakt van de gemeenschappen en de gewesten geen afzonderlijke partijen, en dient veeleer het doel van de internationale uitstraling van het federale karakter van de Belgische staat. Het is daarom verantwoord dat deze vermelding enkel betrekking heeft op de gemeenschappen en gewesten, krachtens artikel 1 Gw. de dragers van de federatie, en niet op afgeleide instanties als de gemeenschapscommissies. Er anders over oordelen zou indruisen tegen artikel 1 Gw.

b. Bekrachtiging door de Interministeriële Conferentie voor het Buitenlands Beleid

De adviesaanvrager wordt gevraagd erop toe te zien dat de bekrachtiging van het verslag van de werkgroep gemengde verdragen alsnog plaatsvindt.

De Vlaamse Regering neemt akte van deze opmerking en deelt mee dat intussen de voorzitter van de ICBB in zijn brief van 26 januari 2017 heeft gemeld dat geen enkel bezwaar werd geopperd. De ICBB heeft de consensus in de WGV dus stilzwijgend bekrachtigd en die bijgevolg uitvoerbaar gemaakt.

c. Opheffing van de Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen (SARiV)

De Raad stelt vast dat sinds de opheffing van de SARiV, er geen overkoepelende strategische adviesraad meer is die over een voorontwerp van decreet tot instemming met een internationale overeenkomst advies kan uitbrengen.

De overeenkomst bevat echter geen bepalingen die specifiek betrekking hebben op de samenwerking betreffende aangelegenheden waarvoor elk van de strategische adviesraden bevoegd is, maar blijft beperkt tot het uittekenen van een algemeen kader waarbinnen de erin geregelde samenwerking plaatsvindt. De Raad is van mening dat het advies van de onderscheiden strategische adviesraden niet dient aangevraagd te worden.

d. Verklaring bij artikel 20

De Raad van State is van mening dat de verklaring moet worden gekwalificeerd als een "voorbehoud" op basis van de tekst van de verklaring, de interpretatie die eraan wordt gegeven in de memorie van toelichting en het antwoord ter verduidelijking van de gemachtigde. Verder stelt hij dat de tekst van het voorbehoud dat ter gelegenheid van de ondertekening door België werd gemaakt, evenwel dubbelzinnig is, en niet geheel overeenstemt met de draagwijdte die eraan wordt gegeven in de memorie van toelichting.

Een verduidelijking van een voorbehoud in de memorie van toelichting bij het instemmingsdecreet is niet tegenstelbaar aan de verdragspartijen, aan de Stichting of aan zijn personeelsleden. Volgens de Raad dient de draagwijdte van het voorbehoud dan ook te worden verduidelijkt door de tekst zelf ervan bij te schaven en deze vervolgens overeenkomstig artikel 29, lid 2, van de overeenkomst mee te delen aan de depositaris, die de andere partijen bij de overeenkomst ervan in kennis stelt.

Tot slot dient het voorbehoud vermeld te worden in het instemmingsdecreet met het oog op de rechtszekerheid.

Het gaat hier evenwel niet om een voorbehoud in de zin van het verdragenrecht. Volgens artikel 2, lid 1, d), van het Verdrag van Wenen van 23 mei 1969 inzake het verdragenrecht, is een voorbehoud "een eenzijdige verklaring, ongeacht haar bewoordingen of haar benaming, afgelegd door een Staat wanneer hij een verdrag ondertekent, bekrachtigt, aanvaardt of goedkeurt of daartoe toetreedt, waarbij hij te kennen geeft het rechtsgevolg van zekere bepalingen van het verdrag in hun toepassing met betrekking tot deze Staat uit te sluiten of te wijzigen.

De bepaling waarop de door België neergelegde verklaring betrekking heeft, bevat geen rechten en verplichtingen in het geval er een bureau wordt geopend in België. In die zin heeft de verklaring dan ook geen invloed op de rechtsgevolgen van de bepaling. Kortom, deze verklaring sluit het rechtsgevolg van de bepaling dan ook niet uit of wijzigt ze niet.

Aangezien de verklaring geen voorboud behelst, is opname in het decreet niet noodzakelijk. Ter volledigheid wordt de verklaring wel als bijlage gevoegd.

II. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

De stichting wordt opgericht door deze overeenkomst. Deze overeenkomst bevat de doelstellingen van de Stichting en stelt de algemene regels en richtlijnen, de structuur en de werking vast (artikel 1).

De EU-LAC-Stichting is een krachtens het volkenrecht opgerichte internationale intergouvernementele organisatie. De Stichting heeft zijn hoofdkwartier in Hamburg, Bondsrepubliek Duitsland (artikel 2).

De leden van de Stichting zijn de Latijns-Amerikaanse en Caribische Staten, de EU-lidstaten en de EU. De EU-LAC-Stichting wordt ook opengesteld voor de deelname van de Gemeenschap van de Latijns-Amerikaanse en Caribische Staten (artikel 3).

Artikel 4 betreft de internationale rechtspersoonlijkheid van de Stichting.

Artikel 5 omschrijft de doelstellingen van de EU-LAC-Stichting en artikel 6 de criteria voor de activiteiten. Artikel 7 beschrijft dan weer de activiteiten zelf.

De artikelen 8 tot 15 omvatten de structuur van de Stichting, de Raad van Bestuur, diens voorzitter, bevoegdheden, vergaderingen en besluitvormingen, de voorzitter en de directeur van de Stichting zelf.

Bijdragen worden betaald op basis van vrijwilligheid. De Stichting zal voornamelijk door haar leden gefinancierd worden (artikel 16). De Raad van bestuur benoemt onafhankelijke auditeurs met het oog op de controle van de jaarrekening van de Stichting (artikel 17).

Artikel 18 betreft de evaluatie van de Stichting. De directeur brengt om de vier jaar verslag uit aan de Raad van Bestuur inzake de activiteiten.

De Stichting kan strategische partnerschappen sluiten met intergouvernementele organisaties, staten en publieke of private instelling (artikel 19).

De voorrechten en de immuniteiten (van de personeelsleden) van de Stichting met het oog op de goede werking en de uitoefening van hun taken, worden vastgelegd in een zetelakkoord tussen de Bondsrepubliek Duitsland en de Stichting (artikel 20).

Bij de ondertekening van de overeenkomst heeft België een verklaring bij artikel 20 neergelegd om te vermijden dat de overeenkomst direct voorrechten en immuniteiten genereert in België, ingeval er in België een antenne van de Stichting zou worden opgericht. In dat geval dient er een zetelakkoord te worden gesloten.

Verder bevat de overeenkomst nog de gebruikelijke slotbepalingen inzake de werktalen (artikel 21), de geschillenbeslechting (artikel 22), amendementen (artikel 23), ratificatie en toetreding (artikel 24), inwerkingtreding (artikel 25), duur en opzegging (artikel 26), ontbinding en vereffening (artikel 27), de neerlegging van de akten (artikel 28), voorbehouden (artikel 29) en de overgangsbepalingen (artikel 30).

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

Geert BOURGEOIS