



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 60.725/VR
van 7 februari 2017

over

een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en
het Vlaamse Gewest ‘houdende instemming met de
overeenkomst tot oprichting van de internationale
EU-LAC-Stichting, ondertekend te Santo Domingo op
25 oktober 2016’

Op 22 december 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Buitenlands Beleid en Onroerend Erfgoed verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen,^(*) een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest ‘houdende instemming met de overeenkomst tot oprichting van de internationale EU-LAC-Stichting, ondertekend te Santo Domingo op 25 oktober 2016’.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 31 januari 2017. De verenigde kamers waren samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, voorzitter, Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS, Martine BAGUET, Bernard BLERO en Koen MUYLLE, staatsraden, Christian BEHRENDT, Johan PUT, Marianne DONY en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffiers.

De verslagen zijn uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd en Dries VAN EECKHOUTTE, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 7 februari 2017.

*

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85*bis*.

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 beperkt tot 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 ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest strekt tot het verlenen van instemming met de Overeenkomst ‘tot oprichting van de internationale EU-LAC-stichting’, ondertekend te Santo Domingo op 25 oktober 2016 (hierna: de overeenkomst). De stichting, die een krachtens het volkenrecht opgerichte internationale intergouvernementele organisatie met rechtspersoonlijkheid is, heeft als doel de banden tussen de Latijns-Amerikaanse en Caraïbische staten, de Europese Unie en de lidstaten van de Europese Unie te versterken.

BEVOEGDHEID

3. De Werkgroep Gemengde Verdragen heeft op 22 september 2016 geoordeeld dat de overeenkomst een gemengd karakter (“federale staat/gemeenschappen/gewesten”) heeft. Gelet op de algemene omschrijving van de door de EU-LAC-Stichting (hierna: de Stichting) na te streven doelstellingen en te verrichten activiteiten, die op gelijk welke aangelegenheid betrekking hebben of kunnen hebben, raakt de overeenkomst evenwel ook aan de bevoegdheden van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie (wanneer ze bevoegdheden van de Franse Gemeenschap uitoefent), zodat ook de wetgevende vergaderingen van die entiteiten hun instemming met de overeenkomst dienen te betuigen.

4. In het verslag van de Werkgroep Gemengde Verdragen wordt voorgesteld de overeenkomst te laten ondertekenen volgens “formule 3”. Deze formule luidt:

“Deze handtekening verbindt eveneens de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Cette signature engage également la Communauté française, la Communauté flamande, la Communauté germanophone, la Région wallonne, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale.

Diese Unterschrift bindet zugleich die Deutschsprachige Gemeinschaft, die Flämische Gemeinschaft, die Französische Gemeinschaft, die Wallonische Region, die Flämische Region und die Region Brüssel-Hauptstadt.”

Gelet op hetgeen *sub* 3 is opgemerkt, moeten deze bewoordingen zo worden opgevat dat ze ook slaan op de Franse Gemeenschapscommissie, aangezien die met toepassing

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

van artikel 138 van de Grondwet bevoegdheden van de Franse Gemeenschap uitoefent. Met het oog op de rechtszekerheid was het echter beter geweest dat dit uitdrukkelijk in de aangehaalde formule was vermeld.²⁻³

VORMVEREISTEN

5. De gemachtigde verklaarde dat het verslag van de Werkgroep Gemengde Verdragen nog niet werd bekrachtigd door de Interministeriële Conferentie voor het Buitenlands Beleid. De adviesaanvrager dient erop toe te zien dat die bekrachtiging alsnog plaatsvindt.

6. Sinds de opheffing van de Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen (SARiV), is er geen overkoepelende strategische adviesraad meer die over een voorontwerp van decreet tot instemming met een internationale overeenkomst advies kan uitbrengen. De vraag kan rijzen of de verschillende inhoudelijk bevoegde adviesraden niet elk wat hun betreft advies moeten uitbrengen over het voorliggende ontwerp.

De doelstellingen en de mogelijke activiteiten van de Stichting zijn zeer algemeen geformuleerd. De overeenkomst bevat, in tegenstelling tot de overeenkomsten die het voorwerp uitmaken van de ontwerpen 60.724/VR⁴ en 60.726/VR⁵, waarover de Raad van State eveneens om advies is gevraagd, 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. Gelet op dit gegeven kan worden aangenomen dat over het ontwerp niet het advies dient te worden ingewonnen van de onderscheiden strategische adviesraden.

ALGEMENE OPMERKING

7. In de memorie van toelichting wordt het volgende vooropgesteld:

“Bij de ondertekening van de overeenkomst zal België een verklaring bij artikel 20 neerleggen om te vermijden dat de overeenkomst direct voorrechten en immuniteiten

² Hiervoor is een herziening nodig van het samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten ‘over de nadere regelen voor het sluiten van gemengde verdragen’ (meer bepaald artikel 8, derde lid, en de erbij horende toelichting) en van de op basis hiervan door de Interministeriële Conferentie voor het Buitenlands Beleid op 17 juni 1994 vastgestelde ondertekeningsformules.

³ 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’).

⁴ Voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest ‘houdende instemming met de overeenkomst inzake politieke dialoog en samenwerking tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de Republiek Cuba, anderzijds, ondertekend te Brussel op 12 december 2016’.

⁵ Voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest ‘houdende instemming met de strategische partnerschapsovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en Canada, anderzijds, ondertekend te Brussel op 30 oktober 2016’.

genereert in België. Ingeval er in België een antenne van de Stichting zou worden opgericht, dient er een zetelakkoord te worden gesloten.”

Volgens de website van de depositaris van de overeenkomst heeft België ter gelegenheid van de ondertekening van de overeenkomst op 25 oktober 2016 de volgende verklaring afgelegd:

“Se référant à l’article 20 (Privilèges et immunités), par. 5 et 6, le Royaume de Belgique déclare que, en cas d’ouverture d’un Bureau de la Fondation UE-LAC en Belgique, il n’accordera pas une exemption de taxes sur les salaires et émoluments du personnel payés par la Fondation.”⁶

Hieromtrent om nadere toelichting gevraagd, verklaarde de gemachtigde:

“Het gaat om een unilaterale verklaring met betrekking tot de paragrafen 5 en 6 van artikel 20 van de overeenkomst (voorrechten en immuniteiten). Deze verklaring verduidelijkt dat in het geval dat de Stichting een vertegenwoordiging/bureau in ons land, [heeft] er geen vrijstelling van taksen op salarissen en emolumenten van personeelsleden geldt. Bij het openen van een vertegenwoordiging in België, dient er een apart zetelakkoord te worden onderhandeld. We zullen dit verduidelijken in de memorie van toelichting.”

Zowel uit de tekst van de verklaring, als uit de interpretatie die eraan wordt gegeven in de memorie van toelichting, als uit het antwoord van de gemachtigde blijkt in elk geval dat de hiervoor weergegeven verklaring moet worden gekwalificeerd als een “voorbehoud”.⁷ Overeenkomstig artikel 29, lid 1, van de overeenkomst kunnen de partijen ter gelegenheid van de ondertekening of de ratificatie een voorbehoud maken met betrekking tot de tekst van de overeenkomst op voorwaarde dat deze niet onverenigbaar is met het voorwerp en het doel van de overeenkomst.

De tekst van het voorbehoud dat ter gelegenheid van de ondertekening door België werd gemaakt, is evenwel dubbelzinnig, en stemt niet geheel overeen met de draagwijdte die eraan wordt gegeven in de memorie van toelichting. Zo is het niet duidelijk of het voorbehoud enkel betrekking heeft op de vrijstelling van belasting op de salarissen en de emolumenten van personeelsleden van de Stichting geregeld in artikel 20, lid 6, van de overeenkomst (“il n’accordera pas une exemption de taxes sur les salaires et émoluments du personnel payés par la Fondation”), dan wel of deze ook betrekking heeft op de voorrechten van de Stichting zelf zoals geregeld in artikel 20, lid 5, van de overeenkomst (“Se référant à l’article 20 (Privilèges et immunités), par. 5 et 6”). Bovendien is het ook niet duidelijk of het over een algemeen voorbehoud gaat omtrent deze verplichting(en), dan wel of het over een voorbehoud gaat dat beperkt is tot een Belgisch bureau en de daaraan verbonden personeelsleden van de Stichting (“en cas d’ouverture d’un Bureau de la Fondation UE-LAC en Belgique”).

⁶ <http://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/agreements-conventions/ratification/?v=decl&aid=2016057&pid=B>

⁷ Overeenkomstig artikel 2, lid 1, d), van het Verdrag van Wenen van 23 mei 1969 ‘inzake het verdragenrecht’, is een voorbehoud “een eenzijdige verklaring, geacht 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”.

Uit een toelichting van de betrokken dienst van de Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken blijkt dat het de bedoeling is dat bij het openen van een Belgisch bureau van de Stichting, de vrijstellingen vervat in zowel het vijfde als zesde lid van artikel 20 van de overeenkomst niet zullen kunnen worden ingeroepen door het Belgisch bureau of zijn personeelsleden. De bedoeling is dat enkel de vrijstellingen zouden kunnen worden genoten die worden verleend op basis van het zetelakkoord dat op dat ogenblik door België en de Stichting wordt gesloten.⁸ Indien dit effectief zo is, dan zal het voorbehoud in die zin moeten worden verduidelijkt.

Een verduidelijking van een voorbehoud in de memorie van toelichting bij het instemmingsdecreet – zoals door de gemachtigde wordt voorgesteld – is niet tegenstelbaar aan de verdragspartijen, aan de Stichting of aan zijn personeelsleden. Een internationaal instrument kan immers niet eenzijdig via een toelichting in de memorie van toelichting bij een instemmingsakte worden gewijzigd of geïnterpreteerd.⁹ De draagwijdte van het voorbehoud dient 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.¹⁰ Deze verduidelijking kan ten laatste worden gedaan op het ogenblik van de ratificatie van de overeenkomst.¹¹

Het voorbehoud dat de Belgische Staat beoogt te maken, wordt bovendien het best in het instemmingsdecreet vermeld.¹²⁻¹³ Dat zal de rechtszekerheid ten goede komen aangezien

⁸ Zie ook artikel 20, lid 4, van de overeenkomst.

⁹ Zie bv. adv.RvS 42.625/VR-42.626/VR-42.627/VR van 3 april 2007 over een voorontwerp van wet ‘houdende instemming met de Overeenkomst tussen de Duitstalige Gemeenschap van België en de Regering van de Socialistische Republiek Vietnam betreffende de samenwerking inzake adoptie van kinderen, ondertekend te Brussel op 17 maart 2005’ (42.625/VR), een voorontwerp van wet ‘houdende instemming met de Overeenkomst tussen de Vlaamse Gemeenschap van België en de Regering van de Socialistische Republiek Vietnam betreffende de samenwerking inzake adoptie van kinderen, ondertekend te Brussel op 17 maart 2005’ (42.626/VR) en een voorontwerp van wet ‘houdende instemming met de Overeenkomst tussen de Franse Gemeenschap van België en de Regering van de Socialistische Republiek Vietnam betreffende de samenwerking inzake adoptie van kinderen, ondertekend te Brussel op 17 maart 2005’ (42.627/VR), <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/42625.pdf>, opm. 29; adv.RvS 45.475/2 van 10 december 2008 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 7 mei 2009 ‘houdende instemming met de Overeenkomst tussen het Koninkrijk België en de Republiek Tunesië tot het vermijden van dubbele belasting en tot het voorkomen van het ontduiken en het ontgaan van belastingen inzake belasting naar het inkomen en naar het vermogen, en het Protocol, ondertekend te Tunis op 7 oktober 2004’, *Parl.St. Senaat* 2008-09, nr. 1163/1, (57), 58 met verwijzing naar Cass. 16 januari 1968, *Arr.Cass.* 1968, 670 en Cass. 12 maart 1968, *Arr. Cass.* 1968, 926.

¹⁰ Het voorbehoud zal door de Raad van Bestuur van de Stichting moeten worden aanvaard (artikel 20, lid 3, van het Verdrag van Wenen van 23 mei 1969 ‘inzake het verdragenrecht’).

¹¹ Overeenkomstig artikel 23, lid 2, van het Verdrag van Wenen van 23 mei 1969 ‘inzake het verdragenrecht’, moet een voorbehoud dat is gemaakt bij de ondertekening formeel worden bevestigd door de Staat die het voorbehoud heeft gemaakt op het ogenblik dat hij zijn instemming door het verdrag gebonden te worden tot uitdrukking brengt.

¹² Zie *Beginselen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling 207, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

¹³ Zodoende zal het voorbehoud in het Belgisch Staatsblad worden bekendgemaakt, waardoor het tegenwerpbaar is aan derden (zie Gent 19 januari 2001, *T.Strafr.* 2001, 269, noot E. SOMERS). Ieder voorbehoud dat naderhand wordt bevestigd of gemaakt, moet evenzo verplicht worden bekendgemaakt.

dan geen enkele twijfel bestaat over de draagwijdte van de instemming door het Vlaams Parlement.¹⁴

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Pierre LIÉNARDY

¹⁴ Zie in dezelfde zin adv.RvS 59.884/VR van 20 september 2016 over een voorontwerp van wet ‘houdende instemming met het Verdrag van Straatsburg van 2012 inzake de beperking van aansprakelijkheid in de binnenvaart (CLNI 2012), gedaan te Straatsburg op 27 september 2012’, *nog niet bekendgemaakt*, adv.RvS 28.658/1 van 11 maart 1999 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest van 19 maart 2004 ‘houdende instemming met het Europees Handvest inzake lokale autonomie, ondertekend in Straatsburg op 15 oktober 1985’, *Parl.St.* VI.Parl. 2002-03, nr. 1705/1, 21-28, adv.RvS 45.137/4 van 24 september 2008 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Duitstalige Gemeenschap van 19 januari 2009 ‘zur Zustimmung zum Protokoll Nr. 2 zum Europäischen Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften betreffend die interterritoriale Zusammenarbeit, geschehen zu Straßburg am 5. Mai 1998’, *Parl.St.* D.Parl. 2008-09, nr. 140/1, 4-5, adv.RvS 49.132/1 van 20 januari 2011 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest van 15 juli 2011 ‘houdende instemming met het aanvullend protocol bij het Europees handvest inzake lokale autonomie betreffende het recht op participatie in de aangelegenheden van lokale autoriteiten, opgemaakt in Utrecht op 16 november 2009’, *Parl.St.* VI.Parl. 2010-11, nr. 1061/1, 19-22.