



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 61.179/VR
van 3 mei 2017

over

een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest ‘houdende instemming met de samenwerkingsovereenkomst inzake partnerschap en ontwikkeling tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de Islamitische Republiek Afghanistan, anderzijds, ondertekend te München op 18 februari 2017’

Op 20 maart 2017 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 ‘houdende instemming met de samenwerkingsovereenkomst inzake partnerschap en ontwikkeling tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de Islamitische Republiek Afghanistan, anderzijds, ondertekend te München op 18 februari 2017’.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 18 april 2017. De verenigde kamers waren samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, voorzitter, Jo BAERT, kamervoorzitter, Martine BAGUET, Jeroen VAN Nieuwenhove, Bernard BLERO en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, Marianne DONY en Bruno PEETERS, assessoren, en Colette GIGOT en Astrid TRUYENS, griffiers.

De verslagen zijn uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd, en Wendy DEPESTER, auditeur, en toegelicht door Tim Corthaut, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 3 mei 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 85bis.

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 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 samenwerkingsovereenkomst inzake partnerschap en ontwikkeling tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de Islamitische Republiek Afghanistan (hierna: Afghanistan), anderzijds, ondertekend te München op 18 februari 2017 (hierna: de overeenkomst), wat betreft de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest.

De overeenkomst is een beperkte algemene kaderovereenkomst die de samenwerking regelt tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en Afghanistan, anderzijds. Wat die samenwerking betreft, gaat het voornamelijk om kaderbepalingen, die nader moeten worden uitgewerkt en die betrekking hebben op de politieke samenwerking, zijnde samenwerking ten behoeve van de mensenrechten, gelijkheid tussen mannen en vrouwen en maatschappelijke organisaties, vredesopbouw en steun voor internationale veiligheid (titel II van de overeenkomst), ontwikkelingssamenwerking (titel III), samenwerking inzake handel en investeringen (titel IV), samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken (titel V), sectorale samenwerking (titel VI) en regionale samenwerking (titel VII).

De verdragspartijen kunnen de overeenkomst aanvullen door het sluiten van specifieke overeenkomsten op elk samenwerkingsgebied dat binnen het toepassingsgebied van de overeenkomst valt (artikel 53.2 van de overeenkomst).

BEVOEGDHEID

3. De overeenkomst is door de Werkgroep Gemengde Verdragen terecht als een gemengde overeenkomst aangemerkt, waarmee zowel de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten, als de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie moeten instemmen.

Wat de federale bevoegdheden betreft, kan onder meer worden gewezen op de bepalingen inzake de bestrijding van de verspreiding van massavernietigingswapens en van chemische, biologische, radiologische en nucleaire risico's (artikel 9), terrorismebestrijding (artikel 11), de samenwerking op het gebied van justitie en politie (artikel 24), de bestrijding van witwaspraktijken en de financiering van het terrorisme (artikel 27), samenwerking inzake

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

migratie (artikel 28) en consulaire bescherming (artikel 29). Wat de bevoegdheden van de gemeenschappen betreft, kan onder meer worden gewezen op de bepalingen inzake onderwijs, onderzoek, jeugd en beroepsonderwijs (artikel 38), cultuur (artikel 45) en het beleid inzake de audiovisuele sector en de media (artikel 47). Wat de bevoegdheden van de gewesten betreft, kan onder meer worden gewezen op de bepalingen inzake de non-proliferatie van handvuurwapens, lichte wapens en andere conventionele wapens (artikel 10), energie (artikel 39), landbouw, plattelandontwikkeling, veehouderij en irrigatie (artikel 42), milieu (artikel 43) en aspecten van vervoer (artikel 40).

4. De overeenkomst is voor het Koninkrijk België ondertekend met vermelding van de volgende formule:

“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.”

Deze bewoordingen moeten zo worden opgevat dat ze ook slaan op de Franse Gemeenschapscommissie, aangezien die ter uitvoering 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. Sinds de opheffing van de Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen (SARiV), is er geen overkoepelende strategische adviesraad meer die voor het geheel van de overeenkomst advies kan uitbrengen. De vraag rijst bijgevolg of de verschillende materieel bevoegde adviesraden niet elk wat hun betreft advies moeten uitbrengen over het ontwerp. De gemachtigde verklaarde daarover het volgende:

“De adviesverlening over internationale verdragen behoorde tot de werkingssfeer van de SARiV. Ten tijde van het bestaan van de Strategische adviesraad internationaal Vlaanderen (SARiV) behoorde het tot de praktijk dat zij- hoewel die mogelijkheid

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’).

bestond- geen advies vroegen aan andere strategische adviesraden. Voorliggende akkoorden zijn kaderovereenkomsten die op zich geen gevolgen hebben voor de verschillende beleidsdomeinen, aangezien bij het akkoord alleen een mogelijkheid wordt gecreëerd om samenwerking op te zetten. Om die reden worden deze instemmingsdecreten niet voor advies aan een andere adviesraad voorgelegd.”

Dit standpunt kan niet worden bijgetreden. In de eerste plaats is ook een decreet tot instemming met een internationale overeenkomst een decreet, en dient aan de verschillende adviesraden over elk voorontwerp van decreet op hun domein om advies te worden gevraagd, ongeacht het belang van de wijziging.⁴ In de tweede plaats moet erop worden gewezen dat de beslissing om een kader voor samenwerking te creëren op zich al een beleidsmatige beslissing is, *a fortiori* indien, zoals in dit geval, die samenwerking via de Europese Unie wordt georganiseerd, waarbij de verdere beleidsinvloed van de nationale overheden beperkt zal zijn. Bijgevolg moeten de materieel bevoegde adviesraden alsnog worden geconsulteerd.

ONDERZOEK VAN DE OVEREENKOMST

6. De artikelen 3 en 49 van de overeenkomst voorzien in de instelling van een regelmatige politieke dialoog, die indien passend op ministerieel niveau kan plaatsvinden, en in de oprichting van een Gemengd Comité.

Gelet op het gemengde karakter van de overeenkomst kunnen die mechanismen ook betrekking hebben op aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten behoren, zodat bijzondere afspraken zullen moeten worden gemaakt over de vertegenwoordiging en de betrokkenheid van alle overheden bij de standpuntbepaling wanneer die mechanismen worden toegepast.⁵

⁴ Relevant voor het voorliggende ontwerp zijn onder meer: artikel 11.2.1, § 2, 1^o, van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake het milieubeleid’ (verplicht advies over alle voorontwerpen van decreet met betrekking tot het milieubeleid of over voorontwerpen van decreet met betrekking tot andere beleidsdomeinen die aanzienlijke gevolgen kunnen hebben voor het milieu), artikel 20, § 3, 1^o, van het decreet van 7 mei 2004 ‘inzake de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen’ (verplicht advies over alle voorontwerpen van decreet voor het gedeelte Algemeen Regeringsbeleid en gelijkekansen- en integratiebeleid van het beleidsdomein Kanselarij en Bestuur, voor het beleidsdomein Werk en Sociale Economie, voor het gedeelte Economie van het beleidsdomein Economie, Wetenschap en Innovatie en voor het beleidsveld Energie), artikel 4, § 2, 1^o, van het decreet van 6 juli 2007 ‘houdende de oprichting van de Strategische Adviesraad Landbouw en Visserij’ (verplicht advies over alle voorontwerpen van decreet met betrekking tot alle economische, ecologische, sociale en maatschappelijke aspecten van het landbouw-, tuinbouw-, visserij- en het plattelandsbeleid), artikel 3, § 2, 1^o, van het decreet van 30 november 2007 ‘houdende de oprichting van de Raad voor Cultuur, Jeugd, Sport en Media’ (verplicht advies over alle voorontwerpen van decreet met betrekking tot Cultuur, Jeugd, Sport en Media), artikel 4, § 2, van het decreet van 7 december 2007 ‘houdende de oprichting van de Strategische Adviesraad voor het Vlaamse Welzijns-, Gezondheids- en Gezinsbeleid en van een Adviescommissie voor voorzieningen van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin en (Kandidaat-)pleegzorgers’ (verplicht advies over alle voorontwerpen van decreet betreffende het Vlaamse welzijns-, gezondheid- en gezinsbeleid waaraan de Vlaamse Regering haar principiële goedkeuring heeft gehecht).

⁵ Vgl. artikel 81, § 6, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Met betrekking tot organen die zijn opgericht bij of krachtens een samenwerkingsovereenkomst gesloten door de Europese Unie en haar lidstaten, in dit geval in de vorm van een Gemengd Comité, heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, in advies 53.978/VR⁶ het volgende opgemerkt:

“In dit verband moet in herinnering worden gebracht dat het noodzakelijk is om binnen België ook in de nodige procedures te voorzien om de Belgische standpuntbepaling en vertegenwoordiging in het voornoemde Gemengd Comité en het bij artikel 28 opgerichte subcomité te organiseren met respect voor de Belgische bevoegdheidsverdelende regels.

De vertegenwoordiging en de standpuntbepaling namens België dienen overeenkomstig artikel 92*bis*, § 4*bis*, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ in een samenwerkingsakkoord te worden geregeld.

De huidige samenwerkingsakkoorden van 8 maart 1994⁷ bieden geen voldoende juridische basis voor deze vertegenwoordiging en standpuntbepaling aangezien ze enkel betrekking hebben op de vertegenwoordiging in de Raad van de Europese Unie. De betrokken samenwerkingsakkoorden kunnen niet zo maar bij analogie worden toegepast, nu het Gemengd Comité weliswaar formeel een exponent is van de externe betrekkingen van de Europese Unie, maar materieel ook uitdrukkelijk voor aangelegenheden bevoegd is die tot de bevoegdheid van de lidstaten behoren⁸, die in de Belgische bevoegdheidsverdeling vervolgens ook behoren tot de (exclusieve) bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten.

Zolang ervoor niet in een voldoende juridische basis bij samenwerkingsakkoord is voorzien, dienen de vertegenwoordiging en de standpuntbepaling namens België in het Gemengd Comité en in het subcomité overeenkomstig het bepaalde in artikel 92*bis*, § 4*bis*, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 het voorwerp uit te maken van een overleg tussen de betrokken regeringen.”

Weliswaar is het zo dat de coördinatie van de standpuntbepaling van de Europese Unie en haar lidstaten in aangelegenheden die tot de gemengde bevoegdheid van de Europese Unie en haar lidstaten behoren, in de praktijk plaatsvindt binnen de Raad van de Europese Unie, en dat de coördinatie van de Belgische standpuntbepaling hiervoor plaatsvindt overeenkomstig de regels voor de standpuntbepaling in de Raad.

Niettemin moet erop worden gewezen dat de beslissingen in de aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de lidstaten behoren, juridisch gezien niet door de Raad van de Europese Unie worden genomen, maar door de vertegenwoordigers van de regeringen van de

⁶ Adv.RvS nr. 53.978/VR van 7 november 2013 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest van 4 april 2014 ‘houdende instemming met de kaderovereenkomst inzake een partnerschap en samenwerking tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en Mongolië, anderzijds, ondertekend in Ulaanbaatar op 30 april 2013’, opmerking 3.2, *Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2455/1, 37-38.

⁷ Voetnoot 2 van het aangehaalde advies: Samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten ‘met betrekking tot de vertegenwoordiging van het Koninkrijk België in de Ministerraad van de Europese Unie’, en samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten en het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie ‘met betrekking tot de vertegenwoordiging van het Koninkrijk België in de Ministerraad van de Europese Unie’.

⁸ Voetnoot 3 van het aangehaalde advies: Zie artikel 62 van de kaderovereenkomst.

lidstaten in de Raad verenigd.⁹ Hoewel dit in de praktijk misschien eerder uitzonderlijk is, is het niet uitgesloten dat lidstaten in aangelegenheden die tot hun bevoegdheid behoren, in de organen opgericht bij of krachtens een samenwerkingsovereenkomst, alsnog nationale standpunten innemen.

Het ontbreken van een regeling ter zake overeenkomstig artikel 92*bis*, § 4*bis*, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 kan dan ook tot problemen aanleiding geven. Indien er een consensus zou bestaan tussen de bevoegde overheden om het samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten ‘met betrekking tot de vertegenwoordiging van het Koninkrijk België in de Ministerraad van de Europese Unie’ in deze aangelegenheden naar analogie toe te passen, dan wordt dit samenwerkingsakkoord het best aangepast om het toepassingsgebied ervan in die zin uit te breiden.¹⁰

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Pierre LIÉNARDY

⁹ T. CORTHAUT en D. VAN EECKHOUTTE, “Legal Aspects of EU Participation in Global Environmental Governance under the UN Umbrella” in J. WOUTERS e.a. (eds.), *The European Union and Multilateral Governance. Assessing EU Participation in United Nations Human Rights and Environmental Fora*, Basingstoke, Palgrave, 2012, (145) 152.

¹⁰ Er kan aan worden herinnerd dat de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State, er in advies 53.932/AV op gewezen heeft dat dit samenwerkingsakkoord op verschillende punten lacunair en achterhaald is, onder meer door wijzigingen aan het institutionele kader van de Unie doorgevoerd door het Verdrag van Lissabon (adv.RvS 53.932/AV van 27 augustus 2013 over een voorstel dat geleid heeft tot de bijzondere wet van 6 januari 2014 ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’, *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/3, 50, voetnoot 1).