



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 63.085/VR
van 26 maart 2018

over

een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest ‘houdende instemming met de brede en versterkte partnerschapsovereenkomst tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en hun lidstaten, enerzijds, en de Republiek Armenië, anderzijds, ondertekend te Brussel op 24 november 2017’

Op 5 maart 2018 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 brede en versterkte partnerschapsovereenkomst tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en hun lidstaten, enerzijds, en de Republiek Armenië, anderzijds, ondertekend te Brussel op 24 november 2017’.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 20 maart 2018. De verenigde kamers waren samengesteld uit Jacques JAUMOTTE, Voorzitter van de Raad van State, Jo BAERT en Martine BAGUET, kamervoorzitters, Jan SMETS, Bernard BLERO en Koen MUYLLE, staatsraden, Marianne DONY en Bruno PEETERS, assessoren, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE en Greet VERBERCKMOES, griffiers.

Het verslag is uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd, en Tim CORTHAUT, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 26 maart 2018.

*

^(*) 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 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 om advies voorgelegde voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest strekt tot het verlenen van instemming met de brede en versterkte partnerschapsovereenkomst tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en hun lidstaten, enerzijds, en de Republiek Armenië, anderzijds, ondertekend te Brussel op 24 november 2017 (hierna: de partnerschapsovereenkomst).

Die partnerschapsovereenkomst heeft als doelstelling het brede politieke en economische partnerschap en de samenwerking tussen, enerzijds, de Europese Unie en haar lidstaten en, anderzijds, de Republiek Armenië te bevorderen.

Met het oog daarop omvat de partnerschapsovereenkomst in de eerste plaats een kader voor politieke dialoog tussen de Europese Unie en Armenië op het vlak van het buitenland- en veiligheidsbeleid (titel II), voor samenwerking op het gebied van justitie, vrijheid en veiligheid (titel III), voor economische samenwerking (titel IV), en voor samenwerking op andere gebieden (titel V). In de tweede plaats bevat de partnerschapsovereenkomst een uitgebreid handelsakkoord met betrekking tot goederen, diensten en flankerende beleidsdomeinen en een eigen afdwingingsmechanisme (titel VI). De partnerschapsovereenkomst bevat vervolgens nog een kader voor financiële bijstand en fraudebestrijding (titel VII), en ten slotte een institutioneel kader en algemene en slotbepalingen (titel VIII).

De partnerschapsovereenkomst wordt overeenkomstig artikel 385 ervan, voor bepaalde aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de Europese Unie behoren, al voorlopig toegepast.²

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

² Besluit (EU) 2018/104 van de Raad van 20 november 2017 ‘betreffende de ondertekening, namens de Unie, en de voorlopige toepassing van de brede en versterkte partnerschapsovereenkomst tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en hun lidstaten, enerzijds, en de Republiek Armenië, anderzijds’.

BEVOEGDHEID

3. De partnerschapsovereenkomst is door de Werkgroep gemengde verdragen op 24 mei 2017 terecht als een gemengd verdrag aangemerkt, waarmee zowel de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten, als de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie moeten instemmen.³

4. De partnerschapsovereenkomst 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. 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.⁴

VORMVEREISTEN

5. De gemachtigde verklaarde dat er over de partnerschapsovereenkomst geen adviezen werden ingewonnen van de strategische adviesraden.

Sinds de opheffing van de Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen (hierna: SARiV) is er geen overkoepelende strategische adviesraad meer die voor het geheel van de partnerschapsovereenkomst advies kan uitbrengen. De vraag rijst bijgevolg of de verschillende

³ Wat stilzwijgend werd bevestigd door de Interministeriële Conferentie voor het Buitenlands Beleid (zie de brieven van 26 oktober 2017 van de voorzitter van de ICCB).

⁴ 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’).

materieel bevoegde adviesraden niet elk wat hun aangelegenheden betreft advies moeten uitbrengen over het voorontwerp. De gemachtigde verklaarde daarover het volgende:

“De adviesverlening over internationale verdragen behoorde tot de werkingsfeer 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 bestond – geen advies vroeg 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.

Ik verwijs ook naar de principiële goedkeuring op 9 maart 2018 door de Vlaamse regering van het voorontwerp van bestuursdecreet. Het voorontwerp van bestuursdecreet schrapt de verplichting tot adviesaanvraag bij de strategische adviesraden voor instemmingsdecreten van internationale verdragen. Het voorontwerp van Bestuursdecreet verduidelijkt wanneer leden van de Vlaamse regering verplicht advies moeten vragen aan strategische adviesraden. Artikel III.94, §2, eerste lid, voorziet: ‘De leden van de Vlaamse Regering zijn verplicht om advies te vragen aan de strategische adviesraad, die bevoegd is voor de betrokken beleidsmaterie, over een voorontwerp van decreet of een ontwerp van besluit van strategisch belang.’ Art. III.94, §2, laatste zin, voorziet volgende uitzondering: ‘De verplichting, vermeld in het eerste lid, geldt niet voor voorontwerpen van decreet houdende instemming met internationale verdragen.’”

Hiermee kan niet worden ingestemd.

In advies 61.111/VR van 25 april 2017 heeft de afdeling Wetgeving van de Raad van State dienaangaande het volgende opgemerkt:

“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. 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.”⁵

Dit gaat ook op voor het thans voorliggende voorontwerp.

Het voorontwerp van Bestuursdecreet, waarnaar de gemachtigde verwijst, doet hieraan geen afbreuk. Het gaat, zoals de gemachtigde erkent, immers om een voorontwerp dat nog niet is aangenomen door het Vlaams Parlement, laat staan dat het reeds van toepassing zou zijn.⁶ In lijn met de bestaansredenen van de wijzigingen waartoe het voorontwerp van

⁵ Adv.RvS 61.111/VR van 25 april 2017 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest van 20 oktober 2017 ‘houdende instemming met de partnerschapsovereenkomst op het gebied van betrekkingen en samenwerking tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en Nieuw-Zeeland, anderzijds, ondertekend te Brussel op 5 oktober 2016’, opmerking 5, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 1223/1, 23.

⁶ De Raad van State, afdeling Wetgeving, werd op 9 maart 2018 om advies gevraagd over het voorontwerp van Bestuursdecreet (adviesaanvraag 63.130/3).

Bestuursdecreet strekt – namelijk dat de adviesraden zouden worden ondervraagd op een nuttig moment in de regelgevingsprocedure teneinde de efficiëntie van hun advisering te verhogen –⁷ lijkt het thans voorliggende voorontwerp bovendien eerder het geschikte kader om de strategische adviesraden te vragen naar hun beleidsinzichten inzake de samenwerking met Armenië, waarvoor de partnerschapsovereenkomst in het toekomstige rechtskader wil voorzien.

ONDERZOEK VAN DE PARTNERSCHAPSOVEREENKOMST

6.1. De partijen bij de partnerschapsovereenkomst verbinden zich tot samenwerking op verschillende domeinen, waarbij vaak de afspraak om verdere stappen te ondernemen tot bekrachtiging en tenuitvoerlegging van multilaterale verdragen over de betrokken aangelegenheid, de vertrekbasis vormt voor die samenwerking. Hoewel België voor verschillende door de partnerschapsovereenkomst geviseerde aangelegenheden al partij is bij die multilaterale verdragen, is dat niet steeds het geval.

Door de instemming met de partnerschapsovereenkomst verbindt België zich er derhalve toe de nodige inspanningen te doen voor de ondertekening, bekrachtiging, tenuitvoerlegging en naleving van een aantal verdragen.

6.2. Zo rijst in het licht van het engagement dat is opgenomen in artikel 6, lid 2, van de partnerschapsovereenkomst om te “streven naar meer samenwerking ter bevordering van vrede en internationale gerechtigheid door het Statuut van Rome van het Internationaal Strafhof en de bijhorende instrumenten te ratificeren en ten uitvoer te leggen”, opnieuw⁸ de vraag naar de bekrachtiging door België van het ‘Amendement to Article 124 of the Rome Statute of the International Criminal Court’, gedaan te Den Haag op 26 november 2015. De gemachtigde verklaarde dat de procedure voor de instemming en bekrachtiging van dit amendement spoedig zal worden opgestart:

“Het voorontwerp van wet houdende instemming met het amendement op artikel 124 van het Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof en de Memorie van toelichting bij dit voorontwerp werden door de “Werkgroep Wetgeving” van de Interministeriële Commissie voor humanitaire recht (ICHR) voorbereid. Het administratieve instemmingsdossier wordt door de technisch bevoegde dienst van de FOD Buitenlandse Zaken, de Directie Internationaal Publiek Recht, vervolledigd zodat de parlementaire procedure kan ingeleid worden.”

⁷ Waarbij niet wordt uitgesloten dat strategische adviesraden advies verlenen over internationale verdragen. In de memorie van toelichting bij het voorontwerp van Bestuursdecreet luidt de verantwoording voor de uitzondering op de raadplegingsplicht voor instemmingsdecreten immers als volgt: “Aangezien internationale verdragen al ondertekend zijn op het moment dat ze ter instemming worden voorgelegd aan het parlement, kunnen ze inhoudelijk niet meer gewijzigd worden en kan dus geen rekening meer gehouden worden met het [advies] van de strategische adviesraad. Dat neemt natuurlijk niet weg dat participatie van strategische adviesraden bij internationale verdragen op een andere manier kan gerealiseerd worden of dat strategische adviesraden op eigen initiatief of op (facultatieve) vraag kunnen adviseren over de impact van de instemming met internationale verdragen.”

⁸ Zie ook adv.RvS 62.626/VR van 22 januari 2018 over een voorontwerp van decreet ‘houdende instemming met de kaderovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en Australië, anderzijds, ondertekend te Manila op 7 augustus 2017’, opmerking 6.3.

6.3. Bovendien engageren de partijen zich in artikel 9, lid 2, a), van de partnerschapsovereenkomst om “maatregelen te nemen, gericht op de ondertekening of de ratificatie van alle relevante internationale instrumenten” inzake de strijd tegen de verspreiding van massavernietigingswapens en de overbrengingsmiddelen. België heeft de ‘Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons’, aangenomen te New York op 7 juli 2017, echter niet ondertekend.

De gemachtigde verduidelijkt in dit verband het volgende:

“Dit betreft een federale bevoegdheid.

België heeft dit verdrag niet ondertekend.

Ik verwijs naar het antwoord van minister-president Bourgeois van 20 juni 2017 op een vraag om uitleg over het standpunt van België over de VN-resolutie voor een kernwapenverbod:

‘De federale overheid is hiervoor bevoegd. Vlaanderen wordt hierover niet geconsulteerd. Wat nucleaire ontwapening betreft en het opslagen van wapens op het grondgebied van het Vlaamse Gewest, onderschrijft de Vlaamse Regering uiteraard het objectief vooropgesteld in het non-proliferatieverdrag, namelijk de uiteindelijke eliminatie van alle kernwapens in de wereld.

België behoort tot een groep van achttien landen die de zogenaamde progressieve aanpak, een combinatie van wettelijke en niet-wettelijke maatregelen, voorstaat. Minister Reynders heeft zijn standpunt bepaald tijdens een bespreking in de Kamer op 14 december 2016. Hij antwoordde toen onder meer dat België tegen de VN-resolutie inzake onderhandelingen over een kernwapenverbod gestemd heeft, omdat hij gelooft dat een dergelijke maatregel niet zal bijdragen tot de effectieve eliminatie van kernwapens. Zonder de deelname van de kernwapenstaten en zonder een betrouwbaar verificatiemechanisme zal een dergelijk verdrag niet tot de ontmanteling van zelfs één kernwapen leiden, aldus minister Reynders.

Ik ben ervan overtuigd dat zowel via het bereiken van gemeenschappelijke posities in de EU als via ad-hocinitiatieven met bereidwillige NAVO-partners, België moet blijven pleiten voor verdere vooruitgang in de vermindering van de bestaande strategische nucleaire arsenalen, conform de resolutie van dit Vlaams Parlement.”

Onverminderd deze verklaring zal het gevolg zijn dat door partij te worden bij de thans voorliggende partnerschapsovereenkomst, België zich ertoe verbindt om alsnog alle noodzakelijke maatregelen te nemen om partij te worden bij de ‘Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons’.

7. De aandacht moet worden gevestigd op de transparantieplichtingen waarin artikel 309 van de partnerschapsovereenkomst voorziet. Bij die bepaling worden bepaalde vormen van bekendmaking opgelegd die in de Belgische rechtsorde niet volledig zijn ingeburgerd.⁹ Zo moeten maatregelen van algemene strekking, zijnde “wetten, regelingen,

⁹ Zie eerder reeds de waarschuwing van de Raad van State, afdeling Wetgeving, met betrekking tot gelijkaardige bepalingen in de associatieovereenkomst met Oekraïne: adv.RvS 56.890/VR van 27 januari 2015 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 13 mei 2015 ‘houdende instemming met de Associatieovereenkomst

procedures en administratieve beschikkingen van algemene aard, die gevolgen kunnen hebben voor onder deze overeenkomst vallende aangelegenheden”,¹⁰ in overeenstemming met artikel 309, lid 1, van de partnerschapsovereenkomst “duidelijk melding maken van de mogelijke reikwijdte, het doel en het opzet van dergelijke maatregelen” en “voldoende tijd tussen de bekendmaking en de inwerkingtreding van dergelijke maatregelen bieden, behalve in naar behoren gemotiveerde gevallen”. Bovendien moet al tijdens het beleidsvoorbereidende proces voldoende transparantie aan de dag worden gelegd, in het bijzonder door een *notice and comment* procedure, die aan de voorwaarden van artikel 309, lid 2, van de partnerschapsovereenkomst moet voldoen.

8.1. In de memorie van toelichting wordt bij de schets van het partnerland gewag gemaakt van het conflict over Nagorno-Karabach, een enclave in Azerbeidzjan waarop Armenië territoriale aanspraken maakt. Dat doet de vraag rijzen of de partnerschapsovereenkomst al dan niet van toepassing is op dat gebied. Artikel 383 van de partnerschapsovereenkomst spreekt slechts van “het grondgebied van de Republiek Armenië”, en scheidt dus weinig duidelijkheid.

Ook het antwoord van de gemachtigde biedt geen uitsluitel:

“De Europese Unie is geen centrale actor in dit proces, maar laat het over aan de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE), specifiek de Minsk Groep, die binnen de OVSE zoekt naar een oplossing voor het Karabach-conflict. De EU treedt hierbij ondersteunend op en pleit voor een onderhandelde politieke oplossing in overeenstemming met het internationaal recht.”

8.2. Het zal uiteindelijk aan het Hof van Justitie toekomen om hieromtrent uitsluitel te bieden. In haar recente rechtspraak over het toepassingsgebied van door de Europese Unie gesloten partnerschaps- of associatieovereenkomsten heeft het Hof van Justitie alvast de territoriale werkingssfeer van die overeenkomsten beperkt tot de internationaal erkende grenzen van het partnerland.¹¹

tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en hun Lidstaten, enerzijds, en Oekraïne, anderzijds, gedaan te Brussel op 21 maart 2014 en op 27 juni 2014’, opmerking 4.2, *Parl.St.* Kamer 2014-15, nr. 54-980/001, 15-16. Voor een eerste concrete toepassing van die bepalingen m.b.t. een *notice and comment*-verplichting: zie adv.RvS 62.412/3 van 29 december 2017 over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 20 juli 2001 houdende algemeen reglement op de bescherming van de bevolking, van de werknemers en het leefmilieu tegen het gevaar van de ioniserende stralingen’, opmerking 4. Zie ook, met betrekking tot de gelijkaardige regeling in de partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomst met Kazachstan, adv.RvS 58.987/VR van 1 april 2016 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 2 december 2016 ‘houdende instemming met de versterkte partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de Republiek Kazachstan, anderzijds, ondertekend te Astana op 21 december 2015’, opmerking 4.1, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 861/1, 22.

¹⁰ Artikel 307, a), van de partnerschapsovereenkomst.

¹¹ Zie in verband met Marokko en de Westelijke Sahara, HvJ 27 februari 2018, *Western Sahara Campaign UK*, C-266/16, ECLI:EU:C:2018:118 (op grond van de regels van algemeen volkenrecht die van toepassing zijn in de betrekkingen tussen de Europese Unie en Marokko, te weten het in artikel 1 van het Handvest van de Verenigde Naties in herinnering gebrachte beginsel van zelfbeschikking en het beginsel van de relatieve werking van verdragen). Zie met betrekking tot Israël, de Westelijke Jordaanoever en de Gazastrook, HvJ 25 februari 2010, *Brita*, C-386/08, ECLI:EU:C:2010:91 (op grond van het algemene volkenrechtelijke beginsel “pacta tertiis nec nocent nec prosunt”).

9. De artikelen 3 en 362 tot 366 van de partnerschapsovereenkomst voorzien in een politieke dialoog tussen de partijen, met overleg, vergaderingen, bezoeken of uitwisselingen op parlementair, ministerieel en ambtelijk niveau, en in de oprichting van een Partnerschapsraad en een Partnerschapscomité, waarin overleg wordt gepleegd om de uitvoering van de partnerschapsovereenkomst te vergemakkelijken, de algemene doelstellingen ervan te bevorderen, en de algemene samenhang van de betrekkingen tussen de Europese Unie en Armenië te garanderen. De Partnerschapsraad en een Partnerschapscomité kunnen bovendien bindende beslissingen nemen.

Gelet op het gemengde karakter van de partnerschapsovereenkomst kunnen die mechanismen van overleg 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.

Met betrekking tot organen die zijn opgericht bij of krachtens een samenwerkingsovereenkomst gesloten door de Europese Unie en haar lidstaten, in dat geval in de vorm van een Gemengd Comité, heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, in advies 53.978/VR van 7 november 2013 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 1994¹² 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 behoren¹³, 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*,

¹² Voetmoot 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’.

¹³ Voetmoot 3 van het aangehaalde advies: Zie artikel 62 van de kaderovereenkomst.

§ 4bis, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 het voorwerp uit te maken van een overleg tussen de betrokken regeringen.”¹⁴

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 lidstaten in de Raad verenigd. 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 92bis, § 4bis, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ 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.

ONDERZOEK VAN HET INSTEMMINGSDECREET

10.1. Naar luid van artikel 362, lid 8, van de partnerschapsovereenkomst is de Partnerschapsraad “bevoegd om de bijlagen bij te werken of te wijzigen, zonder afbreuk te doen aan eventuele specifieke bepalingen uit hoofde van titel VI”. De partnerschapsovereenkomst voorziet ook in enkele bijzondere procedures voor de wijziging van specifieke bijlagen van de partnerschapsovereenkomst (artikelen 240, lid 3, en 270, lid 2, van de partnerschapsovereenkomst). Die bepalingen voorzien in de toepassing van een procedure van wijziging van de partnerschapsovereenkomst die ertoe kan leiden dat België internationaal gebonden wordt door die wijzigingen, zonder dat de wetgevende vergaderingen daarmee hun instemming hebben verleend.

¹⁴ Adv.RvS 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.

10.2. Gelet op die bepalingen moet het voorontwerp, zoals de gemachtigde beaamt,¹⁵ worden aangevuld met een bepaling waarin voorafgaandelijk wordt ingestemd met de wijzigingen die zullen worden aangebracht op basis van de artikelen 240, lid 3, 270, lid 2, en 362, lid 8, van de partnerschapsovereenkomst.

Bij gebrek aan een dergelijke voorafgaande instemming zal het Vlaams Parlement uitdrukkelijk zijn instemming moeten verlenen met elk van de later aangenomen wijzigingen van de bijlagen bij de Overeenkomst.

10.3. Een dergelijke voorafgaande instemming door de wetgever met toekomstige wijzigingen is mogelijk, mits aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Zo heeft de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State in advies 37.954-37.970-37.977-37.978/AV¹⁶ het volgende opgemerkt:

“Zowel het Hof van Cassatie¹⁷ als de afdeling Wetgeving van de Raad van State¹⁸ aanvaarden dat onder bepaalde voorwaarden de wetgevende vergaderingen vooraf kunnen instemmen met een verdrag of met een wijziging van een verdrag. Opdat zulke voorafgaande instemming verenigbaar zou zijn met artikel 167, §§ 2 tot 4 van de Grondwet en met artikel 16 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, moet aan twee voorwaarden worden voldaan: met name is vereist dat de Wetgevende Kamers en desgevallend de Gemeenschaps- en Gewestparlementen de grenzen van de toekomstige wijzigingen kennen¹⁹ en dat ze uitdrukkelijk aangeven dat ze met die wijzigingen instemmen.”

¹⁵ De gemachtigde verklaarde: “Het ontwerp van decreet zal in die zin gewijzigd worden.”

¹⁶ Advies op 15 februari 2005 verstrekt over:

- een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 9 juni 2006 ‘houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa en de Slotakte, ondertekend in Rome op 29 oktober 2004’ (37.954/AV) (*Parl.St.* VI.Parl. 2004-05, nr. 358/1, 64);

- een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van 23 juni 2005 ‘houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, en met de Slotakte, gedaan te Rome op 29 oktober 2004’ (37.970/AV) (*Parl.St.* Ver. Verg. Gem. Gem. Comm. 2004-05, nr. B-30/1, 25);

- een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van 23 juni 2005 ‘houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, en met de Slotakte, gedaan te Rome op 29 oktober 2004’ (37.977/AV) (*Parl.St.* Br.Parl. 2004-05, nr. A-128/1, 25);

- een voorontwerp van wet ‘houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, en met de Slotakte, gedaan te Rome op 29 oktober 2004’ (37.978/AV) (*Parl.St.* Senaat 2004-05, nr. 3-1091/1, 539).

¹⁷ Voetnoot 35 van het aangehaalde advies: Cass. 19 maart 1981, *Arr. Cass.* 1980-1981, 808; *JT* 1982, 565, en noot J. VERHOEVEN; Cass. 2 mei 2002, nr. C.99.0518.N.

¹⁸ Voetnoot 36 van het aangehaalde advies: Zie o.m. advies nr. 33.510/3 van 28 mei 2002 over een voorontwerp dat ontstaan gegeven heeft aan de wet van 17 december 2002 houdende instemming met het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, en met de Bijlagen I en II, gedaan te Aarhus op 25 juni 1998 (*Parl.St.*, Senaat, 2001-2002, nr. 2-1235/1, blz. 48); advies 35.792/2/V van 20 augustus 2003 over het voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het decreet van 27 november 2003 houdende instemming met het Verdrag inzake persistente organische verontreinigende stoffen, gesloten te Stockholm op 22 mei 2001, alsmede met de Bijlagen erbij (*Parl.St.*, W.Gew.R., 2003/2004, nr. 575/1, blz. 10); advies 36.170/1 van 11 december 2003 over het voorontwerp van wet houdende instemming met de Overeenkomst betreffende de sociale zekerheid tussen het Koninkrijk België en de Republiek Kroatië, ondertekend te Brussel op 31 oktober 2001 (*Parl.St.*, Senaat, 2004-2005, nr. 957/1).

¹⁹ Voetnoot 37 van het aangehaalde advies: Zie inzonderheid de adviezen waarnaar in de vorige voetnoot wordt verwezen.

Ten aanzien van de partnerschapsovereenkomst tot de instemming waarmee het voorontwerp strekt, kan worden aangenomen dat voldaan is aan het vereiste dat de grenzen van de toekomstige wijzigingen voldoende gekend zijn.

Het voorgaande neemt niet weg dat met toepassing van artikelen 240, lid 3, 270, lid 2, en 362, lid 8, van de partnerschapsovereenkomst wijzigingen in de bijlagen bij de partnerschapsovereenkomst kunnen worden aangenomen waarmee het Vlaamse Parlement het eventueel niet eens is. Om dat parlement de mogelijkheid te geven om dat aan de regering duidelijk te maken,²⁰ zou het voorontwerp het best ook worden aangevuld met een bepaling waarin wordt voorzien in de verplichting voor de Vlaamse Regering om elke door de Partnerschapsraad, het Partnerschapscomité²¹ of het Subcomité goedgekeurde wijziging van de bijlagen binnen een bepaalde termijn aan het Parlement mee te delen.²²

10.4. Het gegeven dat met een wijziging op een stilzwijgende wijze voorwaardelijk is ingestemd door het Vlaams Parlement, houdt geen afwijking in van de verplichting die voortvloeit uit artikel 190 van de Grondwet en uit artikel 8 van de wet van 31 mei 1961 ‘betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen’ om die wijziging in het *Belgisch Staatsblad* bekend te maken opdat ze uitwerking zou hebben in het interne recht.

Artikel 190 van de Grondwet bepaalt dat alleen de wetgever bevoegd is om de vorm te bepalen waarin de wetten en verordeningen moeten worden bekendgemaakt opdat ze verbindend worden. Volgens het Hof van Cassatie geldt die grondwetsbepaling naar analogie voor internationale akten. Het Hof heeft immers geoordeeld dat verdragen niet aan particulieren kunnen worden tegengeworpen zolang ze niet integraal zijn bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*.²³

²⁰ Zie de procedure voor vereenvoudigde verdragswijzigingen, zoals geregeld in artikel 75/1 van het Reglement van het Vlaams Parlement (wijziging van het Reglement van het Vlaams Parlement ‘wat de vereenvoudigde verdragswijzigingen betreft’, aangenomen op 24 juni 2015, *Parl.St.* VI.Parl. 2014-15, nr. 359/3; zie ook: M. ELST, ‘Reglementswijziging met betrekking tot vereenvoudigde verdragswijzigingen in het Vlaams Parlement’, *TvW* 2015, 293-297).

²¹ Overeenkomstig artikel 363, lid 5, van de partnerschapsovereenkomst kan de Partnerschapsraad immers bevoegdheden overdragen aan het Partnerschapscomité, waaronder de bevoegdheid om bindende besluiten te nemen.

²² Voor de formulering hiervan kan inspiratie worden gezocht in de artikelen 3 en 4 van het decreet van 4 april 2014 ‘houdende instemming met het Aanvullend Protocol van Nagoya-Kuala Lumpur inzake aansprakelijkheid en schadeloosstelling bij het Protocol van Cartagena inzake bioveiligheid, gedaan te Nagoya op 15 oktober 2010’ en de artikelen 3 en 4 van het decreet van 25 april 2014 ‘houdende instemming met het Europees verdrag inzake het internationaal vervoer van gevaarlijke goederen over de binnenwateren (ADN), opgemaakt in Genève op 26 mei 2000, en met de geactualiseerde voorschriften ADN 2013’.

²³ Cass. 11 december 1953, *Pas.* 1954, I, 298; Cass. 19 maart 1981, *J.T.* 1982, 565-567, noot J. VERHOEVEN.

SLOTOPMERKING

11. In de partnerschapsovereenkomst wordt verwezen naar internationale regels en normen, die aldus ook verbindend worden gemaakt.

Bij wijze van voorbeeld kan worden verwezen naar:

- de aanbevelingen van de Groep van Staten tegen corruptie (“GRECO”) van de Raad van Europa, en van de OESO, voor transparantie inzake vermogensverklaringen, de bescherming van klokkenluiders, en de openbaarmaking van informatie over uiteindelijke begunstigen van juridische entiteiten (artikel 16, lid 2, van de partnerschapsovereenkomst);
- de verdere ontwikkeling van het beleid voor corporate governance dient te gebeuren in overeenstemming met de internationale normen, met name die van de OESO (artikel 60, lid 2, b), van de partnerschapsovereenkomst);
- de OESO-richtsnoeren voor multinationale ondernemingen, het Global Compact van de Verenigde Naties, de tripartiete beginselverklaring betreffende multinationale ondernemingen en sociaal beleid van de ILO, en ISO 26000 (artikel 88 van de partnerschapsovereenkomst);
- inzake fraudebestrijding en financiële transparantie vermeldt artikel 183 van de partnerschapsovereenkomst, naast de “Ten Key Principles for Information Exchange” die door de ministers van Financiën van de G7-landen zijn aangenomen:
 - a) de “Core Principles for Effective Banking Supervision” van het Bazels Comité voor het banktoezicht;
 - b) de “Insurance Core Principles” van de International Association of Insurance Supervisors;
 - c) de “Objectives and Principles of Securities Regulation” van de International Organisation of Securities Commissions;
 - d) de “Agreement on Exchange of Information on Tax Matters” van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO);
 - e) het “Statement on Transparency and exchange of information for tax purposes” van de G20; alsmede
 - f) de “Veertig aanbevelingen inzake het witwassen van geld” en de „Negen bijzondere aanbevelingen inzake terrorismefinanciering” van de Financial Action Task Force.
- OESO-richtsnoeren voor multinationale ondernemingen, het “Global Compact”-initiatief van de Verenigde Naties en de Tripartiete beginselverklaring van de ILO betreffende multinationale ondernemingen en sociaal beleid van 1977 (artikel 276, e), van de partnerschapsovereenkomst).

Hierbij dient te worden herhaald dat, volgens vaste rechtspraak van het Hof van Cassatie, bij gebrek aan een bekendmaking in het Belgisch Staatsblad, deze bepalingen niet tegenwerpelijk zijn aan particulieren.²⁴ Deze internationale regels en normen dienen bijgevolg samen met de thans voorliggende partnerschapsovereenkomst in het Belgisch Staatsblad te worden bekendgemaakt.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Jacques JAUMOTTE

²⁴ Zie de in opmerking 10.4 aangehaalde rechtspraak van het Hof van Cassatie.