

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMENE TOELICHTING

1. Samenvatting

De voorliggende overeenkomst is een traditionele algemene kaderovereenkomst die drie aspecten behelst, met name het politieke, het economische en de samenwerking in verschillende andere domeinen.

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

2.1. De relaties tussen de Europese Unie, Vlaanderen en Japan

De Europese Unie

De Europese Unie (EU) en Japan hebben, als geavanceerde, geïndustrialiseerde democratieën, veel gemeenschappelijke belangen. Beide werken dan ook nauw samen in internationale en multilaterale fora. Sinds 1991 vindt er jaarlijkse EU-Japan-top plaats en in 2001 werd een strategisch partnerschap opgezet.

De Europese Raad machtigde op 29 november 2012 de Europese Commissie om te onderhandelen over een strategisch partnerschap met Japan. De onderhandelingen werden op 25 maart 2013 in Brussel geopend. In april 2018 werden deze onderhandelingen afgerond.

Parallel met de onderhandelingen inzake een strategisch partnerschap werd er ook onderhandeld over een economische partnerschapsovereenkomst. Deze onderhandelingen tussen de EU en Japan over een economische partnerschapsovereenkomst zijn in december 2017 afgerond. Door deze economische partnerschapsovereenkomst (zijnde een ruime vrijhandelsovereenkomst en zonder een luik rond investeringsbescherming) zullen voor beide partijen enorme marktkansen worden gecreëerd. Daarnaast zal de samenwerking tussen Europa en Japan op vele gebieden worden versterkt en zal de gezamenlijke inzet van beide partijen voor duurzame ontwikkeling opnieuw worden bevestigd. Opmerkelijk is dat voor het eerst in een handelsovereenkomst een specifiek engagement zal worden aangegaan in het kader van het klimaatakkoord van Parijs.

De onderhandelingen over investeringsbescherming worden voortgezet, met name over normen en geschillenbeslechting op dit gebied. Beide partijen zijn vastberaden om bij de onderhandelingen over investeringsbescherming zo snel mogelijk tot een akkoord te komen, gezien het belang dat zij beide hechten aan het waarborgen van een stabiele en veilige investeringsomgeving in Europa en Japan.

Vlaanderen

Vlaanderen is rechtsoptvolger van het cultureel akkoord van 4 mei 1973 tussen België en Japan. Sinds 1975 beschikt Vlaanderen met *Arts Flanders Japan* over een eigen cultureel instituut, gevestigd in Tokio (voorheen Osaka). Arts Flanders Japan moet de culturele relaties tussen Vlaanderen en Japan dynamiseren en voeden. De huidige meerjarenovereenkomst tussen de Vlaamse Overheid en Arts Flanders Japan loopt nog tot eind 2020.

Daarnaast is Vlaanderen partij bij de overeenkomst van 12 oktober 2016 tussen het Koninkrijk België en Japan tot het vermijden van dubbele belasting inzake belastingen naar het inkomen en tot het voorkomen van het ontduiken en het ontwijken van belasting. Deze overeenkomst is in werking getreden op 19 januari 2019.

Op het vlak van buitenlandse handel bekleedde Japan in 2017 de 19^{de} plaats op de lijst van Vlaamse exportbestemmingen met een totale uitvoer van bijna 3 miljard euro. In de Belgische jaaruitvoer naar Japan bedroeg in 2017 het aandeel van Vlaanderen 90,29%. De Vlaamse import uit Japan bedroeg in 2017 ongeveer 8,4 miljard euro, wat goed was voor een 9^{de} plaats.

2.2. Een schets van het partnerland

Algemeen

Japan is een eilandstaat. Het land wordt gevormd door 6.852 eilanden in de Grote Oceaan. De grootste eilanden zijn Hokkaido, Honshu, Shikoku en Kyushu, die samen 97% van de totale oppervlakte van Japan beslaan. Sinds 1888 is Japan verdeeld in 47 prefecturen. Elke prefectuur is verder onderverdeeld in steden en dorpen.

De grondwet dateert van 1947, opgesteld in opdracht van de toenmalige Amerikaanse bezetters. De keizer van Japan dient als "symbool van de staat", de soevereiniteit ligt bij de bevolking. Keizer Akihito is de huidige en 125e Keizer van Japan. Op 1 december 2017 werd door de Japanse regering bekendgemaakt dat de keizer op 30 april 2019 zal aftreden. Zijn zoon, Naruhito, zal hem op 1 mei 2019 opvolgen als keizer.

Het land is een constitutionele parlementaire monarchie, waarbij de wetgevende macht in handen is van de Kokkai, het parlement. Het parlement bestaat uit twee Kamers, namelijk het Lagerhuis (Shugiin) en het Hogerhuis (Sangiin). Het hoofd van de uitvoerende macht, de minister-president of premier, wordt benoemd door de keizer op voordracht van het parlement. Het hooggerechtshof leidt een onafhankelijke rechterlijke macht.

Economische gegevens

Japan heeft een sterk ontwikkelde en marktgerichte economie. Na de Verenigde Staten en China heeft Japan de grootste economie van de wereld. Japan is ook de derde grootste autofabrikant van de wereld. Daarnaast heeft het land de grootste elektronica-industrie.

Buitenlands beleid

Japan heeft diplomatieke betrekkingen met bijna alle onafhankelijke naties. Japan is lid van de Verenigde Naties, de G8, de G20, de OESO en de WTO. Het Japanse diplomatieke beleid is gebaseerd op nauwe samenwerking met de Verenigde Staten en de nadruk op de internationale samenwerking.

3. Inhoud

De voorliggende overeenkomst is een traditionele algemene kaderovereenkomst die drie traditionele aspecten behelst, met name het politieke, het economische en de samenwerking in verschillende andere domeinen. Deze kaderovereenkomst tussen de EU en Japan dient de nieuwe juridische basis te worden van de relaties tussen de verschillende partijen.

De voorliggende overeenkomst volgt in belangrijke mate de inhoud van de kaderakkoorden die met gelijkaardige partners werden afgesloten, met name Zuid-Korea, Canada, Australië en Nieuw-Zeeland. Het kaderakkoord tussen de EU en Zuid-Korea is in werking getreden op 1 juni 2014. De Vlaamse instemmingsprocedure voor de akkoorden met Canada en Nieuw-Zeeland werden afgerond.

De bepalingen inzake mensenrechten en massavernietigingswapens in de voorliggende overeenkomst met Japan wijken af van de gebruikelijke formulering van dergelijke bepalingen in kaderovereenkomsten. De onderhandelingen met Japan resulteerden in een compromisformulering. België heeft naar aanleiding van de afsluiting van deze overeenkomst met Japan een unilaterale verklaring afgelegd waarin gesteld wordt dat de in deze partnerschapsovereenkomst gebruikte formule niet als model kan dienen voor toekomstige kaderovereenkomsten en dat dus de gebruikelijke tekst dient gehanteerd te worden. Deze verklaring is niet gericht tegen Japan doch is een boodschap aan de EU-instellingen.

4. Procedureverloop

4.1. Gemengd karakter en ondertekening

Tijdens zijn vergadering d.d. 2 mei 2018 legde de Werkgroep gemengde verdragen (WGV), adviesorgaan van de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid (ICBB), het gemengde karakter van de overeenkomst vast. Zowel de federale overheid als de gewesten, de gemeenschappen en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest oefenen hun bevoegdheden uit. Overeenkomstig de beslissing van de ICBB van 9 juli 2008 wordt het verslag van de WGV naar de leden van de ICBB gestuurd. Indien binnen de 30 dagen na de notificatie van het verslag geen bezwaren worden geformuleerd, is het verslag definitief goedgekeurd.

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 Europese Unie (EU) en derde landen.

Zoals hoger vermeld heeft België naar aanleiding van de afsluiting van deze overeenkomst met Japan een unilaterale verklaring afgelegd inzake mensenrechten en de strijd tegen massavernietigingswapens als essentiële elementen van de overeenkomst. Deze verklaring is een intern document dat enkel gericht is aan de EU instellingen en de andere EU lidstaten. Het gaat bijgevolg niet om een verklaring bij de overeenkomst, maar om een verklaring die door België binnen het kader van de Raad van de Europese Unie werd afgelegd.

4.2. Advies van de Raad van State, afdeling Wetgeving

De Raad van State, afdeling Wetgeving, bracht advies uit op 23 januari 2019 met kenmerk 64.920/VR.

a. Vermelding van de Franse Gemeenschapscommissie

De Raad van State stelt, in lijn met eerdere adviezen, dat het beter was geweest om de Franse Gemeenschapscommissie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest (FGC) op te nemen 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 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 van de Grondwet (Gw.) dat bij de totstandkoming van verdragen het beginsel 'in foro interno, in foro externo' huldigt en dat 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 bekrachtigt (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. Het gemengd comité

De Raad van State merkt op dat de overeenkomst voorziet in de oprichting van een gemengd comité. In het gemengd comité kunnen de aangelegenheden die ter sprake worden gebracht die 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 standpuntbepaling in het gemengd comité. De Raad verwijst hierbij naar het eerder gegeven advies met kenmerk 53.978/VR waarin de Raad aangeeft dat het noodzakelijk is om binnen België ook de nodige procedures op te zetten om de Belgische standpuntbepaling en vertegenwoordiging in deze raad en dit comité te regelen. Het huidige samenwerkingsakkoord inzake de vertegenwoordiging in de Raad van de Europese Unie van 8 maart 1994 biedt onvoldoende juridische basis.

Zoals de Raad opmerkt, moeten de vertegenwoordiging en de standpuntbepaling namens België in het gemengd comité in afwachting van een samenwerkingsakkoord overeenkomstig artikel 92bis, §4bis, tweede lid, BWHI, het voorwerp uitmaken van een overleg tussen de betrokken regeringen (BWHI: bijzondere wet tot hervorming der instellingen).

In de praktijk gebeurt dit in de zogenaamde DGE-coördinatie, voorzien door het voormelde samenwerkingsakkoord inzake de vertegenwoordiging in de Raad van de Europese Unie van 8 maart 1994 (DGE: directie-generaal Europese Zaken en Coördinatie). De Vlaamse Regering is vragende partij om bij herziening van dit en andere samenwerkingsakkoorden, die binnen het Overlegcomité aan bod komen, het toepassingsgebied uit te breiden naar hogervermelde organen.

Daarnaast merkt de Raad van State op dat overeenkomstig artikel 42, lid 2, c), het gemengd comité bij besluit de samenwerking kan uitbreiden tot verdere terreinen die niet in deze overeenkomst zijn vermeld, op voorwaarde dat zij in overeenstemming zijn met de doelstellingen van deze overeenkomst.

Indien het toepassingsgebied van de overeenkomst zou worden uitgebreid, zal in overeenstemming met artikel 167, §§2 en 3, van de Grondwet het besluit de instemming van de bevoegde parlementen moeten verkrijgen, bij gebreke waarvan het geen uitwerking kan hebben in de Belgische rechtsorde.

c. De unilaterale verklaring

De unilaterale verklaring waarvan sprake in de memorie van toelichting betreft een verklaring die door België binnen het kader van de Raad van de Europese Unie werd afgelegd. Het gaat dus niet om een verklaring bij de overeenkomst. De Raad van State merkt op dat dit best in de memorie van toelichting wordt verduidelijkt. Een dergelijke verklaring moet niet het voorwerp zijn van instemming door het Vlaams Parlement.

De memorie van toelichting werd in die zin aangepast.

II. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

In de preambule wordt onder meer gewezen op de wil om de samenwerking te verdiepen op grond van gemeenschappelijke waarden en tot wederzijds voordeel.

Artikel 1 beschrijft het doel en de algemene beginselen van de overeenkomst. Deze overeenkomst heeft tot doel een versterkt partnerschap tussen de partijen op te bouwen en de samenwerking te verdiepen en te versterken.

De partijen delen een engagement voor het bevorderen van de fundamentele beginselen rond democratische waarden, mensenrechten en de rechtsstaat en zullen samenwerken om deze beginselen te promoten ook in derde landen en waar nodig coördineren (artikel 2).

Overeenkomstig artikel 3 werken de partijen samen om de internationale en regionale vrede en de veiligheid te bevorderen.

In deze overeenkomst gaat aandacht naar crisisbeheer (artikel 4), de strijd tegen de verspreiding van massavernietigingswapens en de overbrengingsmiddelen daarvan (artikel 5), het illegaal produceren en verhandelen van handvuurwapens en lichte wapens en munitie daarvoor (artikel 6), ernstige misdaden en het Internationaal Strafhof (artikel 7), de bestrijding van terrorisme (artikel 8) en chemische, biologische, radiologische en nucleaire risicobeheersing (artikel 9).

Artikel 10 betreft de internationale en regionale samenwerking en de hervorming van de Verenigde Naties.

Volgens artikel 11 wisselen de partijen gedachten uit over het ontwikkelingsbeleid door middel van een regelmatige dialoog. Zij coördineren waar nodig hun specifiek beleid inzake duurzame ontwikkeling en armoedebestrijding. De samenwerking op het gebied van rampenbeheer en humanitaire hulp wordt in artikel 12 vastgelegd.

Artikel 13 heeft aandacht voor de uitwisseling van informatie en ervaringen inzake het economisch en financiële beleid.

De samenwerking heeft betrekking op het gebied van wetenschap, technologie en innovatie (artikel 14), vervoer (artikel 15), ruimtevaart (artikel 16), industrie (artikel 17), douane (artikel 18), belastingen (artikel 19), toerisme (artikel 20), informatiemaatschappij (artikel 21), consumentenbeleid (artikel 22), milieu (artikel 23), klimaatverandering (artikel 24), stedelijk beleid (artikel 25), energie (artikel 26), landbouw (artikel 27), visserij (artikel 28), maritieme zaken (artikel 29), werkgelegenheid en sociale zaken (artikel 30) en volksgezondheid (artikel 36).

Artikel 32 behandelt de juridische samenwerking. Specifieke aandacht wordt gegeven aan de samenwerking op het gebied van de bestrijding van de georganiseerde misdaad en corruptie (artikel 33), de bestrijding van witwaspraktijken en de financiering van terrorisme (artikel 34), de drugsbestrijding (artikel 35), cyberissues (artikel 36), registratie van passagiersgegevens (artikel 37), migratie (artikel 38) en het beschermen van persoonsgegevens (artikel 39).

De samenwerking op het gebied van onderwijs, jeugd en sport wordt vastgelegd in artikel 40. Naast het uitwisselen van standpunten en informatie, zullen samenwerkingsactiviteiten zoals gezamenlijke programma's en uitwisseling van personen worden bevorderd.

Artikel 41 gaat over de samenwerking op het gebied van cultuur, met inbegrip van de audiovisuele werken. De partijen beogen een nauwere culturele samenwerking in de culturele en creatieve sectoren, teneinde onder meer wederzijds begrip en kennis van hun respectieve culturen te bevorderen. Zij streven naar een bevordering van culturele uitwisselingen en gezamenlijke initiatieven en naar samenwerking in internationale fora zoals de UNESCO om gemeenschappelijke doelstellingen na te streven en culturele diversiteit en de bescherming van cultureel erfgoed te bevorderen.

De partijen richten een Gemengde Commissie op die onder meer zorgt voor de goede werking en uitvoering van de overeenkomst en die aanbevelingen doet voor de bevordering van de doelstellingen (artikel 42).

In artikel 43 wordt de geschillenbeslechting besproken.

De slotbepalingen bevatten de gebruikelijke artikelen inzake de definitie van 'partijen' (artikel 45), inwerkingtreding en voorlopige toepassing (artikel 47), beëindiging (artikel 48), toetredingen tot de Unie (artikel 49), territoriale toepassing (artikel 50) en authentieke teksten (artikel 51).

De samenwerking en acties in het kader van deze overeenkomst worden uitgevoerd in overeenstemming met de respectieve wet- en regelgeving van de partijen (artikel 44).

Artikel 46 stelt dat de partijen niet verplicht zijn informatie openbaar te maken indien zij dit in strijd achten met hun nationale veiligheid.

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

Geert BOURGEOIS