



# RAAD VAN STATE

## afdeling Wetgeving

advies 64.920/VR  
van 23 januari 2019

over

een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest ‘houdende instemming met de overeenkomst inzake strategisch partnerschap tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en Japan, anderzijds, ondertekend te Tokio op 17 juli 2018’

Op 7 december 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,<sup>(\*)</sup> een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest ‘houdende instemming met de overeenkomst inzake strategisch partnerschap tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en Japan, anderzijds, ondertekend te Tokio op 17 juli 2018’.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 15 januari 2019. De verenigde kamers waren samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, voorzitter, Martine BAGUET, kamervoorzitter, Peter SOURBRON, Bernard BLERO, Wanda VOGEL en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, Marianne DONY en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffiers.

Het verslag is uitgebracht door Jean-Luc PAQUET en Dries VAN EECKHOUTTE, eerste auditeurs.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 23 januari 2019.

\*

---

<sup>(\*)</sup> 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 rechtsgrond<sup>1</sup>, 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 ertoe instemming te verlenen met de strategische partnerschapsovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en Japan, anderzijds, ondertekend te Tokio op 17 juli 2018 (hierna: de overeenkomst).

Die overeenkomst regelt de samenwerking tussen, enerzijds, de Europese Unie en haar lidstaten en, anderzijds, Japan. Ze bevat voornamelijk kaderbepalingen, die nader moeten worden uitgewerkt en die betrekking hebben op politieke dialoog en samenwerking op verschillende domeinen.

Een gemengd comité, ingesteld door artikel 42, lid 1, van de overeenkomst kan de samenwerking uitbreiden “tot verdere terreinen die niet in deze overeenkomst zijn vermeld, op voorwaarde dat zij in overeenstemming zijn met de doelstellingen van deze overeenkomst” (artikel 42, lid 2, c), van de overeenkomst).

### BEVOEGDHEID

3. Op 2 mei 2018 heeft de Werkgroep Gemengde Verdragen de overeenkomst 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.<sup>2</sup>

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.

---

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

<sup>2</sup> Hetgeen werd bevestigd door de Interministeriële Conferentie voor het Buitenlands Beleid (zie de brief van 30 juli 2018 van de voorzitter van de ICCB).

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.<sup>3</sup>

### ONDERZOEK VAN DE OVEREENKOMST

5. Artikel 42, lid 1, van de overeenkomst stelt een gemengd comité in dat bestaat uit vertegenwoordigers van beide partijen.

Dit gemengd comité:

- “a) coördineert het algemene partnerschap dat op deze overeenkomst is gebaseerd;
- b) verzoekt waar nodig om informatie aan comités of andere organen die bij andere overeenkomsten of regelingen tussen de partijen zijn ingesteld, en wisselt standpunten uit over kwesties van gemeenschappelijk belang;
- c) besluit tot uitbreiding van de samenwerking tot verdere terreinen die niet in deze overeenkomst zijn vermeld, op voorwaarde dat zij in overeenstemming zijn met de doelstellingen van deze overeenkomst;
- d) zorgt voor de goede werking en doeltreffende uitvoering van deze overeenkomst;
- e) streeft naar de beslechting van geschillen die zich ten aanzien van de toepassing of uitvoering van deze overeenkomst voordoen;
- f) is een forum om de desbetreffende wijzigingen van beleidslijnen, programma's of bevoegdheden die betrekking hebben op deze overeenkomst, toe te lichten; alsmede
- g) doet aanbevelingen en stelt in voorkomend geval besluiten vast, en faciliteert specifieke aspecten van de samenwerking op basis van deze overeenkomst” (artikel 42, lid 2, van de overeenkomst).

Voorts bepaalt de overeenkomst dat het gemengd comité gewoonlijk eenmaal per jaar bijeenkomt, dat het gezamenlijk wordt voorgezeten door de vertegenwoordigers van de

---

<sup>3</sup> 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’).

partijen, dat het besluiten neemt met eenparigheid van stemmen en zijn reglement van orde vaststelt (artikel 42, leden 1, 3, 4 en 5).

6. Gelet op het gemengde karakter van de overeenkomst kunnen de aangelegenheden die ter sprake komen in het gemengd comité 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.

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/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 1994<sup>4</sup> 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 behoren<sup>5</sup>, 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.”<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> 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’.

<sup>5</sup> Voetnoot 3 van het aangehaalde advies: Zie artikel 62 van de kaderovereenkomst.

<sup>6</sup> Advies 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.

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 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.

7. Artikel 42, lid 2, c), van de overeenkomst bepaalt dat 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”.

Ingeval met een dergelijk besluit 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. Gelet op het open karakter van artikel 42, lid 2, c), van de overeenkomst is het onmogelijk voor het Vlaams Parlement om nu al met een dergelijke uitbreiding in te stemmen.

#### ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP VAN INSTEMMINGSDECREET

8. In de memorie van toelichting wordt gewag gemaakt van een unilaterale verklaring die België zou hebben afgelegd naar aanleiding van de “afsluiting” (lees: ondertekening) van de overeenkomst. Hieromtrent om nadere toelichting gevraagd, maakte de gemachtigde de tekst van deze verklaring over en verduidelijkte hij:

“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. Dit wordt het best in de memorie van toelichting verduidelijkt. Een dergelijke verklaring moet niet het voorwerp zijn van instemming door het Vlaams Parlement.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT