



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 73.221/VR
van 26 april 2023

over

een voorontwerp van decreet ‘tot instemming met de kaderovereenkomst inzake een breed partnerschap en samenwerking tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en het Koninkrijk Thailand, anderzijds, ondertekend Brussel op 14 december 2022’

Op 10 maart 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Buitenlandse Zaken, Cultuur, ICT en Facilitair Management verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen*, een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet 'tot instemming met de kaderovereenkomst inzake een breed partnerschap en samenwerking tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en het Koninkrijk Thailand, anderzijds, ondertekend Brussel op 14 december 2022'.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 18 april 2023. De verenigde kamers waren samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, voorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Luc CAMBIER, Bernard BLERO, Koen MUYLLE en Toon MOONEN, staatsraden, Jan VELAERS en Marianne DONY, assessoren, en Annemie GOOSSENS en Charles-Henri VAN HOVE, griffiers.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 26 april 2023.

*

* 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 voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest strekt ertoe instemming te verlenen met de kaderovereenkomst ‘inzake een breed partnerschap en samenwerking tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en het Koninkrijk Thailand, anderzijds, ondertekend te Brussel op 14 december 2022’ (hierna: de overeenkomst).

Die overeenkomst regelt de samenwerking tussen, enerzijds, de Europese Unie en haar lidstaten en, anderzijds, Thailand. Ze bevat voornamelijk kaderbepalingen, die nader zullen moeten worden uitgewerkt en die betrekking hebben op een brede, politieke dialoog tussen de partijen en het verder stimuleren van de samenwerking in alle sectoren van gezamenlijk belang.

BEVOEGDHEID

3. De overeenkomst is door de Werkgroep Gemengde Verdragen op 17 maart 2010 als een gemengd verdrag aangemerkt, waarmee zowel de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten, als de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie moeten instemmen².

Met die kwalificatie kan worden ingestemd, in zoverre met de term “gemeenschappen” ook de Franse Gemeenschapscommissie wordt bedoeld.

ONDERZOEK VAN DE OVEREENKOMST

4. Overeenkomstig artikel 3, lid 2, a), van de overeenkomst komen de partijen overeen om samen te werken en bij te dragen aan de bestrijding van de proliferatie van massavernietigingswapens en de overbrengingsmiddelen daarvoor, en aan de bevordering van de uitvoering van internationale ontwapeningsinstrumenten door maatregelen te nemen om partij te worden bij alle andere internationale instrumenten op dat gebied en deze volledig uit te voeren. België heeft de “Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons”, aangenomen te New York op 7 juli 2017, evenwel niet ondertekend.

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

² Hetgeen werd bevestigd door de Interministeriële Conferentie voor het Buitenlands Beleid (zie de brieven van 5 juli 2010 van de voorzitter van de ICBB).

Het gevolg zal zijn dat door partij te worden bij de thans voorliggende overeenkomst België zich ertoe verbindt om alsnog alle noodzakelijke maatregelen te nemen om partij te worden bij de “Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons”.³

5. Overeenkomstig artikel 44, lid 3, d), van de overeenkomst komen de partijen overeen dat zij zullen samenwerken aan de bevordering van de fundamentele principes en rechten op het werk in de visserij-, schaal- en schelpdierensector en bij de uitvoering van het IAO-Verdrag nr. 188 ‘betreffende werk in de visserijsector, aangenomen te Genève op 30 mei 2007 (lees: 14 juni 2007)’. Erop gewezen dat België nog geen partij is bij dit laatste verdrag, verklaarde de gemachtigde:

“België heeft de intentie om het verdrag te ratificeren.

WGV 13.03.2013: Gemengd verklaard (federale staat/Gewesten/Gemeenschappen)

- Vlaams Gewest en Vlaamse Gemeenschap: Decreet 09.06.2017

- Federale Staat: Wet 23.02.2022

- Brussels Hoofdstedelijk Gewest: Ordonnantie 02.03.2023

Het is nog wachten op de instemming van de andere gemeenschappen en het Waals Gewest vooraleer kan overgegaan worden tot ratificatie.”

6. Op grond van artikel 47, lid 3, van de overeenkomst zal de bekrachtiging moeten worden overwogen van alle door de Internationale Arbeidsorganisatie als actueel aangemerkte verdragen waarbij België nog geen partij is.⁴

Wat meer specifiek het IAO-verdrag nr. 190 ‘betreffende de uitbanning van geweld en intimidatie in de wereld van werk, aangenomen te Genève op 21 juni 2019’ betreft, waarnaar in artikel 47, lid 3, van de overeenkomst impliciet wordt verwezen, verduidelijkte de gemachtigde dat de instemmingsprocedure met het oog op de bekrachtiging hiervan lopende is. Ze gaf de volgende stand van zaken mee:

“- Federale Staat: aangenomen in plenaire op 16/02/2023

- Vlaams Gewest en Vlaamse Gemeenschap: Decreet 30/04/2021

- Franse Gemeenschap: Decreet 15/09/2022

- Duitstalige Gemeenschap: Advies van de Raad van State ontvangen, tweede lezing op 19/01/2023

³ Hieromtrent om nadere toelichting gevraagd, verklaarde de gemachtigde: “Dit behoort tot de bevoegdheden van de federale overheid. Uit navraag bij de federale collega’s kunnen we het volgende meedelen: België engageert zich op dit moment niet om maatregelen te nemen om partij te worden van TPNW.” Deze verklaring staat op gespannen voet met het engagement dat namens het Koninkrijk België zou worden aangegaan door partij te worden bij deze overeenkomst. Artikel 3 van de overeenkomst is overigens aangewezen als een essentieel onderdeel van de overeenkomst en zijn niet-naleving kan aanleiding geven tot passende maatregelen overeenkomstig artikel 55 van de overeenkomst. Dergelijke passende maatregelen kunnen aanleiding geven tot een gehele of gedeeltelijke opschorting van de overeenkomst, of van een andere specifieke overeenkomst, ook in aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de deelstaten behoren. Het Koninkrijk België overweegt dan ook best grondig zijn positie hieromtrent, en de stellers van het voorontwerp doen er goed aan deze te verantwoorden in de memorie van toelichting.

⁴ Het gaat met name om de IAO-verdragen nrs. 78, 106, 110, 118, 131, 135, 142, 143, 152, 157, 160, 169, 173, 183, 185, 188, 190 en de protocollen nrs. 81, 89, 110 en 155 (zie: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11210:0::NO:11210:P11210_COUNTRY_ID:102560).

- Brussels Hoofdstedelijk Gewest: Ordonnantie 02.03.2023
- Waals Gewest: De Waalse Regering heeft het voorontwerp van decreet in eerste lezing aangenomen op 15.12.2022
- COCOF: tweede lezing 01.02.2023
- GGC: in voorbereiding.”

7.1. Artikel 52, lid 1, van de overeenkomst stelt een gemengd comité in dat bestaat uit vertegenwoordigers van de beide partijen op het hoogst mogelijke niveau, met als taken:

- “a) zorgen voor de goede werking en uitvoering van deze overeenkomst;
- b) prioriteiten vaststellen met betrekking tot de doelstellingen van deze overeenkomst;
- c) aanbevelingen doen ter bevordering van de doelstellingen van deze overeenkomst;
- d) indien nodig verschillen en geschillen oplossen die zich voordoen met betrekking tot de interpretatie, uitvoering of toepassing van de overeenkomst, overeenkomstig artikel 55;
- e) alle door een partij ingediende informatie betreffende de niet-naleving van verplichtingen uit hoofde van deze overeenkomst onderzoeken en overleg plegen met de andere partij om een minnelijke oplossing te vinden die voor beide partijen aanvaardbaar is, overeenkomstig artikel 55.”

Het Gemengd Comité heeft ook tot taak toe te zien op de goede werking van alle tussen de partijen gesloten of nog te sluiten sectorale overeenkomsten of protocollen (artikel 52, lid 4).

Het Gemengd Comité kan gespecialiseerde werkgroepen instellen die het bij de uitvoering van zijn taken ondersteunen (artikel 52, lid 3). Het stelt zijn eigen reglement van orde vast (artikel 52, lid 5).

7.2. 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 eveneens 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 1994⁵ 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 zomaar 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 behoren⁶, 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.”⁷

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 krachtens een samenwerkingsovereenkomst, alsnog nationale standpunten innemen.

⁵ *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’.

⁶ *Voetmoot 3 van het aangehaalde advies*: Zie artikel 62 van de kaderovereenkomst.

⁷ 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.

Het ontbreken van een regeling ter zake overeenkomstig artikel 92*bis*, § 4*bis*, 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.

8. Overeenkomstig artikel 53, lid 1, van de overeenkomst kan die “met wederzijdse goedkeuring” worden uitgebreid, met het oog op intensivering van het samenwerkingsniveau, door middel van specifieke overeenkomsten of protocollen.

Hieromtrent om nadere toelichting gevraagd, verduidelijkte de gemachtigde:

“De voorliggende overeenkomst kan worden aangevuld of uitgebreid met overeenkomsten of protocollen voor specifieke gebieden, sectoren en activiteiten. Ook deze overeenkomsten of protocollen dienen de geijkte procedure te doorlopen. Daarnaast stelt artikel 61 dat wijzigingen pas van kracht worden vanaf de datum van de laatste schriftelijke kennisgeving dat alle noodzakelijke formaliteiten daartoe vervuld zijn.”

Overeenkomstig artikel 167, §§ 2 en 3, van de Grondwet zullen de specifieke overeenkomsten en protocollen in elk geval slechts gevolg kunnen hebben nadat ze de instemming hebben bekomen van de bevoegde Belgische parlementen. Gelet op artikel 190 van de Grondwet, zullen de specifieke overeenkomsten en protocollen, om verbindend te zijn, moeten worden bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

9. Luidens artikel 59, lid 2, van de overeenkomst kunnen Thailand en de Europese Unie deze geheel of gedeeltelijk voorlopig toepassen, in afwachting van de inwerkingtreding ervan.

Hieromtrent om nadere toelichting gevraagd bevestigde de gemachtigde dat dit “enkel mogelijk [is] voor de artikelen die onder de exclusieve bevoegdheid van de EU behoren. Ik verwijs hierbij graag naar artikel 3 van het Besluit (EU) 2022/2562 van de Raad van 24 oktober 2022 betreffende de ondertekening namens de Unie en de voorlopige toepassing van de Kaderovereenkomst inzake een breed partnerschap en samenwerking tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en het Koninkrijk Thailand, anderzijds”.

Gelet hierop doet artikel 59, lid 2, van de overeenkomst geen problemen rijzen in het licht van het voormelde artikel 167, §§ 2 en 3, van de Grondwet.

10. Onder de handtekening voor het Koninkrijk België wordt vermeld dat de handtekening tevens de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest verbindt.

De afdeling Wetgeving heeft al bij herhaling opgemerkt dat die bewoordingen zo moeten 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.⁸

ONDERZOEK VAN HET INSTEMMINGSDECREET

11. In het opschrift van het voorontwerp moet het woord “te” worden ingevoegd, tussen de woorden “ondertekend” en “Brussel”.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Martine BAGUET

⁸ Zie in die zin met name advies 69.854/2/V van 10 augustus 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Franse Gemeenschap van 15 december 2021 ‘portant assentiment à l’Accord de partenariat stratégique entre l’Union européenne et ses États membres, d’une part, et le Japon, d’autre part, fait à Tokyo le 17 juillet 2018’, opmerking 3, *Parl.St. Parl.F.Gem.*, 2021-22, nr. 302/1, 13-14.