



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 62.626/VR
van 22 januari 2018

over

een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en
het Vlaamse Gewest ‘houdende instemming met de
kaderovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten,
enerzijds, en Australië, anderzijds, ondertekend te Manila op
7 augustus 2017’

Op 7 december 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 van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest ‘houdende instemming met de kaderovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en Australië, anderzijds, ondertekend te Manila op 7 augustus 2017’.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 16 januari 2018. De verenigde kamers waren samengesteld uit Jacques JAUMOTTE, voorzitter van de Raad van State, Jo BAERT en Martine BAGUET, kamervoorzitters, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Bernard BLERO en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS, Jacques ENGLEBERT, Marianne DONY en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffiers.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 22 januari 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 kaderovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en Australië, anderzijds, ondertekend te Manila op 7 augustus 2017 (hierna: de kaderovereenkomst).

Die kaderovereenkomst regelt de samenwerking tussen, enerzijds, de Europese Unie en haar lidstaten en, anderzijds, Australië. Ze bevat voornamelijk kaderbepalingen, die nader moeten worden uitgewerkt en die betrekking hebben op politieke dialoog en samenwerking inzake buitenlands beleid en veiligheidskwesties (titel II van de kaderovereenkomst), samenwerking inzake mondiale ontwikkeling en humanitaire hulp (titel III), samenwerking inzake economische en handelsaangelegenheden (titel IV), samenwerking inzake justitie, vrijheid en veiligheid (titel V), samenwerking op het gebied van onderzoek, innovatie en informatiemaatschappij (titel VI), samenwerking op het gebied van onderwijs en cultuur (titel VII) en samenwerking op het gebied van duurzame ontwikkeling, energie en vervoer (titel VIII).

De verdragspartijen kunnen de kaderovereenkomst aanvullen door specifieke overeenkomsten te sluiten op alle samenwerkingsgebieden die binnen het toepassingsgebied van de kaderovereenkomst vallen (artikel 55 van de kaderovereenkomst).

BEVOEGDHEID

3. De kaderovereenkomst is door de Werkgroep Gemengde Verdragen op 8 mei 2015 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.²

4. De kaderovereenkomst 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.

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 21 september 2015 van de voorzitter van de ICCB).

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.³

VORMVEREISTEN

5. De gemachtigde verklaarde dat er over de kaderovereenkomst 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 kaderovereenkomst advies kan uitbrengen. De vraag rijst bijgevolg of de verschillende materieel bevoegde adviesraden niet elk wat hun aangelegenheden 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 [h]ij – 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 eerste principiële goedkeuring op 22 december 2017 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

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’).

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”.⁴

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 van toepassing zou zijn. In lijn met de bestaansredenen van de wijzigingen waartoe het voorontwerp van bestuursdecreet strekt – namelijk dat de adviesraden zouden worden ondervraagd op een nuttig moment in de regelgevingsprocedure teneinde de efficiëntie van hun advisering te verhogen⁵ – lijkt het thans voorliggende voorontwerp bovendien eerder het geschikte kader om de strategische adviesraden te vragen naar hun beleidsinzichten inzake de samenwerking met Australië, waarvoor de kaderovereenkomst in het toekomstige rechtskader wil voorzien.

⁴ 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’, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 1223/1, 23, opmerking 5.

⁵ 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.”

ONDERZOEK VAN DE KADEROVEREENKOMST

6.1. De partijen bij de kaderovereenkomst 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 kaderovereenkomst geviseerde aangelegenheden reeds partij is bij die multilaterale verdragen, is dat niet steeds het geval.

Door de instemming met de kaderovereenkomst 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 engageren de partijen zich in artikel 6, lid 3, a), van de kaderovereenkomst om “alle noodzakelijke maatregelen te nemen, gericht op ondertekening of bekrachtiging van, of toetreding tot 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, evenwel niet ondertekend.

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

6.3. Ook rijst in het licht van het engagement in artikel 8, lid 2, a), van de kaderovereenkomst om “stappen te blijven zetten om het Statuut van Rome uit te voeren en de ratificatie en tenuitvoerlegging van verwante instrumenten te overwegen” de vraag naar de bekrachtiging door België van het ‘Amendment 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. De artikelen 3 en 56 van de kaderovereenkomst voorzien in een politieke dialoog tussen de partijen, waaronder naast overleg, vergaderingen en bezoeken op het niveau van staatshoofden en regeringsleiders, ook overleg, vergaderingen, bezoeken of uitwisselingen op parlementair, ministerieel en ambtelijk niveau, respectievelijk in de oprichting van een Gemengde Commissie, waarin overleg wordt gepleegd om de uitvoering van de kaderovereenkomst te vergemakkelijken, de algemene doelstellingen ervan te bevorderen, en de algemene samenhang van de betrekkingen tussen de Europese Unie en Australië te garanderen.

Gelet op het gemengde karakter van de kaderovereenkomst 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 1994⁶ 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 behoren⁷, 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.”⁸

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,

⁶ 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’.

⁷ Voetmoot 3 van het aangehaalde advies: Zie artikel 62 van de kaderovereenkomst.

⁸ 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’, *Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2455/1, 37-38, opmerking 3.2.

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 ‘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.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jacques JAUMOTTE