



# RAAD VAN STATE

## afdeling Wetgeving

advies 53.064/VR  
van 6 mei 2013

over

een voorontwerp van decreet ‘tot instemming met het akkoord tussen het Koninkrijk België en de Europese Unie over de voorrechten en immuniteiten van het Secretariaat van de Parlementaire Assemblee van de Unie voor de Mediterrane Regio, ondertekend in Brussel op 10 juli 2012’

Op 19 maart 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Economie, Buitenlands Beleid, Landbouw en Plattelandsbeleid verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘tot instemming met het akkoord tussen het Koninkrijk België en de Europese Unie over de voorrechten en immuniteiten van het Secretariaat van de Parlementaire Assemblee van de Unie voor de Mediterrane Regio, ondertekend in Brussel op 10 juli 2012’.

Het ontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 25 april 2013. De verenigde kamers waren samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, voorzitter, Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Jacques JAUMOTTE, Wilfried VAN VAERENBERGH, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, en Bernard BLERO, staatsraden, Marc RIGAUX, en Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assessoren, en Colette GIGOT en Wim GEURTS, griffiers.

De verslagen zijn uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE en Yves DELVAL, auditeurs.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 6 mei 2013.

\*

### STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Het voorontwerp van wet strekt ertoe om instemming te verlenen met het akkoord tussen het Koninkrijk België en de Europese Unie ‘over de voorrechten en immuniteiten van het Secretariaat van de Parlementaire Assemblee van de Unie voor de Mediterrane Regio, ondertekend in Brussel op 10 juli 2012’ (hierna: het zetelakkoord). Het zetelakkoord werd gesloten tussen het Koninkrijk België en de Europese Unie, en heeft tot doel om rechtspersoonlijkheid te verlenen en voorrechten en immuniteiten toe te kennen aan het Secretariaat van de Parlementaire Assemblee van de Unie van de Mediterrane Regio.

De Parlementaire Assemblee van de Unie van de Mediterrane Regio is de parlementaire geleding (met een louter adviserende bevoegdheid) van de Unie voor de Mediterrane Regio, die tot doel heeft de samenwerking tussen de Europese Unie, zijn lidstaten en de 17 Mediterrane partnerlanden in Zuid-Europa, Noord-Afrika en het Midden-Oosten op allerlei terreinen te bevorderen. De organen van de Parlementaire Assemblee worden bijgestaan door een Secretariaat dat in Brussel is gevestigd en dat is samengesteld uit personeelsleden van de verscheidene parlementen die vertegenwoordigd zijn in het Bureau van de Parlementaire Assemblee. Het secretariaat wordt geleid door een Secretaris-Generaal die een personeelslid is van het parlement dat het voorzitterschap van het Bureau waarneemt.<sup>1</sup>

Blijkens de memorie van toelichting werd het zetelakkoord gesloten met de Europese Unie omdat de Parlementaire Assemblee van de Unie voor de Mediterrane Regio zelf niet beschikt over internationale rechtspersoonlijkheid noch over verdragsluitende bevoegdheid.

### ALGEMENE OPMERKING

2. Het zetelakkoord blijkt op 10 juli 2012 voor de Europese Unie door de voorzitter van het Europees Parlement te zijn ondertekend. Op de vraag op grond van welke bepaling van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU) wordt gesteund voor deze ondertekeningsbevoegdheid, antwoordde de gemachtigde dat de juridische dienst van het Europees Parlement zich beroept op artikel 335, laatste zin, VWEU. Deze verdragsbepaling luidt als volgt:

“In elk der lidstaten heeft de Unie de ruimste handelingsbevoegdheid welke door de nationale wetgevingen aan rechtspersonen wordt toegekend; zij kan met name roerende en onroerende goederen verkrijgen of vervreemden en in rechte optreden. Te dien einde wordt zij door de Commissie vertegenwoordigd. De Unie wordt evenwel door elk van de instellingen vertegenwoordigd, uit hoofde van hun administratieve autonomie, voor de aangelegenheden die verband houden met hun respectieve werking.”

---

<sup>1</sup> In de nota aan de Vlaamse Regering wordt uiteengezet dat in een eerste fase het personeel van het Secretariaat uitsluitend zal bestaan uit ambtenaren die door het Europees Parlement ter beschikking worden gesteld.

Artikel 335, laatste zin, VWEU kan bezwaarlijk als rechtsgrond dienen voor het ondertekenen door de voorzitter van het Europees Parlement van het thans voorliggende zetelakkoord. Het zetelakkoord heeft immers geen betrekking op handelingsbekwaamheid en vertegenwoordigingsbevoegdheid in aangelegenheden inzake “roerende en onroerende goederen verkrijgen of vervreemden en in rechte optreden” en evenmin op kwesties die de werking van het Europese Parlement betreffen en die binnen zijn administratieve autonomie vallen.<sup>2</sup>

De Raad van State vraagt zich af of niet veeleer moet worden aangesloten bij artikel 218 VWEU. Deze verdragsbepaling luidt als volgt:

“1. Onverminderd de bijzondere bepalingen van artikel 207 wordt bij het onderhandelen over en het sluiten van overeenkomsten tussen de Unie en derde landen of internationale organisaties de volgende procedure gevolgd.

2. De Raad verleent machtiging tot het openen van de onderhandelingen, stelt de onderhandelingsrichtsnoeren vast, verleent machtiging tot ondertekening en sluit de overeenkomsten.

3. De Commissie of, indien de voorgenomen overeenkomst uitsluitend of hoofdzakelijk betrekking heeft op het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid, doet aanbevelingen aan de Raad, die een besluit vaststelt houdende machtiging tot het openen van de onderhandelingen en waarbij, naar gelang van de inhoud van de voorgenomen overeenkomst, de onderhandelaar of het hoofd van het onderhandelingsteam van de Unie wordt aangewezen.

4. De Raad kan de onderhandelaar richtsnoeren geven en een bijzonder comité aanwijzen; de onderhandelingen moeten in overleg met dat comité worden gevoerd.

5. De Raad stelt op voorstel van de onderhandelaar een besluit vast waarbij machtiging wordt verleend tot ondertekening van de overeenkomst en, in voorkomend geval, in afwachting van de inwerkingtreding, tot de voorlopige toepassing ervan.

6. De Raad stelt op voorstel van de onderhandelaar een besluit houdende sluiting van de overeenkomst vast.

Tenzij de overeenkomst uitsluitend betrekking heeft op het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, stelt de Raad het besluit houdende sluiting van de overeenkomst vast:

a) na goedkeuring door het Europees Parlement, in de volgende gevallen:

i) associatieovereenkomsten;

ii) toetreding van de Unie tot het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden;

iii) overeenkomsten die door de instelling van samenwerkingsprocedures een specifiek institutioneel kader scheppen;

iv) overeenkomsten die aanzienlijke gevolgen hebben voor de begroting van de Unie;

---

<sup>2</sup> Zie ook HvJ 5 mei 2011, C-137/10, *Europese Gemeenschappen t. Brussels Hoofdstedelijk Gewest*, punten 18, 19 en 22 (argumentatie van de Commissie voor het Hof).

v) overeenkomsten betreffende gebieden waarop de gewone wetgevingsprocedure, of, indien de goedkeuring van het Europees Parlement vereist is, de bijzondere wetgevingsprocedure van toepassing is.

In dringende gevallen kunnen het Europees Parlement en de Raad een termijn voor het geven van de goedkeuring overeenkomen.

b) na raadpleging van het Europees Parlement in de overige gevallen. Het Europees Parlement brengt advies uit binnen een termijn die de Raad naar gelang van de urgentie kan bepalen. Indien er binnen die termijn geen advies is uitgebracht, kan de Raad besluiten.

7. Bij de sluiting van een overeenkomst kan de Raad, in afwijking van de leden 5, 6 en 9, de onderhandelaar machtigen om de wijzigingen die krachtens de overeenkomst volgens een vereenvoudigde procedure of door een bij de overeenkomst opgericht orgaan worden aangenomen, namens de Unie goed te keuren. De Raad kan aan deze machtiging bijzondere voorwaarden verbinden.

8. Tijdens de gehele procedure besluit de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen.

De Raad besluit evenwel met eenparigheid van stemmen wanneer de overeenkomst een gebied betreft waarop handelingen van de Unie met eenparigheid van stemmen worden vastgesteld, alsmede ten aanzien van de associatieovereenkomsten en de in artikel 212 bedoelde overeenkomsten met de kandidaat-lidstaten. De Raad besluit eveneens met eenparigheid van stemmen over de overeenkomst inzake toetreding van de Unie tot het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Dit besluit houdende sluiting van die overeenkomst treedt pas in werking nadat de lidstaten het overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen hebben goedgekeurd.

9. De Raad stelt, op voorstel van de Commissie of van de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid, een besluit vast tot schorsing van de toepassing van een overeenkomst en tot bepaling van de standpunten die namens de Unie worden ingenomen in een krachtens een overeenkomst opgericht lichaam, wanneer dit lichaam handelingen met rechtsgevolgen vaststelt, met uitzondering van handelingen tot aanvulling of wijziging van het institutionele kader van het akkoord.

10. Het Europees Parlement wordt in iedere fase van de procedure onverwijld en ten volle geïnformeerd.

11. Een lidstaat, het Europees Parlement, de Raad of de Commissie kan het advies inwinnen van het Hof van Justitie over de verenigbaarheid van een voorgenomen overeenkomst met de Verdragen. Indien het Hof afwijzend adviseert, kan het voorgenomen akkoord niet in werking treden, behoudens in geval van wijziging daarvan of herziening van de Verdragen.”

Het komt de Raad van State voor dat, aangezien deze verdragsbepaling uitdrukkelijk betrekking heeft op de procedure die gevolgd moet worden voor het onderhandelen, ondertekenen en sluiten van overeenkomsten tussen de Europese Unie en derde landen of internationale organisaties,<sup>3</sup> en er geen andere verdragsbepalingen lijken te zijn die voor het ondertekenen van het thans voorliggende zetelakkoord relevant zijn, de Belgische overheden die betrokken zijn bij de instemming met het zetelakkoord na onderling overleg en in samenspraak met de juridische dienst van het Europees Parlement en de diensten van de Europese Commissie, dienen na te gaan welke stappen in voorkomend geval nog moeten worden ondernomen om de rechtsgeldige totstandkoming van het zetelakkoord alsnog te waarborgen in het licht van artikel 218 VWEU. Het verdere onderzoek van het ontwerp en van het zetelakkoord gebeurt onder dit voorbehoud.

### ONDERZOEK VAN HET ONTWERP EN VAN HET ZETELAKKOORD

#### 3.1. Artikel 24, tweede lid, van het zetelakkoord luidt als volgt:

“Het akkoord treedt in werking op de eerste dag van de tweede maand die volgt op de datum van de laatste kennisgeving, en heeft uitwerking met ingang van de datum van ondertekening, behalve voor wat betreft de immuniteit van rechtsmacht en executie zoals voorzien door artikel 3.”

In de memorie van toelichting wordt de uitzondering, wat betreft artikel 3, op de voorlopige toepassing van het zetelakkoord als volgt verduidelijkt:

“Door deze uitzondering op de voorlopige toepassing kan het ondertekende, maar nog niet geratificeerde akkoord, in voorkomend geval, geen afbreuk doen aan het gewijsde van een rechterlijke uitspraak ten opzichte van het Secretariaat van de PA-UfM”.

Op de vraag welke internrechtelijke bepalingen een juridische basis kunnen bieden voor het voorlopig toepassen van de overige bepalingen van het zetelakkoord met ingang van 10 juli 2012 (zijnde de datum van de ondertekening van het zetelakkoord), antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Voor de fiscale voorrechten kan deze voorlopige toepassing uitdrukkelijk worden gestoeld op de wet van 17 februari 2000 met betrekking tot de retroactieve toepassing van de vrijstellingen die zijn bepaald in de zetelakkoorden met de internationale intergouvernementele organisaties inzake inkomstenbelastingen en met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen (BS 22 maart 2000).

Daarnaast kan deze voorlopige toepassing worden gestoeld op een regel van internationaal gewoonterecht (gecodificeerd in artikel 25 van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht, opgemaakt te Wenen op 23 mei 1969, en (meer in het

---

<sup>3</sup> In artikel 218, lid 1, VWEU, wordt weliswaar gewag gemaakt van “overeenkomsten tussen de Unie en derde landen of internationale organisaties”, maar deze verdragsbepaling is eveneens toepasselijk op verdragen gesloten met lidstaten voor aangelegenheden buiten de sfeer van het EU-recht. Zo werd bijvoorbeeld voor het besluit 2005/790/EG van de Raad van 20 september 2005 ‘betreffende de ondertekening, namens de Gemeenschap, van de Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en het Koninkrijk Denemarken betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken’ onder meer gesteund op het toenmalige artikel 300 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, dat overeenstemt met het huidige artikel 218 VWEU.

bijzonder voor dit verdrag met een internationale organisatie) het vergelijkbare artikel 25 van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht tussen Staten en internationale organisaties of tussen internationale organisaties, opgemaakt te Wenen op 21 maart 1986, goedgekeurd bij de wetten van respectievelijk 10 en 8 juni 1992 (BS 25 december 1993). De Commissie voor Internationaal Recht (ILC) verwees ten tijde van de codificatie van het verdragenrecht naar ‘a practice which occurs with some frequency to-day and requires notice in the draft articles. Owing to the urgency of the matters dealt with in the treaty or for other reasons the States concerned may specify in a treaty, which it is necessary for them to bring before their constitutional authorities for ratification or approval, that it shall come into force provisionally.’ (Yb. ILC 1966, v.II, 210) De ILC stelde over deze gewoonterechtelijke regel dat ‘there can be no doubt that such clauses have legal effect and bring the treaty into force on a provisional basis’ (ibidem). België heeft zich niet tegen het ontstaan van deze regel van internationaal gewoonterecht verzet, en kan in dezen niet als persistent objector worden beschouwd. Gelet op de doorwerking (Cass. 25 januari 1906, Drecoll, Pas. 1906, I, 109) en zelfs voorrang (Cass. 12 februari 2003, Sharon, JT 2003, 246) van het internationaal gewoonterecht in de Belgische rechtsorde, dienen de verschillende staatsorganen, elk binnen hun wetgevende, bestuurlijke of rechtsprekende functie, het nodige te doen om de staatsaansprakelijkheid van België op grond van een internationaalrechtelijk onrechtmatige daad te vermijden, met inbegrip van het verlenen van voorlopige toepassing (zie R. LEFEBER, ‘The provisional application of treaties’, in J. KLABBERS & R. LEFEBER (eds.), *Essays on the Law of Treaties: a Collection of Essays in Honour of Bert Vierdag*, Den Haag, Martinus Nijhoff Publishers, 1998, 94: ‘a national court, as an organ of the state, is responsible for the discharge of the state’s obligations and that includes the provisional application of a treaty in which the competent organ has agreed within the limits of its powers’).”

3.2. Krachtens artikel 167, § 3, van de Grondwet hebben verdragen eerst gevolg nadat zij de instemming van de betrokken Parlementen hebben verkregen.<sup>4</sup>

Met een voorlopige toepassing van het zetelakkoord wordt vooruit gelopen op de instemming ermee van het Vlaams Parlement en wordt het Parlement voor de keuze gesteld ofwel de voorlopige toepassing te bekrachtigen, ofwel, in geval van niet-instemming, de Belgische Staat tegenover de medeondertekenaar van de Overeenkomst in een delicate positie te plaatsen. Dat is een beperking op het recht van het Vlaams Parlement om vrij te oordelen of het al dan niet zijn instemming kan verlenen.

Bovendien is het zo dat, ook al zou de instemming van het Vlaams Parlement tot gevolg hebben dat het eerder tot stand gekomene wordt bevestigd, de overeenkomst in het interne recht geen gevolg kan hebben alvorens die instemming is gegeven, hetgeen tot moeilijkheden kan leiden. Dat is enkel niet het geval zo er voor een verdragsconforme toepassing in de praktijk reeds binnen het bestaande juridische kader een voldoende grondslag voorhanden is.

---

<sup>4</sup> Alhoewel artikel 167, § 3, van de Grondwet enkel betrekking heeft op de verdragen waarin aangelegenheden worden geregeld die uitsluitend tot de gemeenschaps- en gewestbevoegdheid behoren, geldt de erin opgenomen regel, gelet op de onderlinge samenhang tussen de paragrafen 2 tot 4 van dat artikel, eveneens ten aanzien van de gemengde verdragen.

Bij gebreke aan een regeling in het Belgische recht voor de voorlopige toepassing van internationale verdragen, kan het hanteren van het instrument van voorlopige toepassing tot praktische en juridische moeilijkheden aanleiding geven. In elk geval verdient het aanbeveling de parlementaire instemmingsprocedure zo snel als mogelijk op te starten en te voltooien, evenwel eerst nadat het *sub* 2 uiteengezette probleem is verholpen.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME