Übersetzung

STAATSRAT
Gesetzgebungsabteilung

Gutachten 58.867/4
vom 29. Februar 2016

über

einen Dekretvorentwurf der Deutschsprachigen Gemeinschaft ‚zur Zustimmung zu dem Abkommen zwischen dem Königreich Belgien und dem Europäischen Forstinstitut über die Vorrechte und Immunitäten des Verbindungsbüros des Europäischen Forstinstituts, geschehen zu Brüssel am 9. Oktober 2013‘

‡LW-BFDQODCBI-FIGHUQ‡

Am 2. Februar 2016 wurde der Staatsrat, Gesetzgebungsabteilung, von dem Ministerpräsidenten der Regierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft darum gebeten, innerhalb einer Frist von dreißig Tagen, ein Gutachten über einen Vorentwurf eines Dekretes ‚zur Zustimmung zu dem Abkommen zwischen dem Königreich Belgien und dem Europäischen Forstinstitut über die Vorrechte und Immunitäten des Verbindungsbüros des Europäischen Forstinstituts, geschehen zu Brüssel am 9. Oktober 2013' abzugeben.

Der Vorentwurf wurde von der vierten Kammer am 29. Februar 2016 untersucht. Die Kammer setzte sich zusammen aus Pierre LIÉNARDY, Kammerpräsident, Martine BAGUET und Bernard BLERO, Staatsräte, Christian BEHRENDT und Jacques ENGLEBERT, Beisitzer, und Colette GIGOT, Kanzler.

Der Bericht wurde von Anne VAGMAN, Erster Auditor, vorgelegt.

Das Gutachten, dessen Wortlaut nachstehend wiedergegeben ist, wurde am 29. Februar 2016 abgegeben.

*

‡LW-BFDQODGBI-FIGHUQ‡

Da der Begutachtungsantrag aufgrund von Artikel 84 § 1 Absatz 1 Nr. 2 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat eingereicht wurde, beschränkt sich die Gesetzgebungsabteilung gemäß Artikel 84 § 3 der o.a. koordinierten Gesetze darauf, die Rechtsgrundlage des Vorentwurfs, die Befugnis des erlassenden Organs sowie die Einhaltung der vorangehenden Formvorschriften zu untersuchen.

Was diese drei Aspekte betrifft, sind über den Vorentwurf folgende Bemerkungen zu formulieren.

UNTERSUCHUNG DES ABKOMMENS

In ihrem am 15. April 2014 in vereinigten Kammern abgegebenen Gutachten 55.572/VR über einen Vorentwurf eines Dekrets der Flämischen Gemeinschaft und der Flämischen Region 'tot instemming met het akkoord tussen het Koninkrijk België en het Europees Instituut voor Bosbouw betreffende de voorrechten en immuniteiten van het Verbindingsbureau van het Europees Instituut voor Bosbouw, ondertekend [te] op 9 oktober 2013' [1] hat die Gesetzgebungsabteilung folgendes Gutachten abgegeben:

„ STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe instemming te verlenen met het (zetel)akkoord tussen het Koninkrijk België en het Europees Instituut voor Bosbouw 'betreffende de voorrechten en immuniteiten van het Verbindingsbureau van het Europees Instituut voor Bosbouw', ondertekend te Brussel op 9 oktober 2013 (hierna: het Akkoord). In dat Akkoord worden in hoofdzaak de bevoegdheden en de voorrechten en de immuniteiten geregeld van het Verbindingsbureau van het Europees Instituut voor Bosbouw, dat in België is gevestigd om de contacten met de Europese instellingen te bevorderen. Tevens bevat het Akkoord diverse bepalingen betreffende het statuut van het personeel van dat Verbindingsbureau.

ONDERZOEK VAN DE TEKST VAN HET AKKOORD

3. In de aanhef van het Akkoord wordt vermeld dat het Koninkrijk België wordt vertegenwoordigd door de federale Regering, de Vlaamse Regering, de Franse Gemeenschapsregering, de Regering van de Duitstalige Gemeenschap, de Waalse Regering en de Regering van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.

De Raad van State heeft al bij herhaling opgemerkt [2] dat de aangehaalde bewoordingen zo moeten worden opgevat dat ze ook slaan op de Franse

[1] *Parl. Dok.*, Fl. Parl. , 2014-2015, Nr. 121/1, S. 25-29. In dem am 5. Januar 2016 abgebebenen Gutachten 58.655/4 über einen Vorentwurf eines Dekrets der Wallonischen Region 'portant assentiment à l'Accord de siège entre le Royaume de Belgique et l'Office international des Epizooties, fait à Bruxelles le 14 mars 2013' und in dem am 5. Januar 2016 abgegebenen Gutachten 58.627/4 über einen Dekretvorentwurf der Französischen Gemeinschaft 'portant assentiment à l'Accord entre le Royaume de Belgique et l'Institut européen de la forêt concernant les privilèges et les immunités du Bureau de Liaison de l'Institut européen de la forêt, fait à Bruxelles le 9 octobre 2013' hat sich die Gesetzgebungsabteilung in demselben Sinne geäußert.

[2] *Fußnote Nr. 2 aus dem zitierten Gutachten* : Zo ook in adv.RvS 52.275/VR/1/2 van 27 november 2012 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest van 31 mei 2013 'tot instemming met het protocol over de bezwaren van het Ierse volk ten aanzien van het verdrag van Lissabon, ondertekend in Brussel op 13 juni 2012' (*Parl.St.* Vl.Parl. 2012-13, nr. 1934/1, 25 26, opmerking 3).

‡LW-BFDQODCBI-FIGHUQ‡

Gemeenschapscommissie, aangezien die ter uitvoering van artikel 138 van de Grondwet bevoegdheden van de Franse Gemeenschap uitoefent. Met het oog op de rechtszekerheid verdient het aanbeveling dat dit uitdrukkelijk in de aangehaalde formule wordt vermeld. [3-4]

3.1. Overeenkomstig artikel 33, tweede alinea, van het Akkoord zoals dat aan de Raad van State is voorgelegd, treedt het in werking op de eerste dag van de tweede maand die volgt op de datum van de laatste kennisgeving, "met terugwerking tot de datum van ondertekening, tenzij voor wat betreft de artikels 3, 18.1b), 20.1b en 21.1b)". Het Akkoord werd ondertekend op 9 oktober 2013.

In de memorie van toelichting wordt deze bepaling als volgt nader toegelicht: "Het zetelakkoord treedt in werking op de eerste dag van de tweede maand volgend op de datum van de laatste kennisgeving, maar het akkoord heeft uitwerking vanaf de datum van ondertekening, m.a.w. het wordt voorlopig toegepast, maar wel met uitzondering wat betreft de artikelen 3, 18.1 b, 20.1 b en 21.1 b (artikel 33)."

Zowel in de Franse ("avec effet à la date de la signature, sauf pour ce qui concerne ..." als in de Engelse ("with effect to the date of the signature of this agreement, except as regards …") taalversie van het Akkoord wordt er gewag van gemaakt dat het Akkoord "uitwerking" zal hebben "vanaf de datum van ondertekening". Deze formulering wordt doorgaans gehanteerd voor het verlenen van terugwerkende kracht.

3.2. Vooreerst dient te worden opgemerkt dat een verdrag met de nodige zorgvuldigheid en nauwkeurigheid moet worden geredigeerd, op een wijze die duidelijk de bedoeling van de stellers ervan weergeeft. Dit houdt ook in dat de verschillende taalversies van een verdrag met elkaar moeten overeenstemmen.

3.3. Het procedé waarbij terugwerkende kracht wordt verleend aan een verdrag, verschilt van het procedé van de voorlopige toepassing ervan. Het verlenen van terugwerkende kracht aan het verdrag zou ook geen oplossing bieden voor de kritische opmerkingen van de afdeling Wetgeving van de Raad van State in vergelijking met het procedé van de voorlopige toepassing, voor wat betreft de immuniteiten die niet vervat zijn in de artikelen 18.1 b), 20.1 b) en 21.1 b). Het verlenen van terugwerkende kracht zou het probleem van het ontbreken van de tijdige, voorafgaande parlementaire goedkeuring van het verdrag daarentegen nog acuter maken. De terugwerkende kracht die aan het verdrag wordt verleend, maakt het immers niet mogelijk om bepaalde handelingen te regulariseren; evenmin kunnen die handelingen ongedaan worden

[3] *Fußnote Nr. 3 aus dem zitierten Gutachten* : Zie reeds adv.RvS 27.270/4 van 18 maart 1998 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van de Franse Gemeenschapscommissie van 18 juni 1998 'portant assentiment à l'accord de coopération entre la Communauté française de Belgique et la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale relatif aux modalités d'exercice des Relations internationales de la Commission communautaire française', *Parl.St.* Verg.Fr.Gem.Comm. 1997-98, nr. 63/1, evenals adv.RvS 53.978/VR van 7 november 2013 over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest '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.* Vl.Parl. 2013-14, nr. 2455/1, 38-39, opmerking 5).

[4] *Fußnote Nr. 4 aus dem zitierten Gutachten* : 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').

‡LW-BFDQDCBI-FIGHUQ‡

gemaakt: daarbij kan onder meer worden gedacht aan de onmogelijkheid om een aanhouding of een inbeslagname van officiële documenten met terugwerkende kracht ongedaan te maken (bijvoorbeeld artikel 18.1 a) en c), van het Akkoord). [5]

3.4. Daarnaast moet ervoor worden gewaarschuwd dat met een voorlopige toepassing van het Akkoord vooruit wordt gelopen op de instemming door het Vlaams Parlement en dat het Parlement voor de keuze wordt geplaatst om ofwel de voorlopige toepassing te bekrachtigen, ofwel, in geval van niet instemming, de Belgische Staat tegenover de medeondertekenaar van het Akkoord 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 hetgeen eerder tot stand is gekomen wordt bevestigd, het Akkoord 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. [6]

4. Bij gebrek 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. [7] In elk geval verdient het aanbeveling de parlementaire instemmingsprocedure van het thans voorliggende Akkoord zo snel mogelijk op te starten en te voltooien, en om in de toekomst te vermijden een verbintenis tot voorlopige toepassing van een verdrag aan te gaan.“

Diese Bemerkungen gelten *mutatis mutandis* für den vorliegenden Vorentwurf.

UNTERSUCHUNG DES DEKRETVORENTWURFS

1. Über den Dekretvorentwurf ist keine Bemerkung zu formulieren.

[5] *Fußnote Nr. 5 aus dem zitierten Gutachten* : Adv.RvS 54.747/VR van 27 januari 2014 over een voorontwerp van ordonnantie ‘houdende instemming met het Zetelakkoord tussen het Koninkrijk België en de Wereldorganisatie voor Dierenzorg, ondertekend te Brussel op 14 maart 2013’, *Parl.St.* Br.Hfst.Parl. 2013-14, nr. A-509/1.

[6] *Fußnote Nr. 6 aus dem zitierten Gutachten*: Zie adv.RvS. 55.573/VR/1/4 over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest ‘tot instemming met overeenkomst tot wijziging en aanvulling van de overeenkomst ondertekend te Brussel op 12 mei 1967 tussen het Koninkrijk België en het algemeen hoofdkwartier van de geallieerde strijdkrachten in Europa inzake de bijzondere voorwaarden voor de vestiging en het functioneren van dit hoofdkwartier op het grondgebied van het koninkrijk België, ondertekend te Brussel op 10 september 2013’, dat gelijktijdig met voorliggend ontwerp voor advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State is voorgelegd.

[7] *Fußnote Nr. 7 aus dem zitierten Gutachten* : In het bijzonder zou dit bijvoorbeeld het geval zijn voor de voorlopige toepassing van sommige immuniteiten: Cass. 12 maart 2001, Liga van Arabische Staten, *Arr. Cass.* 2001, 395.

‡LW-BFDQDCBI-FIGHUQ‡

2. Der Verfasser des Vorentwurfs wird dafür sorgen, dass dem Parlament eine authentische Fassung des Abkommens[8] zusätzlich zu der deutschen Übersetzung[9] unterbreitet wird.

DER KANZLER DER PRÄSIDENT

Colette GIGOT Pierre LIÉNARDY

Das Gutachten wurde unter der Aufsicht von Roger WIMMER, Erster Auditor, übersetzt.

DER HAUPTKANZLER,

Danièle LANGBEEN

[8] Siehe *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.staatsrat.be, unter „Technique législative", Empfehlung Nr. 209, A.

[9] Das dem Staatsrat übermittelte Exemplar des Abkommens enthält nicht die letzte Seite mit dem Ort, dem Datum, den Unterzeichnungen und der Anzahl der Exemplare des Abkommens.

‡LW-BFDQDCBI-FIGHUQ‡