



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 62.088/1
van 28 september 2017

over

een voorontwerp van decreet van de Duitstalige Gemeenschap
‘zur Zustimmung zu dem Beitrittsprotokoll zum
Handelsübereinkommen zwischen der Europäischen Union und
ihren Mitgliedstaaten einerseits sowie Kolumbien und Peru
andererseits betreffend den Beitritt Ecuadors, geschehen zu
Brüssel am 11. November 2016’

Op 1 september 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister-President van de Regering van de Duitstalige Gemeenschap verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van de Duitstalige Gemeenschap ‘zur Zustimmung zu dem Beitrittsprotokoll zum Handelsübereinkommen zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten einerseits sowie Kolumbien und Peru andererseits betreffend den Beitritt Ecuadors, geschehen zu Brüssel am 11. November 2016’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 19 september 2017. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPS en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 28 september 2017.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN DECREET

1. Het voorontwerp strekt tot instemming met het protocol, ondertekend te Brussel op 11 november 2016, ‘betreffende de toetreding van Ecuador tot de handelsovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en Colombia en Peru, anderzijds, ondertekend in Brussel op 26 juni 2012’, wat betreft de Duitstalige Gemeenschap.

Het protocol strekt tot het aanbrengen van een reeks technische wijzigingen aan de handelsovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en Colombia en Peru, anderzijds, ondertekend in Brussel op 26 juni 2012, en de bijhorende bijlagen en verklaringen (hierna: de Handelsovereenkomst), om de toetreding van Ecuador tot die overeenkomst mogelijk te maken.

De Handelsovereenkomst is een gemengde overeenkomst die “benevens op federale bevoegdheden, ook betrekking [heeft] op gewest- en gemeenschapsaangelegenheden”¹. Bijgevolg moet ook het voorliggende protocol, dat de Handelsovereenkomst wijzigt en aanvult, als een volledig gemengd verdrag worden beschouwd, dat betrekking heeft op de bevoegdheden van de federale overheid, en van de gemeenschappen en de gewesten.

ONDERTEKENING

2. Het protocol werd 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.

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

¹ Adv.RvS 53.600/VR/V van 8 maart 2013 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van de Duitstalige Gemeenschap van 23 september 2013 ‘zur Zustimmung zu dem Handelsübereinkommen zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten einerseits sowie Kolumbien und Peru andererseits, geschehen zu Brüssel am 26. Juni 2012’, punt 1, *Parl.St.* D.Parl. 2012-13, nr. 189/1. Zie, wat de federale overheid betreft, ook adv.RvS 57.417/1 van 14 april 2015 over een voorontwerp van wet ‘houdende instemming met de handelsovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en Colombia en Peru, anderzijds, gedaan te Brussel op 26 juni 2012’, *Parl.St.* Kamer 2014-15, nr. 1271/1.

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.²⁻³

ONDERZOEK VAN HET PROTOCOL

3.1. Artikel 27, leden 4 tot 6, van het protocol maakt het mogelijk om de overeenkomst voorlopig toe te passen. De bepaling luidt als volgt:

“4. Niettegenstaande lid 3 komen de partijen overeen dat dit protocol voorlopig kan worden toegepast, in afwachting van de afronding van de interne procedures van de EU voor de inwerkingtreding ervan. De voorlopige toepassing van dit protocol tussen de EU en elk overeenkomstsluitend Andesland gaat in op de eerste dag van de maand na de datum van ontvangst door de depositaris van:

a) de kennisgeving van de EU dat de voor dat doel vereiste procedures zijn voltooid, en

b) het ratificatie-instrument van elk overeenkomstsluitend Andesland, overeenkomstig zijn respectieve procedure en wetgeving.

5. Deze kennisgevingen worden gericht aan de secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie, die depositaris van dit protocol is.

6. Indien een bepaling uit de overeenkomst in overeenstemming met lid 4 door de partijen in afwachting van de inwerkingtreding van dit protocol wordt toegepast, wordt elke verwijzing in die bepaling naar de datum van inwerkingtreding van dit protocol beschouwd als verwijzing naar de datum met ingang waarvan de partijen overeenkomen die bepaling overeenkomstig lid 4 toe te passen.”

² Hiervoor is een herziening nodig van het samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 ‘tussen de Federale Staat, 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 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’).

3.2. De geciteerde bepaling is een verdere uitwerking van de mogelijkheid van voorlopige toepassing die reeds opgenomen is in artikel 330 van de Handelsovereenkomst. Dat artikel gaf aanleiding tot de onderstaande opmerkingen van de Raad van State, afdeling Wetgeving:

“3.3.1. Artikel 330, lid 3, van de Handelsovereenkomst voorziet in een voorlopige toepassing van deze laatste⁴. Rekening houdend met de omschrijving van de begrippen ‘partij’ en ‘partijen’, in artikel 6, lid 1, van de Handelsovereenkomst⁵, bestaat de mogelijkheid om de Handelsovereenkomst eventueel ook voorlopig toe te passen in aangelegenheden die niet behoren tot de (exclusieve) bevoegdheden van de Europese Unie, zoals bepaald in het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

3.3.2. In verband met de voorlopige toepassing van verdragen merkte de Raad van State, afdeling Wetgeving, in een recent advies⁶ het volgende op:

‘Krachtens artikel 167, § 3, van de Grondwet hebben verdragen eerst gevolg nadat zij de instemming van de betrokken Parlementen hebben verkregen.’⁷

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.

⁴ Voetnoot 15 van het geciteerde advies: Artikel 330, lid 3, van de Handelsovereenkomst luidt: “Onverminderd lid 2 kunnen de partijen deze overeenkomst geheel of gedeeltelijk voorlopig toepassen. Elke partij stelt de depositaris en alle andere partijen in kennis van de voltooiing van de interne procedures die nodig zijn om deze overeenkomst voorlopig toe te passen. De voorlopige toepassing van deze overeenkomst tussen de EU en een overeenkomstsluitend Andesland gaat in op de eerste dag van de maand na de datum van ontvangst door de depositaris van de laatste kennisgeving door de EU en dat overeenkomstsluitende Andesland.”

⁵ Voetnoot 16 van het geciteerde advies: Artikel 6, lid 1, van de Handelsovereenkomst luidt: “Voor de toepassing van deze overeenkomst wordt verstaan onder:

- ‘partij’: de Europese Unie of haar lidstaten of de Europese Unie en haar lidstaten, binnen de grenzen van hun respectieve bevoegdheden zoals deze voortvloeien uit het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna ‘EU’ genoemd), of elk van de overeenkomstsluitende Andeslanden;
- ‘partijen’: de EU, enerzijds, en elk van de overeenkomstsluitende Andeslanden, anderzijds.”

⁶ Voetnoot 17 van het geciteerde advies: Adv.RvS 53.064/VR/1/4 van 6 mei 2013 over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest ‘tot instemming met het akkoord tussen het Koninkrijk België en de Europese Unie over de voorrechten en immuniteiten van het Secretariaat van de Parlementaire Assemblée van de Unie voor de Mediterrane Regio, ondertekend in Brussel op 10 juli 2012’, opmerking 3.2.

⁷ Voetnoot 18 van het geciteerde advies: Voetnoot 4 van het geciteerde advies: 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, (...)’.

3.3.3. Uit wat voorafgaat volgt dat de Europese Unie de in artikel 330, lid 3, van de Handelsovereenkomst bedoelde kennisgeving ‘van de voltooiing van de interne procedures die nodig zijn om deze overeenkomst voorlopig toe te passen’ slechts kan doen in de mate, en pas nadat, de parlementaire instemming in overeenstemming met artikel 167, § 3, van de Grondwet werd verleend door alle betrokken parlementen. Vertraging in de instemming door één of meer van de Belgische parlementaire vergaderingen brengt bijgevolg ook een beperking met zich mee van de mogelijkheden voor de Europese Unie en haar lidstaten als een geheel om de betrokken overeenkomst voorlopig toe te passen, zodat, mede gelet op het beginsel van de loyale samenwerking bedoeld in artikel 4, lid 3, van het Verdrag ‘betreffende de Europese Unie’⁸, slechts kan worden aanbevolen om ook in dit geval de parlementaire instemmingsprocedure zo snel mogelijk op te starten en te voltooien^{9, 10}.

3.3. Dezelfde opmerking geldt, *mutatis mutandis*, ook ten aanzien van het voorliggende protocol.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

⁸ Voetnoot 19 van het geciteerde advies: Dat beginsel speelt een bijzondere rol in de externe betrekkingen van de Unie, in het bijzonder bij gemengde verdragen. Zie in dat verband o.m. C. HILLION, “Mixity and Coherence in EU External Relations: The Significance of the ‘Duty of Cooperation’” in C. HILLION en P. KOUTRAKOS (eds), *Mixed Agreements Revisited. The EU and its Member States in the World*, Oxford, Hart Publishing, 2010; G. DE BAERE, *Constitutional Principles of EU External Relations*, Oxford, OUP, 2008.

⁹ Voetnoot 20 van het geciteerde advies: De uitdrukking ‘de parlementaire instemmingsprocedure ... voltooien’ betekent niet dat met de overeenkomst moet worden ingestemd. Het zou overigens de bevoegdheid van de Raad van State, afdeling Wetgeving, te buiten gaan om te adviseren dat met een bepaald verdrag (dat niet exclusief betrekking heeft op aangelegenheden die behoren tot de exclusieve bevoegdheden van de Unie) moet worden ingestemd. Een parlement dat zich tegen een voorgenomen internationaal verdrag wil verzetten kan uiteraard de instemmingsprocedure ook ‘voltooien’ door het ontwerp van instemmingsdecreet, -wet of -ordonnantie, en dus het verdrag, te verwerpen. In dat geval wordt de voorlopige toepassing uiteraard eveneens onmogelijk. Het spreekt voor zich dat in dat geval de Europese Unie, de andere lidstaten en de andere verdragspartijen onverwijld van die verwerping op de hoogte moeten worden gebracht.

¹⁰ Adv.RvS 53.600/VR/V van 8 maart 2013, hoger vermeld, randnummers 3.3.1 tot 3.3.3.