



ÜBERSETZUNG

STAATSRAT

Gesetzgebungsabteilung

Gutachten 66.548/1
vom 1. Oktober 2019

über

einen Vorentwurf eines Dekrets der Regierung der
Deutschsprachigen Gemeinschaft ,zur Zustimmung zu dem
Interims- Wirtschaftspartnerschaftsabkommen zwischen Ghana
einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren
Mitgliedstaaten andererseits geschehen zu Brüssel am
28. Juli 2016‘

Am 4. September 2019 wurde der Staatsrat, Gesetzgebungsabteilung, von dem Minister für lokale Behörden und Finanzen der Deutschsprachigen Gemeinschaft darum gebeten, innerhalb einer Frist von dreißig Tagen, ein Gutachten über einen Vorentwurf eines Dekrets der Regierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft ‚zur Zustimmung zu dem Interims-Wirtschaftspartnerschaftsabkommen zwischen Ghana einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits geschehen zu Brüssel am 28. Juli 2016‘ abzugeben.

Der Vorentwurf wurde von der ersten Kammer am 19. September 2019 untersucht. Die Kammer setzte sich zusammen aus Marnix VAN DAMME, Kammerpräsident, Wilfried VAN VAERENBERGH und Chantal BAMPS, Staatsräte, Michel TISON, Beisitzer, und Greet VERBERCKMOES, Greffier.

Der Bericht wurde von Cedric JENART, beigeordneter Auditor, vorgelegt.

Das Gutachten, dessen Wortlaut nachstehend wiedergegeben ist, wurde am 1. Oktober 2019 abgegeben.

*

1. Der zur Begutachtung vorgelegte Dekretvorentwurf zielt darauf ab, dem Interims-Wirtschaftspartnerschaftsabkommen zwischen Ghana einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits geschehen zu Brüssel am 28. Juli 2016 (nachstehend: IWPA) zuzustimmen.

Das IWPA verfolgt zwei wichtige Ziele. Einerseits bietet es eine Grundlage für die Gewährung von präferenziellen Handelsvorteilen durch die EU an Ghana, in Erwartung des Inkrafttretens eines regionalen Wirtschaftspartnerschaftsabkommens mit den Ländern von Westafrika¹. Andererseits bietet es einen Rahmen für die Entwicklungszusammenarbeit zwischen der EU, ihren Mitgliedstaaten und Ghana².

2.1. In dem Gutachten 64.599/VR des Staatsrates, Gesetzgebungsabteilung, vom 21. Dezember 2018 über einen Vorentwurf eines Gesetzes ‚houdende instemming met de tijdelijke economische partnerschapsovereenkomst tussen Ghana, enerzijds, en de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, anderzijds, gedaan te Brussel op 28 juli 2016‘, wurde Folgendes bemerkt:

„ONDERZOEK VAN DE TIJDELIJKE ECONOMISCHE
PARTNERSCHAPSOVEREENKOMST

6. Artikel 73 van de TEPO stelt een EPO-Comité in, dat in bepaalde gevallen bindende beslissingen kan nemen.³

Gelet op het gemengde karakter van de partnerschapsovereenkomst kunnen de beslissingen van het EPO-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 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.

¹ Für die (komplexe) Vorgeschichte der Wirtschaftspartnerschaftsabkommen kann auf die Begründung im Dossier 64.599/VR hingewiesen werden. Siehe auch K. LENAERTS und P. VAN NUFFEL, *Europees Recht*, Intersentia, Antwerpen, 2017, Nr. 382.

² Das IWPA enthält sieben Titel. Titel I legt die Ziele dar. Titel II enthält das Teil Entwicklungszusammenarbeit mit der Entwicklungspartnerschaft. Titel III enthält die Regelung für den Warenhandel mit Maßnahmen im Bereich von Zöllen und nichttarifären Massnahmen, Zoll und Handelserleichterungen, und technischen Handelshemmnissen sowie Gesundheitspolizeilichen und Pflanzenschutzrechtlichen Maßnahmen. Titel IV enthält Rendezvous-Klauseln über Dienstleistungen, Investitionen und handelsbezogenen Bestimmungen. Titel V umfasst eine Regelung für Streitvermeidung und -beilegung. Titel VI enthält eine allgemeine Ausnahmeklausel und Schutzbestimmungen hinsichtlich der nationalen Sicherheit und der Steuern. Titel VII umfasst institutionelle (insbesondere die Einsetzung eines WPA-Ausschusses), allgemeine und Schlussbestimmungen. Außerdem gibt es noch zwei Anlagen, vier Anhänge und ein Protokoll.

³ Fußnote 7 aus dem zitierten Gutachten: Zie in het bijzonder de artikelen 11, 14, lid 3, 16, lid 3, 39 en 77, lid 3, aanhangsel I en aanhangsel II.B TEPO.

De vertegenwoordiging en de standpuntbepaling namens België dienen overeenkomstig artikel 92bis, § 4bis, 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 1994⁴ 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 behoren⁵, 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 92bis, § 4bis, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 het voorwerp uit te maken van een overleg tussen de betrokken regeringen.’⁶

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 veeleer 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 92bis, § 4bis, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 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

⁴ *Fußnote 8 aus dem zitierten Gutachten* und Bezugnahme auf Fußnote 12 aus dem dort zitierten Gutachten: 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’.

⁵ *Fußnote 9 aus dem zitierten Gutachten* und Bezugnahme auf Fußnote 13 aus dem dort zitierten Gutachten: Zie artikel 62 van de kaderovereenkomst.

⁶ *Fußnote 10 aus dem zitierten Gutachten*: 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’, opmerking 3.2, *Parl.St.* Vl.Parl. 2013-14, nr. 2455/1, 37-38.

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.⁷

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP VAN INSTEMMINGSWET

7.1. De artikelen 14, lid 3, 16, lid 2, en 39, en de aanhangsels I en II.B van de TEPO houden de bevoegdheid in voor het EPO-Comité om aanhangsels en bijlagen te wijzigen bij de overeenkomst.

Gelet op die bepalingen zou het voorontwerp het best worden aangevuld met een bepaling waarin voorafgaandelijk wordt ingestemd met de wijzigingen die zullen worden aangebracht op basis van de artikelen 14, lid 3, 16, lid 2, en 39, en de aanhangsels I en II.B van de TEPO. Bij gebrek aan een dergelijke voorafgaande instemming zal de Kamer immers uitdrukkelijk zijn instemming moeten verlenen met elk van de later aangenomen wijzigingen van de TEPO en de bijlagen en aanhangsels.⁸

Zowel het Hof van Cassatie⁹ als de afdeling Wetgeving van de Raad van State aanvaarden dat onder bepaalde voorwaarden de wetgevende vergaderingen vooraf kunnen instemmen met een verdrag of met een wijziging van een verdrag. Opdat zulke voorafgaande instemming verenigbaar zou zijn met artikel 167, §§ 2 tot 4, van de Grondwet en met artikel 16 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, moet aan twee voorwaarden worden voldaan: met name is vereist dat de wetgevende vergaderingen de grenzen van de toekomstige wijzigingen kennen en dat uitdrukkelijk wordt aangegeven dat met die wijzigingen wordt ingestemd.

Ten aanzien van de betrokken bepalingen van de TEPO kan worden aangenomen dat voldaan is aan het vereiste dat de grenzen van de toekomstige wijzigingen voldoende gekend zijn.

7.2. Het voorgaande neemt niet weg dat met toepassing van de artikelen 14, lid 3, 16, lid 2, en 39, en de aanhangsels I en II.B van de TEPO wijzigingen in de bijlagen bij de partnerschapsovereenkomst kunnen worden aangenomen waarmee de Kamer het eventueel niet eens is. Om de Kamer de mogelijkheid te geven om dat aan de regering duidelijk te maken, zou het voorontwerp het best ook worden aangevuld met een bepaling waarin wordt voorzien in de verplichting voor de Koning om elke door het EPO-Comité of het Subcomité goedgekeurde wijziging van de bijlagen binnen een bepaalde termijn aan de Kamer mee te delen.¹⁰

⁷ *Fußnote 11 aus dem zitierten Gutachten*: Zie ook adv.RvS 63.085/3-VR van 26 maart 2018 over een ontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 29 juni 2018 'houdende instemming met de brede en versterkte partnerschapsovereenkomst tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en hun lidstaten, enerzijds, en de Republiek Armenië, anderzijds, ondertekend te Brussel op 24 november 2017', *Parl.St. VI.Parl.* (2017-18), nr. 1593/1, 19-31.

⁸ *Fußnote 12 aus dem zitierten Gutachten*: Dat zal overigens in elk geval moeten gebeuren met wijzigingen die aan de overeenkomst zouden worden aangebracht met toepassing van artikel 67 van de TEPO.

⁹ *Fußnote 13 aus dem zitierten Gutachten*: Cass. 19 maart 1981, *Arr.Cass.* 1980-1981, 808; *JT* 1982, 565, en noot J. VERHOEVEN; Cass. 2 mei 2002, nr. C.99.0518.N.

¹⁰ *Fußnote 14 aus dem zitierten Gutachten*: Voor de formulering hiervan kan inspiratie worden gezocht in bv. de artikelen 3 en 4 van het op 17 december 2015 door de Kamer van volksvertegenwoordigers aangenomen wetsontwerp 'houdende instemming met het Protocol van Nagoya inzake toegang tot genetische rijkdommen en de eerlijke en billijke verdeling van voordelen voortvloeiend uit hun gebruik bij het Verdrag inzake biologische diversiteit, en met de bijlage, gedaan te Nagoya op 29 oktober 2010', de artikelen 3 en 4 van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest van 4 april 2014 'houdende instemming met het Aanvullend Protocol van Nagoya-Kuala Lumpur inzake aansprakelijkheid en schadeloosstelling bij het Protocol van Cartagena inzake bioveiligheid, gedaan te Nagoya op 15 oktober 2010' en de artikelen 3 en 4 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 25 april 2014 'houdende instemming met het Europees verdrag inzake het internationaal vervoer van gevaarlijke

7.3. Het gegeven dat met een wijziging op een stilzwijgende wijze voorwaardelijk is ingestemd door de Kamer, houdt geen afwijking in van de verplichting die voortvloeit uit artikel 190 van de Grondwet en uit artikel 8 van de wet van 31 mei 1961 ‘betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen’ om die wijziging in het *Belgisch Staatsblad* bekend te maken opdat ze uitwerking zou hebben in het interne recht.

Artikel 190 van de Grondwet bepaalt dat alleen de wetgever bevoegd is om de vorm te bepalen waarin de wetten en verordeningen moeten worden bekendgemaakt opdat ze verbindend worden. Volgens het Hof van Cassatie geldt die grondwetsbepaling naar analogie voor internationale akten. Het Hof heeft immers geoordeeld dat verdragen niet aan particulieren kunnen worden tegengeworpen zolang ze niet integraal zijn bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.¹¹“

2.2. Der Staatsrat, Gesetzgebungsabteilung, hat keine Kenntnis von Elementen, aus denen hervorgehen soll, dass den im o.a. Gutachten formulierten Bemerkungen Folge geleistet wurde.

Demzufolge gelten dieselbe Bemerkungen sinngemäß auch für den vorliegenden Begutachtungsantrag.

DER GREFFIER

DER PRÄSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

Das Gutachten wurde unter der Aufsicht von Ronny VERCRUYSEN, Erster Auditor, übersetzt.

DER CHEFGREFFIER,

Gregory DELANNAY

goederen over de binnenwateren (ADN), opgemaakt in Genève op 26 mei 2000, en met de geactualiseerde voorschriften ADN 2013’.

¹¹ Fußnote 15 aus dem zitierten Gutachten: Cass. 11 december 1953, *Pas.* 1954, I, 298; Cass. 19 maart 1981, *JT* 1982, 565-567, noot J. VERHOEVEN.