



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 66.762/1
van 13 december 2019

over

een voorontwerp van decreet ‘houdende instemming met de
tijdelijke economische partnerschapsovereenkomst tussen
Ghana, enerzijds, en de Europese Gemeenschap en haar
lidstaten, anderzijds, ondertekend te Brussel op 28 juli 2016’

Op 27 november 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Buitenlandse Zaken, Cultuur, ICT en Facilitair Management verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘houdende instemming met de tijdelijke economische partnerschapsovereenkomst tussen Ghana, enerzijds, en de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, anderzijds, ondertekend te Brussel op 28 juli 2016’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 5 december 2019. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPS en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Cedric JENART, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 13 december 2019.

*

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 strekt tot het verlenen van instemming met de tijdelijke economische partnerschapsovereenkomst tussen Ghana, enerzijds, en de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, anderzijds, gedaan te Brussel op 28 juli 2016. (hierna: TEPO).

3.1. De TEPO heeft twee belangrijke doelstellingen. Enerzijds wordt een basis geboden voor de toekenning van preferentiële handelsvoordelen door de Europese Unie (EU) aan Ghana, in afwachting van de inwerkingtreding van een regionale economische partnerschapsovereenkomst met de landen van West-Afrika.² Anderzijds omvat TEPO een kader voor ontwikkelingssamenwerking tussen de EU, haar lidstaten en Ghana.

3.2. De TEPO bevat zeven titels. Titel I zet de doelstellingen uiteen. Titel II omvat het luik ontwikkelingssamenwerking met het partnerschap voor ontwikkeling. Titel III omvat de handelsregeling voor goederen met maatregelen op het vlak van douanerechten en niet-tarifaire maatregelen, douane en handelsbevordering en technische handelsbelemmeringen en sanitaire en fytosanitaire maatregelen. Titel IV bevat rendez-vousclausules met betrekking tot diensten, investeringen en handelsgerelateerde voorschriften. Titel V omvat een regeling voor het vermijden en beslechten van geschillen. Titel VI bevat een algemene uitzonderingsclausule en vrijwaringsbepalingen betreffende nationale veiligheid en belastingen. Titel VII bevat institutionele bepalingen (in het bijzonder de oprichting van een EPO-Comité), algemene bepalingen en slotbepalingen. Voorts zijn er nog twee aanhangsels, vier bijlagen en een protocol.

ONDERZOEK VAN DE TIJDELIJKE ECONOMISCHE PARTNERSCHAPSOVEREENKOMST

4. 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

¹ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² Voor de (complexe) voorgeschiedenis van de economische partnerschapsovereenkomsten kan worden verwezen naar de memorie van toelichting. Zie ook K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *Europees Recht*, Intersentia, Antwerpen, 2017, nr. 382.

³ 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.

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 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.

⁴ Voetnoot 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’.

⁵ Voetnoot 3 van het aangehaalde advies: Zie artikel 62 van de kaderovereenkomst.

⁶ 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.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2455/1, 37-38.

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 ‘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.⁷

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP VAN INSTEMMINGSDECREET

5.1. Met toepassing van de artikelen 14, lid 3, 16, lid 2, en 39, en de aanhangsels I en II.B van de TEPO kunnen wijzigingen in de bijlagen bij de partnerschapsovereenkomst worden aangenomen waarmee het Vlaams Parlement het eventueel niet eens is. Om het Vlaams Parlement 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 regering om elke door het EPO-Comité of het Subcomité goedgekeurde wijziging van de bijlagen binnen een bepaalde termijn aan het Vlaams Parlement mee te delen.⁸

5.2 Het gegeven dat met een wijziging op een stilzwijgende wijze voorwaardelijk is ingestemd door het Vlaams Parlement 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 inwerking treden van wetten en verordeningen’ om die wijziging in het *Belgisch Staatsblad* bekend te maken opdat ze uitwerking zou hebben in het interne recht.

⁷ 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.* Vl.Parl. (2017-18), nr. 1593/1, 19-31.

⁸ 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 goederen over de binnenwateren (ADN), opgemaakt in Genève op 26 mei 2000, en met de geactualiseerde voorschriften ADN 2013’.

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*.⁹

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

⁹ Cass. 11 december 1953, *Pas.* 1954, I, 298; Cass. 19 maart 1981, *JT* 1982, 565-567, noot J. VERHOEVEN.