RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 67.456/1
van 22 juni 2020

over

een voorontwerp van decreet ‘zur Zustimmung des Interims-Wirtschaftspartnerschaftsabkommens zwischen Côte d’Ivoire einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits, geschehen zu Abidjan am 26. November 2008 und zu Brüssel am 22. Januar 2009’

‡LW-CJGUPAGED-GHEFGMR‡

Op 20 mei 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister-President van de Duitstalige Gemeenschap verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘zur Zustimmung des Interims-Wirtschaftspartnerschaftsabkommens zwischen Côte d’Ivoire einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits, geschehen zu Abidjan am 26. November 2008 und zu Brüssel am 22. Januar 2009’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 11 juni 2020. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 22 juni 2020.

*

‡LW-CJGUPAGED-GHEFGMR‡

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 rechtsgrond,[1] alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN DECREET

2.1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt, wat de Duitstalige Gemeenschap betreft, tot instemming met de Tijdelijke Partnerschapsovereenkomst tussen Ivoorkust, enerzijds, en de Europese Gemeenschappen en haar Lidstaten, anderzijds, gedaan te Abidjan op 26 november 2008 en te Brussel op 22 januari 2009, hierna "TEPO" genoemd.

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

2.3. 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.

BEVOEGDHEID

3.1. In advies 64.585/VR[2] heeft de Raad van State al ingestemd met het gemengde karakter van de overeenkomst.

[1] Aangezien het gaat om een voorontwerp van decreet wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

[2] Adv.RvS 64.585/VR van 21 december 2018 over een ontwerp van wet 'houdende instemming met de tijdelijke economische partnerschapsovereenkomst tussen Ivoorkust, enerzijds, en de Europese Gemeenschap en haar Lidstaten, anderzijds, gedaan te Abidjan op 26 november 2008, respectievelijk Brussel op 22 januari 2009'.

‡LW-CJGUPAGED-GHEFGMR‡

3.2.1. De Raad stelde daarbij vooreerst vast dat de ontwikkelingsdoelstellingen van de TEPO niet enkel gevolgen hebben voor de Unie, maar ook voor de lidstaten, wat in het geval van België ook de gemeenschappen en de gewesten impliceert:

> "4.2. Het gaat daarbij niet enkel om engagementen op het niveau van de Unie, maar ook van de lidstaten, in het bijzonder om ontwikkelingsacties te steunen die gericht zijn op regionale economische samenwerking en de uitvoering van deze overeenkomst, zowel op nationaal als op regionaal niveau, door middel van hun respectieve ontwikkelingsbeleid en -instrumenten en in overeenstemming met de beginselen van doeltreffendheid en complementariteit van de hulp (artikel 4, lid 3, TEPO), op de domeinen vermeld in de artikelen 5 tot 8 van de TEPO (artikel 4, lid 6, TEPO). Verplichtingen die het Koninkrijk België aangaat als lidstaat van de Europese Unie verbinden niet enkel de federale overheid maar ook alle andere overheden.[3]
>
> 4.3. Ontwikkelingssamenwerking is geen exclusief federale aangelegenheid. Overeenkomstig artikel 6*ter* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' zijn de gemeenschappen en gewesten naast de federale overheid bevoegd voor de ontwikkelingsaspecten van de aan hen toegewezen bevoegdheden. Het lijkt dan ook evident dat maatregelen ter bevordering van het ondernemingsklimaat (artikel 5 TEPO), ter ondersteuning van de uitvoering van voorschriften (artikel 6 TEPO), ter versterking en modernisering van productiesectoren (artikel 7 TEPO), met betrekking tot de samenwerking bij fiscale aanpassingen (artikel 8 TEPO) en inzake de samenwerking in internationale fora (artikel 9 TEPO) ook aansluiting vinden bij de bevoegdheden van de gewesten (economie, landbouw) of de gemeenschappen (beroepsopleiding, onderwijs, onderzoek).
>
> 4.4. Net zoals het overkoepelende Cotonou-akkoord,[4] waarvan de TEPO een uitvloeisel is, dient de voorliggende overeenkomst bijgevolg te worden opgevat als een gemengde overeenkomst, waarmee ook door de gemeenschappen en de gewesten moet worden ingestemd.[5],[6]

3.2.2. Bovendien werd ook vastgesteld dat de TEPO ook gevolgen heeft voor de fiscale bevoegdheden van de gemeenschappen en gewesten:

---

[3] (*Voetnoot 3 van het aangehaalde advies*) Zie bv. HvJ 17 oktober 2013, *Commissie/België*, C-533/11, ECLI:EU:C:2013:659.

[4] (*Voetnoot 4 van het aangehaalde advies*) Zie bv. adv.RvS 51.465/VR van 12 juli 2012 over een voorontwerp van ordonnantie 'houdende instemming met de Overeenkomst tot tweede wijziging van de Partnerschapovereenkomst tussen de leden van de Groep van Staten van Afrika, het Caribische gebied en de Stille Oceaan, enerzijds, en de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, anderzijds, ondertekend te Cotonou op 23 juni 2000 en voor de eerste maal gewijzigd te Luxemburg op 25 juni 2005, en de slotakte, gedaan te Ouagadougou op 22 juni 2010'.

[5] (*Voetnoot 5 van het aangehaalde advies*) Overigens kan in dat verband ook gewezen worden op de (definitieve) Economische partnerschapsovereenkomst tussen de Europese Unie en haar Lidstaten, enerzijds, en de SADC-EPO-Staten, anderzijds, en de Slotakte, gedaan te Kasane op 10 juni 2016, waarvan is aanvaard dat die – mede gelet op de ontwikkelingsaspecten – een gemengde aangelegenheid betrof. Zie adv.RvS 61.286/4-VR van 11 mei 2017 over een voorontwerp van wet 'houdende instemming met de Economische partnerschapsovereenkomst tussen de Europese Unie en haar Lidstaten, enerzijds, en de SADC-EPO-Staten, anderzijds, en de Slotakte, gedaan te Kasane op 10 juni 2016'.

[6] Zie het reeds aangehaalde adv.RvS 64.585/VR van 21 december 2018, punten 4.2 - 4.4.

‡LW-CJGUPAGED-GHEFGMR‡

"5. Daarnaast kan worden gewezen op artikel 70 van de overeenkomst, dat luidt als volgt:

'Artikel 70 Belastingen

Geen enkele bepaling in deze overeenkomst of in een in het kader van deze overeenkomst getroffen regeling wordt uitgelegd als beletsel voor de partijen om bij de toepassing van de desbetreffende bepalingen van hun belastingwetgeving een onderscheid te maken tussen belastingbetalers die niet in dezelfde situatie verkeren, in het bijzonder met betrekking tot hun verblijfplaats of de plaats waar hun kapitaal is geïnvesteerd.

Geen enkele bepaling in deze overeenkomst of in een in het kader ervan gesloten overeenkomst wordt uitgelegd als beletsel voor het vaststellen of toepassen van maatregelen ter voorkoming van belastingontwijking of ontduiking in overeenstemming met de overeenkomsten inzake voorkoming van dubbele belastingheffing, andere belastingregelingen of nationale belastingwetten.

Geen enkele bepaling in deze overeenkomst heeft gevolgen voor de rechten en verplichtingen van de partijen uit hoofde van enig belastingverdrag. In geval van strijdigheid tussen de bepalingen van deze overeenkomst en die van een dergelijk verdrag hebben de bepalingen van dat verdrag voorrang voor zover het de strijdige bepalingen betreft.'

Deze bepaling beschermt de fiscale overheden tegen uitleggingen van de TEPO die hun bevoegdheden binnen de opgesomde instrumenten zouden inperken. Gelet op het feit dat ook de gemeenschappen en de gewesten fiscale bevoegdheden hebben (en om die reden ook instemmen met de in artikel 70, lid 2, TEPO bedoelde dubbelbelastingverdragen[7]), moet worden aangenomen dat ook zij zich in voorkomend geval op deze bepaling moeten kunnen beroepen. Dat kan echter slechts indien er voorafgaandelijk mee is ingestemd. Bijgevolg moet ook omwille van deze bepaling de overeenkomst als een gemengd verdrag worden aangemerkt."[8]

[7] (*Voetnoot 6 van het aangehaalde advies*) Zie bijvoorbeeld, adv.RvS 63.165/3 van 6 april 2018 over een voorontwerp van decreet van de Duitstalige Gemeenschap 'houdende instemming met de Overeenkomst tussen het Koninkrijk België en Japan tot het vermijden van dubbele belasting inzake belastingen naar het inkomen en tot het voorkomen van het ontduiken en het ontwijken van belasting, gedaan te Tokio op 12 oktober 2016'; adv.RvS 61.529/3 van 15 juni 2017 over een voorontwerp van decreet 'houdende instemming met 1° de overeenkomst tussen het Koninkrijk België en de Republiek Oeganda tot het vermijden van dubbele belasting en tot het voorkomen van het ontduiken van belasting inzake belastingen naar het inkomen en naar het vermogen, ondertekend te Kampala op 26 juli 2007, zoals gewijzigd door het protocol ondertekend te Kampala op 25 april 2014, 2° het protocol, ondertekend te Kampala op 25 april 2014, tot wijziging van de onder 1° vermelde overeenkomst'; adv.RvS 60.476/4 van 14 december 2012 over een voorontwerp van Ordonnantie houdende instemming met: 1° de Overeenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Staat Qatar tot het vermijden van dubbele belasting en tot het voorkomen van het ontgaan van belasting inzake belastingen naar het inkomen, gedaan te Doha op 6 november 2007; 2° het Protocol, gedaan te Doha op 22 maart 2015, tot wijziging van de Overeenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Staat Qatar tot het vermijden van dubbele belasting en tot het voorkomen van het ontgaan van belasting inzake belastingen naar het inkomen, ondertekend te Doha op 6 november 2007'.

[8] Zie het reeds aangehaalde adv.RvS 64.585/VR van 21 december 2018, punt 5.

‡LW-CJGUPAGED-GHEFGMR‡

ONDERZOEK VAN DE TIJDELIJKE PARTNERSCHAPSOVEREENKOMST

4.1. Artikel 73 van de TEPO stelt een EPO-comité in, dat in bepaalde gevallen bindende beslissingen kan nemen.[9]

4.2. 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.

4.3. 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 92*bis*, § 4*bis*, 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 1994[10] 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 zomaar 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 behoren[11], 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 92*bis*, § 4*bis*, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 het voorwerp uit te maken van een overleg tussen de betrokken regeringen."[12]

---

[9] Zie in het bijzonder de artikelen 14, lid 3, 15, lid 2, 16, lid 3, 39 en 77, lid 3, TEPO.

[10] *Voetnoot 12 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'.

[11] *Voetnoot 13 van het aangehaalde advies:* Zie artikel 62 van de kaderovereenkomst.

[12] 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

‡LW-CJGUPAGED-GHEFGMR‡

4.4. 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.

4.5. 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.

4.6. Het ontbreken van een regeling ter zake overeenkomstig artikel 92*bis*, § 4*bis*, 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 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.[13]

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP VAN INSTEMMINGSDECREET

5.1. De artikelen 14, lid 3, 15, lid 2, 16, lid 3, en 39 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, 15, lid 2, 16, lid 3, en 39, van de TEPO. Bij gebrek aan een dergelijke voorafgaande instemming zal het Parlement immers uitdrukkelijk zijn instemming moeten verlenen met elk van de later aangenomen wijzigingen van de TEPO en de bijlagen.[14]

---

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.

[13] Zie ook adv.RvS 63.085/VR van 26 maart 2018 over een ontwerp dat geleid heeft tot het decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest 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.

[14] 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.

‡LW-CJGUPAGED-GHEFGMR‡

Zowel het Hof van Cassatie[15] 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.

5.2. Het voorgaande neemt niet weg dat met toepassing van de artikelen 14, lid 3, 15, lid 2, 16, lid 3, en 39, van de TEPO wijzigingen in de bijlagen bij de partnerschapsovereenkomst kunnen worden aangenomen waarmee het Parlement het eventueel niet eens is. Om het 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 Parlement mee te delen.[16]

5.3. Het gegeven dat met een wijziging op een stilzwijgende wijze voorwaardelijk is ingestemd door het 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 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.

---

[15] 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.

[16] 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’.

‡LW-CJGUPAGED-GHEFGMR‡

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*.[17]

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Wim GEURTS Marnix VAN DAMME

[17] Cass. 11 december 1953, *Pas.* 1954, I, 298; Cass. 19 maart 1981, *J.T.* 1982, 565-567, noot J. VERHOEVEN.

‡LW-CJGUPAGED-GHEFGMR‡