RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 73.323/VR
van 3 mei 2023

over

een voorontwerp van decreet ‘houdende instemming met de kaderovereenkomst inzake een partnerschap en samenwerking tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de Regering van Maleisië, anderzijds, ondertekend te Brussel op 14 december 2022’

‡LW-ADFXLCIEA-HDDCDVT‡

Op 23 maart 2023 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, verlengd tot vijfenveertig dagen[*], een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet 'houdende instemming met de kaderovereenkomst inzake een partnerschap en samenwerking tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de Regering van Maleisië, anderzijds, ondertekend te Brussel op 14 december 2022'.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 18 april 2023. De verenigde kamers waren samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, voorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Luc CAMBIER, Bernard BLERO, Koen MUYLLE en Toon MOONEN, staatsraden, Jan VELAERS en Marianne DONY, assessoren, en Annemie GOOSSENS en Charles-Henri VAN HOVE, griffiers.

Het verslag is uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd, en Dries VAN EECKHOUTTE en Tim CORTHAUT, eerste auditeurs.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 3 mei 2023.

*

[*] Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85*bis.*

‡LW-ADFXLCIEA-HDDCDVT‡

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

2. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest strekt ertoe instemming te verlenen met de kaderovereenkomst ‘inzake een partnerschap en samenwerking tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de Regering van Maleisië, anderzijds, ondertekend Brussel op 14 december 2022’ (hierna: de overeenkomst).

Die overeenkomst regelt de samenwerking tussen, enerzijds, de Europese Unie en haar lidstaten en, anderzijds, Maleisië. Ze bevat voornamelijk kaderbepalingen, die nader zullen moeten worden uitgewerkt en die betrekking hebben op een brede politieke dialoog tussen de partijen en het verder stimuleren van de samenwerking in alle sectoren van gezamenlijk belang.

BEVOEGDHEID

3. De overeenkomst is door de Werkgroep Gemengde Verdragen op 12 september 2018 als een gemengd verdrag aangemerkt, waarmee zowel de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten, als de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie moeten instemmen[2].

Met die kwalificatie kan worden ingestemd, in zoverre met de term “gemeenschappen” ook de Franse Gemeenschapscommissie wordt bedoeld.

ONDERZOEK VAN DE OVEREENKOMST

4. Luidens artikel 6, lid 4, van de overeenkomst werken de partijen samen met het oog op de bevordering van het Statuut van Rome betreffende het Internationaal Strafhof.

In dat verband is aan de gemachtigde gevraagd hoever het staat met de ratificatie namens België van de amendementen op het Statuut van Rome van 14 december 2017 en 6 december 2019. De gemachtigde antwoordde daarop als volgt:

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

[2] Hetgeen werd bevestigd door de Interministeriële Conferentie voor het Buitenlands Beleid (zie de brieven van 3 december 2018 van de voorzitter van de ICBB).

‡LW-ADFXLCIEA-HDDCDVT‡

> "De betrokken dienst legt de laatste hand aan het voorbereidend instemmingsdossier. De instemmingsprocedure met betrekking tot amendementen zal weldra opgestart kunnen worden."

5. Overeenkomstig artikel 7, lid 2, a), van de overeenkomst komen de partijen overeen om samen te werken en een bijdrage te leveren aan de versterking van internationale regelingen inzake non-proliferatie en ontwapening door maatregelen te nemen die gericht zijn op, naargelang van het geval, ondertekening of ratificatie van of toetreding tot alle andere internationale instrumenten inzake massavernietigingswapens, en op de volledige tenuitvoerlegging daarvan, en door te ijveren voor universele onderschrijving daarvan. België heeft de "Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons", aangenomen te New York op 7 juli 2017, evenwel niet ondertekend.

Het gevolg zal zijn dat, door partij te worden bij de thans voorliggende overeenkomst, België zich ertoe verbindt om alsnog alle noodzakelijke maatregelen te nemen om partij te worden bij de "Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons".[3]

6. Luidens artikel 9 van de overeenkomst betrachten de partijen gematigdheid in hun dialogen over vraagstukken van gemeenschappelijk belang, pleiten ze waar passend voor gematigdheid in regionale en internationale fora en werken ze samen om gematigdheid te bevorderen, onder andere door activiteiten daartoe te faciliteren en te ondersteunen en door optimale werkwijzen, informatie en ervaringen uit te wisselen.

De draagwijdte van die bepaling en de voorgenomen invulling ervan door de Vlaamse overheid is niet duidelijk. Dit zou minstens in de memorie van toelichting moeten worden verduidelijkt.

7. Artikel 48, lid 2, van de overeenkomst voorziet in de mogelijkheid dat het Europees Bureau voor fraudebestrijding en de Maleisische autoriteiten overeenkomen om verder samen te werken op het gebied van fraudebestrijding. Aan de gemachtigde is gevraagd om de aard van die verdere samenwerking te verduidelijken. De vraag werd door de gemachtigde "doorgespeeld aan de bevoegde dienst", maar werd niet beantwoord. Indien die samenwerking verder reikt dan administratieve regelingen met de bevoegde autoriteiten in derde landen zoals bedoeld in artikel 14, lid 1, van verordening (EU, Euratom) nr. 883/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 september 2013 'betreffende onderzoeken door het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1073/1999 van het Europees Parlement en de Raad en Verordening (Euratom) nr. 1074/1999 van de Raad' en vorm krijgt in een overeenkomst, herinnert de Raad van State, afdeling Wetgeving, eraan dat blijkens de rechtspraak van het Hof van

[3] Hieromtrent om nadere toelichting gevraagd, verklaarde de gemachtigde: "Dit behoort tot de bevoegdheden van de federale overheid. Uit navraag bij de federale collega's kunnen we het volgende meedelen: België engageert zich op dit moment niet om maatregelen te nemen om partij te worden van TPNW." Deze verklaring staat op gespannen voet met het engagement dat namens het Koninkrijk België zou worden aangegaan door partij te worden bij deze overeenkomst. Artikel 3 van de overeenkomst is overigens aangewezen als een essentieel onderdeel van de overeenkomst en zijn niet-naleving kan aanleiding geven tot passende maatregelen overeenkomstig artikel 55 van de overeenkomst. Dergelijke passende maatregelen kunnen aanleiding geven tot een gehele of gedeeltelijke opschorting van de overeenkomst, of van een andere specifieke overeenkomst, ook in aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de deelstaten behoren. Het Koninkrijk België overweegt dan ook best grondig zijn positie hieromtrent, en de stellers van het voorontwerp doen er goed aan deze te verantwoorden in de memorie van toelichting.

‡LW-ADFXLCIEA-HDDCDVT‡

Justitie het sluiten van een dergelijke overeenkomst zonder voorafgaande machtiging van de Raad van de Europese Unie op gespannen voet staat met het in artikel 13, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie bedoelde beginsel van bevoegdheidstoedeling en het beginsel van het institutionele evenwicht.[4]

8.1. Artikel 50, lid 1, van de overeenkomst stelt een gemengd comité in dat bestaat uit vertegenwoordigers van de beide partijen op een passend hoog niveau, met als taken:

> "a) zorgen voor de goede werking en uitvoering van de overeenkomst;
>
> b) prioriteiten vaststellen met betrekking tot de doelstellingen van deze overeenkomst;
>
> c) aanbevelingen doen ter bevordering van de doelstellingen van deze overeenkomst;
>
> d) indien nodig oplossen van verschillen en geschillen die zich voordoen met betrekking tot de interpretatie, uitvoering of toepassing van de overeenkomst, overeenkomstig artikel 53;
>
> e) onderzoeken van alle door een Partij ingediende informatie betreffende niet-naleving van verplichtingen uit hoofde van deze Overeenkomst en overleg plegen met de andere partij om een minnelijke oplossing te vinden die voor beide partijen aanvaardbaar is, overeenkomstig artikel 53;
>
> f) toezien op de uitvoering van specifieke overeenkomsten als bedoeld in artikel 52, lid 2."

Het Gemengd Comité kan gespecialiseerde werkgroepen instellen die het bij de uitvoering van zijn taken ondersteunen (artikel 50, lid 3). Het stelt zijn eigen reglement van orde vast (artikel 50, lid 4).

8.2. Gelet op het gemengde karakter van de overeenkomst kunnen de aangelegenheden die ter sprake komen in het Gemengd 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 standpuntbepaling in het Gemengd Comité.

Met betrekking tot organen die zijn opgericht bij of krachtens een samenwerkingsovereenkomst gesloten door de Europese Unie en haar lidstaten, in dit geval eveneens 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.

[4] Zie HvJ 28 juli 2016, C-660/13, *Raad t. Commissie*, ECLI:EU:C:2016:616, punten 39 tot 46.

‡LW-ADFXLCIEA-HDDCDVT‡

De huidige samenwerkingsakkoorden van 8 maart 1994[5] 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[6], 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."[7]

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 eerder 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 92*bis*, § 4*bis*, 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.

---

[5] *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'.

[6] *Voetnoot 3 van het aangehaalde advies*: Zie artikel 62 van de kaderovereenkomst.

[7] Advies 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.

‡LW-ADFXLCIEA-HDDCDVT‡

9. Overeenkomstig artikel 52, lid 2, van de overeenkomst kan die worden aangevuld door sluiting van specifieke overeenkomsten op alle samenwerkingsgebieden die binnen het toepassingsgebied van de overeenkomst vallen. Uit artikel 57 van de overeenkomst kan worden opgemaakt dat door middel van een dergelijke aanvullende overeenkomst het toepassingsgebied van de overeenkomst kan worden uitgebreid en de overeenkomst kan worden gewijzigd. Luidens lid 4 van het laatstvermelde artikel treden dergelijke aanvullende overeenkomsten, protocollen of instrumenten in werking op een door de partijen overeen te komen datum en maken ze integrerend deel uit van de overeenkomst.

Gevraagd of in het licht van die bepaling een uitbreiding van het toepassingsgebied of een wijziging van de overeenkomst kan gebeuren zonder voorafgaande instemming van de bevoegde Belgische parlementen, antwoordde de gemachtigde:

> "De voorliggende overeenkomst kan worden aangevuld of uitgebreid met aanvullende overeenkomsten, protocollen of instrumenten. In die aanvullende overeenkomst, protocol of ander instrument zal vermeld worden hoe het in werking zal kunnen treden. Ook deze aanvullende overeenkomsten of protocollen dienen de geijkte procedure te doorlopen."

Hiermee kan worden ingestemd voor zoverre met de "geijkte procedure" wordt bedoeld dat de aanvullende overeenkomsten, protocollen of instrumenten slechts gevolg hebben nadat ze overeenkomstig artikel 167, §§ 2 en 3, van de Grondwet de instemming hebben bekomen van de bevoegde Belgische parlementen. Gelet op artikel 190 van de Grondwet, zullen de aanvullende overeenkomsten, protocollen en instrumenten, om verbindend te zijn, moeten worden bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

10. Onder de handtekening voor het Koninkrijk België wordt vermeld dat de handtekening tevens de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest verbindt.

De afdeling Wetgeving heeft al bij herhaling opgemerkt dat die bewoordingen zo moeten worden opgevat dat ze ook slaan op de Franse Gemeenschapscommissie, aangezien die ter uitvoering van artikel 138 van de Grondwet bevoegdheden van de Franse Gemeenschap uitoefent.[8]

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS Martine BAGUET

[8] Zie in die zin met name advies 69.854/2/V van 10 augustus 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Franse Gemeenschap van 15 december 2021 'portant assentiment à l'Accord de partenariat stratégique entre l'Union européenne et ses Etats membres, d'une part, et le Japon, d'autre part, fait à Tokyo le 17 juillet 2018', opmerking 3, *Parl.St.* Parl.F.Gem., 2021-22, nr. 302/1, 13-14.

‡LW-ADFXLCIEA-HDDCDVT‡