



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 70.427/1
van 3 december 2021

over

een voorontwerp van decreet ‘tot instemming met de tijdelijke economische partnerschapsovereenkomst tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en Centraal Afrika, anderzijds, ondertekend te Yaoundé op 15 januari 2009 en te Brussel op 22 januari 2009’

Op 3 november 2021 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 ‘tot instemming met de tijdelijke economische partnerschapsovereenkomst tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en Centraal Afrika, anderzijds, ondertekend te Yaoundé op 15 januari 2009 en te Brussel op 22 januari 2009’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 25 november 2021. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 3 december 2021.

*

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 beperkt tot 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 instemming met de tijdelijke economische partnerschapsovereenkomst tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en Centraal Afrika, anderzijds, ondertekend te Yaoundé op 15 januari 2009 en te Brussel op 22 januari 2009 (hierna TEPO).

De TEPO valt uiteen in acht delen. Titel I beschrijft de doelstellingen. Titel II bevat het hoofdstuk over ontwikkelingssamenwerking via een partnerschap voor ontwikkeling. Titel III stelt de handelsregeling voor producten vast, met maatregelen met betrekking tot douanerechten en niet-tarifaire maatregelen (hoofdstuk 1), handelsbeschermingsinstrumenten (hoofdstuk 2), de douaneregeling en handelsbevordering (hoofdstuk 3), technische handelsbelemmeringen en sanitaire en fytosanitaire maatregelen (hoofdstuk 4), evenals maatregelen voor bosbeheer, en handel in hout en producten van de bosbouw (hoofdstuk 5). Titel IV heeft betrekking op vestiging, handel in diensten en elektronische handel. Titel V bevat handelsgerelateerde voorschriften en omvat een regime met betrekking tot lopende betalingen en kapitaalverkeer (hoofdstuk 1), mededinging (hoofdstuk 2), intellectuele eigendom (hoofdstuk 3), overheidsopdrachten (hoofdstuk 4), duurzame ontwikkeling (hoofdstuk 5) evenals de bescherming van persoonsgegevens (hoofdstuk 6). Titel VI is gewijd aan het vermijden en beslechten van geschillen. Titel VII behandelt algemene uitzonderingen. Titel VIII bevat de algemene en slotbepalingen. De TEPO bevat ook twee aanhangsels, drie bijlagen en een protocol.

BEVOEGDHEID

3. De Werkgroep Gemengde Verdragen heeft op 21 januari 2020 het gemengde karakter van de TEPO vastgesteld. In advies 68.035/VR heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, zich bij die beoordeling aangesloten om de volgende redenen:

(vertaling) “2. De bepalingen van titel II (‘Partnerschap voor ontwikkeling’) van de TEPO geven aan welke verbintenissen de partijen bij de overeenkomst aangaan in de verschillende prioritaire domeinen.

3. Het gaat hierbij niet alleen om verbintenissen op het niveau van de Unie maar ook op het niveau van de lidstaten, en dan in het bijzonder verbintenissen tot ondersteuning van ontwikkelingsacties ten behoeve van regionale economische samenwerking en de uitvoering van deze overeenkomst, zowel op nationaal als op regionaal niveau, door middel van hun respectieve ontwikkelingsbeleid en -instrumenten,

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

waaronder hulp voor handel, in overeenstemming met de beginselen van doeltreffendheid en complementariteit van de hulp (artikel 7, lid 3, van de TEPO). De verbintenissen die het Koninkrijk België als lidstaat van de Europese Unie aangaat, binden niet alleen de federale overheid maar ook alle andere bevoegdheidsniveaus.²

4. Ontwikkelingssamenwerking bijvoorbeeld is geen exclusief federale aangelegenheid. Overeenkomstig artikel 6ter van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ zijn de gemeenschappen en de gewesten samen met de federale overheid elk bevoegd voor die aspecten van de ontwikkelingssamenwerking die onder de hun toegewezen bevoegdheden vallen. Het lijkt dan ook evident dat de maatregelen ter bevordering van de randvoorwaarden voor het bedrijfsleven (artikel 6 van de TEPO), van de samenwerking inzake ontwikkelingsfinanciering (artikel 7 van de TEPO), van de steun voor de uitvoering van handelsgerelateerde voorschriften (artikel 8 van de TEPO), van de financiering van het partnerschap (artikel 9 van de TEPO), van de samenwerking bij de begrotingsaanpassing (artikel 10 van de TEPO) en van de samenwerking in internationale fora (artikel 11 van de TEPO) ook onder de bevoegdheden van de gewesten (economie, landbouw) of de gemeenschappen (beroepsopleiding, onderwijs, onderzoek) vallen.

5. Net zoals de overkoepelende Overeenkomst van Cotonou,³ waarvan de TEPO een uitvloeisel is,⁴ dient die laatste bijgevolg te worden opgevat als een gemengde overeenkomst, waarmee ook de gemeenschappen en de gewesten moeten instemmen.⁵

² Voetnoot 1 van het aangehaalde advies: Zie bijvoorbeeld HvJ 17 oktober 2013, nr. C-533/11, *Commissie v. België*, ECLI:EU:C:2013:659.

³ Voetnoot 2 van het aangehaalde advies: Zie bijvoorbeeld advies 51.465/VR, op 12 juli 2012 gegeven over een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 29 november 2012 ‘houdende instemming met de Overeenkomst tot tweede herziening 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 herzien te Luxemburg op 25 juni 2005, en met de Slotakte, gedaan te Ouagadougou op 22 juni 2010’ (*Parl.St.* Gem.Gem.Comm. 2011-12, nr. B-55/1, 17-18, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/51465.pdf>).

⁴ Voetnoot 3 van het aangehaalde advies: De gemachtigde van de minister-president is verzocht te verduidelijken wat de status is van de voorliggende overeenkomst, die meer dan tien jaar geleden gesloten is, gelet bovendien op het feit dat de overkoepelende overeenkomst van Cotonou weldra ten einde loopt. Die overeenkomst had al op 29 februari 2020 moeten verstrijken, maar ze is tot eind 2020 verlengd, terwijl momenteel onderhandelingen gaande zijn met het oog op een nieuwe overeenkomst (zie het besluit van het ACS-EU-Comité van ambassadeurs van 17 december 2019 ‘tot vaststelling van overgangsmaatregelen op grond van artikel 95, lid 4, van de ACS-EU-partnerschapsovereenkomst [2020/2]’, *PBEU* 3 januari 2020, L1/3). De gemachtigde van de minister-president heeft op die vraag geen antwoord gegeven. Het verdient aanbeveling dat punt in de memorie van toelichting te verduidelijken.

⁵ Voetnoot 4 van het aangehaalde advies: Zie in die zin ook advies 64.585/VR, op 21 december 2018 gegeven over een voorontwerp 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’ (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/64585.pdf>), en advies 64.599/VR, op 21 december 2018 gegeven over een voorontwerp van wet ‘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’ (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/64599.pdf>).

6. Voorts kan worden verwezen naar artikel 91 van de overeenkomst, dat als volgt luidt:

‘Artikel 91 Belastingen

1. Geen enkele bepaling in deze overeenkomst of in een in het kader van de toepassing ervan gesloten overeenkomst 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 met betrekking tot de plaats waar hun kapitaal is geïnvesteerd.

2. Geen enkele bepaling in deze overeenkomst of in een in het kader van de toepassing 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 of andere belastingovereenkomsten of nationale belastingwetten.

3. 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 strijdigheid 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 91, lid 2, van de TEPO bedoelde dubbelbelastingverdragen),⁶ moet worden aangenomen dat ook zij zich in voorkomend geval op deze bepaling moeten kunnen beroepen. Dat kan echter slechts indien er

⁶ Voetmoot 5 van het aangehaalde advies: Zie bijvoorbeeld advies 63.165/3, op 6 april 2018 gegeven over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Duitstalige Gemeenschap van 28 mei 2018 ‘zur Zustimmung zu dem Abkommen zwischen Japan und dem Königreich Belgien zur Beseitigung der Doppelbesteuerung auf dem Gebiet der Steuern vom Einkommen und zur Verhinderung der Steuerhinterziehung und der Steuervermeidung [samt Protokoll], geschehen zu Tokio am 12. Oktober 2016’ (*Parl.St.* Parl.D.Gem. 2017-18, nr. 237/1, 7-9, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/63165.pdf>), advies 61.529/3, op 15 juni 2017 gegeven over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest van 9 februari 2018 ‘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, en het protocol 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’ (*Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1331/1, 21-25, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/61529.pdf>), en advies 60.476/4, op 14 december 2012 gegeven over een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 23 juni 2017 ‘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, gedaan te Doha op 6 november 2007’ (*Parl.St.* Br.Parl. 2016-17, nr. A-468/1, 7-8, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/60476.pdf>).

voorafgaandelijk mee is ingestemd. Bijgevolg moet ook vanwege deze bepaling de overeenkomst als een gemengd verdrag worden aangemerkt.”⁷

ONDERZOEK VAN DE TIJDELIJKE ECONOMISCHE PARTNERSCHAPSOVEREENKOMST

4. De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft de TEPO reeds onderzocht in het al aangehaalde advies 68.035/VR, waarbij volgende opmerkingen werden gemaakt:

(vertaling) “1. Bij artikel 92 van de TEPO wordt een EPO-comité opgericht, dat in bepaalde gevallen bindende beslissingen kan nemen.”⁸

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 dit 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 1994⁹ 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

⁷ Adv.RvS 68.035/VR van 29 oktober 2020 over een voorontwerp van decreet ‘zur Zustimmung zum Übergangsabkommen für ein Wirtschaftspartnerschaftsabkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Vertragspartei Zentralafrika andererseits, geschehen zu Yaoundé und Brüssel am 22. Januar 2009’.

⁸ Voetnoot 6 van het aangehaalde advies: Zie meer bepaald de artikelen 13, lid 3, 18, lid 1, 21, leden 3 en 6, 33, lid 2, 43, 88, 101, lid 3, en 102, lid 3.

⁹ Voetnoot 7 van het aangehaalde advies: Voetnoot [2] van het geciteerde 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’.

lidstaten behoren¹⁰, 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'.¹¹

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 voorafgaande coördinatie van de Belgische standpuntbepaling 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 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.¹²

2. Volgens artikel 98, lid 4, van de TEPO kan met name 'de EG' de Overeenkomst vervroegd toepassen, dus nog voordat deze in werking treedt. Aangezien het begrip "partij EG" in de Overeenkomst niet duidelijk is omschreven, bestaat in voorkomend geval de mogelijkheid dat de Overeenkomst ook voorlopig wordt toegepast in aangelegenheden die niet tot de (exclusieve) bevoegdheden van de EU behoren in de

¹⁰ Voetnoot 8 van het aangehaalde advies: Voetnoot [3] van het geciteerde advies: Zie artikel 62 van de kaderovereenkomst.

¹¹ Voetnoot 9 van het aangehaalde advies: Advies 53.978/VR, op 7 november 2013 gegeven over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams 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, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/53978.pdf>).

¹² Voetnoot 10 van het aangehaalde advies: Zie in die zin ook advies 64.585/VR, op 21 december 2018 gegeven over een voorontwerp 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' <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/64585.pdf>, en advies 64.599/VR, op 21 december 2018 gegeven over een voorontwerp van wet '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' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/64599.pdf>).

zin van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Die mogelijkheid stuit op een aantal bezwaren.

In verband met de voorlopige toepassing van verdragen heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, reeds het volgende opgemerkt in advies 53.064/VR van 6 mei 2013:

‘Krachtens artikel 167, § 3, van de Grondwet hebben verdragen eerst gevolg nadat zij de instemming van de betrokken Parlementen hebben verkregen.¹³

Met een voorlopige toepassing van het zetelakkoord wordt vooruitgelopen 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.

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 (...).¹⁴

Uit wat voorafgaat volgt dat de Europese Unie de in artikel 98, lid 5, van de overeenkomst bedoelde kennisgeving van de voorlopige toepassing slechts kan doen nadat de parlementaire instemming in overeenstemming met artikel 167, § 3, van de Grondwet werd verleend door alle betrokken parlementen. Vertraging in de instemming door een of meer van de Belgische parlementaire vergaderingen brengt bijgevolg ook een beperking met zich mee van de mogelijkheid 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 VEU,¹⁵ kan

¹³ Voetnoot 11 van het aangehaalde advies: Voetnoot 4 van het geciteerde advies: Alhoewel artikel [1]67, § 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.

¹⁴ Voetnoot 12 van het aangehaalde advies: Advies 53.064/VR, op 6 mei 2013 gegeven over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams 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 (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/53064.pdf>).

¹⁵ Voetnoot 13 van het aangehaalde advies: Dat beginsel speelt een bijzondere rol in de externe betrekkingen van de Europese Unie, in het bijzonder bij gemengde verdragen. Zie in dat verband: 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.

worden aanbevolen om ook in dit geval de parlementaire instemmingsprocedure zo snel mogelijk op te starten en te voltooien.¹⁶⁻¹⁷”

Aan die opmerkingen wordt thans herinnerd.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP VAN INSTEMMINGSDECREET

Artikel 1

5. Gelet op wat is uiteengezet bij de analyse van de bevoegdheidsverdeling, moet artikel 1 van het voorontwerp ook melding maken van de gemeenschapsaangelegenheden.

Artikel 2

6. Artikel 2, 2°, van het voorontwerp voorziet in een anticipatieve instemming met mogelijke toekomstige wijzigingen die zullen worden aangenomen overeenkomstig de artikelen 13, derde lid, 21, derde lid, en 43 van de TEPO. Daarmee kan worden ingestemd.

In dat verband wordt gewezen op hetgeen hieromtrent reeds in het al aangehaalde advies 68.035/VR werd opgemerkt:

(vertaling) “1. De artikelen 13, lid 3, 21, leden 3 en 6, 33, lid 2, 43 en 88 van de TEPO houden in dat het EPO-Comité bevoegd is om aanhangsels en bijlagen bij de overeenkomst te wijzigen.

2.1. De steller van het voorontwerp dient na te gaan of het voorontwerp niet moet worden aangevuld met een bepaling waarin voorafgaandelijk wordt ingestemd met de wijzigingen die zullen worden aangebracht op basis van de artikelen 13, lid 3, 21, leden 3 en 6, 33, lid 2, en 43 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 en bijlagen bij de TEPO.

¹⁶ Voetmoot 14 van het aangehaalde 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 uitsluitend 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.

¹⁷ Voetmoot 15 van het aangehaalde advies: Zie in die zin met name ook advies 65.244/VR, op 19 maart 2019 gegeven over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest ‘houdende instemming met de investeringsbeschermingsovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de Republiek Singapore, anderzijds, ondertekend te Brussel op 19 oktober 2018’, opmerking 6.2 (Parl.St. VI.Parl. 2019-20, nr. 347/1, 34-35).

Zowel het Hof van Cassatie¹⁸ als de afdeling Wetgeving van de Raad van State aanvaarden dat de wetgevende vergaderingen onder bepaalde voorwaarden 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.

Wat betreft de artikelen 13, lid 3, 21, leden 3 en 6, 33, lid 2, en 43 van de TEPO kan worden aangenomen dat voldaan is aan het vereiste dat de grenzen van de toekomstige wijzigingen voldoende bekend zijn.

2.2. Het voorgaande neemt niet weg dat met toepassing van die bepalingen wijzigingen van de bijlagen bij de TEPO kunnen worden aangenomen waarmee het parlement het eventueel niet eens is. Om het parlement de mogelijkheid te geven dat aan de regering duidelijk te maken, zou het voorontwerp het best ook worden aangevuld met een bepaling die de Regering verplicht om het parlement van elke door het EPO-comité of het subcomité goedgekeurde wijziging binnen een bepaalde termijn kennis te geven, zodat de betrokken overheden een standpunt kunnen innemen over het gevolg dat ze zullen geven aan die wijziging en aan de vraag of België eventueel partij bij de Overeenkomst zal blijven.¹⁹

Los van die kennisgeving aan het parlement van de wijzigingen die zijn aangenomen op grond van artikel 13, lid 3, artikel 21, leden 3 en 6, artikel 33, lid 2, en artikel 43 van de TEPO, staat het de regering steeds vrij de voorstellen die in het EPO-comité worden besproken, aan het parlement mee te delen. Aldus zou het parlement eventueel zijn standpunt over die voorstellen kenbaar kunnen maken en kunnen vermijden dat het zich in voorkomend geval later nog tegen de aangenomen wijzigingen zou moeten verzetten, met alle gevolgen van dien voor de inwerkingtreding of de handhaving van die wijzigingen in de interne rechtsorde en derhalve voor de internationale verantwoordelijkheid van het Koninkrijk België met betrekking tot de uitvoering of de naleving ervan.

2.3. Het gegeven dat het parlement op stilzwijgende wijze voorwaardelijk met een wijziging heeft ingestemd, laat niet toe af te wijken 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.

¹⁸ Voetnoot 16 van het aangehaalde advies: 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.

¹⁹ Voetnoot 17 van het aangehaalde advies: Voor de formulering van een dergelijke bepaling kan inspiratie worden gezocht in bijvoorbeeld 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 voortvloeiende 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 Vlaams 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 Vlaams 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 te bepalen in welke vorm wetten en verordeningen moeten worden bekendgemaakt opdat ze verbindend zouden zijn. Volgens het Hof van Cassatie geldt die grondwetsbepaling bij 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*.²⁰

3. Wat betreft artikel 88 van de TEPO is er, afgezien van het doel van de machtiging verleend aan het EPO-comité (namelijk het wijzigen van titel VI van de Overeenkomst, dat betrekking heeft op het vermijden en beslechten van geschillen), geen kader voor deze machtiging.

Die machtiging zou toelaatbaar zijn indien ze zo zou worden geïnterpreteerd dat ze alleen zou kunnen worden toegepast op secundaire of bijkomstige aspecten van de inhoud van die titel VI. Dat zou echter een eenzijdige interpretatie zijn, die geen enkele steun vindt in de tekst van de Overeenkomst.

Hieruit volgt dat in artikel 88 van de TEPO de mogelijkheid die het EPO-comité wordt geboden om titel VI te wijzigen, niet voldoende is afgebakend, zodat niet is voldaan aan de eerste hierboven genoemde voorwaarde om vervroegde instemming met die wijzigingen toe te staan.

Gelet op het ruime toepassingsgebied van het voornoemde artikel, dat betrekking heeft op elke wijziging die door het EPO-comité wordt aangebracht in eender welke bepaling van titel VI en van de bijlagen daarbij, kan dit artikel slechts worden aanvaard indien het zo wordt geïnterpreteerd dat de wijzigingen van titel VI, overeenkomstig artikel 167, lid 2, van de Grondwet en artikel 16 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, eerst de instemming van respectievelijk de Kamer van volksvertegenwoordigers en de parlementen van de gemeenschappen en de gewesten moeten hebben verkregen, voordat ze in het Belgisch recht in werking kunnen treden.”

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

²⁰ Voetnoot 18 van het aangehaalde advies: Cass. 11 december 1953, Arr.Verbr. 1954, 252; Cass. 19 maart 1981, JT 1982, 565, noot J. Verhoeven.