



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 53.978/VR
van 7 november 2013

over

een voorontwerp van decreet ‘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’

Op 30 juli 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Economie, Buitenlands Beleid, Landbouw en Plattelandsbeleid verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 12 november 2013, 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 Mongolië, anderzijds, ondertekend in Ulaanbaatar op 30 april 2013'.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 22 oktober 2013. De verenigde kamers waren samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, voorzitter, Yves KREINS, kamervoorzitter, Pierre VANDERNOOT, Martine BAGUET, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE en Greet VERBERCKMOES, griffiers.

Het verslag is uitgebracht door Wanda VOGEL, eerste auditeur, en Dries VAN EECKHOUTTE, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 7 november 2013.

*

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 VAN DECREET

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe in te stemmen 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. Deze kaderovereenkomst behelst de samenwerking op politiek, economisch en sectoraal vlak.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

3.1. In artikel 56 van de kaderovereenkomst wordt overeengekomen om een Gemengd Comité op te richten, dat bestaat uit vertegenwoordigers van beide partijen op een passend hoog niveau. Overeenkomstig artikel 56, lid 2, van de kaderovereenkomst heeft “[h]et Gemengd Comité en het bij artikel 28 opgerichte subcomité (...) voor het verwezenlijking van de doelstellingen van de onderhavige overeenkomst en in de in de overeenkomst genoemde gevallen beslissingsbevoegdheid. De besluiten worden bij overeenkomst tussen de partijen vastgesteld, na voltooiing van de respectieve interne procedures die nodig zijn voor het vaststellen van een besluit door beide partijen. De besluiten zijn bindend voor de partijen, die de nodige maatregelen treffen voor de uitvoering ervan.”

3.2. 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 1994² 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,

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

² 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’.

maar materieel ook uitdrukkelijk voor aangelegenheden bevoegd is die tot de bevoegdheid van de lidstaten behoren³, 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.

4. De partijen bij de kaderovereenkomst verbinden zich tot samenwerking op verschillende domeinen, waarbij vaak de afspraak om verdere stappen te ondernemen tot ratificatie en de tenuitvoerlegging van multilaterale verdragen over de betrokken aangelegenheid de vertrekbasis voor de samenwerking vormt. Hoewel België reeds partij is bij de multilaterale (basis)verdragen voor verschillende door de kaderovereenkomst geviseerde aangelegenheden, is dit niet steeds het geval. Zo is België nog geen partij bij de Wijziging van het Statuut van Rome van het Internationaal Strafhof betreffende de misdaad van agressie, aangenomen te Kampala op 11 juni 2010, en de Wijziging van artikel 8 van het Statuut van Rome van het Internationaal Strafhof, aangenomen te Kampala op 10 juni 2010, hoewel artikel 5, lid 2, van de Kaderovereenkomst bepaalt dat de partijen zich ertoe verbinden de noodzakelijke stappen te zetten om de verwante instrumenten van het Statuut van Rome te ratificeren. Een gelijkaardige vaststelling geldt voor de in de kaderovereenkomst opgenomen verbintenis om samen te werken door middel van de ratificatie en tenuitvoerlegging van internationale mensenrechteninstrumenten (artikel 35, lid 1) en relevante multilaterale milieu-overeenkomsten (artikel 47, lid 2).⁴ Door partij te worden bij de thans voorliggende kaderovereenkomst verbindt België zich er bijgevolg toe verdere stappen te ondernemen tot ratificatie van deze multilaterale verdragen.

5. De kaderovereenkomst werd voor het Koninkrijk België ondertekend met vermelding van de volgende formule:

“Deze handtekening verbindt eveneens de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Cette signature engage également la Communauté française, la Communauté flamande, la Communauté germanophone, la Région wallonne, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale.

³ Zie artikel 62 van de kaderovereenkomst.

⁴ Zo is België bij wijze van voorbeeld geen partij bij de volgende multilaterale mensenrechten- en milieuovereenkomsten: het facultatief Protocol bij het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, aangenomen te New York op 10 december 2008; het Internationaal Verdrag ‘ter bescherming van alle arbeidsmigranten en van hun familieleden’, aangenomen te New York op 18 december 1990; het Facultatief Protocol bij het Verdrag inzake de rechten van het kind inzake een mededelingsprocedure, aangenomen in New York op 19 december 2011 en ondertekend in Genève op 28 februari 2012; het Protocol ‘betreffende aansprakelijkheid voor en compensatie van schade als gevolg van het grensoverschrijdend vervoer van gevaarlijk afval en de verwijdering ervan’, gesloten te Bazel op 10 december 1999; het Verdrag inzake het recht ‘betreffende het gebruik van internationale *waterlopen*, anders dan voor scheepvaart’, opgemaakt te New York op 21 mei 1997.

Diese Unterschrift bindet zugleich die Deutschsprachige Gemeinschaft, die Flämische Gemeinschaft, die Französische Gemeinschaft, die Wallonische Region, die Flämische Region und die Region Brüssel-Hauptstadt.”

Deze bewoordingen moeten zo worden opgevat dat ze ook slaan op de Franse Gemeenschapscommissie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, aangezien die ter uitvoering van artikel 138 van de Grondwet bevoegdheden van de Franse Gemeenschap uitoefent. Met het oog op de rechtszekerheid was het echter beter geweest dat dit uitdrukkelijk in de aangehaalde formule was vermeld.⁵⁻⁶

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

⁵ Hiervoor is een herziening nodig van het samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten ‘over de nadere regelen voor het sluiten van gemengde verdragen’ (meer bepaald artikel 8, lid 3, en de erbij horende toelichting) en van de op basis hiervan door de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid op 17 juni 1994 vastgestelde ondertekeningsformules.

⁶ De Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van haar kant behoort niet uitdrukkelijk te worden vermeld, aangezien ze slechts beperkte bevoegdheden heeft op internationaal gebied en ze met name niet bevoegd is om verdragen te sluiten (zie artikel 135 van de Grondwet, artikel 63 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse instellingen’ en artikel 16, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’).