



Vlaams  
Parlement

ingediend op **322** (2014-2015) – Nr. 1  
20 april 2015 (2014-2015)

## **Ontwerp van decreet**

houdende instemming  
met de associatieovereenkomst tussen  
de Europese Unie en de Europese Gemeenschap  
voor Atoomenergie en hun lidstaten, enerzijds,  
en Oekraïne, anderzijds,  
ondertekend te Brussel  
op 21 maart 2014 en op 27 juni 2014

\* De tekst van de overeenkomst en de bijlagen en protocollen bij de overeenkomst zijn te vinden op de [dossierpagina](#) van het document op [www.vlaamsparlement.be](http://www.vlaamsparlement.be).

## MEMORIE VAN TOELICHTING

**I. ALGEMENE TOELICHTING****1. Samenvatting**

De Europese Unie (EU) streeft naar een nauwe band met Oekraïne die verder gaat dan een louter bilaterale samenwerking. Een geleidelijke economische integratie en een verruiming van de politieke samenwerking zijn de voornaamste doelstellingen. De voorliggende associatieovereenkomst moet toelaten een kader te scheppen om onderwerpen op het gebied van economie en mensenrechten te bespreken. De EU wijst dan ook op het belang van een Oekraïense democratie en de noodzaak om de mensenrechten te verbeteren.

De associatieovereenkomst is de eerste overeenkomst die is gebaseerd op een politieke associatie tussen de EU en een land van het Oostelijk Partnerschap. Zij streeft naar een politieke associatie en een economische integratie waarbij zij de mogelijkheid laat voor verdere ontwikkelingen. De overeenkomst voorziet verbintenissen inzake een duurzame relatie die is gebaseerd op gemeenschappelijke waarden, meer bepaald respect voor de democratische beginselen, de rechtsstaat, goed bestuur, mensenrechten en fundamentele vrijheden.

Dit ontwerp van instemmingsdecreet kadert in de strategische doelstelling 'Vlaanderen maakt deel uit van een slagkrachtige EU' uit de beleidsnota Buitenlands Beleid, Internationaal Ondernemen en Ontwikkelingssamenwerking (2014-2019 (*Parl.St.* VI.Parl. 2014-15, nr. 147/1)).

**2. Situering****2.1. De betrekkingen met Oekraïne***De Europese Unie*

De Europese Unie (EU) en Oekraïne ondertekenden op 14 juni 1994 een partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomst (PSO) die op 1 maart 1998 in werking is getreden. Die overeenkomst vormt de juridische basis voor de bilaterale betrekkingen en regelt de samenwerking op verschillende domeinen.

Oekraïne is een bevoorrecht partnerland in het Europees Nabuurschapsbeleid (ENP). Dit ambitieus politiek project dat in 2003 van start is gegaan, kan geleidelijk aan verder gaan dan de traditionele handels- en samenwerkingsbetrekkingen en leiden tot een nauwe integratie van de EU met haar burens. Op economisch vlak biedt het ENP preferentiële handelsbetrekkingen, een betere toegang tot de interne EU-markt, betere verbindingen met de EU (voor energie, vervoer en telecommunicatie) en de mogelijkheid om deel te nemen aan bepaalde EU-programma's. Ook wordt extra financiële en technische steun geboden.

De EU streeft naar een nauwe band met Oekraïne die verder gaat dan louter bilaterale samenwerking. Een geleidelijke economische integratie en een verruiming van de politieke samenwerking zijn de voornaamste doelstellingen. Volgens de EU kan economische integratie een belangrijke factor zijn voor de economische groei van Oekraïne. De EU was ook een grote pleitbezorger voor het Oekraïense lidmaatschap van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) dat op 16 mei 2008 een feit werd.

Op 23 november 2009 nam de bij de PSO opgerichte Samenwerkingsraad de associatieagenda aan die in de plaats kwam van het vroegere actieplan EU-Oekraïne. De

associatieagenda dient ter voorbereiding en facilitering van een snelle inwerking-treding van de associatieovereenkomst. Hij schetst concrete stappen ter voorbereiding van de associatieovereenkomst en biedt een breder kader voor het algemene doel, de verwezenlijking van een politieke associatie en een sterkere economische integratie van Oekraïne in de EU. Voor 2011 en 2012 werden negentig prioritaire actiepunten vastgelegd.

Tijdens de periode 2000-2006 was de financiële bijstand van de EU gekaderd in het programma inzake technische bijstand aan het Gemenebest van Onafhankelijke Staten (Technical Aid to the Commonwealth of Independent States, TACIS). Vanaf 2007 is dat programma vervangen door het Europees nabuurschaps- en partner-instrument (ENPI).

Eind 2013 braken in Oekraïne hevige protesten los nadat de onderhandelingen over een vrijhandelsakkoord tussen de Europese Unie en Oekraïne stukliepen. In februari 2014 bezette Rusland het schiereiland de Krim, met als motivering dat het de overwegend Russische bevolking daar wilde beschermen. De annexatie van de Krim, na een gecontesteerd referendum, wordt niet erkend door de EU en de internationale gemeenschap. Verder heeft de EU, wegens het aanhoudende geweld, sancties getroffen tegen personen en bedrijven in Oekraïne.

Op 17 juli 2014 werd een passagiersvliegtuig (vlucht MH17 van Malaysia Airlines) neergehaald boven het oosten van Oekraïne door een luchtdoelraket. Hoewel de pro-Russische rebellen met de vinger worden gewezen, wijzen zij elke verantwoordelijkheid af. Hierdoor steeg de spanning tussen Rusland en het Westen.

De Europese Commissie besliste op 5 maart 2014 financiële bijstand van ten minste 11 miljard euro te verlenen in de vorm van leningen en subsidies met het oog op het stabiliseren van de economische en financiële situatie in Oekraïne en het ondersteunen van de politieke en economische hervormingen.

### *Vlaanderen*

Titel V van de overeenkomst regelt de economische en sectorale samenwerking tussen de EU en Oekraïne. Een aantal samenwerkingsgebieden zijn van belang voor Vlaanderen. Dit is onder meer het geval voor de samenwerking op het vlak van energie, leefmilieu, vervoer, wetenschap en technologie, de informatiemaatschappij, het audiovisuele beleid, toerisme, landbouw en plattelandsontwikkeling, gelijke kansen, gezondheidszorg, onderwijs en vorming, en cultuur, jeugd en sport.

Vlaanderen is partij bij het verdrag inzake de wederzijdse bevordering en bescherming van investeringen dat de Belgisch-Luxemburgse Economische Unie (BLEU) sloot met Oekraïne. Dat verdrag is op 27 juli 2001 in werking getreden.

Op het vlak van buitenlandse handel bekleedde Oekraïne in 2013 de 48ste plaats op de lijst van Vlaamse exportbestemmingen met een totale uitvoer van 661,5 miljoen euro. Hoewel Oekraïne in 2012 zelfs de lijst aanvoerde als de sterkst groeiende exportmarkt binnen de top 50, kent het ten opzichte van 2012 een daling met 15%. De Vlaamse import uit Oekraïne bedroeg in 2013 319,3 miljoen euro, wat goed was voor een 55ste plaats.

## 2.2. Een schets van het partnerland

### *Algemene gegevens*

Oekraïne is een republiek. De huidige president is Petro Porosjenko. De president wordt verkozen voor een termijn van vijf jaar die eenmaal verlengd kan worden.

Oekraïne maakte deel uit van de Sovjet-Unie. Sinds augustus 1991 is het land onafhankelijk met Kravtsjuk als eerste president. Na de onafhankelijkheid werd het beleid gericht op de versterking van de nationale identiteit. Deze periode werd echter gekenmerkt door de neergang van de economie en hyperinflatie. Ondanks de onafhankelijkheid, is de Russische invloed op de Oekraïense economie, politiek en cultuur nog steeds aanwezig.

De Oranjerevolutie van 2004 is het resultaat van aanhoudend protest over de resultaten van de presidentsverkiezing. Westerse verkiezingswaarnemers hadden vastgesteld dat er op grote schaal geknoeid werd met de resultaten. Deze officiële resultaten wezen immers in eerste instantie Janoekovitsj aan als winnaar. De verkiezingsuitslag werd ongeldig verklaard door het Hooggerechtshof en nieuwe verkiezingen werden bevolen. Op 26 december 2004 werden deze overtuigend door Joesjtsjenko gewonnen. In februari 2005 werd Yulia Timosjenko tot eerste minister benoemd. Timosjenko werd echter in de nazomer van 2005 ontslagen nadat verschillende hoge officials werden beschuldigd van corruptie. De politieke crisissen volgden elkaar op. Zo was de tweede 'oranje' regering van Timosjenko ook deze keer geen lang leven beschoren. In 2010 won Janoekovitsj de presidentsverkiezingen. Timosjenko werd in 2011 veroordeeld tot een gevangenisstraf voor het misbruiken van haar macht bij het afsluiten van het gasakkoord met Rusland in 2009. Ook medestander Lutsenko werd veroordeeld. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) is van mening dat Lutsenko op onrechtmatige wijze werd aangehouden. Lutsenko werd kort nadien gratie verleend door de president. Inmiddels oordeelde het EHRM dat ook de voorlopige aanhouding in 2011 van Timosjenko onwettig was.

In oktober 2012 vonden er parlementsverkiezingen plaats. Zowel voormalig eerste minister Timosjenko als Lutsenko mochten niet deelnemen aan deze verkiezingen. De partij van de toenmalige president Janoekovitsj won zetels bij. De Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) was van mening dat er van gelijke kansen voor elke partij geen sprake was.

De weigering van president Viktor Janoekovitsj om het vrijhandelsakkoord met de EU te tekenen en de banden aan te halen met Rusland leidde begin 2014 tot grootschalige protesten in Oekraïne. Naar aanleiding van die protesten vluchtte Janoekovitsj naar Rusland. Ondertussen werd er in Kiev een nieuwe regering gevormd, de regering-Jatsenjoek. Dit leidde echter tot protesten in de Russisch-sprekende delen van Oekraïne. Op 18 maart 2014 annexeerde Rusland de Krim, ondanks hevig protest van onder meer de VS en de EU.

Op 25 mei 2014 won Petro Porosjenko de presidentsverkiezingen. Porosjenko beloofde om voor het einde van 2014 parlementsverkiezingen te organiseren. Op 26 oktober 2014 vonden de parlementsverkiezingen plaats. Deze werden gewonnen door de pro-westerse partijen.

Op 16 september 2014 werd zijn vredesplan aan het parlement voorgelegd om zo een einde te maken aan het geweld. Hij biedt de separatisten drie jaar lang zelfbestuur aan. Op voorwaarde dat de oostelijke regio's deel blijven uitmaken van Oekraïne, mogen ze hun eigen politieapparaat opbouwen, eigen rechters benoemen en de betrekkingen met Rusland verdiepen.

Op 2 november 2014 hebben de pro-Russische separatisten in Oost-Oekraïne verkiezingen gehouden. De Oekraïense regering is van mening dat dit een schending is van het vredesakkoord. Dat akkoord bepaalt immers dat verkiezingen pas plaats zouden vinden in december, onder toezicht van Oekraïne. Het vredesakkoord komt dus zwaar onder druk te staan.

Ondertussen werden door de waarnemers van de OVSE militaire konvooien opgemerkt in de buurt van de opstandige steden in het oosten van Oekraïne. Op 12 november 2014 bevestigde de Noord-Atlantische Vredesorganisatie (NAVO) dat Russische troepen Oekraïne zijn binnengedrongen. Rusland ontkent voorlopig nog altijd dat het troepen in het oosten van Oekraïne heeft.

In de Wit-Russische hoofdstad Minsk bereiken de regeringsleiders van Rusland, Oekraïne, Frankrijk en Duitsland op 12 februari 2015 een akkoord over een staakt-het-vuren in Oost-Oekraïne. De overeenkomst stipuleert dat om middernacht zondag 15 februari 2015 de wapens zullen zwijgen en dat de troepen en de zware wapens binnen de veertien dagen moeten weggehaald worden. De Europese regeringsleiders reageren afwachting op het in Minsk bereikte akkoord. De voorzitter van de Europese Raad meldt dat de economische sancties tegen Rusland niet zullen worden verminderd, om Rusland aan te moedigen het akkoord tot wapenstilstand te respecteren. De situatie blijft zeer gespannen.

Corruptie blijft een probleem vormen voor Oekraïne. Op de Corruption Perception Index 2014 van Transparency International bekleedt Oekraïne een gedeelde 142ste plaats met een score van 2,6 op 10.

### *Economische en sociale gegevens*

Sinds de onafhankelijkheid in 1991 ging de economie er zwaar op achteruit. Na de onafhankelijkheid werd de Oekraïense economie kwetsbaar omwille van de afhankelijkheid van Russische energievoorziening en het ontbreken van een degelijke structurele hervorming.

Oekraïne wordt echter wel beschouwd als een land met een groot potentieel omwille van zijn strategische ligging tussen de Europese Unie en Rusland. De belangrijkste troeven van het land zijn een grote lokale consumentenmarkt, belangrijke grondstoffenvoorraden, een groot landbouwpotentieel en een goed opgeleide bevolking. De complexe administratieve vereisten, de juridische onzekerheid en corruptie vormen echter een uitdaging voor de economie.

In 2011 kon de Oekraïense economie echter wel mooie groeicijfers voorleggen. In dat jaar stonden immers de voorbereidingen voor het Europees kampioenschap voetbal 2012 centraal. Die voorbereidingen zorgden voor een positieve economische dynamiek. De wereldwijde financieel-economische crisis trof ook Oekraïne en dit omwille van de afhankelijkheid van de metaalverwerkende industrie, de bank- en energiesector. Het land is anno 2013 ook sterk afhankelijk van leningen van het Internationaal Monetair Fonds (IMF). Dit heeft geleid tot een verlaging van de lonen en een stijgende werkloosheid. In vergelijking met de westerse landen ligt de gemiddelde levensstandaard en het gemiddelde inkomen opmerkelijk lager.

Daarnaast kende Oekraïne in een 2006 en 2009 ook een gascrisis, die het resultaat was van aanslepende geschil tussen Rusland en Oekraïne over de levering van aardgas. Deze crisis had ook gevolgen voor achttien EU-lidstaten, vooral in Zuidoost-Europa. Inmiddels is het conflict beslecht met een tienjarige deal tussen Oekraïne en Rusland in verband met de gasdoorvoer.

Sinds 1991 kende de bevolkingsgroei een negatieve ontwikkeling als gevolg van een dramatische toename van de sterftcijfers. Het kampt met de hoogste HIV/aids cijfers van Europa en het aantal moedersterftes is ongeveer vijf keer het EU-gemiddelde. Oekraïne draagt nog steeds de sociale erfenis van het ongeluk in Tsjernobyl in 1986. Toegang tot essentiële gezondheidszorg blijft een reden tot bezorgdheid voor het armste deel van de bevolking.

Op internationaal vlak kampt Oekraïne voornamelijk met de problematiek van mensenhandel. Vooral vrouwen en kinderen zijn slachtoffer van seksuele uitbuiting.

### *Buitenlands beleid*

Het buitenlands beleid van Oekraïne is zowel gericht op een nauw partnerschap met de EU als op samenwerking met Rusland. Rusland is immers de belangrijkste handelspartner van Oekraïne. De EU volgt op de tweede plaats. De Russische Federatie is de grootste afzetmarkt voor Oekraïense goederen uit de agro-industrie, metallurgie en chemische nijverheid.

Na de bloedige protesten is de pro-westerse oppositie aan de macht gekomen. De pro-Russische activisten in het oosten van Oekraïne eisen echter meer autonomie.

In 2013 voerde Oekraïne voor 13,7 miljard euro uit naar de EU en voerde het voor 23,9 miljard in. De uitvoer bestaat vooral uit ijzer, staal, land- en mijnbouwproducten en machines. Machines, transportmaterieel, chemische producten en landbouwproducten zijn de voornaamste importgoederen. De export van Oekraïense goederen naar de EU is in ruime mate geliberaliseerd dankzij het stelsel van algemene preferenties (GSP) dat de EU sinds 1993 toekent aan Oekraïne. Dat land bekleedt de twaalfde plaats op de lijst van landen die het GSP het meest effectief gebruiken. De EU is eveneens in belangrijke mate verantwoordelijk voor buitenlandse directe investeringen.

Verder is het buitenlands beleid ook gericht op de toetreding tot de NAVO. Een geïntensiveerde dialoog werd in 2005 gelanceerd. Oekraïne wil tevens een constructieve rol spelen in de bredere regio.

## **3. Procedureverloop**

### **3.1. Totstandkoming**

De onderhandelingen met betrekking tot een nieuwe overeenkomst tussen de EU en Oekraïne gingen van start in maart 2007. Tijdens de Europees-Oekraïense top van Parijs in 2008 kwamen de partijen overeen om de nieuwe overeenkomst de status van associatieovereenkomst te geven. Nadat Oekraïne in februari 2008 de bevestiging had gekregen dat het lid kon worden van de WTO, startten de onderhandelingen inzake een diepgaande en uitgebreide vrijhandelszone (DCFTA). De bepalingen over die DCFTA maken een integrerend deel uit van de associatieovereenkomst.

Tijdens de vijftiende Europees-Oekraïense top in december 2011 kondigden de vertegenwoordigers van beide partijen aan dat overeenstemming was bereikt over een ontwerptekst die op 30 maart 2012 werd geparafeerd. De parafering van het DCFTA-hoofdstuk vond plaats op 19 juli 2012.

Tijdens zijn vergadering van 9 mei 2012 legde de Werkgroep Gemengde Verdragen (WGV), adviesorgaan van de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid (ICBB), het gemengde karakter van de overeenkomst vast. Zowel de federale overheid als de gewesten, de gemeenschappen en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest oefenen hun bevoegdheden uit. Overeenkomstig de beslissing van de ICBB van 9 juli 2008 wordt het verslag van de WGV naar de leden van de ICBB gestuurd. Indien binnen de dertig dagen na de notificatie van het verslag geen bezwaren worden geformuleerd, is het verslag definitief goedgekeurd. De voorzitter van de ICBB meldde in zijn brief van 17 augustus 2012 dat geen enkel bezwaar werd geopperd. De ICBB heeft de consensus in de WGV dus stilzwijgend bekrachtigd en die bijgevolg uitvoerbaar gemaakt.

De voorliggende associatieovereenkomst moest toelaten een kader te scheppen om onderwerpen op het gebied van economie en mensenrechten te bespreken. De EU wees dan ook op het belang van een Oekraïense democratie en de noodzaak om de mensenrechten te verbeteren. Op een top in februari 2013 tussen de EU en Oekraïne was de EU van mening dat Oekraïne eerst verder moet hervormen op een aantal gebieden voordat deze overeenkomst zou worden ondertekend. Zo moest Oekraïne bijvoorbeeld de ongelijke rechtsbehandeling aanpakken en waken over het eerlijke verloop van de verkiezingen. De EU maakte zich immers zorgen over de mediavrijheid, de vrijheid voor het maatschappelijk middenveld, het houden van verkiezingen en de rechtsstaat in Oekraïne. De veroordeling tot opsluiting van voormalig eerste minister Julia Timosjenko deed vragen rijzen over de behandeling van politieke tegenstanders.

De ondertekening van de associatieovereenkomst was gepland tijdens de top van de EU en het Oostelijk Partnerschap in november 2013 indien Oekraïne de vooropgestelde hervormingen voldoende had doorgevoerd. President Janoekovitsj besliste toen de associatieovereenkomst niet te ondertekenen.

De overeenkomst werd uiteindelijk ondertekend op 27 juni 2014 in Brussel volgens formule 3 van de ICBB, dit wil zeggen één enkele handtekening in naam van het Koninkrijk België, doch met vermelding van al de betrokken overheden onder de handtekening. Dit is de gebruikelijke formule voor de ondertekening door België van verdragen tussen de EU en derde landen. Op 21 maart 2014 werd reeds het politieke luik van de overeenkomst ondertekend.

Het associatieakkoord werd op 16 september 2014 simultaan goedgekeurd door het Europees en het Oekraïense Parlement. Het akkoord werd met 535 stemmen voor, 127 tegen en 35 onthoudingen aangenomen in het Europees Parlement.

Bepaalde delen van de voorliggende overeenkomst worden sinds 1 november 2014 voorlopig toegepast. De vrijhandelsbepalingen zouden eveneens per 1 november 2014 in werking treden, maar op 12 september 2014 kwamen de EU, Oekraïne en Rusland overeen dat de voorlopige inwerkingtreding pas zal aanvangen op 1 januari 2016. De EU besloot de autonome handelspreferenties voor Oekraïne te verlengen tot 31 december 2015.

### 3.2. Het advies van de Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen (SARiV)

De Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen (SARiV) heeft in zijn brief van 2 oktober 2014 aangegeven geen advies meer uit te brengen over voorontwerpen van decreet.

### 3.3. Het advies van de Raad van State, afdeling Wetgeving

De Raad van State, afdeling Wetgeving, bracht advies uit op 10 maart 2015 met kenmerk 57.084/1.

#### *a) Verduidelijking van de bevoegdheidsverdeling en screening van de bestaande regelgeving*

De Raad stelt vast dat ter uitvoering en ter naleving van de verplichtingen die voortvloeien uit de overeenkomst, de nodige maatregelen moeten worden genomen en de nodige aanpassingen van de regelgeving moeten plaatsvinden in de Belgische rechtsorde. Hij is van mening dat het raadzaam is dat de memorie van toelichting verduidelijkt welke aangelegenheden tot de bevoegdheid van de Europese Unie dan wel tot die van de lidstaten, in dit geval de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest behoren. De memorie van toelichting moet eveneens op voldoende pre-



cieze wijze de maatregelen in kaart brengen die door de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest zullen moeten worden genomen om de in de overeenkomst aangegane verbintenissen na te komen. De overeenkomst bevat namelijk een vrij-handelsakkoord dat tot doel heeft een diepe en brede vrijhandelsruimte te creëren. Dit veronderstelt dat alle interne wetgeving in de betrokken sectoren wordt onderzocht op mogelijke ongelijke behandelingen van dienstverleners uit Oekraïne en dat de bevoegde overheden de met het akkoord onverenigbare handelsbelemmeringen weg dienen te nemen door actief de benodigde wijzigingen in regelgeving door te voeren.

De Vlaamse Regering wenst hierop als volgt te reageren.

Het is inderdaad zo dat de materie die door de overeenkomst wordt bestreken, breder is dan de bevoegdheden van de EU en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, wat ook de reden is waarom ook de EU-lidstaten partij zijn. Andere delen vallen onder de gedeelde bevoegdheden van de EU en de lidstaten. Artikel 3 en 4 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU) bepalen op welke gebieden de EU exclusief bevoegd is en op welke terreinen de EU een gedeelde bevoegdheid heeft.

De EU heeft onder meer een exclusieve bevoegdheid op het gebied van de douane-unie, de instandhouding van de biologische rijkdommen van de zee in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid en de gemeenschappelijke handelspolitiek. Dit impliceert dat het handelsgedeelte van het associatieakkoord grotendeels onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie valt. Dit geldt niet voor die onderdelen van de overeenkomst die zijn uitgesloten van voorlopige toepassing.

Voor zover onderdelen van het associatieakkoord vallen onder de in artikel 4, tweede lid, VWEU genoemde terreinen (dus waar het de gedeelde bevoegdheden betreft), heeft de EU enkel een exclusieve bevoegdheid voor zover de Unie haar bevoegdheid heeft uitgeoefend en het risico bestaat dat het associatieakkoord deze interne wetgeving aantast. Het gaat hier onder meer om de onderdelen van de overeenkomst op het terrein van milieu, consumentenbescherming, vervoer en energie. Voor andere gedeelde bevoegdheden blijven de lidstaten, en binnen de Belgische constitutionele context de gemeenschappen en gewesten, bevoegd. Ook op het terrein van het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid is de EU niet exclusief bevoegd: de lidstaten blijven vrij standpunten in te nemen en uit te voeren zolang zij niet in strijd met een eventueel EU-standpunt handelen.

Het onderzoek van de Vlaamse regelgeving op conformiteit met deze overeenkomst wordt ter harte genomen door de Vlaamse Regering. Gelet op het geopolitieke belang van de overeenkomst is een snelle ratificatie ervan evenwel aangewezen, en kan dit niet wachten tot na de screening en aanpassing van de bestaande interne regelgeving. Het is echter vermeldenswaard dat aan de overeenkomst niet rechtstreeks rechten kunnen worden ontleend door burgers. Zij bevat ook geen verplichtingen waarop bij rechterlijke instanties van de Unie of de lidstaten beroep kan worden gedaan (zie artikel 5 van het raadsbesluit van 17 maart 2014, Pb. 2014, L161). Het feit dat eventueel strijdige Vlaamse regelgeving niet rechtstreeks op grond van de overeenkomst juridisch zal kunnen worden aangevochten, doet evenwel geen afbreuk aan het feit dat de Vlaamse Regering de primautiteit van het internationale recht onderschrijft en daarom aan de Vlaamse Werkgroep EU-Handel de opdracht heeft gegeven om eventuele knelpunten in kaart te brengen.

#### *b) Verbintenissen inzake behoorlijk bestuur*

De Raad van State merkt op dat in de voorliggende overeenkomst verschillende verbintenissen worden aangegaan inzake transparantie van overheidsbeslissingen en van de behoorlijke totstandkoming van regelgeving. Deze zullen door alle



Belgische overheden moeten worden geëerbiedigd. Hij merkt echter op dat sommige van die maatregelen nog niet gekend of ingeburgerd zijn in de Belgische rechtsorde (bijvoorbeeld bekendmaking van de motivering van besluiten van de Vlaamse Regering). De Raad stipt ook aan dat de door de bevoegde overheden aan te nemen maatregelen en regelgeving met het oog op deze verplichtingen in beginsel beter niet beperkt blijven tot het strikte toepassingsgebied van de overeenkomst, zodat de regelgeving in abstracto moet worden aangepast.

De Vlaamse Regering neemt akte van deze aanbeveling van de Raad van State. Gelet op de draagwijdte ervan, dient dit te worden bekeken in het licht van de door het Vlaamse regeerakkoord vooropgestelde aanneming van een Vlaams Bestuursdecreet.

*c) Ratificatie en tenuitvoerlegging van multilaterale verdragen*

De partijen verbinden zich tot samenwerking op verschillende domeinen. Zij maken hierbij vaak de afspraak om verdere stappen te ondernemen betreffende de ratificatie en de tenuitvoerlegging van multilaterale verdragen over de betrokken aangelegenheid. Hoewel België reeds partij is bij de multilaterale (basis)verdragen voor verschillende door de associatieovereenkomst geviseerde aangelegenheden, stipt de Raad van State aan dat dit niet altijd het geval is. De Raad van State verwijst hierbij naar het Derde en het Vierde Aanvullende Protocol bij het Europees verdrag betreffende uitlevering, en naar verdragen van de Internationale Arbeidsorganisatie.

De Vlaamse Regering merkt op dat uitlevering een exclusief federale bevoegdheid is. Voor andere verdragen evalueert de Vlaamse Regering samen met andere overheden op basis van de merites van elk verdrag of toetreding aangewezen is in lijn met het beleid ter zake.

*d) Associatieraad en Associatiecomité*

De Raad van State merkt op dat de in de overeenkomst opgerichte Associatieraad en Associatiecomité beslissingsbevoegdheid hebben. De Raad verwijst hierbij naar het eerder gegeven advies met kenmerk 53.978/VR waarin de Raad aangeeft dat het noodzakelijk is om binnen België ook in de nodige procedures te voorzien om de Belgische standpuntbepaling en vertegenwoordiging in deze comités te regelen. Het huidige samenwerkingsakkoord Europese Unie van 8 maart 1994 biedt onvoldoende juridische basis.

Zoals de Raad opmerkt, moeten de vertegenwoordiging en de standpuntbepaling namens België in de Associatieraad en het Associatiecomité in afwachting van een samenwerkingsakkoord overeenkomstig artikel 92bis, §4bis, tweede lid, BWHI het voorwerp uitmaken van een overleg tussen de betrokken regeringen. In de praktijk gebeurt dit in de zogenaamde DGE-coördinatie (coördinatie door de directie-generaal Europese Zaken van de FOD Buitenlandse Zaken), voorzien door het voormelde samenwerkingsakkoord Europese Unie van 8 maart 1994. Over de herziening van dit en andere samenwerkingsakkoorden vinden momenteel gesprekken plaats binnen de Interministeriële Conferentie voor het Buitenlands Beleid. Een formalisering van deze bestaande overlegpraktijk in het nieuwe samenwerkingsakkoord is daarbij mogelijk.

*e) Vereenvoudigde wijzigingen overeenkomstig artikel 463, derde lid*

De Raad merkt op dat artikel 463, derde lid, van het akkoord voorziet in de toepassing van een procedure van wijziging van de bijlagen bij de voorliggende overeenkomst. Dit kan ertoe leiden dat België gebonden wordt door dergelijke wijzigingen zonder instemming van de parlementen. Indien de Wetgevende Kamers de

grenzen van de toekomstige wijzigingen kennen en uitdrukkelijk aangeven dat ze instemmen met die wijzigingen, bestaat er geen bezwaar. De Raad van State is van mening dat de bijlagen van de voorliggende overeenkomst voldoende duidelijk zijn afgebakend. Het ontwerp moet wel worden aangevuld met een bepaling die de regering verplicht om aan het Vlaams Parlement de wijzigingen mee te delen binnen een vastgestelde termijn. Dit zou het Vlaams Parlement de mogelijkheid bieden aan te geven dat ze een bepaalde wijziging niet goedkeurt.

Artikel 2 van het ontwerp van decreet werd in die zin gewijzigd. Op de aanbeveling om de wijzigingen mee te delen aan het Vlaams Parlement wordt niet ingegaan: de wijzigingen zullen immers reeds in het Publicatieblad van de Europese Unie worden bekendgemaakt, en het akkoord voorziet niet in de mogelijkheid dat een parlement van een lidstaat zich verzet tegen de wijziging van een bijlage. Bovendien is het zo dat dergelijke wijzigingen normaliter zullen worden doorgevoerd, om gelijke tred te houden met de ontwikkeling van de EU-wetgeving en toepasselijke normen uit internationale instrumenten die de partijen relevant achten.

*f) Vermelding van de Franse Gemeenschapscommissie*

Tot slot stelt de Raad, in lijn met eerdere adviezen, dat het beter was geweest om de Franse Gemeenschapscommissie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest (FGC) te vermelden in de handgeschreven vermelding van al de bevoegde overheden onder de handtekening van de eerste minister en de minister van Buitenlandse Zaken.

De stelling dat de FGC bij de ondertekening van gemengde verdragen zou moeten worden vermeld, berust niet op een juridische grond maar op een opportuniteitsoverweging. De grondslag van de vermelding van de gemeenschappen en de gewesten in de aanhef van gemengde verdragen is immers het samenwerkingsakkoord Gemengde Verdragen van 8 maart 1994 en de op grond daarvan in de Interministeriële Conferentie voor het Buitenlands Beleid (ICBB) uitgewerkte ondertekeningsformules. De FGC is evenwel geen partij bij dit samenwerkingsakkoord en er is geen juridische verplichting om de FGC op dezelfde manier bij de totstandkoming van gemengde verdragen te betrekken als de gemeenschappen en de gewesten.

Artikel 167 van de Grondwet, dat bij de totstandkoming van verdragen het beginsel 'in foro interno, in foro externo' huldigt en gelijktijdig met artikel 138 van de Grondwet over de decreetgevende bevoegdheid van de FGC werd aangenomen, voorziet niet in een internationale bevoegdheid van de FGC, en de FGC is evenmin partij bij de samenwerkingsakkoorden rond buitenlands beleid. In een deel van de Franstalige rechtsleer stelt men dat dit een vergetelheid zou zijn van de grondwetgever (R. WITMEUR, *La Commission Communautaire Française: une copie à revoir pour un Etat fédéral achevé?*, Brussel, Bruylant, 1995, 62). De Vlaamse Regering is evenwel van oordeel dat er geen principieel bezwaar bestaat tegen een verschillende benadering door de grondwetgever van de gemeenschappen en de gewesten, die op grond van artikel 1 van de Grondwet de constituerende delen zijn van de federale staat, en een afgeleide instantie zoals de FGC. Een soortgelijk verschil wordt overigens ook gemaakt voor de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (GGC). Voor de GGC werd immers een aparte regeling getroffen op grond waarvan zij wel per ordonnantie haar instemming betuigt met verdragen die betrekking hebben op persoonsgebonden aangelegenheden, maar geen machtiging tot ondertekening verleent.

Een deel van de rechtsleer analyseert het feit dat in artikel 167 van de Grondwet geen sprake is van verdragsluitende bevoegdheden voor de FGC dan ook terecht als een verschil in behandeling gestoeld op de Grondwet zelf, die dus geen ontoelaatbare discriminatie uitmaakt in vergelijking met de gemeenschappen en gewes-

ten (M. LEROY & A. SCHAUS, "Les relations internationales", in X, Les réformes institutionnelles de 1993. Vers un fédéralisme achevé?, Brussel, Bruylant, 1994, 40 en verder). In een eerder advies van 1998 maakte de Raad van State zelf overigens al duidelijk dat de betrokkenheid van de FGC bij de totstandkoming van gemengde verdragen niet noodzakelijk op dezelfde manier moet worden geregeld als voor de gemeenschappen en de gewesten. De Raad spreekt in dat advies over een of andere betrokkenheid ("d'une manière ou d'une autre", advies 22.270/4 van 18 maart 1998). Het feit dat voor de GGC geopteerd is voor een andere vorm van betrokkenheid, waarbij zij geen machtiging dient te verlenen tot ondertekening en niet vermeld wordt onder de Belgische handtekening, toont aan dat er verschillende gradaties van betrokkenheid mogelijk zijn.

De stelling van de Raad dat het tot de rechtszekerheid zou bijdragen wanneer de FGC bij een gemengd verdrag onder de handtekening van België wordt vermeld, kan evenmin worden onderschreven. België is immers als staat partij bij een gemengd verdrag en ook internationaal aansprakelijk voor de naleving ervan. De gemeenschappen, gewesten en gemeenschapscommissies zijn geen zelfstandige partijen bij het gemengde verdrag in kwestie, maar komen, gelet op hun autonomie, tussen in de totstandkomings- en instemmingsprocedure. Het is evenwel de Koning die de gemengde verdragen namens België als geheel op internationaal vlak bekrachtigt (artikel 12 en 13 van het samenwerkingsakkoord Gemengde Verdragen van 8 maart 1994). De vermelding van de gemeenschappen en gewesten in de aanhef van een gemengd verdrag maakt van de gemeenschappen en de gewesten geen afzonderlijke partijen, en dient veeleer het doel van de internationale uitstraling van het federale karakter van de Belgische staat. Het is daarom verantwoord dat deze vermelding enkel betrekking heeft op de gemeenschappen en gewesten, krachtens artikel 1 van de Grondwet de dragers van de federatie, en niet op afgeleide instanties als de gemeenschapscommissies. Er anders over oordelen zou indruisen tegen artikel 1 van de Grondwet.

## II. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

De associatieovereenkomst bestaat uit een preambule, zeven titels, 43 bijlagen en drie protocollen en een gezamenlijke verklaring.

De preambule bevat een overzicht van de voornaamste gebieden die van belang zijn voor de relatie tussen de EU en Oekraïne. Hoewel de preambule geen bindend karakter heeft, verwijst zij naar gemeenschappelijke waarden en kan zij worden beschouwd als het decor voor de overeenkomst.

De doelstellingen van de associatie zijn:

- het bevorderen van de geleidelijke toenadering tussen de partijen, gebaseerd op gemeenschappelijke waarden en nauwe en geprivilegieerde banden;
- het voorzien van een aangepast kader voor een versterkte politieke dialoog;
- het bevorderen, bewaren en versterken van vrede en stabiliteit op regionaal en internationaal vlak;
- het vastleggen van de voorwaarden voor betere economische- en handelsrelaties die moeten leiden naar de geleidelijke integratie van Oekraïne in de interne markt van de EU met inbegrip van het creëren van een DCFTA en het steunen van de Oekraïense inspanningen in de overgang naar een goed werkende vrije-markteconomie;
- het verbeteren van de samenwerking op het vlak van justitie, vrijheid en veiligheid met als doel de versterking van de rechtsstaat en het respect voor de mensenrechten en fundamentele vrijheden;
- het vastleggen van de voorwaarden voor een nauwere samenwerking in andere gebieden van wederzijds belang (artikel 1).

*Titel I – Algemene beginselen (artikelen 2 en 3)*

Deze beginselen vormen de basis voor het beleid van de partijen: respect voor democratische beginselen, mensenrechten, fundamentele vrijheden en de rechtsstaat en het bevorderen van het respect voor de principes van soevereiniteit en territoriale integriteit, onschendbaarheid van de grenzen en onafhankelijkheid, zowel als de strijd tegen de verspreiding van massavernietigingswapens. Daarnaast staan de beginselen van een vrije markteconomie, goed bestuur, corruptiebestrijding, de aanpak van de transnationaal georganiseerde misdaad en terrorisme, de bevordering van duurzame ontwikkeling en multilateralisme centraal om de betrekkingen te verbeteren.

*Titel II – Politieke dialoog en hervorming, politieke integratie, samenwerking en convergentie op het vlak van het buitenlands- en veiligheidsbeleid (artikelen 4-13)*

Deze titel stelt het intensifiëren van de politieke dialoog en de samenwerking in het vooruitzicht. De dialoog heeft onder meer tot doel de politieke associatie te verdiepen, internationale stabiliteit en veiligheid te bevorderen, een antwoord te bieden op globale en regionale uitdagingen en bedreigingen, vrede, veiligheid en stabiliteit te bereiken in Europa en het respect voor de democratische beginselen, de rechtsstaat en goed bestuur, de mensenrechten en de fundamentele vrijheden te versterken. Speciale aandacht gaat naar het Internationaal Gerechtshof. De overeenkomst voorziet verscheidene fora waar de politieke dialoog kan worden gevoerd.

De nadruk ligt op regionale thema's, massavernietigingswapens, non-proliferatie en ontwapening, conflictpreventie en crisismanagement.

*Titel III – Justitie, vrijheid en veiligheid (artikelen 14-24)*

In deze titel komen volgende thema's aan bod: de rechtsstaat, respect voor de mensenrechten en de fundamentele vrijheden, bescherming van persoonsgegevens, samenwerking op het vlak van migratie, asiel en grensbeheer, behandeling en mobiliteit van werknemers, vrij verkeer van personen, de strijd tegen witwaspraktijken, terrorismefinanciering, illegale drugs, misdaad, terrorisme en corruptie, en juridische samenwerking.

*Titel IV – Handel en daarmee verband houdende aangelegenheden (artikelen 25-336)*

Deze titel bevat vijftien hoofdstukken. De DCFTA gaat verder dan de klassieke vrijhandelszones. Zij voorziet niet enkel de wederzijdse marktopening voor de meeste goederen en diensten, maar ook bindende bepalingen inzake de geleidelijke aanpassing aan de normen en standaarden van de EU op het vlak van handel en daarmee verband houdende aangelegenheden zoals conformiteitsbeoordelingsregels, sanitaire en fytosanitaire bepalingen, intellectuele eigendomsrechten, handelsfacilitering, openbare aanbestedingen en mededinging. Daarnaast zijn er ook bindende bepalingen inzake handelsgerelateerde energieaspecten, met inbegrip van investeringen, transit en vervoer.

De economische integratie via de DCFTA moet de economische groei van Oekraïne stimuleren. De DCFTA zal mogelijkheden creëren om zaken te doen in Oekraïne en de modernisering van de economie en de integratie in de EU bevorderen. Hogere normen voor producten, een betere dienstverlening aan de burgers en bovenal de bereidheid van Oekraïne om te concurreren op de internationale markten moet het resultaat zijn van dit proces.

De integratie betekent het afschaffen van douanetarieven en handelsbelemmeringen op het vlak van de handel in goederen en het vrijmaken van de toegang tot de dienstenmarkt voor het verlenen van diensten naast het vrij verkeer van investeringen (vooral in de energiesector). Pas wanneer Oekraïne het EU-acquis heeft aangenomen, zal de EU markttoegang verlenen voor bijvoorbeeld openbare aanbestedingen of industriegoederen.

De DCFTA zal een nieuw klimaat scheppen voor de internationale betrekkingen tussen de EU en Oekraïne. Er zullen nieuwe kansen voor handel en investeringen ontstaan en de concurrentie zal worden aangewakkerd. Wat betreft de afschaffing van douanerechten, heeft de ervaring aangetoond dat de vermindering van invoertaksen ruim wordt gecompenseerd door een toename van inkomsten uit indirecte belastingen van bedrijven die nieuwe marktkansen hebben gegrepen en door de economische heropleving. De begrotingsuitgaven voor legale en institutionele hervormingen in handelsgerelateerde gebieden worden of zullen worden ondersteund door de EU en internationale financiële instellingen. Eens in werking, zal de DCFTA zorgen voor tariefverminderingen die de economische operatoren van beide partijen in staat zullen stellen ongeveer 750 miljoen euro per jaar te besparen.

#### *Titel V – Economische en sectorale samenwerking (artikelen 337-452)*

De titel bevat 28 hoofdstukken die zijn gewijd aan samenwerking inzake energie, macro-economische samenwerking, het beheer van de overheidsfinanciën, belastingen, statistiek, het leefmilieu, vervoer, ruimtevaart, wetenschap en technologie, industrie- en ondernemingsbeleid, mijnbouw en metaalindustrie, financiële diensten, vennootschapsrecht, ondernemingsbeleid, boekhouding en boekhoudkundige controle, de informatiemaatschappij, het audiovisuele beleid, toerisme, landbouw en plattelandsontwikkeling, visserij en maritiem beleid, de Donau, consumentenbescherming, werkgelegenheid, sociaal beleid en gelijke kansen, volksgezondheid, onderwijs, opleiding en jeugd, cultuur, sport, maatschappelijk middenveld, deelname aan EU-agentschappen en -programma's en grensoverschrijdende en regionale samenwerking.

#### *Titel VI – Financiële samenwerking met fraudebestrijding (artikelen 453-459)*

Oekraïne kan genieten van financiële steun van de EU uit bestaande mechanismen en instrumenten om de doelstellingen van de associatieovereenkomst te halen. De prioriteiten worden opgenomen in indicatieve programma's. De steun wordt toegekend in samenwerking met andere donoren en internationale financiële instellingen en overeenkomstig de algemene beginselen van doeltreffendheid van hulp. De overeenkomst bepaalt ook dat de EU en Oekraïne doeltreffende maatregelen zullen nemen om fraude, corruptie en andere illegale activiteiten te voorkomen en te bestrijden.

#### *Titel VII – Institutionele, algemene en slotbepalingen (artikelen 460-486)*

De dialoog tussen de partijen wordt gevoerd op verschillende niveaus: de Europees-Oekraïense top, de Associatieraad, het Associatiecomité en subcomités, een Parlementair Associatiecomité en een platform voor het maatschappelijke middenveld.

Teneinde de associatieovereenkomst op een correcte manier te implementeren, zijn volgende bepalingen opgenomen:

- de geleidelijke aanpassing van de Oekraïense wetgeving aan de normen en standaarden van de EU waarvoor een tijdschema is voorzien;
- het aanpassingsproces moet rekening houden met de hervormingen in de EU;
- een monitoringmechanisme moet toezien op de toepassing en implementatie van de overeenkomst, haar doelstellingen en de aangegeven verbintenissen;

- er wordt een geschillenbeslechtsmechanisme ingesteld;
- de overeenkomst wordt gesloten voor onbepaalde duur; binnen vijf jaar zullen de partijen een evaluatie maken van de verwezenlijking van de doelstellingen die in de overeenkomst zijn opgenomen.

De overeenkomst telt 43 bijlagen bij titel IV Handel en handelsgerelateerde aangelegenheden en titel V Economische en sectorale samenwerking. Deze bijlagen hebben voornamelijk betrekking op EU-regelgeving die door Oekraïne binnen een bepaald tijds kader moet worden omgezet.

Daarnaast bevat de associatieovereenkomst drie protocollen betreffende de oorsprongsregels, de wederzijdse administratieve bijstand, de kaderovereenkomst tussen de EU en Oekraïne over de algemene beginselen voor deelname van Oekraïne aan de EU-programma's en een gezamenlijke verklaring over akkoorden met andere landen.

Krachtens artikel 480 van de overeenkomst maken de bijlagen en protocollen bij de overeenkomst integrerend deel uit van de overeenkomst.

De minister-president van de Vlaamse Regering,  
Vlaams minister van Buitenlands Beleid en Onroerend Erfgoed,

Geert BOURGEOIS



**Voorontwerp van decreet houdende instemming de associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en hun lidstaten, enerzijds, en Oekraïne, anderzijds, ondertekend te Brussel op 21 maart 2014 en op 27 juni 2014.**

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de Vlaamse minister van Buitenlands Beleid en Onroerend Erfgoed;

Na beraadslaging,

BESLUIT:

De Vlaamse minister van Buitenlands Beleid en Onroerend Erfgoed is ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

**Artikel 1.** Dit decreet regelt een gemeenschaps- en gewestaangelegenheid.

**Art. 2.** De associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en hun lidstaten, enerzijds, en Oekraïne, anderzijds, ondertekend in Brussel op 21 maart 2014 en op 27 juni 2014, zal volkomen gevolg hebben.

Brussel,

De minister-president van de Vlaamse Regering,  
Vlaams minister van Buitenlands Beleid en Onroerend Erfgoed,

Geert BOURGEOIS



## ONTWERP VAN DECREET

## DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de Vlaamse minister van Buitenlands Beleid en Onroerend Erfgoed;

Na beraadslaging,

## BESLUIT:

De Vlaamse minister van Buitenlands Beleid en Onroerend Erfgoed is ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

**Artikel 1.** Dit decreet regelt een gemeenschaps- en gewestaangelegenheid.

**Art. 2.** Zullen volkomen gevolg hebben:

- 1° de associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en hun lidstaten, enerzijds, en Oekraïne, anderzijds, ondertekend in Brussel op 21 maart 2014 en op 27 juni 2014;
- 2° de wijzigingen van de bijlagen die beslist zijn overeenkomstig artikel 463, lid 3, van de overeenkomst.

Brussel, 3 april 2015.

De minister-president van de Vlaamse Regering,  
Vlaams minister van Buitenlands Beleid en Onroerend Erfgoed,

Geert BOURGEOIS