



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 60.724/VR
van 7 februari 2017

over

een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest ‘houdende instemming met de overeenkomst inzake politieke dialoog en samenwerking tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de Republiek Cuba, anderzijds, ondertekend te Brussel op 12 december 2016’

Op 22 december 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Buitenlands Beleid en Onroerend Erfgoed verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen,^(*) een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest ‘houdende instemming met de overeenkomst inzake politieke dialoog en samenwerking tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de Republiek Cuba, anderzijds, ondertekend te Brussel op 12 december 2016’.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 31 januari 2017. De verenigde kamers waren samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, voorzitter, Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS, Martine BAGUET, Bernard BLERO en Koen MUYLLE, staatsraden, Christian BEHRENDT, Johan PUT, Marianne DONY en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffiers.

De verslagen zijn uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd en Tim CORTHAUT, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 7 februari 2017.

*

^(*) 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 85bis.

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 ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest strekt tot het verlenen van instemming met de overeenkomst inzake politieke dialoog en samenwerking tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de Republiek Cuba, anderzijds, ondertekend te Brussel op 12 december 2016 (hierna: de overeenkomst), wat betreft de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest.

De overeenkomst bestaat uit vijf delen.

Deel I (algemene bepalingen) bevat de beginselen (artikel 1) en de doelstellingen van de overeenkomst (artikel 2).

Deel II bepaalt het kader voor de politieke dialoog tussen de Europese Unie en haar lidstaten en de Republiek Cuba. Naast de gebruikelijke domeinen (mensenrechten, wapenhandel, ontwapening en non-proliferatie, strijd tegen het terrorisme, internationaal strafrecht, mensenhandel, strijd tegen verdovende middelen, bestrijding van rassendiscriminatie en xenofobie, en duurzame ontwikkeling), is in artikel 10 van de overeenkomst een bepaling opgenomen betreffende de dialoog inzake “eenzijdige dwangmaatregelen”.

Deel III heeft betrekking op de dialoog over samenwerking en sectoraal beleid. Er worden vooreerst een aantal algemene beginselen en regels op dit vlak geformuleerd (titel I). Voorts wordt de samenwerking geregeld met betrekking tot democratie, mensenrechten en goed bestuur (titel II), de bevordering van justitie, veiligheid van de burger en migratie (titel III), sociale ontwikkeling en sociale cohesie (titel IV), milieu, rampenrisicobeheer en klimaatverandering (titel V), economische ontwikkeling (titel VI) en regionale integratie en samenwerking (titel VII).

Deel IV bevat een kader voor handel en handelssamenwerking.

Deel V bevat institutionele en slotbepalingen. Artikel 81 voorziet in de oprichting van een Gezamenlijke Raad met beslissingsbevoegdheid voor de verwezenlijking van de doelstellingen van de overeenkomst. De Gezamenlijke Raad wordt bijgestaan door een Gemengd Comité (artikel 82) en eventueel ook door subcomités (artikel 83). Daarnaast zijn er bepalingen over de definitie van de partijen (artikel 84), de politieke beslechting van geschillen over de nakoming van de overeenkomst (artikel 85), de inwerkingtreding, de voorlopige toepassing, de

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

duur en de beëindiging ervan (artikel 86), de wijzigingen aan de overeenkomst (artikel 87), de territoriale toepassing van de overeenkomst (artikel 88) en de authentieke teksten (artikel 89).

BEVOEGDHEID

3. De overeenkomst is door de Werkgroep Gemengde Verdragen terecht als een gemengde overeenkomst aangemerkt, waarmee zowel de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten, alsmede de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie dienen in te stemmen. Wat de federale bevoegdheden betreft, kan onder meer worden gewezen op de in de overeenkomst omschreven strijd tegen het terrorisme (artikel 8), de bestrijding van mensenhandel en migrantensmokkel (artikel 11), de bestrijding van de productie, de smokkel en de consumptie van drugs (artikel 12) en de consumentenbescherming (artikel 41). Wat de gemeenschapsbevoegdheden betreft, kan onder meer worden gewezen op een aantal bepalingen van titel IV van deel III inzake sociale ontwikkeling en sociale cohesie die onder meer betrekking hebben op onderwijs (artikel 39), preventieve gezondheidszorg (artikel 40), cultuur en erfgoed (artikel 42) en jeugd (artikel 45). Wat de gewesten betreft kan onder meer worden gewezen op verschillende bepalingen van titel V (milieu, rampriscobeheer en klimaatverandering) en titel VI (economische ontwikkeling) van deel III, met onder meer samenwerking op het vlak van landbouw, plattelandontwikkeling, visserij en aquacultuur (artikel 50), duurzaam toerisme (artikel 51) en (hernieuwbare) energie (artikel 54).

4. De overeenkomst inzake politieke dialoog en samenwerking is 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.

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, 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.²⁻³

² 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, derde lid, en de erbij horende toelichting) en van de op basis hiervan door de Interministeriële Conferentie voor het Buitenlands Beleid op 17 juni 1994 vastgestelde ondertekeningsformules.

³ 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

VORMVEREISTEN

5. Sinds de opheffing van de Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen (SARiV), is er geen overkoepelende strategische adviesraad meer die voor het geheel van de overeenkomst advies kan uitbrengen. De vraag rijst bijgevolg of de verschillende materieel bevoegde adviesraden niet elk wat hun betreft advies moeten uitbrengen over het ontwerp. De gemachtigde verklaarde daarover het volgende:

“De adviesverlening over internationale verdragen behoorde tot de werkingssfeer van de SARiV. Ten tijde van het bestaan van de Strategische adviesraad internationaal Vlaanderen (SARiV) behoorde het tot de praktijk dat zij -hoewel die mogelijkheid bestond- geen advies vroegen aan andere strategische adviesraden. Voorliggende akkoorden zijn kaderovereenkomsten die op zich geen gevolgen hebben voor de verschillende beleidsdomeinen, aangezien bij het akkoord alleen een mogelijkheid wordt gecreëerd om samenwerking op te zetten. Om die reden worden deze instemmingsdecreten niet voor advies aan een andere adviesraad voorgelegd.”

Dit standpunt kan niet worden bijgetreden. In de eerste plaats is ook een decreet tot instemming met een internationale overeenkomst een decreet, en dient aan de verschillende adviesraden over elk voorontwerp van decreet op hun domein om advies te worden gevraagd, ongeacht het belang van de wijziging.⁴ In de tweede plaats moet erop worden gewezen dat de beslissing om een kader voor samenwerking te creëren op zich al een beleidsmatige beslissing is, *a fortiori* indien, zoals in dit geval, die samenwerking via de Europese Unie wordt georganiseerd, waarbij de verdere beleidsinvloed van de nationale overheden beperkt zal zijn. Bijgevolg moeten de materieel bevoegde adviesraden alsnog worden geconsulteerd.

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’).

⁴ Relevant voor het voorliggende ontwerp zijn onder meer: artikel 11.2.1, § 2, van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake het milieubeleid’ (verplicht advies over alle ontwerpen van decreet met betrekking tot het milieubeleid of over voorstellen van decreet met betrekking tot andere beleidsdomeinen die aanzienlijke gevolgen kunnen hebben voor het milieu), artikel 20, § 3, 1^o, van het decreet van 7 mei 2004 ‘inzake de Sociaal-Economische Raad Vlaanderen’ (verplicht advies over alle voorontwerpen van decreet voor het gedeelte Algemeen Regeringsbeleid en gelijkereken- en integratiebeleid van het beleidsdomein Kanselarij en Bestuur, voor het beleidsdomein Werk en Sociale Economie, voor het gedeelte Economie van het beleidsdomein Economie, Wetenschap en Innovatie en voor het beleidsveld Energie), artikel 4, § 2, van het decreet van 6 juli 2007 ‘houdende de oprichting van de Strategische Adviesraad Landbouw en Visserij’ (verplicht advies over alle voorontwerpen van decreet met betrekking tot alle economische, ecologische, sociale en maatschappelijke aspecten van het landbouw-, tuinbouw-, visserij- en het plattelandsbeleid), artikel 3, § 2, 1^o, van het decreet van 30 november 2007 ‘houdende de oprichting van de Raad voor Cultuur, Jeugd, Sport en Media (verplicht advies over alle voorontwerpen van decreet met betrekking tot Cultuur, Jeugd, Sport en Media), artikel 4, § 2, van het decreet van 7 december 2007 ‘houdende de oprichting van de Strategische Adviesraad voor het Vlaamse Welzijns-, Gezondheids- en Gezinsbeleid en van een Adviescommissie voor voorzieningen van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin en (Kandidaat-)pleegzorgers (verplicht advies over alle voorontwerpen van decreet betreffende het Vlaamse welzijns-, gezondheid- en gezinsbeleid).

6. De gemachtigde verklaarde dat het verslag van de werkgroep Gemengde Verdragen nog niet werd bekrachtigd door de Interministeriële Conferentie voor het buitenlands beleid. De adviesaanvrager dient erop toe te zien dat die bekrachtiging alsnog plaatsvindt.

ONDERZOEK VAN DE OVEREENKOMST

7. Deel V van de overeenkomst inzake politieke dialoog en samenwerking voorziet in de oprichting van een aantal organen, waaronder de Gezamenlijke Raad en het Gemengd Comité, waaraan de mogelijkheid wordt gegeven om bindende besluiten te nemen.⁵

Bijgevolg moet worden vastgesteld dat bij de overeenkomst inzake politieke dialoog en samenwerking machten worden overgedragen aan supranationale instellingen.⁶ Er is echter geen reden om aan te nemen dat daarbij de grenzen van artikel 34 van de Grondwet worden overschreden. Een dergelijke overdracht impliceert meteen ook een aanvaarding van de bindende kracht van toekomstige besluiten die de Gezamenlijke Raad of het Gemengd Comité binnen de grenzen van de overeenkomst zullen nemen, zonder dat er nog bijkomend expliciet vooraf mee moet worden ingestemd.

8. Gelet op het gemengde karakter van de overeenkomst zullen de beslissingen van de in deel V van de overeenkomst vermelde organen 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 in die organen.⁷ Met betrekking tot organen opgericht bij of krachtens een samenwerkingsovereenkomst gesloten door de Europese Unie en haar lidstaten, in dit geval in de vorm van een Gezamenlijke Raad en een Gemengd Comité, heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, in advies 53.978/VR 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.

⁵ Wat het Gemengd Comité betreft wanneer de Gezamenlijke Raad hiertoe een delegatie heeft gegeven.

⁶ De gemachtigde betwist de overdracht als volgt: “Overeenkomstig artikel 81 van de Cuba-overeenkomst wordt een Gezamenlijke Raad ingesteld die is samengesteld uit vertegenwoordigers van alle partijen. Artikel 81.7 bepaalt dat de besluiten van die Raad worden vastgesteld *in onderling overleg tussen de partijen*. Hieruit kan dus niet worden afgeleid dat deze Raad een autonome supranationale instantie is die besluiten van bovenaf oplegt aan de partijen. Er kan dus niet worden gesteld dat er volledige overdracht is van bevoegdheden aan een volkenrechtelijke instelling, waarvan sprake in artikel 34 G.W.” Dat betoog kan echter niet worden bijgetreden. De mogelijkheid voor één van de partijen om door een tegenstem de besluitvorming te blokkeren, doet geen afbreuk aan het supranationale karakter van de besluitvorming. Bovendien moet erop worden gewezen dat de Gezamenlijke Raad bindende beslissingen kan nemen, die ook betrekking kunnen hebben op aangelegenheden die exclusief tot de bevoegdheid van de Unie behoren – zoals buitenlandse handel – en op aangelegenheden die exclusief tot de bevoegdheid van de lidstaten behoren, bijvoorbeeld de creatie van bepaalde financiële steunmechanismes. Bijgevolg gaat het wel degelijk om een bevoegdheidsoverdracht aan een supranationaal orgaan.

⁷ Vgl. met artikel 81, § 6, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

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 1994⁸ 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 lidstaten behoren⁹, 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.”¹⁰

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.¹¹ 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.

⁸ 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’.

⁹ Voetnoot 3 van het geciteerde advies: Zie artikel 62 van de kaderovereenkomst.

¹⁰ Adv.RvS 53.978/VR van 7 november 2013 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest van 4 april 2014 ‘houdende instemming met de kaderovereenkomst inzake 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.

¹¹ T. CORTHAUT en D. VAN EECKHOUTTE, “Legal Aspects of EU Participation in Global Environmental Governance under the UN Umbrella” in J. WOUTERS e.a. (eds.), *The European Union and Multilateral Governance. Assessing EU Participation in United Nations Human Rights and Environmental Fora*, Basingstoke, Palgrave, 2012, (145) 152.

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

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Pierre LIÉNARDY

¹² Er kan aan worden herinnerd dat de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State, er in advies 53.932/AV op gewezen heeft dat dit samenwerkingsakkoord op verschillende punten lacunair en achterhaald is, onder meer door wijzigingen aan het institutionele kader van de Unie doorgevoerd door het Verdrag van Lissabon (adv.RvS 53.932/AV van 27 augustus 2013 over een voorstel dat geleid heeft tot de bijzondere wet van 6 januari 2014 ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’, *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/3, 50, voetnoot 1).