RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 66.548/1
van 1 oktober 2019

over

een voorontwerp van decreet van de Regering van de Duitstalige Gemeenschap ‘zur Zustimmung zu dem Interims-Wirtschaftspartnerschaftsabkommen zwischen Ghana einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits geschehen zu Brüssel am 28. Juli 2016’

‡LW-BGKTNCIAD-GGFEIVT‡

Op 4 september 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Lokale Besturen en Financiën van de Duitstalige Gemeenschap verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van de Regering van de Duitstalige Gemeenschap ‘zur Zustimmung zu dem Interims-Wirtschaftspartnerschaftsabkommen zwischen Ghana einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits geschehen zu Brüssel am 28. Juli 2016’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 19 september 2019. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Chantal BAMPS, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Cedric JENART, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 1 oktober 2019.

*

‡LW-BGKTNCIAD-GGFEIVT‡

1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt tot het verlenen van instemming met de tijdelijke economische partnerschapsovereenkomst tussen Ghana, enerzijds, en de Europese Unie en haar Lidstaten, anderzijds, gedaan te Brussel op 28 juli 2016 (hierna: TEPO).

De TEPO heeft twee belangrijke doelstellingen. Enerzijds wordt een basis geboden voor de toekenning van preferentiële handelsvoordelen door de EU aan Ghana, in afwachting van de inwerkingtreding van een regionale economische partnerschapsovereenkomst met de landen van West-Afrika.[1] Anderzijds omvat het een kader voor ontwikkelingssamenwerking tussen de EU, haar lidstaten en Ghana.[2]

2.1. In het door de Raad van State, afdeling Wetgeving, op 21 december 2018 uitgebrachte advies 64.599/VR 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', werd het volgende opgemerkt:

> "ONDERZOEK VAN DE TIJDELIJKE ECONOMISCHE PARTNERSCHAPSOVEREENKOMST
>
> 6. Artikel 73 van de TEPO stelt een EPO-Comité in, dat in bepaalde gevallen bindende beslissingen kan nemen.[3]
>
> 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 dat 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

[1] Voor de (complexe) voorgeschiedenis van de economische partnerovereenkomsten kan worden verwezen naar de memorie van toelichting in dossier 64.599/VR. Zie ook K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *Europees Recht*, Intersentia, Antwerpen, 2017, nr. 382.

[2] De TEPO bevat zeven titels. Titel I zet de doelstellingen uiteen. Titel II omvat het luik ontwikkelingssamenwerking met het partnerschap voor ontwikkeling. Titel III omvat de handelsregeling voor goederen met maatregelen op het vlak van douanerechten en niet tarifaire maatregelen, douane en handelsbevordering en technische handelsbelemmeringen en sanitaire en fytosanitaire maatregelen. Titel IV bevat rendez-vousclausules met betrekking tot diensten, investeringen en handelsgerelateerde voorschriften. Titel V omvat een regeling voor het vermijden en beslechten van geschillen. Titel VI bevat een algemene uitzonderingsclausule en vrijwaringsbepalingen betreffende nationale veiligheid en belastingen. Titel VII bevat institutionele bepalingen (in het bijzonder de oprichting van een EPO-Comité), algemene bepalingen en slotbepalingen. Voorts zijn er nog twee aanhangsels, vier bijlagen en een protocol.

[3] *Voetnoot 7 van het aangehaalde advies*: Zie in het bijzonder de artikelen 11, 14, lid 3, 16, lid 3, 39 en 77, lid 3, aanhangsel I en aanhangsel II.B TEPO.

‡LW-BGKTNCIAD-GGFEIVT‡

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 92bis, § 4bis, 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 1994[4] 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 behoren[5], 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 92bis, § 4bis, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 het voorwerp uit te maken van een overleg tussen de betrokken regeringen.'[6]

Weliswaar is het zo dat de coördinatie van de standpuntbepaling van de Europese Unie en haar lidstaten in aangelegenheden die tot de gemengde bevoegdheid van de Europese Unie en haar lidstaten behoren, in de praktijk plaatsvindt binnen de Raad van de Europese Unie, en dat de coördinatie van de Belgische standpuntbepaling hiervoor plaatsvindt overeenkomstig de regels voor de standpuntbepaling in de Raad.

Niettemin moet erop worden gewezen dat de beslissingen in de aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de lidstaten behoren, juridisch gezien niet door de Raad van de Europese Unie worden genomen, maar door de vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten in de Raad verenigd. Hoewel dit in de praktijk misschien veeleer 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

---

[4] *Voetnoot 8 van het aangehaalde advies* en de verwijzing naar voetnoot 12 van het aldaar aangehaalde advies: Samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten 'met betrekking tot de vertegenwoordiging van het Koninkrijk België in de Ministerraad van de Europese Unie', en samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten en het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie 'met betrekking tot de vertegenwoordiging van het Koninkrijk België in de Ministerraad van de Europese Unie'.

[5] *Voetnoot 9 van het aangehaalde advies* en de verwijzing naar voetnoot 13 van het aldaar aangehaalde advies: Zie artikel 62 van de kaderovereenkomst.

[6] *Voetnoot 10 van het aangehaalde advies*: 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.* Vl.Parl. 2013-14, nr. 2455/1, 37-38.

‡LW-BGKTNCIAD-GGFEIVT‡

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.[7]

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP VAN INSTEMMINGSWET

7.1. De artikelen 14, lid 3, 16, lid 2, en 39, en de aanhangsels I en II.B van de TEPO houden de bevoegdheid in voor het EPO-Comité om aanhangsels en bijlagen te wijzigen bij de overeenkomst.

Gelet op die bepalingen zou het voorontwerp het best worden aangevuld met een bepaling waarin voorafgaandelijk wordt ingestemd met de wijzigingen die zullen worden aangebracht op basis van de artikelen 14, lid 3, 16, lid 2, en 39, en de aanhangsels I en II.B van de TEPO. Bij gebrek aan een dergelijke voorafgaande instemming zal de Kamer immers uitdrukkelijk zijn instemming moeten verlenen met elk van de later aangenomen wijzigingen van de TEPO en de bijlagen en aanhangsels.[8]

Zowel het Hof van Cassatie[9] als de afdeling Wetgeving van de Raad van State aanvaarden dat onder bepaalde voorwaarden de wetgevende vergaderingen 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.

Ten aanzien van de betrokken bepalingen van de TEPO kan worden aangenomen dat voldaan is aan het vereiste dat de grenzen van de toekomstige wijzigingen voldoende gekend zijn.

7.2. Het voorgaande neemt niet weg dat met toepassing van de artikelen 14, lid 3, 16, lid 2, en 39, en de aanhangsels I en II.B van de TEPO wijzigingen in de bijlagen bij de partnerschapsovereenkomst kunnen worden aangenomen waarmee de Kamer het eventueel niet eens is. Om de Kamer de mogelijkheid te geven om dat aan de regering duidelijk te maken, zou het voorontwerp het best ook worden aangevuld met een bepaling waarin wordt voorzien in de verplichting voor de Koning om elke door het EPO-Comité of het Subcomité goedgekeurde wijziging van de bijlagen binnen een bepaalde termijn aan de Kamer mee te delen.[10]

---

[7] *Voetnoot 11 van het aangehaalde advies*: Zie ook adv.RvS 63.085/3-VR van 26 maart 2018 over een ontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 29 juni 2018 ‘houdende instemming met de brede en versterkte partnerschapsovereenkomst tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en hun lidstaten, enerzijds, en de Republiek Armenië, anderzijds, ondertekend te Brussel op 24 november 2017’, *Parl.St.* Vl.Parl. (2017-18), nr. 1593/1, 19-31.

[8] *Voetnoot 12 van het aangehaalde advies*: Dat zal overigens in elk geval moeten gebeuren met wijzigingen die aan de overeenkomst zouden worden aangebracht met toepassing van artikel 67 van de TEPO.

[9] *Voetnoot 13 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.

[10] *Voetnoot 14 van het aangehaalde advies*: Voor de formulering hiervan kan inspiratie worden gezocht in bv. 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 voortvloeiend uit hun gebruik bij het Verdrag inzake biologische

‡LW-BGKTNCIAD-GGFEIVT‡

7.3. Het gegeven dat met een wijziging op een stilzwijgende wijze voorwaardelijk is ingestemd door de Kamer, houdt geen afwijking in 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.

Artikel 190 van de Grondwet bepaalt dat alleen de wetgever bevoegd is om de vorm te bepalen waarin de wetten en verordeningen moeten worden bekendgemaakt opdat ze verbindend worden. Volgens het Hof van Cassatie geldt die grondwetsbepaling naar 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.[11]”

2.2. De Raad van State, afdeling Wetgeving, zijn geen elementen bekend waaruit zou blijken dat reeds gevolg werd gegeven aan de in voornoemd advies geformuleerde opmerkingen.

Bijgevolg gelden dezelfde opmerkingen, *mutatis mutandis*, ook ten aanzien van de voorliggende adviesaanvraag.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES Marnix VAN DAMME

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 Vlaamse 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 Vlaamse 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’.

[11] *Voetnoot 15 van het aangehaalde advies*: Cass. 11 december 1953, *Pas*. 1954, I, 298; Cass. 19 maart 1981, *JT* 1982, 565-567, noot J. VERHOEVEN.

‡LW-BGKTNCIAD-GGFEIVT‡