



Vlaams
Parlement

ingediend op **321** (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 Georgië, anderzijds,
ondertekend te Brussel op 27 juni 2014*

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

INHOUD

Memorie van toelichting	3
Voorontwerp van decreet.....	15
Advies van de Raad van State	19
Ontwerp van decreet.....	31

Bijlagen te vinden op de [dossierpagina](#) op www.vlaamsparlement.be:

- Nederlandse tekst van de associatieovereenkomst
- Bijlagen en protocollen in het Nederlands

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMENE TOELICHTING**1. Samenvatting**

Georgië beschouwt, hoewel het in de Kaukasus ligt, zichzelf op de eerste plaats als een Europees land en is ook lid van de Raad van Europa. Integratie in de Europese Unie (EU) is een topprioriteit voor de Georgische regering. De huidige president wenst dan ook nauwe betrekkingen aan te gaan met de EU.

Een associatieovereenkomst is het meest verregaande type van overeenkomst die de EU kan sluiten met een staat of een regio. De EU stelt een dergelijke overeenkomst voor aan partners waarmee zij haar goede betrekkingen wil verruimen op basis van wederzijds vertrouwen en algemene waarden en principes.

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.

2. Situering**2.1. De relaties tussen de Europese Unie, Vlaanderen en Georgië***De Europese Unie*

De Europese Gemeenschap (EG) knoopte in 1992 betrekkingen aan met Georgië nadat dat land na het uiteenvallen van de voormalige Sovjet-Unie onafhankelijk was geworden.

Op 22 april 1996 ondertekenden de EG en Georgië een partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomst (PSO). De EG sloot deze overeenkomsten met landen van Oost-Europa en Centraal-Azië die deel hadden uitgemaakt van de Sovjet-Unie. De overeenkomsten hadden onder meer tot doel een kader voor politieke samenwerking tot stand te brengen, handel, investeringen en economische relaties te stimuleren, de grondslag te leggen voor economische, sociale, financiële, wetenschappelijke, technologische en culturele samenwerking, en de inspanningen van de betrokken landen op politiek en economisch gebied te steunen. De PSO met Georgië is op 1 juli 1999 in werking getreden.

Na de Georgische 'Rozenrevolutie' in 2003 werden de bilaterale betrekkingen verder geïntensifieerd.

Georgië is een belangrijke partner in het Europese nabuurschaps- en partnerschapsbeleid (ENP) dat is bedoeld om een bevoorrechte relatie op te bouwen met de buurlanden in Oost-Europa, ten zuiden van de Middellandse Zee en in de zuidelijke Kaukasus die geen uitzicht hebben op toetreding tot de EU. In november 2006 werd een gezamenlijk Europees-Georgisch actieplan aangenomen dat Georgië moet steunen bij het in overeenstemming brengen van zijn regelgeving met de andere EU-regels, en dat het land verder moet integreren in de Europese politieke en economische structuren.

Op basis van bilaterale prioriteiten en in samenspraak met de Georgische overheid nam de EU een nationaal indicatief programma (NIP) aan dat betrekking had op de periode 2007-2010. In dat kader ontving Georgië 120 miljoen euro. Naast hulp uit het Europese nabuurschaps- en partnerschapsinstrument (ENPI), kon Georgië ook

genieten van regionale en interregionale programma's in het kader van dat ENPI, en thematische programma's zoals het Europese instrument voor democratie en mensenrechten (EIDHR). De EU kende ook 6 miljoen euro humanitaire hulp toe aan de slachtoffers van de binnenlandse onlusten in Georgië. Op 22 oktober 2008 vond in Brussel een donorconferentie plaats, die hulp bood aan het economische herstel van Georgië.

De buitengewone Europese Raad deed op 1 september 2008 een aanbeveling om de relaties met Georgië te verruimen en een vrijhandelszone te creëren, eens de noodzakelijke voorwaarden zouden zijn vervuld.

Vlaanderen

In 2013 bedroeg de Vlaamse import uit Georgië 19,647 miljoen euro, wat goed was voor een 127e plaats. Ten opzichte van 2012 is dit een stijging van 73% en dit terwijl de Vlaamse import in 2012 reeds verdubbelde. Op het vlak van buitenlandse handel bekleedde Georgië de 98e plaats op de lijst van Vlaamse exportbestemmingen met een uitvoer van 88,262 miljoen euro. Ten opzichte van 2012 is dit een stijging van bijna 37%.

Vlaanderen is ook partij bij de overeenkomst inzake de bevordering en bescherming van investeringen die de Belgisch-Luxemburgse Economische Unie (BLEU) en Georgië op 23 juni 1993 ondertekenden en op 3 juli 1999 in werking is getreden. De Vlaamse Regering heeft op 3 mei 2013 het decreet houdende instemming met de overeenkomst van 2 december 2010 tussen de Europese Unie en haar lidstaten en Georgië betreffende een gemeenschappelijke luchtvaartruimte, bekrachtigd en afgekondigd. Dit akkoord is nog niet in werking getreden. Verder is Vlaanderen ook partij bij het akkoord inzake internationaal wegvervoer van 19 maart 2002. De Vlaamse Regering heeft op 25 april 2014 het decreet bekrachtigd en afgekondigd. Dit akkoord is nog niet in werking getreden.

2.2. Een schets van het partnerland

Algemene gegevens

Georgië is een transcontinentale staat. Geografisch ligt het immers zowel in Azië als in Europa. Georgië maakte deel uit van de Sovjet-Unie, maar verklaarde zich op 9 april 1991 onafhankelijk. Het land beschouwt zichzelf als een Europees land. Georgië grenst aan Rusland, Azerbeidzjan, Armenië, Turkije en de Zwarte Zee. De autonome regio's Abchazië en Zuid-Ossetië vormen een bron van terugkerende gewapende conflicten, waarbij voornamelijk buurland Rusland een grote rol speelt. Zo wordt de grens met Zuid-Ossetië door Rusland afgespannen met een prikkeldraad.

Georgië is een republiek met een president als staatshoofd en een eerste minister als regeringsleider. Giorgi Margvelashilli is de huidige president van Georgië. Hij won de presidentsverkiezingen van 27 oktober 2013 met zo'n 62% van de stemmen. Margvelashilli volgt Micheil Saakasjvili op. Na deze verkiezingen zal de macht van de president ingeperkt worden ten voordele van de eerste minister. De president wordt rechtstreeks gekozen voor een termijn van vijf jaar en kan twee opeenvolgende termijnen uitzitten. Saakasjvili was twee termijnen lang president van Georgië. Opvallend is dat dit de eerste keer is dat een zittende president zijn macht zal overdragen aan een democratisch verkozen opvolger. De partij van de huidige president is de 'Georgische droomcoalitie'. De 'Georgische droomcoalitie' onder leiding van Bidzina Ivanishvili, won in 2012 ook de parlementsverkiezingen. Ivanishvili is de huidige eerste minister. Hij heeft echter aangekondigd zich eind dit jaar terug te trekken als eerste minister.

De parlementsverkiezingen van 2012 verliepen vrij en eerlijk, in overeenstemming met de internationaal erkende normen. Er vond dus voor het eerst een werkelijke verkiezingsstrijd plaats. Tijdens de verkiezingen van 2003 werden immers onregelmatigheden vastgesteld door internationale waarnemers. Dit leidde tot massale protesten. De revolutie werd verklaard onder leiding van oppositieleider Saakasjvili en president Sjevardnadze werd afgezet. De speech van president Sjevardnadze in het parlement werd onderbroken door medestanders van de oppositieleider met rozen in hun hand. De revolutie van november 2003 wordt dan ook de 'Rozenrevolutie' genoemd. In januari 2004 werden nieuwe presidentsverkiezingen gehouden die Saakasjvili met een grote meerderheid van de stemmen won.

Economische en sociale gegevens

De onder oud-president Saakasjvili doorgevoerde politieke en economische hervormingen hebben de basis gelegd voor een volwaardige democratie en markteconomie.

Voor de onafhankelijkheid had Georgië een relatief sterke economie, met een welvarende agrarische sector en een specialisatie in de export van landbouwproducten en energie-intensieve industriële producten. Na de onafhankelijkheid is de economie ingestort als gevolg van de gewapende conflicten met de autonome regio's Abchazië en Zuid-Ossetië en het verlies van preferentiële toegang tot de markten van de voormalige Sovjet-Unie.

De belangrijkste economische activiteit van Georgië is de teelt van landbouwproducten. Ook toerisme vormt een belangrijke economische sector. De nodige hoeveelheid aardgas en olie wordt bijna volledig geïmporteerd. Verder bezit het een grote waterkrachtcapaciteit die aan de energiebehoefte voldoet. Door het renoveren van de waterkrachtcentrales en het invoeren van aardgas uit Azerbeidzjan in plaats van Rusland, heeft Georgië zijn energietekorten en onderbroken gasleveringen weggewerkt. Door de strategische ligging tussen Europa en Azië wil Georgië zijn rol als een doorvoerland voor gas, olie en andere goederen verder ontwikkelen.

De EU is de belangrijkste handelspartner van Georgië met een aandeel van ongeveer 27% van de totale Georgische buitenlandse handel. De voornaamste Georgische exportproducten zijn minerale oliën, ertsen, schroot en landbouwproducten. De uitvoer van de EU naar Georgië bestaat vooral uit machines en transportmaterieel.

Sinds de onafhankelijkheid hebben ongeveer een miljoen Georgiërs het land verlaten. Zo daalde de bevolking tussen 2000 en 2005 gemiddeld met 1% per jaar. De oorzaak voor deze aanhoudende emigratie is de neergang van de economie. Georgië kampt ook met een relatief hoge werkloosheidsgraad.

Georgië is zowel een oorsprongs- als doorgangsland voor de mensenhandel gericht op seksuele uitbuiting en dwangarbeid. Ook drugshandel is een grote zorg voor Georgië. Zo wordt het land gebruikt als transitroute voor heroïne uit Afghanistan.

Georgië behaalde een gedeelde 50e plaats op de Corruption Perceptions Index 2014 van Transparency International met een score van 5,2 op 10.

Buitenlands beleid

Georgië onderhoudt goede betrekkingen met de directe buurlanden Armenië, Azerbeidzjan en Turkije. Georgië is reeds actief in het bevorderen van regionale samenwerking in en buiten de regio van de zuidelijke Kaukasus. Sinds het uiteen-

vallen van de Sovjet-Unie is de relatie met Rusland gespannen. Rusland ondersteunt immers de autonome regio's Abchazië en Zuid-Ossetië.

Georgië beschouwt zichzelf als een Europees land. Integratie in de EU is dan ook een topprioriteit voor de Georgische regering. De huidige president wenst nauwe betrekkingen aan te gaan met zowel de EU als de Verenigde Staten. Daarnaast behoort het toetreden tot de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) eveneens tot de prioriteiten.

Georgië wordt strategisch belangrijk beschouwd, voornamelijk door de Verenigde Staten, in het kader van enkele toekomstige NAVO-uitdagingen. Verder wordt het land ook beschouwd als een belangrijk doorvoerland voor de continuïteit en diversificatie van de energievoorziening.

3. Procedureverloop

3.1. Onderhandelingen

De onderhandelingen met betrekking tot een associatieovereenkomst tussen de EU en Georgië gingen van start op 15 juli 2010. De onderhandelingen met betrekking tot een vrijhandelsakkoord, dat deel uitmaakt van de associatieovereenkomst, gingen van start in februari 2012. Na zeven onderhandelingsronden over het sluiten van een vrijhandelsovereenkomst kwam men tot een akkoord.

Op 24 juli 2013 kondigden de vertegenwoordigers van beide partijen aan dat een overeenstemming werd bereikt over een ontwerptekst. De voorliggende associatieovereenkomst werd geparafeerd op 29 november 2013 in Vilnius naar aanleiding van de top tussen de EU en het Oostelijk Partnerschap.

Tijdens zijn vergadering van 20 januari 2014 legde de Werkgroep Gemengde Verdragen (WGV), adviesorgaan van de Interministeriële Conferentie voor 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 worden de leden van de ICBB geacht met de in de WGV bereikte consensus in te stemmen behoudens bezwaar binnen de 30 dagen na de notificatie van het verslag van de WGV. In zijn brief van 19 mei 2014 deelde de voorzitter van de ICBB aan de minister-president van de Vlaamse Regering mee dat geen enkel bezwaar werd geformuleerd, zodat het verslag definitief is goedgekeurd.

De overeenkomst werd ondertekend op 27 juni 2014 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.

3.2. Het advies van de Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen

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 57.085/1.

a. Verduidelijking van de bevoegdheidsverdeling en screening van de bestaande regelgeving

De Raad van State 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, c.q. de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest behoren. De memorie van toelichting moet eveneens op voldoende precieze 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 vrijhandelsakkoord 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 Georgië 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 douaneunie, 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, lid 2, 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 6 van het Raadsbesluit van 16 juni 2014, Pb. 2014 L261). Het feit dat eventueel strijdige Vlaamse regelgeving niet recht-

streeks op grond van de overeenkomst juridisch zal kunnen worden aangevochten, doet evenwel geen afbreuk aan het feit dat de Vlaamse Regering de primauteit 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 geïmplementeerde aangelegenheden, stipt de Raad van State aan dat dit niet altijd het geval is. De Raad van State verwijst hierbij naar de verdragen van de Haagse Conferentie voor Internationaal Privaatrecht op het gebied van internationale juridische samenwerking en procesvoering alsmede de bescherming van kinderen, waarbij België nog geen partij is, en naar verdragen van de Internationale Arbeidsorganisatie.

De Vlaamse Regering evalueert 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 (bijzondere wet tot hervorming der instellingen) het voorwerp uitmaken van een overleg tussen de betrokken regeringen. In de praktijk gebeurt dit in de zogenaamde DGE-coördinatie (Directie-Generaal Europese Zaken en Coördinatie), 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 406, lid 3

De Raad merkt op dat artikel 406, lid 3, van het akkoord voorziet in de toepassing van een procedure van wijziging van de bijlagen bij de voorliggende overeenkomst. Dit kan er toe 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 opportu-niteitsoverweging. 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 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, Gw., dat bij de totstandkoming van verdragen het beginsel 'in foro interno, in foro externo' huldigt en gelijktijdig met artikel 138, Gw., 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 État 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, Gw., 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 im-

mers 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, Gw., 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 gewesten (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, Gw., de dragers van de federatie, en niet op afgeleide instanties als de gemeenschapscommissies. Er anders over oordelen zou indruisen tegen artikel 1, Gw.

II. TOELICHTING BIJ DE ASSOCIATIEOVEREENKOMST

De preambule bevat een overzicht van de voornaamste gebieden die van belang zijn voor de relatie tussen de EU en Georgië. 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 associatieovereenkomst zijn:

- het bevorderen van de politieke associatie en economische integratie;
- het voorzien van een aangepast kader voor een versterkte politieke dialoog;
- het versterken van de democratie en de politieke, economische en institutionele stabiliteit in Georgië;
- het bevorderen, bewaren en versterken van vrede en stabiliteit op regionaal en internationaal vlak;
- het bevorderen van samenwerking gericht op vreedzame conflictregeling;
- 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 ondersteunen van de inspanningen van Georgië gericht op het ontwikkelen van het economisch potentieel via internationale samenwerking;

- het vastleggen van de voorwaarden voor betere economische- en handelsrelaties die moeten leiden tot de geleidelijke integratie van Georgië in de interne markt van de EU met inbegrip van het creëren van een diepgaande en uitgebreide vrijhandelszone (DCFTA);
- het vastleggen van de voorwaarden voor een nauwere samenwerking in andere gebieden van wederzijds belang (artikel 1).

Titel I – Algemene beginselen (artikel 2)

Volgende beginselen vormen de basis voor het beleid van de partijen: rechtstaat, respect voor de democratische beginselen, de mensenrechten en de fundamentele vrijheden. Samen met de strijd tegen de verspreiding van massavernietigingswapens vormen deze een essentieel onderdeel van de overeenkomst. Daarnaast staan de principes van een vrijemarkteconomie, duurzame ontwikkeling en multilateralisme en het bevorderen van het respect voor de principes van soevereiniteit en territoriale integriteit, onschendbaarheid van de grenzen en onafhankelijkheid centraal. De partijen bevestigen ook hun respect voor de principes van goed bestuur, corruptiebestrijding, de aanpak van de transnationaal georganiseerde misdaad en terrorisme, de bevordering van duurzame ontwikkeling en multilateralisme om de betrekkingen te verbeteren.

Titel II – Politieke dialoog en hervorming, samenwerking op het gebied van het buitenlands- en veiligheidsbeleid (artikelen 3-12)

Deze titel voorziet het intensifiëren van de politieke dialoog en de samenwerking. De nadruk ligt op regionale thema's, massavernietigingswapens, non-proliferatie en ontwapening, conflictpreventie en crisismanagement. 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. De overeenkomst voorziet verscheidene fora waar de politieke dialoog kan worden gevoerd.

Titel III – Vrijheid, veiligheid en recht (artikelen 13-21)

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

Titel IV – Handel en daarmee verband houdende aangelegenheden (artikelen 22-276)

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 handelsgerelateerde aangelegenheden zoals conformiteitsbeoordelingsregels, sanitaire en fytosanitaire bepalingen, intellectuele eigendomsrechten, handelsfacilitering, overheidsopdrachten en mededinging. Daarnaast zijn er ook bindende bepalingen inzake handelsgerelateerde energieaspecten, met inbegrip van transit en vervoer. Specifieke aandacht gaat naar de handel en duurzame ontwikkeling.

De economische integratie via de DCFTA moet de economische groei van Georgië stimuleren. De DCFTA zal mogelijkheden creëren om zaken te doen in Georgië

naast het bevorderen van de modernisering van de economie en de integratie in de EU. Hogere normen voor producten, een betere dienstverlening aan de burgers en bovenal de bereidheid van Georgië om te concurreren op de internationale markten, moeten 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 naast het vrij verkeer van investeringen (vooral in de energie-sector). Pas wanneer Georgië het EU-acquis heeft aangenomen, zal de EU markttoegang verlenen voor bijvoorbeeld overheidsopdrachten of industriegoederen.

De DCFTA zal een nieuw klimaat scheppen voor de economische betrekkingen tussen de EU en Georgië. 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 die bedrijven die nieuwe marktkansen hebben gegrepen, betalen en door de economische heropleving. De begrotingsuitgaven voor legale en institutionele hervormingen in handelsgerelateerde gebieden wordt of zal worden ondersteund door de EU en internationale financiële instellingen.

Titel V – Economische samenwerking (artikelen 277-291)

Deze titel bevat 4 hoofdstukken inzake samenwerking met betrekking tot het voeren van een economische dialoog, het beheer van de overheidsfinanciën en financiële controle, de belastingen en de statistieken.

Titel VI – Ander samenwerkingsbeleid (artikelen 292-382)

De titel bevat 23 hoofdstukken die gewijd zijn aan samenwerking inzake vervoer, energie, leefmilieu, klimaat, industrie- en ondernemingsbeleid en mijnbouw, vennootschapsrecht, boekhouding, boekhoudkundige controle en corporate governance, financiële diensten, de informatiemaatschappij, toerisme, landbouw en plattelandsontwikkeling, visserijbeleid en maritiem beleid, onderzoek, technologische ontwikkeling en demonstratie, consumentenbeleid, werkgelegenheid, sociaal beleid en gelijke kansen, volksgezondheid, onderwijs, opleiding en jeugd, cultuur, audiovisueel en mediagebied, sport en fysieke activiteiten, maatschappelijk middenveld, grensoverschrijdende en regionale samenwerking, civiele bescherming en de deelname aan EU-agentschappen en -programma's.

Titel VII – Financiële bijstand en antifraude- en controlebepalingen (artikelen 383-402)

Georgië zal financiële steun van de EU ontvangen 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 Georgië doeltreffende maatregelen zullen nemen om fraude, corruptie en andere illegale activiteiten te voorkomen en te bestrijden.

Titel VIII – Institutionele, algemene en slotbepalingen (artikelen 403-432)

De dialoog tussen de partijen wordt gevoerd op verschillende niveaus: de Associatieraad, het Associatiecomité, bijzondere comités, subcomités en organen, een Parlementair Associatiecomité en een platform van het maatschappelijke middenveld.

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

- de geleidelijke aanpassing van de Georgische wetgeving aan de normen en standaarden van de EU waarvoor een tijdsschema is voorzien;
- het aanpassingsproces moet rekening houden met de hervormingen in de EU;
- een monitoringsmechanisme moet toezien op de toepassing en implementatie van de overeenkomst, haar doelstellingen en de aangegane verbintenissen;
- er wordt een geschillenbeslechtsmechanisme ingesteld;
- de overeenkomst wordt gesloten voor onbepaalde duur;
- de EU en Georgië stemmen in met de voorlopige toepassing van de overeenkomst en dit in overeenstemming met hun respectieve interne procedures en wetgeving. Elke partij kan de voorlopige toepassing van deze overeenkomst beëindigen door middel van schriftelijke kennisgeving aan de depositaris.

De toepassing van de overeenkomst of van titel IV (Handel en daarmee verband houdende aangelegenheden) in enkele regio's, als Abchazië of Zuid-Ossetië, waarover Georgië niet de effectieve controle uitoefent, zal pas aanvangen van zodra Georgië de volledige tenuitvoerlegging en afdwingbaarheid op zijn grondgebied kan verzekeren.

Deze overeenkomst telt 34 bijlagen. Deze bijlagen hebben voornamelijk betrekking op EU-regelgeving die door Georgië binnen een bepaald tijds kader moet worden omgezet.

Daarnaast bevat de associatieovereenkomst vier protocollen bij titel IV (Handel en daarmee verband houdende aangelegenheden) en titel VII (financiële bijstand en antifraude- en controlebepalingen).

Krachtens artikel 426 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



Voorontwerp van decreet houdende instemming met de associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en hun lidstaten, enerzijds, en Georgië, anderzijds, ondertekend te Brussel 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 Georgië, anderzijds, ondertekend in Brussel 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

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 57.085/1
van 10 maart 2015

over

een voorontwerp van decreet ‘houdende instemming met de associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en hun lidstaten, enerzijds, en Georgië, anderzijds, ondertekend te Brussel op 27 juni 2014’

Op 6 februari 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Buitenlands Beleid en Onroerend Erfgoed verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘houdende instemming met de associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en hun lidstaten, enerzijds, en Georgië, anderzijds, ondertekend te Brussel op 27 juni 2014’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 26 februari 2015. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 maart 2015.

*

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

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe instemming te verlenen met de Associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en hun lidstaten, enerzijds, en Georgië, anderzijds, gedaan te Brussel op 27 juni 2014 (hierna: de Overeenkomst).

Zoals blijkt uit artikel 1, lid 2, van de Overeenkomst heeft deze associatie ten doel:

“a) politieke associatie en economische integratie tussen de partijen te bewerkstelligen op basis van gemeenschappelijke waarden en nauwe banden, onder andere door de deelname van Georgië aan het beleid en aan programma’s en agenschappen van de EU te vergroten;

b) een sterker kader voor een diepere politieke dialoog tot stand te brengen over alle zaken van wederzijds belang, zodat nauwe politieke betrekkingen tussen de partijen kunnen ontstaan;

c) bij te dragen aan de versterking van de democratie en de politieke, economische en institutionele stabiliteit in Georgië;

d) vrede en stabiliteit te bevorderen, bewaren en versterken, zowel op regionaal als op internationaal niveau, op basis van de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties en van de Slotakte van Helsinki van 1975 van de Conferentie over veiligheid en samenwerking in Europa, onder meer door de inspanningen te bundelen om oorzaken van spanningen op te heffen, de grensbeveiliging te verbeteren en de grensoverschrijdende samenwerking en goede nabuurschapsbetrekkingen te bevorderen;

e) de samenwerking te bevorderen met het oog op een vreedzame oplossing van conflicten;

f) de samenwerking te verbeteren op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht, om zo de rechtsstaat en het respect voor de mensenrechten en de fundamentele vrijheden te versterken;

g) de inspanningen van Georgië voor de ontwikkeling van zijn economische mogelijkheden door internationale samenwerking te ondersteunen, onder meer door de aanpassing van zijn regelgeving aan die van de EU;

h) de geleidelijke economische integratie van Georgië in de interne markt van de EU te bewerkstelligen, zoals bepaald in deze overeenkomst, onder meer door het opzetten van een diepe en brede vrijhandelsruimte die zal zorgen voor een verregaande toegang tot de markt op basis van de duurzame en alomvattende onderlinge aanpassing van de regelgeving in overeenstemming met de rechten en verplichtingen die voortvloeien uit het WTO-lidmaatschap;

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

i) de voorwaarden te scheppen voor steeds nauwere samenwerking op andere gebieden van wederzijds belang”.

Met dat doel bevat de Overeenkomst een kader voor de politieke dialoog tussen de EU en Georgië op het vlak van het buitenlands en veiligheidsbeleid (titel II), een kader voor de samenwerking op het vlak van vrijheid, veiligheid en recht (titel III), een vrijhandelsakkoord (titel IV), een kader voor economische samenwerking (titel V), een aanzet voor samenwerking op andere beleidsdomeinen (titel VI), een financieel kader (titel VII) en institutionele, algemene en slotbepalingen (titel VIII).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

3. Het onderzoek van de afdeling Wetgeving van de Raad van State naar aanleiding van een voorontwerp van decreet houdende instemming met een verdrag kan zich uitstrekken tot de inhoud van het verdrag waarmee instemming wordt verleend, en tot de gevolgen die het verdrag kan meebrengen voor de interne Belgische rechtsorde.

Ter uitvoering en ter naleving van de verplichtingen die voortvloeien uit de Overeenkomst, zullen in de Belgische rechtsorde de nodige maatregelen moeten worden genomen en de nodige aanpassingen van de regelgeving moeten plaatsvinden, en dit in beginsel ten laatste op het ogenblik dat de in de Overeenkomst vervatte bepalingen internationaal in werking treden.

In het licht hiervan verdient het aanbeveling dat het Vlaams Parlement zo volledig mogelijk wordt geïnformeerd over de draagwijdte van de Overeenkomst waarmee de instemming wordt gevraagd. Hiertoe is het raadzaam dat de memorie van toelichting enerzijds verduidelijkt welke aangelegenheden tot de bevoegdheid van de Europese Unie dan wel tot die van de lidstaten behoren, en anderzijds voor welke van die laatste aangelegenheden de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest bevoegd zijn.

Daarnaast moet de memorie van toelichting op voldoende precieze 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.

4.1. Deze informatie aan het Vlaams Parlement is des te meer van belang gelet op de ruime draagwijdte van de Overeenkomst.

Zo is de Overeenkomst een associatieovereenkomst van “een nieuwe generatie”², die een vrijhandelsakkoord bevat dat beoogt een “diepe en brede vrijhandelsruimte”³ te creëren, die bijvoorbeeld op het vlak van de dienstensector⁴ een vrijwel volledige gelijkenschakeling nastreeft met de behandeling die EU-onderdanen hebben met betrekking tot het recht op vestiging en het recht om zonder vaste inrichting diensten te verstrekken (artikelen 76 e.v. van de Overeenkomst).

De verwezenlijking van die rechten veronderstelt dat alle interne wetgeving in de betrokken sectoren onderzocht wordt op mogelijke ongelijke behandelingen⁵ van dienstverleners uit Georgië. Aangezien de uit de lijst van verbintenissen voortvloeiende rechten en verplichtingen geen directe werking hebben⁶ – maar ze uiteraard wel verbindend zijn – moeten met het akkoord onverenigbare handelsbelemmeringen door de bevoegde overheden zelf worden weggenomen door actief de benodigde wijzigingen in de regelgeving door te voeren.

Hetzelfde geldt op het vlak van de in de Overeenkomst opgenomen afwijkingen op de regels met betrekking tot de toegang tot de arbeidsmarkt voor specifieke categorieën personen die rechtstreeks met de vestiging of dienstverlening verbonden zijn.⁷

4.2. In de Overeenkomst worden verschillende verbintenissen aangegaan inzake behoorlijk bestuur, onder meer ter bevordering van de transparantie van overheidsbeslissingen en van de behoorlijke totstandkoming van regelgeving.

Deze verplichtingen zullen, weliswaar in het kader van de in titel V van de Overeenkomst geregelde aangelegenheden, door alle Belgische overheden moeten worden geëerbiedigd, onder meer bij de omzetting of de uitvoering van Europese regelgeving.

Nochtans zijn sommige van deze maatregelen in de Belgische rechtsorde nog niet gekend of ingeburgerd. Zo wordt bijvoorbeeld thans zelden een “motivering” van besluiten bekendgemaakt,⁸ terwijl de artikelen 68, a), en 221, lid 1, b), van de Overeenkomst dit wel vereisen. Ook rijst de vraag of de Belgische regelgeving beantwoordt aan de openbaarmakingsverplichting vervat in artikel 144, lid 15, van de Overeenkomst of aan het in artikel 221, lid 2, van de Overeenkomst op algemene wijze voorgeschreven openbaar onderzoek.

² Memorie van toelichting, p. 1.

³ Zie bijvoorbeeld het 23^{ste} lid van de aanhef van de Overeenkomst.

⁴ Volgens artikel 78 van de Overeenkomst worden “alle economische activiteiten” beoogd, behalve enkele uitzonderingen, en ook artikel 83 voorziet slechts in weinig uitzonderingen op het toepassingsgebied van “alle grensoverschrijdende dienstverlening”.

⁵ In dat verband moet worden gewezen op de bepalingen inzake nationale behandeling en behandeling als meest begunstigde natie (artikelen 205 en 211 van de Overeenkomst).

⁶ Zie punt 6 van bijlage XIV-B Lijst van verbintenissen inzake grensoverschrijdende diensten.

⁷ Zie in het bijzonder de artikelen 88-92 van de Overeenkomst.

⁸ Dit gebeurt eerder uitzonderlijk in een verslag aan de Koning of aan een regering, of in de overwegingen in de aanhef van het besluit.

De door de bevoegde overheden aan te nemen maatregelen en regelgeving met het oog op deze verplichtingen, blijven in beginsel beter niet beperkt tot het strikte toepassingsgebied van de Overeenkomst. In de eerste plaats moeten immers ongerechtvaardigde ongelijke behandelingen vermeden worden, bijvoorbeeld ten aanzien van de eigen onderdanen die zich in een louter interne situatie bevinden. Op de tweede plaats is het vaak niet mogelijk het toepassingsgebied te beperken tot de thans voorliggende Overeenkomst, omdat vooraf onmogelijk kan worden voorspeld of (rechts)personen die onder de Overeenkomst vallen aan een bepaalde procedure, bv. een aanbestedingsprocedure, zullen deelnemen, zodat de regelgeving *in abstracto* op die mogelijkheid moet worden afgestemd.

4.3. De partijen bij de Overeenkomst verbinden zich tot samenwerking op verschillende domeinen, waarbij vaak de afspraak om verdere stappen te ondernemen tot ratificatie en 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 Overeenkomst geviseerde aangelegenheden, is dit niet steeds het geval.

Door de instemming met de Overeenkomst verbindt België zich ertoe de nodige inspanningen te doen voor de ratificatie van een aantal verdragen. Zo kan in het licht van artikel 21, lid 1, van de Overeenkomst de bekrachtiging door België van verdragen van de Haagse Conferentie voor Internationaal Privaatrecht op het gebied van internationale juridische samenwerking en procesvoering alsmede de bescherming van kinderen, waarbij België nog geen partij is, geboden zijn. Op grond van artikel 229, lid 4, van de Overeenkomst zal de ratificatie moeten worden overwogen van de prioritaire verdragen van de Internationale Arbeidsorganisatie waarbij België nog geen partij is.

Dit artikel van de Overeenkomst verplicht België er overigens toe regelmatig informatie uit te wisselen over de ontwikkelingen in het ratificatieproces van deze verdragen, en hetzelfde geldt op grond van artikel 230, lid 3, van de Overeenkomst voor de informatie over de voortgang met betrekking tot de ratificatie van multilaterale leefmilieuovereenkomsten of de wijzigingen daarvan.

4.4. In de Overeenkomst worden een Associatieraad en een Associatiecomité opgericht, die bevoegd zijn om beslissingen te nemen die bindend zijn voor de partijen (artikelen 404 tot 409). Daarnaast wordt voorzien in subcomités van het Associatiecomité (artikel 409), een platform voor het maatschappelijk middenveld (artikel 412, lid 2), een Parlementair Associatiecomité (artikel 410), en de mogelijkheid tot het oprichten van andere comités of organen (artikel 409, lid 2).

Met betrekking tot organen opgericht door of krachtens een associatieakkoord gesloten door de EU en haar lidstaten, *in casu* in de vorm van een Gemengd Comité, wees de afdeling Wetgeving in het advies 53.978/VR op het volgende.

“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 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 EU en haar lidstaten in aangelegenheden die tot de gemengde bevoegdheid van de EU en haar lidstaten behoren, in de praktijk plaatsvindt binnen de Raad van de EU, en dat de coördinatie van de Belgische standpuntbepaling hiervoor plaatsvindt overeenkomstig de regels voor de standpuntbepaling wat betreft EU-aangelegenheden 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 EU worden genomen, maar door de vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten in de Raad verenigd.¹² 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 door of krachtens een associatieovereenkomst alsnog nationale standpunten innemen.

⁹ 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’.

¹⁰ Voetnoot 3 van het geciteerde advies: Zie artikel 62 van de kaderovereenkomst.

¹¹ Adv.RvS 53.978/VR van 7 november 2013 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet 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’, *Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2455/1, pp. 37-38, nr. 3.2, overgenomen in adv.RvS 54.818/2 van 14 januari 2014, opmerking naar aanleiding van de instemmingswet met hetzelfde associatieakkoord, *Parl.St.* Senaat 2013-14, nr. 2496/1, p. 60, nr. 2.2.

¹² 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 Staat, 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 het samenwerkingsakkoord het best aangepast om het toepassingsgebied ervan in die zin uit te breiden.¹³

5. Krachtens artikel 406, lid 3, van de Overeenkomst “is de Associatieraad bevoegd om de bijlagen bij deze overeenkomst bij te werken of te wijzigen, zonder afbreuk te doen aan eventuele specifieke bepalingen uit hoofde van titel IV (Handel en daarmee verband houdende aangelegenheden) van deze overeenkomst”. De Overeenkomst voorziet ook in enkele bijzondere procedures voor de wijziging van specifieke bijlagen of bepalingen van de Overeenkomst (bijvoorbeeld de artikelen 65, lid 2, c) en d), 142, lid 5, 179, lid 3, a) en b) van de Overeenkomst). Die bepalingen voorzien in de toepassing van een procedure van wijziging van de Overeenkomst die ertoe kan leiden dat België internationaal gebonden wordt door die wijzigingen, zonder dat de wetgevende vergadering daarmee hun instemming hebben verleend.

In het om advies voorgelegde ontwerp van decreet wordt niet voorzien in de voorafgaande instemming met dergelijke wijzigingen.

Dit is terecht in zoverre deze wijzigingen betrekking zouden hebben op exclusieve bevoegdheden van de EU (o.m. de wijzigingen van de bijlagen bij titel IV van de Overeenkomst en de procedures waarin de artikelen 65, lid 2, c) en d), 142, lid 5, 179, lid 3, a) en b) van de Overeenkomst voorzien), aangezien anders ten onrechte de indruk zou worden gewekt dat de lidstaat België hiervoor nog bevoegd zou zijn.

In zoverre de wijzigingen betrekking kunnen hebben op bevoegdheden van de lidstaten, rijst de vraag of het ontwerp van decreet niet vooraf dient in te stemmen met dergelijke wijzigingen. Bij gebrek aan een voorafgaande instemming zal het Vlaams Parlement immers uitdrukkelijk zijn instemming moeten verlenen met elk van de later aangenomen wijzigingen van de bijlagen bij de Overeenkomst.

¹³ Er kan aan herinnerd worden dat de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State, er in het 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 heeft geleid tot de bijzondere wet van 6 januari 2014 ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’, *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/3, p. 50, noot 1).

Zo'n voorafgaande instemming door de wetgever met toekomstige wijzigingen is mogelijk, mits aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Zo stelde de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State in advies 37.954-37.970-37.977-37.978/AV¹⁴ het volgende:

“Zowel het Hof van Cassatie¹⁵ als de afdeling Wetgeving van de Raad van State¹⁶ 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 tot hervorming der instellingen, moet aan twee voorwaarden worden voldaan: met name is vereist dat de Wetgevende Kamers en desgevallend de Gemeenschaps- en Gewestparlementen de grenzen van de toekomstige wijzigingen kennen¹⁷ en dat ze uitdrukkelijk aangeven dat ze met die wijzigingen instemmen.”

Ten aanzien van de Overeenkomst waarmee de instemming wordt beoogd, kan worden aangenomen dat voldaan is aan het vereiste dat de grenzen van de toekomstige wijzigingen voldoende gekend zijn. Om die reden is het raadzaam het ontwerp van decreet aan te vullen met een uitdrukkelijke bepaling waarin een voorafgaande instemming wordt verleend met de wijzigingen van de bijlagen overeenkomstig artikel 406, lid 3, van de Overeenkomst.

Het voorgaande neemt niet weg dat met toepassing van artikel 406, lid 3, van de Overeenkomst wijzigingen in de bijlagen bij de Overeenkomst aangenomen kunnen worden waarmee het Vlaams Parlement het eventueel niet eens is. Om het Parlement de mogelijkheid te bieden om aan de regering duidelijk te maken dat het het niet eens is met een bepaalde wijziging,

¹⁴ Adviezen op 15 februari 2005 verstrekt over:

- een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 9 juni 2006 'houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa en de Slotakte, ondertekend in Rome op 29 oktober 2004' (37.954/AV) (*Parl.St.* VI.Parl. 2004-05, nr. 358/1, 64);

- een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van 23 juni 2005 'houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, en met de Slotakte, gedaan te Rome op 29 oktober 2004' (37.970/AV) (*Parl.St.* Ver.Verg.Gem.Gem.Comm. 2004-05, nr. B-30/1, 25);

- een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van 23 juni 2005 'houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, en met de Slotakte, gedaan te Rome op 29 oktober 2004' (37.977/AV) (*Parl.St.* Br.Parl. 2004-05, nr. A-128/1, 25);

- een voorontwerp van wet 'houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, en met de Slotakte, gedaan te Rome op 29 oktober 2004' (37.978/AV) (*Parl.St.* Senaat 2004-05, nr. 3-1091/1, 539).

¹⁵ Voetnoot 35 van het geciteerde 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.

¹⁶ Voetnoot 36 van het geciteerde advies: Zie o.m. advies nr. 33.510/3 van 28 mei 2002 over een voorontwerp dat ontstaan gegeven heeft aan de wet van 17 december 2002 houdende instemming met het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, en met de Bijlagen I en II, gedaan te Aarhus op 25 juni 1998 (*Parl.St.*, Senaat, 2001-2002, nr. 2-1235/1, blz. 48); advies 35.792/2/V van 20 augustus 2003 over het voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het decreet van 27 november 2003 houdende instemming met het Verdrag inzake persistente organische verontreinigende stoffen, gesloten te Stockholm op 22 mei 2001, alsmede met de Bijlagen erbij (*Parl.St.*, W.Gew.R., 2003/2004, nr. 575/1, blz. 10); advies 36.170/1 van 11 december 2003 over het voorontwerp van wet houdende instemming met de Overeenkomst betreffende de sociale zekerheid tussen het Koninkrijk België en de Republiek Kroatië, ondertekend te Brussel op 31 oktober 2001 (*Parl.St.*, Senaat, 2004-2005, nr. 957/1).

¹⁷ Voetnoot 37 van het geciteerde advies: Zie inzonderheid de adviezen waarnaar in de vorige voetnoot wordt verwezen.

zou het ontwerp het best aangevuld worden met een bepaling waarin voorzien wordt in de verplichting voor de regering om elke door de Associatieraad goedgekeurde wijziging van de bijlagen binnen een bepaalde termijn aan het Parlement mee te delen.

6. De Overeenkomst 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.

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.¹⁸⁻¹⁹

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

¹⁸ 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.

¹⁹ 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’).

ONTWERP VAN DECREET

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 Georgië, anderzijds, ondertekend te Brussel op 27 juni 2014;
- 2° de wijzigingen van de bijlagen die beslist zijn overeenkomstig artikel 406, 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

Bijlagen te vinden op de [dossierpagina](#) op www.vlaamsparlement.be:

- Nederlandse tekst van de associatieovereenkomst
- Bijlagen en protocollen in het Nederlands