

ingediend op **1187** (2021-2022) – Nr. 1  
14 maart 2022 (2021-2022)

## **Voorstel van resolutie**

van Karl Vanlouwe, Karin Brouwers, Bart Tommelein,  
Joris Nachtergaele, Peter Van Rompuy en Maarten De Veuster

over een vernieuwd en werkbaar afsprakenkader  
voor het buitenlands beleid

## TOELICHTING

Het Sint-Michielsakkoord van 1993 opende voor de gemeenschappen en de gewesten de deuren naar Europa en de rest van de wereld. Sinds die staatshervorming wordt in België het principe 'in foro interno, in foro externo' gehuldigd. Dat betekent dat de deelstaten verantwoordelijk zijn voor de internationale aspecten van hun bevoegdheden. Dat geldt ook voor de invulling van het EU-beleid.

De beslissing om de deelstaten in die mate de volheid van hun bevoegdheden te laten uitoefenen voegde een zekere laag aan complexiteit toe aan het Belgische staatsstelsel, maar het liet tegelijk toe dat het meest geschikte niveau zelf actief kon inspelen op het hele buitenlandse gebeuren. Duidelijke afspraken zouden voortaan nodig zijn om zowel intern als tegenover de buitenwereld de coördinatie van standpunten en de vertegenwoordiging van de diverse regeringen te kunnen garanderen.

De samenwerkingsakkoorden daartoe werden in de jaren daarop – 1994 en 1995 – gesloten. Ze beantwoordden aan de toenmalige verzuchtingen en complexiteiten van de Belgische staatsstructuur en de Europese Unie, door bijvoorbeeld de Raadsformaties in te delen in categorieën: van exclusief federaal, naar federaal met deelstaten als assessor en omgekeerd, tot exclusief de deelstaten. Het Verdrag van Maastricht (1992) bepaalt dat deelstaatministers hun lidstaat vertegenwoordigen in de Raad. Nagenoeg dertig jaar later kan alleen maar worden vastgesteld dat de constitutionele dimensies van België en van de Europese Unie niet meer dezelfde zijn.

Op Belgisch niveau hebben twee staatshervormingen telkens verschillende federale bevoegdheden overgedragen naar de gewesten en de gemeenschappen. Ook zijn de deelstaten in hun bevoegdheden gegroeid en diplomatiek volwassen geworden. Begrijpelijkerwijs komt dan ook de vraag om het statuut en de erkenning van de deelstatelijke vertegenwoordiging af te stemmen op de professionaliteit die ze hebben opgebouwd, alsook op de toegenomen belangen die ze verdedigen.

Ook op Europees niveau heeft de tijd niet stilgestaan. Met de verdragen van Amsterdam, Nice en Lissabon werd niet alleen een heel nieuwe institutionele architectuur gecreëerd voor de Unie. Met de verdieping van bevoegdheden treedt dat niveau ook meer en intenser dan ooit tevoren op in de domeinen die traditioneel aan de lidstaten toekwamen en die nu tot de regionale competenties behoren. Met die evolutie is dan ook de vitale noodzaak gegroeid voor de bevoegde regeringen om sneller in het besluitvormingsproces betrokken te worden.

Het 'in foro interno, in foro externo'-principe zou moeten betekenen dat de deelstaten vanaf het eerste moment betrokken worden bij onderhandelingen over Europese of internationale regelgeving. Dat is niet alleen belangrijk omdat ze tijdig in hun belang kunnen ageren, maar ook omdat wie bevoegd is voor het omzetten van regelgeving, mee aan de onderhandelingsstafel moet zitten om de implementatie ervan achteraf te kunnen versnellen.

Samenwerkingsakkoorden moeten mee evolueren met de institutionele werkelijkheid. Vandaag is dat evenwel nog niet het geval. De vertegenwoordiging verloopt nog steeds volgens de akkoorden die in de jaren 90 zijn gesloten. In de loop van de jaren werden maar kleine aanpassingen aan de akkoorden doorgevoerd, waardoor ze niet langer afgestemd zijn op de realiteit van de zesde staatshervorming en het Verdrag van Lissabon.

Het feit dat de deelstaten steeds meer bevoegdheden uitoefenen, krijgt geen weerslag in een aangepaste en adequate mogelijkheid tot vertegenwoordiging. Er is dus behoefte aan een actualisatie van de akkoorden om ervoor te zorgen dat de

deelstaten volledig kunnen deelnemen aan en vertegenwoordigd zijn in de voorbereidende vergaderingen en overlegstructuren van de Europese en internationale instellingen.

Concreet pleiten de indieners van dit voorstel van resolutie voor de herziening van de volgende drie samenwerkingsakkoorden:

1. het samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 met betrekking tot de vertegenwoordiging in de Ministerraad van de Europese Unie;
2. het kaderakkoord van 30 juni 1994 tot samenwerking over de vertegenwoordiging bij de internationale organisaties;
3. het samenwerkingsakkoord van 18 mei 1995 betreffende het statuut van de vertegenwoordigers van de gemeenschappen en de gewesten in de diplomatieke en consulaire posten.

Het is noodzakelijk dat het federale niveau en de deelstatelijke niveaus zo snel mogelijk tot een werkbaar compromis komen over een manier van samenwerken die de interne institutionele realiteit internationaal weerspiegelt.

Karl VANLOUWE  
Karin BROUWERS  
Bart TOMMELEIN  
Joris NACHTERGAELE  
Peter VAN ROMPUY  
Maarten DE VEUSTER

## VOORSTEL VAN RESOLUTIE

Het Vlaams Parlement,

- gelet op:
  - 1° de ambitie van Vlaanderen om zijn eigen bevoegdheden op het Europese en internationale niveau ten volle op te nemen;
  - 2° het feit dat het 'in foro interno, in foro externo'-principe en de gelijkwaardigheid van de deelstaten en de federale overheid onverkort gerespecteerd moeten worden;
  - 3° het feit dat het belangrijk is dat alle bevoegde overheden, zowel de federale als de deelstatelijke, in een zo vroeg mogelijk stadium bij de Europese besluitvorming betrokken worden;
  - 4° het feit dat het belangrijk is dat de deelstaten tijdig geconsulteerd worden voor en betrokken worden bij de zittingen van de Europese Raad;
  - 5° de vaststelling dat het samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 met betrekking tot de vertegenwoordiging in de Ministerraad van de Europese Unie niet meer overeenstemt met de institutionele realiteit, gezien de transformerende verdragen van Amsterdam, Nice en Lissabon, alsook de vijfde en zesde staatshervorming;
  - 6° het feit dat de Europese Raad bij de opmaak van het samenwerkingsakkoord in 1994 nog geen formeel orgaan was en daarover geen afspraken zijn gemaakt;
  - 7° het feit dat Vlaanderen met de implementatie van de zesde staatshervorming een aantal nieuwe bevoegdheden heeft gekregen, onder meer voor het arbeidsmarktbeleid, de gezondheidszorg, het ondernemerschap en het energiebeleid;
  - 8° het feit dat de lijst met organisaties in het kaderakkoord van 30 juni 1994 tot samenwerking over de vertegenwoordiging bij de internationale organisaties niet aangevuld werd conform de interne Belgische hervormingen en de internationale ontwikkelingen;
  - 9° het Vlaamse regeerakkoord 2019-2024, waarin staat dat de 25 jaar oude samenwerkingsakkoorden over het buitenlands beleid, ter versterking van het buitenlandse optreden van de deelstaten en hun rol in de EU- en multilaterale besluitvorming snel en volledig herzien moeten worden. De Vlaamse Regering wil dat de categorieën van de Europese ministerraden volledig in overeenstemming worden gebracht met de institutionele realiteit na de zesde staatshervorming en met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon. De aanpassingen van het samenwerkingsakkoord moeten ook worden doorgetrokken voor de standpuntbepaling in de Europese Raad, de informele raden, de werkgroepen en alle andere technische vergaderingen waaraan België deelneemt. Ze zet ook in op de herziening van de protocollaire rangorde conform de huidige constitutionele realiteit, een bijkomend samenwerkingsakkoord voor de standpuntbepaling en vertegenwoordiging bij de OESO en correcte afspraken rond de economische diplomatie;
  - 10° het Vlaamse regeerakkoord 2019-2024, dat verder ook pleit voor de structurele opname van de algemeen afgevaardigde van de Vlaamse Regering bij de EU in de Belgische delegatie van de Europese Raad en voor een actualisering van de besluitvorming bij de directie-generaal Europese Zaken en Coördinatie (DGE), waarbij bij de standpuntbepaling voortaan ook rekening wordt gehouden met het specifieke belang van de respectieve deelstaat;
  - 11° het voorstel van resolutie betreffende de internationale strategie van Vlaanderen in Europa en de wereld (*Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1422/1-2), dat op 10 januari 2018 door het Vlaams Parlement unaniem werd goedgekeurd;

- 12° het federale regeerakkoord van de regering-De Croo I, waarin staat dat de Federale Regering de samenwerkingsakkoorden inzake het buitenlands beleid uit 1994 zal evalueren en actualiseren om het buitenlandse optreden van de Federale Staat en de deelstaten en hun rol in de EU- en multilaterale besluitvorming op elkaar af te stemmen;
  - 13° de gedachtewisseling van 9 maart 2021 over de fusie van Buitenlandse Zaken met Kanselarij, de diplomatieke loopbaan, de mondiale uitdagingen en de samenwerkingsakkoorden van 1994 in de Commissie voor Buitenlands Beleid, Europese Aangelegenheden, Internationale Samenwerking en Toerisme;
  - 14° de gedachtewisseling van 12 november 2019 over de werking van het Departement Buitenlandse Zaken in de Commissie voor Buitenlands Beleid, Europese Aangelegenheden, Internationale Samenwerking en Toerisme;
- overwegende dat:
- 1° de bestaande samenwerkingsakkoorden niet langer een afdoende basis bieden voor een correcte vertegenwoordiging van en standpuntbepaling door de diverse entiteiten van België volgens het 'in foro interno, in foro externo'-principe in Europese, internationale en bilaterale fora, en de huidige samenwerkingsakkoorden niet langer een weerslag zijn van de Belgische institutionele realiteit;
  - 2° in het belang van het Vlaamse buitenlands beleid en van de Vlaamse economie en bedrijven, (kosten)efficiëntie en een goede werkrelatie centraal moeten staan, Vlaanderen inzet op interregionale en interfederale samenwerking, en in de samenwerking met de federale overheid en andere gewesten efficiëntie nastreeft waarbij de bevoegdheidsverdeling centraal staat, zodat Vlaanderen de Vlaamse bevoegdheden maximaal kan uitoefenen;
  - 3° de federale overheid op het vlak van buitenlandse handel en het aantrekken van investeringen een ondersteunende rol heeft en er bijgevolg strikte afspraken nodig zijn over economische diplomatie;
  - 4° Vlaanderen altijd is blijven aandringen op een snelle en volledige herziening van de samenwerkingsakkoorden, zodat ze in overeenstemming worden gebracht met de veranderde institutionele realiteit;
  - 5° het noodzakelijk en belangrijk is dat de intrafederale en interregionale standpuntbepaling de nodige transparantie en respect voor de bevoegdheidsverdelende regels aan de dag legt;
  - 6° de problematiek van de herziening van de samenwerkingsakkoorden al herhaaldelijk werd besproken, zowel op het niveau van de Interministeriële Conferentie voor Buitenlands Beleid en het Overlegcomité als in bilaterale gesprekken tussen de deelstatelijke niveaus;
  - 7° de voorbereiding en invulling van het Belgische EU-voorzitterschap in 2024 uitgelezen kansen biedt voor België en een volwaardige betrokkenheid, vertegenwoordiging en ondersteuning door de deelstaten een absolute meerwaarde is in de globale krachtinspanning; en dat een actualisering van de samenwerkingsakkoorden bijgevolg strookt met die doelstelling;
  - 8° de herziening van het 25 jaar oude samenwerkingsakkoord inzake vertegenwoordiging in de EU noodzakelijk is en de categorieën van de Europese ministerraden moeten worden aangepast aan de institutionele realiteit na de zesde staatshervorming en de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon;
  - 9° de categorieën geactualiseerd moeten worden, alsook de samenstelling van de representatie, de delegaties voor de raadsformaties, technische werkgroepen en voorbereidende comités, wat betreft de gemengde bevoegdheden op de ministerraden, de werkgroepen, de informele raden, het Comité van Permanente Vertegenwoordigers (Coreper) I & II, het Politiek en Veiligheidscomité (COPS), werkgroepen en allerhande vergaderingen;

- 10° iedere hervorming ervoor moet zorgen dat de algemeen afgevaardigden van de deelstaten bij de EU structureel deel kunnen uitmaken van de Belgische delegatie in de Europese Raad en de Europese ministerraden, rekening houdend met de categorisering van die ministerraden, en als de besluitvorming bij de DGE geactualiseerd wordt, er bij de specifieke standpuntbepaling voortaan ook rekening wordt gehouden met het specifieke belang van de respectieve deelstaat;
  - 11° Vlaamse diplomaten volgens het samenwerkingsakkoord van 1995 ingedeeld zijn als attaché;
  - 12° deelstaatvertegenwoordigers conform de nevenschikking tussen het federale niveau en de deelstaten een statuut moeten krijgen dat tegemoetkomt aan de noden van de deelstaten en bijdraagt aan hun zichtbaarheid en effectiviteit. Dat betekent dat ze:
    - a) de titel van ministerraad, consulaire agent, viceconsul en consul kunnen dragen;
    - b) op de diplomatieke lijsten worden voorgesteld op een wijze die protocollair recht doet aan de rol van de deelstaten;
    - c) autonoom verbale nota's kunnen zenden naar de autoriteiten van de ontvangststaat;
    - d) als de vertegenwoordigers van de deelstaten hun intrek nemen in een gebouw van de federale overheid, per zending de minimale bezettingsperiode vanwege de gemeenschappen en gewesten wordt vastgelegd, berekend in onderling overleg (in de groep logistiek) en rekening houdend met de referentieperiode van de huur en een billijke vergoeding van de investerings- en opportuniteitskosten die zijn opgenomen door de federale overheidsdienst;
  - 13° een hogere rang op de diplomatieke lijst voor de diplomaten in dienst van Flanders Investment & Trade (FIT), de Vlaamse economische vertegenwoordigers en technologieattachés noodzakelijk is om deel te kunnen uitmaken van een netwerk van highlevelcontacten, opdat ze hun opdrachten ten volle kunnen uitvoeren;
  - 14° de diplomatieke lijsten moeten worden opgesteld op een wijze die protocollair recht doet aan de rol van de deelstaten en het daarom van belang is dat de intra-Belgische protocollaire afspraken herzien worden, opdat deelstatelijke ministers en minister-presidenten conform het gewicht van hun functie hoger op de lijst komen te staan;
  - 15° het toepassingsgebied van het samenwerkingsakkoord over de internationale organisaties moet worden aangepast omdat het verouderd en bovendien limitatief is;
  - 16° er naast een aanpassing van het samenwerkingsakkoord over de multilaterale organisaties ook werk moet worden gemaakt van een specifiek samenwerkingsakkoord over de werkzaamheden binnen de OESO en van de correcte implementatie van de bestaande samenwerkingsakkoorden over exportcontrole op strategische goederen;
- vraagt aan de Vlaamse Regering om:
- 1° aan te dringen bij de federale overheid en de andere deelstaten om de verouderde samenwerkingsakkoorden, alsook de achterhaalde protocollijst op korte termijn te actualiseren, zodat de Vlaamse diplomatie en de regeringsleden van de deelstaten op een correcte manier worden ingeschaald op het buitenlandse forum, en daartoe met de federale overheid en de andere deelstaten actief rond de tafel te zitten voor een snelle en grondige actualisering en herziening van de protocollijst en de volgende samenwerkingsakkoorden:
    - a) het samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 met betrekking tot de vertegenwoordiging in de Ministerraad van de Europese Unie;
    - b) het kaderakkoord van 30 juni 1994 tot samenwerking over de vertegenwoordiging bij de internationale organisaties;

- c) het samenwerkingsakkoord van 18 mei 1995 betreffende het statuut van de vertegenwoordigers van de gemeenschappen en de gewesten in de diplomatieke en consulaire posten;
- 2° in het proces van de actualisering van de samenwerkingsakkoorden ook oog te hebben voor het versterken van het Europese en internationale optreden, en verkokering te voorkomen zodat in de Europese, bilaterale en multilaterale besluitvorming de slagkracht wordt verbeterd en de respectieve belangen beter worden behartigd;
- 3° verder in te zetten op samenwerking tussen de federale overheid en de andere deelstaten om, met respect voor ieders bevoegdheden, tot een optimalisering van het Vlaamse buitenlandse beleid te komen;
- 4° concrete streefdata voor de onderhandelingen over die akkoorden voor te stellen en tussentijds aan het Vlaams Parlement te rapporteren over de evolutie van de onderhandelingen;
- 5° voor de goede uitvoering van de geactualiseerde samenwerkingsakkoorden de nodige stappen te zetten naar de ontvangende staten en instellingen om ervoor te zorgen dat ze correct worden geïmplementeerd en de kennis erover wordt gegarandeerd;
- 6° in afwachting van een akkoord te streven naar een pragmatische aanpak binnen de huidige samenwerkingsakkoorden, en in ieder geval naar een zo ruim en transparant mogelijke betrokkenheid van de deelstaatregeringen en haar vertegenwoordigers.

Karl VANLOUWE  
Karin BROUWERS  
Bart TOMMELEIN  
Joris NACHTERGAELE  
Peter VAN ROMPUY  
Maarten DE VEUSTER