



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 78.587/VR
van 21 januari 2026

over

een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en
het Vlaamse Gewest ‘tot instemming met de versterkte
partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomst tussen de
Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de Republiek
Oezbekistan, anderzijds, ondertekend te Brussel op
24 oktober 2025’

Op 1 december 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Economie, Innovatie en Industrie, Buitenlandse Zaken, Digitalisering en Facilitair Management verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen*, een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest ‘tot instemming met de versterkte partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de Republiek Oezbekistan, anderzijds, ondertekend te Brussel op 24 oktober 2025’.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 13 januari 2026. De verenigde kamers waren samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, voorzitter, en Bernard BLERO, kamervoorzitter, Koen MUYLLE, Dimitri YERNAULT, Elly VAN DE VELDE en Anne-Stéphanie RENSON, staatsraden, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE en Yves DEPOORTER, griffiers.

Het verslag is uitgebracht door Stéphane TELLIER, eerste auditeur, en Timo TALLGREN en Pieter VAN CLEYNENBREUGEL, adjunct-auditeurs.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 21 januari 2026.

*

* Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85*bis*.

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 voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest strekt ertoe instemming te verlenen met de versterkte partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de Republiek Oezbekistan, anderzijds, ondertekend te Brussel op 24 oktober 2025 (hierna: de Overeenkomst) (artikel 2, 1°, van het voorontwerp). Daarnaast wordt ook voorzien in een voorafgaande instemming met toekomstige wijzigingen die kunnen worden aangenomen overeenkomstig de artikelen 346, lid 2 (artikel 2, 2°), en 349, leden 3 en 5 (artikel 2, 3°), van de Overeenkomst.

Overeenkomstig artikel 1, lid 1, van de Overeenkomst heeft deze tot doel “een versterkt partnerschap en nauwere samenwerking tussen de Partijen tot stand [te brengen] op basis van gedeelde waarden, gemeenschappelijke belangen en de ambitie om hun betrekkingen op alle toepassingsgebieden te versterken, tot wederzijds voordeel”.

Met dat doel omvat de Overeenkomst een kader voor politieke dialoog en samenwerking tussen de Europese Unie en Oezbekistan op het vlak van het buitenlands en veiligheidsbeleid (titel II), op het gebied van justitie, vrijheid en veiligheid (titel III), handel en daarmee verband houdende aangelegenheden (titel IV), op het gebied van economische en duurzame ontwikkeling (titel V) en op andere samenwerkingsgebieden (titel VI). De Overeenkomst omvat tevens titels over ‘Financiële en technische samenwerking’ (titel VII) en ‘Institutionele bepalingen’ (titel VIII). Ten slotte omvat de Overeenkomst ook ‘Doelstellingen en algemene beginselen’ (titel I) en ‘Algemene en slotbepalingen’ (titel IX).

BEVOEGDHEID

3.1. De Overeenkomst is door de Werkgroep Gemengde Verdragen op 8 juli 2025 als een gemengd verdrag aangemerkt, waarmee zowel de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten, als de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie moeten instemmen.²

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

² Hetgeen werd bevestigd door de Interministeriële Conferentie voor het Buitenlands Beleid (zie de brief van 16 september 2025 van de voorzitter van de ICBB en het verslag van de Werkgroep Gemengde Verdragen van 8 juli 2025).

3.2. De Overeenkomst is voor het Koninkrijk België ondertekend met vermelding van de volgende formule:

“Deze handtekening verbindt eveneens de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Cette signature engage également la Communauté française, la Communauté flamande, la Communauté germanophone, la Région wallonne, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale.

Diese Unterschrift bindet zugleich die Deutschsprachige Gemeinschaft, die Flämische Gemeinschaft, die Französische Gemeinschaft, die Wallonische Region, die Flämische Region und die Region Brüssel-Hauptstadt.”

Deze bewoordingen moeten zo worden opgevat dat ze ook slaan op de Franse Gemeenschapscommissie, aangezien die ter uitvoering van artikel 138 van de Grondwet bevoegdheden van de Franse Gemeenschap uitoefent. Met het oog op de rechtszekerheid was het echter beter geweest dat dit uitdrukkelijk in de aangehaalde formule was vermeld.³⁻⁴

ONDERZOEK VAN DE OVEREENKOMST

4.1. 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 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.

4.2. In het licht hiervan moet worden opgemerkt dat sommige maatregelen waarin de Overeenkomst voorziet, in de Belgische rechtsorde niet zijn ingeburgerd.

Zo kan worden gewezen op artikel 183, b) en c), van de Overeenkomst, dat bepaalt dat elke Partij erop toeziet dat een maatregel van algemene strekking met betrekking tot alle aangelegenheden die onder titel IV vallen “een toelichting bevat ten aanzien van het doel en de motivering ervan” en “voldoende tijd laat tussen de publicatie en de inwerkingtreding [ervan], behalve wanneer dit vanwege spoedeisendheid niet mogelijk is”. Te dien aanzien moet worden vastgesteld dat voor regerings- en ministeriële besluiten in de Belgische rechtsorde thans niet

³ 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 van artikel 8, derde lid, en de erbij horende toelichting) en van de op basis hiervan door de Interministeriële Conferentie voor het Buitenlands Beleid op 17 juni 1994 vastgestelde ondertekeningsformules.

⁴ 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’).

systematisch de in het aangehaalde punt b) vermelde toelichting voorhanden is. Wat het aangehaalde punt c) betreft, is het niet duidelijk of deze bepaling elke beperking van de mogelijkheid van terugwerkende kracht inhoudt.⁵

Daarnaast vereisen de artikelen 55, lid 1, en 57, lid 1, van de Overeenkomst dat voorgenomen technische voorschriften en conformiteitsbeoordelingsprocedures aan een “effectbeoordeling op regelgevingsgebied” onderworpen worden overeenkomstig de respectieve regels en procedures van elke Partij. De vraag rijst of de in de Omzendbrief Wetgevingstechniek van de Vlaamse Regering VR 2019/4 van 25 oktober 2019 vooropgestelde impactanalyses, die in principe deel dienen uit te maken van een memorie van toelichting, kunnen volstaan in dat verband.⁶ De daarin aangehaalde impactanalyses dienen volgens die omzendbrief enkel bij voorontwerpen van decreet te worden uitgevoerd. Aldus worden voorgenomen technische voorschriften, op te nemen in een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering of een reglementair ministerieel besluit, op die grond niet automatisch of consistent aan een effectbeoordeling onderworpen.

Bovendien voorzien de artikelen 55, lid 8, en 57, lid 1, van de Overeenkomst in een ruime “*notice and comment*” procedure bij de ontwikkeling van technische voorschriften en conformiteitsbeoordelingsprocedures die een aanzienlijk effect op het handelsverkeer kunnen hebben. In dat geval dient “elke Partij er overeenkomstig haar regels en procedures voor [te zorgen] dat er procedures bestaan die personen van de Partijen in staat stellen via een openbare raadplegingsprocedure input te leveren, behalve wanneer zich dringende problemen op het gebied van veiligheid, gezondheid, milieubescherming of nationale veiligheid voordoen of dreigen voor te doen”. De resultaten van die raadplegingsprocedure dienen bovendien openbaar te worden gemaakt.

Voorts wordt in artikel 59, lid 4, van de Overeenkomst, gelezen in samenhang met de artikelen 53, lid 1, 55 en 57 ervan, ook bepaald dat elke Partij erop toeziet dat de door haar aangenomen technische voorschriften en conformiteitsbeoordelingsprocedures zoals omschreven in de TBT-overeenkomst,⁷ die de handel in goederen tussen de Partijen kunnen beïnvloeden, kosteloos op een gratis website worden gepubliceerd. Aan dit vereiste is thans slechts voldaan voor zover de in de Belgische rechtsorde aangenomen technische voorschriften en conformiteitsbeoordelingsprocedures “door het Bureau voor Normalisatie gepubliceerde norm[en]” of “specifiek Belgische normen” zouden zijn die onder het toepassingsgebied vallen van artikel VIII.2 van het Wetboek van economisch recht.⁸

⁵ Volgens de vaste adviespraktijk van de Raad van State, afdeling Wetgeving, kan het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten toelaatbaar worden geacht wanneer ofwel voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, ofwel de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling waarbij, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen worden toegekend ofwel de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

⁶ Zie <https://www.vlaanderen.be/intern/beleid-en-regelgeving/regelgeving/omzendbrieven-vlaamse-regering>.

⁷ Zijnde “de Overeenkomst inzake technische handelsbelemmeringen, die is neergelegd in bijlage 1A bij de WTO-Overeenkomst”: zie artikel 23, p), van de Overeenkomst.

⁸ Wanneer het om een andere norm zou gaan dan de specifieke Belgische normen die verplicht wordt gesteld, waaromtrent in artikel VIII.2, tweede lid, van het Wetboek van economisch recht wordt bepaald dat deze kosteloos *ter*

5. Artikel 161, lid 1, a), van de Overeenkomst, dat betrekking heeft op informatie over het systeem van overheidsopdrachten, bepaalt dat elke Partij onverwijld de gerechtelijke uitspraken publiceert in officieel daartoe bestemde elektronische of gedrukte media die op ruime schaal worden verspreid en gemakkelijk toegankelijk blijven voor het publiek.

Ofschoon de arresten van de Raad van State inzake overheidsopdrachten publiek toegankelijk zijn via de website van de Raad van State, en een aantal gerechtelijke uitspraken van de gewone hoven en rechtbanken kunnen worden geraadpleegd via de Juridat-databank, is dit niet het geval voor alle gerechtelijke uitspraken van die hoven en rechtbanken inzake overheidsopdrachten. Overeenkomstig artikel 161, lid 1, van de Overeenkomst zal nochtans in een bekendmaking van deze gerechtelijke uitspraken moeten worden voorzien.

De *Pasicrisie* waarnaar wordt verwezen in afdeling 8 van bijlage 9 bij de Overeenkomst, ter uitvoering van artikel 161, lid 2, van die Overeenkomst,⁹ volstaat alvast niet om aan deze verplichting te voldoen. Bovendien moet worden vastgesteld dat deze verwijzing weinig pertinent is,¹⁰ en dat veeleer zou moeten worden verwezen naar de arresten-databank op de website van de Raad van State en naar de voormelde Juridat-databank.¹¹

6.1. De Partijen bij de Overeenkomst verbinden zich tot samenwerking op verschillende domeinen, waarbij vaak de afspraak is gemaakt om verdere stappen te ondernemen tot ratificatie en tenuitvoerlegging van multilaterale verdragen, die voor de samenwerking in de betrokken aangelegenheid de vertrekbasis zullen vormen. Hoewel België reeds partij is bij de multilaterale (basis)verdragen voor verschillende door de Overeenkomst geïmplementeerde aangelegenheden, is dit niet steeds het geval. Voor een aantal andere verdragen rijst dan weer de vraag of België deze ook daadwerkelijk heeft geïmplementeerd en uitgevoerd zoals de Overeenkomst vereist.

Zo verbinden de Partijen zich in artikel 20, lid 2, van de Overeenkomst tot samenwerking voor, onder meer, “het onderhandelen over, het sluiten en het uitvoeren van bilaterale overeenkomsten en multilaterale verdragen inzake justitiële samenwerking in strafzaken en multilaterale verdragen inzake justitiële samenwerking in burgerlijke zaken, waaronder de verdragen van de Haagse Conferentie voor Internationaal Privaatrecht”. België heeft als lid van de Haagse Conferentie weliswaar een aantal verdragen geratificeerd, maar niet allemaal.¹²

beschikking gesteld worden door de auteur van de reglementering op zodanige wijze dat de auteursrechten op die normen nageleefd worden, lijkt daarentegen niet voldaan aan het vereiste van de kosteloze *publicatie* op een website.

⁹ Luidens die bepaling bevat afdeling 8 van bijlage 9 bij de Overeenkomst een lijst van de elektronische of gedrukte media waarin elke Partij de in lid 1, punt a), van dit artikel bedoelde informatie, waaronder de gerechtelijke uitspraken inzake overheidsopdrachten, publiceert.

¹⁰ Behoudens voor een beperkt aantal arresten van het Hof van Cassatie over rechtsvragen inzake het reglementair kader voor overheidsopdrachten.

¹¹ Te dien einde kan overeenkomstig de procedure van artikel 27, lid 2, a), iv), van de Overeenkomst een actualisering aan de Samenwerkingsraad in zijn samenstelling voor handelsvraagstukken worden voorgesteld.

¹² België heeft 17 van de meer dan 40 verdragen geratificeerd en bijkomend vier verdragen getekend, maar niet geratificeerd, zie ook <https://www.hcch.net/en/states/hcch-members/details1/?sid=24>.

Door de instemming met de Overeenkomst verbindt België zich ook ertoe de toepasselijke IAO-verdragen¹³ die zij heeft geratificeerd, ten uitvoer te leggen en om verdere ratificaties te bevorderen.¹⁴ België is weliswaar partij bij de fundamentele en prioritaire IAO-verdragen, maar nog niet bij alle toepasselijke IAO-verdragen.¹⁵

Voorts stelt overeenkomstig artikel 78, lid 2, van de Overeenkomst elke Partij “alles in het werk wat redelijkerwijs mogelijk is om het Verdrag van Peking inzake audiovisuele uitvoeringen, dat op 24 juni 2012 te Peking is aangenomen, te ratificeren of ertoe toe te treden”. België heeft het verdrag ondertekend op 8 mei 2013, maar heeft het nog niet bekrachtigd.

6.2. Voor andere verdragen engageert België zich middels de Overeenkomst om deze na te leven zonder er zelf partij bij te zijn en zonder dat deze ter instemming aan de bevoegde wetgevende vergaderingen zijn voorgelegd. Dit is bijvoorbeeld het geval voor artikel 77, lid 1, eerste alinea, c), van de Overeenkomst, waar wordt voorzien in de nationale behandeling inzake intellectuele eigendomsrechten, met inachtneming van de uitzonderingen waarin reeds is voorzien in “het te Rome op 26 oktober 1961 tot stand gekomen Internationaal Verdrag inzake de bescherming van uitvoerend kunstenaars, producenten van fonogrammen en omroeporganisaties” en voor artikel 77, lid 1, eerste alinea, d), van de Overeenkomst, waar op soortgelijke wijze de uitzonderingen voorzien in “het Verdrag betreffende de bescherming van de intellectuele eigendom inzake geïntegreerde schakelingen, aangenomen te Washington op 26 mei 1989” in acht dienen te worden genomen. Beide verdragen zijn door België niet ondertekend, en België is er evenmin tot toegetreden. Luidens artikel 78, lid 1, c), van de Overeenkomst houdt elke Partij zich aan “het Verdrag van Marrakesh tot bevordering van de toegang tot gepubliceerde werken voor personen die blind zijn, visueel gehandicapt of anderszins een leeshandicap hebben, aangenomen te Marrakesh op 28 juni 2013”. België heeft dat verdrag ondertekend op 25 juni 2014, maar heeft het nog niet bekrachtigd.

Luidens artikel 167, §§ 2 en 3, van de Grondwet, hebben verdragen eerst gevolg nadat zij de instemming van de Kamer van volksvertegenwoordigers of van de

¹³ Verdragen van de Internationale Arbeidsorganisatie.

¹⁴ Artikel 178, lid 3, van de Overeenkomst.

¹⁵ Er zijn thans nog 17 actuele IAO-verdragen en vier protocollen die België nog niet heeft geratificeerd: C078 - Medical Examination of Young Persons (Non-Industrial Occupations) Convention, 1946 (No. 78); C106 - Weekly Rest (Commerce and Offices) Convention, 1957 (No. 106); C110 - Plantations Convention, 1958 (No. 110); C118 - Equality of Treatment (Social Security) Convention, 1962 (No. 118); C135 - Workers' Representatives Convention, 1971 (No. 135); C137 - Dock Work Convention, 1973 (No. 137); C142 - Human Resources Development Convention, 1975 (No. 142); C143 - Migrant Workers (Supplementary Provisions) Convention, 1975 (No. 143); C152 - Occupational Safety and Health (Dock Work) Convention, 1979 (No. 152); C157 - Maintenance of Social Security Rights Convention, 1982 (No. 157); C160 - Labour Statistics Convention, 1985 (No. 160); C169 - Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169); C173 - Protection of Workers' Claims (Employer's Insolvency) Convention, 1992 (No. 173); C183 - Maternity Protection Convention, 2000 (No. 183); C185 - Seafarers' Identity Documents Convention (Revised), 2003 (No. 185); C191 - Safe and Healthy Working Environment (Consequential Amendments) Convention, 2023 (No. 191); C192 - Biological Hazards in the Working Environment Convention, 2025 (No. 192); P081 - Protocol of 1995 to the Labour Inspection Convention, 1947; P089 - Protocol of 1990 to the Night Work (Women) Convention (Revised), 1948; P110 - Protocol of 1982 to the Plantations Convention, 1958 en P155 - Protocol of 2002 to the Occupational Safety and Health Convention, 1981. De verdragen C131 - Minimum Wage Fixing Convention, 1970 (No. 131) en C188 - Work in Fishing Convention, 2007 (No. 188) zullen voor België in werking treden op 11 juni 2026 (bron: http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11210:0::NO:11210:P11210_COUNTRY_ID:102560).

deelstaatparlementen hebben verkregen. De voormelde bepalingen van de Overeenkomst kunnen dan ook niet zo worden begrepen dat de erin vermelde verdragen daardoor in hun geheel bindend worden voor de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten. Er anders over oordelen zou er immers toe leiden dat het in de Grondwet vervatte instemmingsvereiste wordt uitgehouden.

Dat neemt niet weg dat in zoverre de voormelde bepalingen van de Overeenkomst ertoe zouden kunnen leiden dat in die verdragen vervatte materiële rechtsregels moeten worden toegepast in de Belgische rechtsorde, het aanbeveling verdient dat die verdragen worden geratificeerd, nadat de bevoegde wetgevende vergaderingen hiervoor hun instemming hebben verleend. Op die manier kunnen die verdragen zelf volledig gevolg hebben, en worden ze bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.¹⁶

7.1. Diverse bepalingen van de Overeenkomst schrijven voor dat de Partijen in dialoog treden en overleg plegen over de meest uiteenlopende aangelegenheden. In de Overeenkomst worden een Samenwerkingsraad en een Samenwerkingscomité ingesteld, die bevoegd zijn om besluiten te nemen die bindend zijn voor de Partijen (artikelen 337, lid 6, en 338, lid 7). Daarnaast wordt voorzien in gespecialiseerde subcomités of andere organen (artikel 339), een Parlementair Samenwerkingscomité (artikel 340) en de mogelijkheid tot het oprichten van een specifieke instantie voor de participatie van het maatschappelijk middenveld (artikel 341).

7.2. Gelet op het gemengde karakter van de Overeenkomst kunnen die mechanismen van dialoog, overleg en raadpleging 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.¹⁷

Met betrekking tot organen opgericht door of krachtens een samenwerkingsovereenkomst gesloten door de Europese Unie en haar lidstaten, *in casu* in de vorm van een Gemengd Comité, wees de afdeling Wetgeving in 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.

¹⁶ Te dien aanzien moet eraan worden herinnerd dat het Hof van Cassatie heeft geoordeeld dat verdragen niet aan particulieren kunnen worden tegengeworpen zolang ze niet integraal zijn bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad: Cass. 11 december 1953, *Pas.* 1954, I, 298; Cass. 19 maart 1981, *JT* 1982, 565-567, noot VERHOEVEN J. Het probleem van het gebrek aan bekendmaking rijst overigens ook ten aanzien van de richtsnoeren van de OESO betreffende corporate governance in overheidsondernemingen en betreffende multinationale ondernemingen, waarnaar wordt verwezen in de artikelen 155, lid 1, en 317, lid 1, van de Overeenkomst.

¹⁷ Vgl. artikel 81, § 6, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

De huidige samenwerkingsakkoorden van 8 maart 1994¹⁸ 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 behoren¹⁹, 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.”²⁰

7.3. 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 Ministers van de Europese Unie, en dat de coördinatie van de Belgische standpuntbepaling hiervoor plaatsvindt overeenkomstig de regels voor de standpuntbepaling wat betreft EU-aangelegenheden in de Raad van Ministers.

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 Ministers worden genomen, maar door de vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten in de Raad verenigd.²¹ 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 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 ‘tot hervorming der instellingen’ 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

¹⁸ Voetnoot 2 van het 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’.

¹⁹ Voetnoot 3 van het aangehaalde advies: Zie artikel 62 van de kaderovereenkomst.

²⁰ 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, 37-38, opmerking 3.2.

²¹ CORTHAUT T. en VAN EECKHOUTTE D., ‘Legal Aspects of EU Participation in Global Environmental Governance under the UN Umbrella’ in WOUTERS J. e.a. (eds.), *The European Union and Multilateral Governance. Assessing EU Participation in United Nations Human Rights and Environmental Fora*, Palgrave, 2012, (145) 152.

wordt het samenwerkingsakkoord het best aangepast om het toepassingsgebied ervan in die zin uit te breiden.²²

8.1. Voorts moet worden vastgesteld dat in de Overeenkomst machten worden overgedragen aan een supranationale instelling. Zo worden de Samenwerkingsraad en het Samenwerkingscomité de bevoegdheid verleend om besluiten te nemen die bindend zijn voor de Partijen en voorziet de Overeenkomst in bindende geschillenbeslechtsmechanismen.²³ Er is geen reden om aan te nemen dat daarbij de grenzen van artikel 34 van de Grondwet worden overschreden.²⁴

Een dergelijke overdracht impliceert in beginsel althans meteen ook een aanvaarding van de bindende kracht van toekomstige besluiten die de Samenwerkingsraad en het Samenwerkingscomité of de organen voor bindende geschillenbeslechting binnen de grenzen van de Overeenkomst zullen nemen, zonder dat er nog bijkomend expliciet vooraf mee moet worden ingestemd.

8.2. Dit is evenwel anders daar waar de Samenwerkingsraad of het Samenwerkingscomité, middels een besluit, een tekst aannemen die de thans voorliggende Overeenkomst formeel wijzigt. Overeenkomstig artikel 167, §§ 2 en 3, van de Grondwet hebben verdragen, evenals hun wijzigingen slechts gevolg nadat deze de instemming van alle betrokken parlementen hebben verkregen.

Artikel 27, lid 2, a), van de Overeenkomst voorziet in dat verband in de actualisering of wijziging van de bijlagen 5-A, 5-B, 5-C, 5-D, 6, 7-A, 7-B, 7-C, 9, 14-A en 14-B en van het protocol ‘betreffende wederzijdse administratieve bijstand in douanezaken’ door de Samenwerkingsraad, in zijn samenstelling voor handelsvraagstukken en al dan niet op voorstel van het Samenwerkingscomité.²⁵ Besluiten tot actualisering en wijziging dienen te worden aangenomen “op basis van wederzijdse instemming, met inachtneming van de voltooiing van de respectieve interne procedures van de Partijen waarin hun wetgeving voorziet”; zij worden bovendien bekrachtigd door en treden in werking bij de uitwisseling van diplomatieke nota’s tussen de Partijen, tenzij anders is overeengekomen. Er zal, onder voorbehoud van de opmerkingen 8.3.1 en 8.3.2, moeten op worden toegezien dat de inwerkingtreding slechts kan plaatsvinden voor zover en pas nadat de parlementaire instemming in overeenstemming met artikel 167, §§ 2 en 3, van de Grondwet werd verleend door alle betrokken parlementen. Dit impliceert dat, wat België betreft,

²² Er kan aan worden herinnerd dat de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State er reeds in advies 53.932/AV op gewezen heeft dat dit samenwerkingsakkoord op verschillende punten lacunair en achterhaald is, onder meer door wijzigingen aan het institutionele kader van de Europese Unie doorgevoerd door het Verdrag van Lissabon (adv.RvS 53.932/AV van 27 augustus 2013 over een voorstel dat geleid heeft tot de bijzondere wet van 6 januari 2014 ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’, *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/3, 50, voetnoot 1).

²³ Zie bijvoorbeeld de artikelen 27, 28, 61, lid 8, 68, lid 2, 136, lid 3, 175, 180, 241, lid 3, 250 en 272 van de Overeenkomst.

²⁴ Dat is al te meer het geval met betrekking tot titel IV van de Overeenkomst, nu zowel artikel 27, lid 4, als artikel 28, lid 4, van de Overeenkomst vereisen dat besluiten van de Samenwerkingsraad en het Samenwerkingscomité in hun samenstelling voor handelsvraagstukken slechts worden aangenomen “na voltooiing van de respectieve interne procedures van de Partijen, zoals bepaald in hun wetgeving”.

²⁵ In dat laatste geval in overeenstemming met artikel 28, lid 3, van de Overeenkomst.

niet kan worden afgeweken van de inwerkingtreding bij de uitwisseling van de diplomatieke nota's, nadat de instemming van alle betrokken parlementen is bekomen.

Gevraagd of en hoe het vereiste van wederzijdse instemming, dat voortvloeit uit artikel 27 van de Overeenkomst, te rijmen valt met de door artikel 2, 2°, van het voorontwerp van decreet voorziene voorafgaande instemming met wijzigingen waartoe de Samenwerkingsraad in de gevallen bedoeld in de artikelen 27 en 28 zou besluiten overeenkomstig artikel 346, lid 2, van de Overeenkomst, antwoordde de gemachtigde dat die ontworpen bepaling uit het voorontwerp zal worden weggelaten.

8.3. In de Overeenkomst wordt niet in een wederzijdse instemming voorzien voor de wijzigingen door de Samenwerkingsraad of het Samenwerkingscomité vermeld in artikel 349, leden 3 en 5, van de Overeenkomst bij de toetreding van een nieuwe lidstaat tot de Europese Unie noch voor de wijzigingen door enerzijds het subcomité voor intellectuele eigendomsrechten van de afdelingen A en B van bijlage 7-A en van de bijlagen 7-B of 7-C vermeld in artikel 136 van de Overeenkomst en anderzijds het Samenwerkingscomité van de bijlagen 5-C en 5-D, 6, 14-A en 14-B vermeld in de artikelen 61, lid 8, 68, lid 2, en 272 van de Overeenkomst. Ook de procedure met betrekking tot een door een andere Partij voor te stellen eenzijdige wijziging van bijlage 9 overeenkomstig artikel 174 van de Overeenkomst vereist geen wederzijdse instemming.

8.3.1. In artikel 2, 3°, van het voorontwerp van decreet wordt wel voorzien in de voorafgaande instemming met toekomstige eenzijdige wijzigingen van de Overeenkomst overeenkomstig artikel 349, leden 3 en 5, van de Overeenkomst bij de toetreding van een nieuwe lidstaat tot de Europese Unie. 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/AV van 15 februari 2005 het volgende:²⁶

“Zowel het Hof van Cassatie²⁷ als de afdeling Wetgeving van de Raad van State²⁸ aanvaarden dat onder bepaalde voorwaarden de wetgevende vergaderingen vooraf kunnen

²⁶ Adv.RvS 37.954-37.970-37.977-37.978/AV van 15 februari 2005 over:

- een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest 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 de Verenigde Vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie 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 het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest 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).

²⁷ Voetnoot 35 van het aangehaalde advies: Cass. 19 maart 1981, *Arr. Cass.* 1980-1981, 808; *JT* 1982, 565, en noot VERHOEVEN J.; Cass. 2 mei 2002, nr. C.99.0518.N.

²⁸ Voetnoot 36 van het aangehaalde 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

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 kennen²⁹ en dat ze uitdrukkelijk aangeven dat ze met die wijzigingen instemmen.”

De door artikel 349 van de Overeenkomst voorziene wijzigingen lijken voldoende specifiek opdat aan de eerste voorwaarde zou zijn voldaan.

Het voorgaande neemt niet weg dat het Vlaams Parlement het eventueel oneens zou kunnen zijn met die wijzigingen. Om het Vlaams Parlement minstens de mogelijkheid te bieden aan de regering duidelijk te maken dat zij het niet eens is met een bepaalde wijziging, zou het voorontwerp kunnen worden aangevuld met een bepaling die de regering verplicht elke wijziging of aanpassing die overeenkomstig die bepalingen is goedgekeurd, binnen een bepaalde termijn aan het Vlaams Parlement mee te delen.³⁰

8.3.2. De bij artikel 2, 3°, van het voorontwerp voorziene voorafgaande instemming lijkt niet te slaan (zie opmerking 8.3) op de doorgevoerde wijzigingen door, enerzijds, het subcomité voor intellectuele eigendomsrechten van de afdelingen A en B van bijlage 7-A of van de bijlagen 7-B en 7-C vermeld in artikel 136 van de Overeenkomst en, anderzijds, het Samenwerkingscomité van de bijlagen 5-C en 5-D, 6, 14-A en 14-B, vermeld in de artikelen 61, lid 8, 68, lid 2, en 272 van de Overeenkomst. Ook de door een andere Partij voorgestelde eenzijdige wijzigingen van bijlage 9 overeenkomstig artikel 174 van de Overeenkomst vallen niet onder de vooropgestelde voorafgaande instemming.

Gelet op het voldoende afgebakende karakter van de in die bepalingen voorziene wijzigingen, moeten de stellers van het voorontwerp nagaan of de voorziene voorafgaande instemming niet beter kan worden uitgebreid tot die bepalingen. In afwezigheid van dergelijke voorafgaande instemming, zal de inwerkingtreding slechts kunnen plaatsvinden voor zover en pas nadat de parlementaire instemming overeenkomstig artikel 167, §§ 2 en 3, van de Grondwet werd

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.G.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).

²⁹ Voetnoot 37 van het aangehaalde advies: Zie inzonderheid de adviezen waarnaar in de vorige voetnoot wordt verwezen.

³⁰ Voor de formulering van zulk een bepaling kan inspiratie worden gezocht in bv. 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’. Zie in dezelfde zin: adv.RvS 59.894/1/V van 26 augustus 2016 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 13 mei 2017 ‘houdende instemming met de Versterkte partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de Republiek Kazachstan, anderzijds, gedaan te Astana op 21 december 2015’ (*Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 54-2311/1, 20-29).

verleend door alle betrokken parlementen. Indien de voorafgaande instemming ook tot de in dit randnummer vermelde wijzigingen wordt uitgebreid, zou, om de redenen uiteengezet in opmerking 8.3.1, het voorontwerp ook op dat vlak kunnen worden aangevuld met een bepaling die de regering verplicht elke wijziging of aanpassing die overeenkomstig die bepalingen is goedgekeurd, binnen een bepaalde termijn aan het Vlaams Parlement mee te delen.

9. Het gegeven dat met een wijziging op een stilzwijgende, voorwaardelijke wijze is ingestemd door het Vlaams Parlement, houdt geen afwijking in van de verplichting die voortvloeit uit artikel 190 van de Grondwet, 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’ en artikel 56 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 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.³¹

Dit geldt tevens voor regels van afgeleid internationaal recht zoals bijvoorbeeld de besluiten van de Samenwerkingsraad en het Samenwerkingscomité. Bij gebrek aan bekendmaking in het Belgisch Staatsblad zullen ze niet tegenstelbaar zijn aan particulieren, behoudens indien ze het voorwerp hebben uitgemaakt van een andere bij wet of verdrag voorziene wijze van officiële bekendmaking.³²

10. Artikel 283, lid 2, van de Overeenkomst bepaalt het volgende:

“De samenwerking wordt gebaseerd op een breed partnerschap en wordt geleid door wederzijds belang, wederkerigheid, transparantie en voorspelbaarheid, in overeenstemming met de beginselen van de markteconomie en het Energiehandvestverdrag.”

De vraag rijst hoe die bepaling zich verhoudt met het reeds in 2024 genomen besluit van de Europese Unie om zich uit het Energiehandvestverdrag terug te trekken.³³ Het beginsel van vrije doorvoer uit artikel 7 van het Energiehandvestverdrag, dat ook in artikel 41, lid 2, van de Overeenkomst wordt vermeld, lijkt daarbij minstens één van die beginselen uit te maken. Gevraagd of het de bedoeling is om ook nog andere beginselen vervat in dat verdrag blijvend toe te passen, antwoordde de gemachtigde ontkennend. In het licht van dat antwoord, zou in de memorie van

³¹ Cass. 11 december 1953, *Pas.* 1954, I, 298; Cass. 19 maart 1981, *J.T.* 1982, 565-567, noot VERHOEVEN J.

³² Zie bv. adv.RvS 57.108/VR van 10 maart 2015 over een voorontwerp van wet ‘houdende instemming met de Overeenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Democratische Republiek Congo betreffende het luchtvervoer, opgemaakt te Kinshasa op 2 februari 2013’, *Parl.St.* Kamer 2017-18, nr. 54-3039/1, 17-18, opmerking 5 en adv.RvS 77.466/VR van 7 april 2025 over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest ‘tot instemming met de versterkte partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de Kirgizische Republiek, anderzijds, ondertekend te Brussel op 25 juni 2024’, opmerking 9.2.

³³ Zie het besluit (EU) 2024/1638 van de Raad van 30 mei 2024 ‘betreffende de terugtrekking van de Unie uit het Verdrag inzake het Energiehandvest’.

toelichting kunnen worden verduidelijkt dat met de verwijzing naar het Energiehandvestverdrag enkel het beginsel van vrije doorvoer wordt bedoeld.

11. Luidens artikel 335, lid 6, van de Overeenkomst kan OLAF³⁴ met de bevoegde instanties van de Republiek Oezbekistan verdere samenwerking op het gebied van fraudebestrijding overeenkomen, met inbegrip van het treffen van administratieve regelingen.

Indien die samenwerking verder reikt dan administratieve regelingen met de bevoegde autoriteiten in derde landen zoals bedoeld in artikel 14, lid 1, van verordening (EU, Euratom) nr. 883/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 september 2013 ‘betreffende onderzoeken door het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1073/1999 van het Europees Parlement en de Raad en Verordening (Euratom) nr. 1074/1999 van de Raad’ en vorm krijgt in een overeenkomst, herinnert de Raad van State, afdeling Wetgeving, eraan dat blijkens de rechtspraak van het Hof van Justitie het sluiten van een dergelijke overeenkomst zonder voorafgaande machtiging van de Raad van de Europese Unie op gespannen voet staat met het in artikel 13, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie bedoelde beginsel van bevoegdheidstoedeling en het beginsel van het institutionele evenwicht.³⁵

12. Artikel 345, lid 3, van de Overeenkomst voorziet in de mogelijkheid voor de Europese Unie en de Republiek Oezbekistan om deze overeenkomst geheel of gedeeltelijk voorlopig toe te passen overeenkomstig hun respectieve interne procedures.

In zoverre de voorlopige toepassing van de Overeenkomst enkel slaat op die onderdelen waarvoor de Europese Unie exclusief bevoegd is, kan deze worden aanvaard.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Yves DEPOORTER

Jeroen VAN NIEUWENHOVE

³⁴ Het Europees Bureau voor fraudebestrijding.

³⁵ Zie HvJ 28 juli 2016, C-660/13, ECLI:EU:C:2016:616, *Raad t. Commissie*, punten 39 tot 46.