



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 78.226/1
van 16 oktober 2025

over

een voorontwerp van decreet van de Duitstalige Gemeenschap
‘zur Zustimmung zu dem Übereinkommen zwischen dem
Königreich Belgien und der Europäischen Bank für
Wiederaufbau und Entwicklung zur Einrichtung eines operativen
Koordinierungsbüros dieser Organisation in Belgien, geschehen
zu Brüssel am 14. März 2025’

Op 16 september 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister-President, Minister van Lokale Besturen, Ruimtelijke Ordening en Financiën van de Duitstalige Gemeenschap verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van de Duitstalige Gemeenschap ‘zur Zustimmung zu dem Übereinkommen zwischen dem Königreich Belgien und der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung zur Einrichtung eines operativen Koordinierungsbüros dieser Organisation in Belgien, geschehen zu Brüssel am 14. März 2025’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 14 oktober 2025. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 oktober 2025.

*

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

2.1. Het voorontwerp van decreet strekt ertoe om namens de Duitstalige Gemeenschap in te stemmen met de Overeenkomst tussen het Koninkrijk België en de Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling tot oprichting van een operationeel coördinatiebureau van deze organisatie in België, ondertekend te Brussel op 14 maart 2025 (hierna: de Overeenkomst; artikel 2).

2.2. De Overeenkomst is een zetelakkoord tussen het Koninkrijk België en de Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling (EBWO in het Nederlands, EBRD in het Engels).

De aanleiding voor de Overeenkomst is de wens van de EBWO om in Brussel een operationeel coördinatiebureau voor de betrekkingen met de Europese instellingen op te richten (derde overwegende paragraaf) en hiervoor specifieke bepalingen vast te leggen en de bepalingen van de Overeenkomst tot oprichting van de Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling, ondertekend te Parijs op 29 mei 1990 met betrekking tot de rechtspositie, voorrechten, immuniteiten en vrijstellingen die aan de Bank worden verleend op het Belgische grondgebied te bevestigen en aan te vullen (vierde overwegende paragraaf).²

BEVOEGDHEID

3. De Werkgroep Gemengde Verdragen, ingesteld bij 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’, heeft op zijn vergadering van 14 november 2023 de Overeenkomst gekwalificeerd als gemengd tussen de federale overheid, de gemeenschappen, de gewesten en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie. De Interministeriële Conferentie voor Buitenlands Beleid stemde via de schriftelijke procedure in met het verslag van de Werkgroep Gemengde Verdragen.³

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

² De afdeling Wetgeving heeft op 20 mei 2025 advies 77.605/VR verstrekt over een voorontwerp van decreet ‘tot instemming [namens de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest] met de overeenkomst tussen het Koninkrijk België en de Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling tot oprichting van een operationeel coördinatiebureau van deze organisatie in België, ondertekend te Brussel op 14 maart 2025’.

³ Wat werd bevestigd in het verslag van de Werkgroep Gemengde Verdragen van 20 februari 2024.

Met die kwalificatie kan worden ingestemd, in zoverre met de term “gemeenschappen” ook de Franse Gemeenschapscommissie wordt bedoeld.⁴

VORMVEREISTEN

4. De artikelen 13.3 en 15 van de Overeenkomst bevatten bepalingen die de verwerking van persoonsgegevens regelen.

Artikel 36, lid 4, van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’, gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van die verordening, alsook met artikel 2, tweede lid, van de wet van 30 juli 2018 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens’, voorziet in een verplichting om de toezichthoudende autoriteit, in dit geval de Gegevensbeschermingsautoriteit bedoeld in de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’, te raadplegen bij het opstellen van een wetsvoorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel in verband met verwerking.

Omdat ook een voorontwerp van een wetgevende norm tot instemming met een internationale overeenkomst, in samenhang met die overeenkomst, moet worden beschouwd als een tekst die valt onder het begrip “voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel”, in de zin van artikel 36, lid 4, van verordening (EU) 2016/679, dient, gelet op de artikelen 13.3 en 15 van de Overeenkomst, het voorontwerp van decreet om advies aan de Gegevensbeschermingsautoriteit te worden voorgelegd vooraleer het in het Parlement wordt ingediend.⁵

ONDERZOEK VAN DE TEKST VAN DE OVEREENKOMST

Aanhef en ondertekeningsformule

5. In de aanhef van de Overeenkomst wordt vermeld dat het Koninkrijk België wordt vertegenwoordigd door de federale regering, de Vlaamse Regering, de Franse Gemeenschapsregering, de Duitstalige Gemeenschapsregering, de Waalse Regering en de regering van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest. Een analoge vermelding komt voor in de ondertekeningsformule.

⁴ Zie ook, *infra*, opmerking 5.

⁵ Gelet op het gemengd karakter van de overeenkomst zullen de federale overheid en de andere gemeenschappen (inclusief de Franse gemeenschapscommissie) en gewesten met het oog op hun respectieve instemmingshandelingen in elk geval het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit moeten inwinnen over dit verdrag, wat kan gebeuren door de meest gerede overheid.

De afdeling Wetgeving heeft bij herhaling opgemerkt dat die bewoordingen zo opgevat moeten worden dat ze ook slaan op de Franse Gemeenschapscommissie, aangezien die ter uitvoering van artikel 138 van de Grondwet bevoegdheden van de Franse Gemeenschap uitoefent.⁶

Artikel 16

6. Overeenkomstig artikel 16.4 van de Overeenkomst kunnen de personeelsleden slechts opteren voor het socialezekerheidsstelsel van de EBWO nadat de Belgische minister bevoegd voor de Belgische sociale zekerheid formeel heeft aanvaard of bevestigd dat dit socialezekerheidsstelsel gelijkwaardig is aan het Belgische socialezekerheidsstelsel.

Zoals de Raad van State in advies 72.797/3 in herinnering heeft gebracht, zal een dergelijk besluit van de Belgische minister moeten worden bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad:

“De erkenning van de equivalentie van het socialezekerheidsstelsel heeft gevolgen voor de rechten en verplichtingen van de ambtenaren van het Bureau. Ze moet dan ook worden geformaliseerd in een rechtshandeling die, aangezien het een handeling betreft die is vastgesteld door de uitvoerende macht, overeenkomstig de ter zake geldende regels⁷, op zijn minst bij uittreksel of vermelding in het Belgisch Staatsblad moet worden bekendgemaakt om bindend te zijn in het interne recht.”⁸

Artikel 24

7. Artikel 24.2 van de Overeenkomst bepaalt dat deze met onderlinge toestemming van de Partijen kan worden gewijzigd.

In zoverre dat België pas zijn toestemming kan geven nadat alle bevoegde parlementen met de verdragswijziging hun instemming hebben gegeven, geeft deze bepaling geen aanleiding tot opmerkingen.⁹

⁶ Zie in die zin adv.RvS 69.854/2/V van 10 augustus 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Franse Gemeenschap van 15 december 2021 ‘portant assentiment à l’Accord de partenariat stratégique entre l’Union européenne et ses Etats membres, d’une part, et le Japon, d’autre part, fait à Tokyo le 17 juillet 2018’, opmerking 3; adv.RvS. 77.605/VR van 20 mei 2025, opmerking 6.

⁷ Voetnoot 10 van het aangehaalde advies: Zie *supra* voetnoot 2.

⁸ Adv.RvS 72.797/3 van 14 februari 2023 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 19 april 2024 ‘tot instemming met het zetelakkoord, met bijlage, tussen het Koninkrijk België en de ‘Intergovernmental Authority on Development’, ondertekend te Brussel op 16 februari 2022’, opmerking 9; adv.RvS. 77.605/VR van 20 mei 2025, opmerking 7.

⁹ Adv.RvS. 77.605/VR van 20 mei 2025, opmerking 8.

Artikel 25

8. Artikel 25, lid 2, van de Overeenkomst bepaalt dat de Overeenkomst uitwerking heeft vanaf de datum van ondertekening, tenzij voor wat betreft de immuniteiten van rechtsmacht en van executie, zoals vermeld in artikel 4.

Er dient te worden op gewezen dat in de Overeenkomst nog andere immuniteiten en onschendbaarheden zijn voorzien die eveneens hadden moeten worden uitgesloten van de terugwerkende kracht (o.m. immuniteiten van personeelsleden en andere personen die verbonden zijn aan de Bank (de immuniteiten in de artikelen 11 tot 13) en op de onschendbaarheden (artikelen 5, 11.1, c) en 13.1.e)).

De afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft al bij herhaling opgemerkt¹⁰ dat het hoe dan ook niet raadzaam is terugwerkende kracht te verlenen aan een internationaal verdrag dat bepalingen bevat waarbij voorrechten en immuniteiten worden verleend. Als daaraan toch terugwerkende kracht wordt verleend, moet een onderscheid worden gemaakt tussen de bepalingen houdende voorrechten, waarvoor aanvaard kan worden dat daaraan terugwerkende kracht wordt verleend, en de bepalingen betreffende immuniteiten, waarvoor het in principe uitgesloten is dat daaraan terugwerkende kracht wordt gegeven.

In het licht daarvan moet artikel 25 van de Overeenkomst worden aangepast zodat de terugwerkende kracht geen toepassing vindt op de immuniteiten en onschendbaarheden die worden toegekend in de Overeenkomst.

Ondertekeningsformule

9. Na de handtekening van de persoon die een verdrag ondertekent namens de verdragsluitende partij die hij vertegenwoordigt, moeten in beginsel zijn naam en hoedanigheid worden vermeld, zodat het duidelijk is om wie het gaat.¹¹

¹⁰ Adv.RvS. 77.605/VR van 20 mei 2025, opmerking 5; adv.RvS 58.673/VR van 26 januari 2016 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 11 juni 2018 ‘houdende instemming met het Besluit van de Vertegenwoordigers van de Regeringen der Lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, van 28 april 2004, betreffende de voorrechten en immuniteiten die aan ATHENA worden verleend, gedaan te Brussel op 28 april 2004’. Zie eerder adv.RvS 53.351/VR van 27 juni 2013 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 7 februari 2014 ‘tot instemming met het zetelakkoord tussen het Koninkrijk België en de Wereldorganisatie voor Diergezondheid, ondertekend te Brussel op 14 maart 2013’, adv.RvS 54.747/VR van 27 januari 2014 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van 3 april 2014 ‘houdende instemming met: het Zetelakkoord tussen het Koninkrijk België en de Wereldorganisatie voor Diergezondheid, ondertekend te Brussel, op 14 maart 2013 en adv.RvS 55.573/VR van 15 april 2014 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 16 januari 2015 ‘tot instemming met: 1° de overeenkomst tussen het Koninkrijk België en het Algemeen Hoofdkwartier van de Geallieerde Strijdkrachten in Europa inzake de bijzondere voorwaarden voor de vestiging en het functioneren van dit Hoofdkwartier op het grondgebied van het Koninkrijk België, ondertekend te Brussel op 12 mei 1967, zoals gewijzigd en aangevuld door overeenkomst, ondertekend te Brussel op 10 september 2013; 2° de overeenkomst, ondertekend te Brussel op 10 september 2013, tot wijziging en aanvulling van de overeenkomst, ondertekend te Brussel op 12 mei 1967 tussen het koninkrijk België en het algemeen hoofdkwartier van de geallieerde strijdkrachten in Europa inzake de bijzondere voorwaarden voor de vestiging en het functioneren van dit hoofdkwartier op het grondgebied van het Koninkrijk België’.

¹¹ Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten, Raad van State*, 2008, aanbeveling 200, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

Slotopmerking

10. Uit opmerking 8 volgt dat artikel 25 van de Overeenkomst moet worden herzien, wat uiteraard slechts kan gebeuren in overeenstemming met de EBWO, vooraleer er parlementaire instemming mee kan worden verleend.

Van die gelegenheid zou het best gebruik worden gemaakt om ook verschillende andere onduidelijkheden of vergissingen in de tekst van de Overeenkomst te corrigeren en de taalversies nauwer op elkaar af te stemmen. Meer algemeen dient de tekst van de Overeenkomst nog eens aan een grondig nazicht te worden onderworpen, teneinde te verifiëren of deze wel degelijk in overeenstemming is met de bedoeling van de partijen en niet tot rechtsonzekerheid aanleiding kan geven.

Bij wijze van voorbeeld wijst de afdeling Wetgeving alvast op de volgende onvolkomenheden en onduidelijkheden:

- In de aanhef dient “hierna genoemd ‘de Bank’” te worden vervangen door “hierna genoemd ‘de Bank’ of EBWO”.
- In artikel 5.1 rijst de vraag of “President van de Bank” moet worden vervangen door “Hoofd van het Bureau”.
- In artikel 11.1, f), g) en h), moet op consistente wijze in alle taalversies van de Overeenkomst worden aangegeven of de vergelijkbare behandelingen worden beoordeeld in vergelijking met ambtenaren of vertegenwoordigers met dezelfde rang in dienst van andere staten of van andere internationale organisaties (met zetel in België), of in vergelijking met beide categorieën.
- In artikel 12.1 dient in de Nederlandse tekst “plaatsvervangers van” te worden vervangen door “personen ten laste”.
- De laatste zin van artikel 16.2 moet worden vervangen door: “Dit wordt onverwijld ter kennis gebracht van de Directie Protocol van de Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken”.
- In de Nederlandse tekst van de artikelen 13 en 16 dient “medewerkers” te worden vervangen door “personeelsleden”.
- In de Nederlandse tekst van artikel 16.2 dient “dat van toepassing is op hen” te worden vervangen door “dat van toepassing is op personeelsleden van het EBWO”.
- In de Nederlandse tekst van artikel 16.4 dient “gelijk” te worden vervangen door “gelijkwaardig”.

- In de Nederlandse tekst van artikel 25, tweede lid, dient “gaat in op” te worden vervangen door “heeft uitwerking op”.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Pierre LEFRANC