RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 70.303/3
van 16 november 2021

over

een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest ‘tot instemming met de Overeenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Republiek Guinee betreffende het luchtvervoer, gedaan te Conakry op 2 april 2015’

‡LW-BGLVPBEFC-HADADMW‡

Op 14 oktober 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest ‘tot instemming met de Overeenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Republiek Guinee betreffende het luchtvervoer, gedaan te Conakry op 2 april 2015’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 9 november 2021. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 november 2021.

*

‡LW-BGLVPBEFC-HADADMW‡

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 rechtsgrond[1], alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het voorliggende voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest strekt ertoe om, enerzijds, instemming te verlenen met de Overeenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Republiek Guinee betreffende het luchtvervoer, gedaan te Conakry op 2 april 2015 (hierna: de Overeenkomst) (artikel 2 van het voorontwerp) en, anderzijds, voorafgaande instemming te verlenen met de wijzigingen aan de bijlage bij de Overeenkomst die met toepassing van artikel 21, lid 4, ervan worden aangenomen (artikel 3).

BEVOEGDHEID

3. In advies 64.118/VR, dat op 25 september 2018 gegeven is over een voorontwerp, dat een ontwerp van wet geworden is ‘houdende instemming met de Overeenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Republiek Benin betreffende het luchtvervoer, gedaan te Cotonou op 9 januari 2018’[2], heeft de afdeling Wetgeving de volgende opmerking geformuleerd:

> “2. Zoals in de memorie van toelichting opgemerkt wordt, moet de Overeenkomst worden aangemerkt als een gemengd verdrag in de zin van artikel 167, § 4, van de Grondwet en moet ze bijgevolg eveneens ter instemming worden voorgelegd aan de gewestparlementen.(…)
>
> De Interministeriële Conferentie voor Buitenlands Beleid (hierna: de ICBB) heeft er bij een beslissing van 15 februari 2017 uitzonderlijk mee ingestemd dat alleen de federale overheid de reeds geparafeerde bilaterale luchtvaartakkoorden, zoals de Overeenkomst die thans voor advies voorligt, ondertekent. Uit de toelichting die de gemachtigde heeft verschaft, blijkt dat de beslissing inzake een exclusieve federale ondertekening bij wijze van uitzondering is toegestaan en dat ze tot doel had om een bestaande toestand te regulariseren voor een bepaald aantal al geparafeerde bilaterale luchtvaartakkoorden. Hieruit zou evenwel niet mogen worden afgeleid dat de ICBB van oordeel zou zijn dat het om een exclusief federaal verdrag gaat.
>
> Die zienswijze wordt bevestigd in het verslag van de Werkgroep Gemengde Verdragen (WGV) van 16 februari 2017, waarin te lezen staat:
>
> > ‘Teneinde het passief weg te werken gingen de leden van de ICBB ten uitzonderlijke titel akkoord met de ondertekening door de federale staat van de geparafeerde maar nog niet ondertekende bilaterale luchtvaartakkoorden (volgens formule 5), voor zover deze akkoorden na hun ondertekening beschouwd worden

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

[2] *Parl.St.*Kamer 2018-19, nr.54-3403/1, 12 tot 21.

‡LW-BGLVPBEFC-HADADMW‡

als gemengde verdragen. Voor de nieuwe bilaterale luchtvaartakkoorden wordt de geëigende procedure, t.t.z. de werkgroep gemengde verdragen, gevolgd voor de bepaling van het karakter.(…)’

Het verslag van de Werkgroep Gemengde Verdragen is op 25 juli 2017 goedgekeurd door de ICBB.

Ofschoon hiermee kan worden ingestemd, onderstreept de afdeling Wetgeving het belang om de procedures, bepaald in het samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de federale staat, de gemeenschappen en de gewesten ‘over de nadere regelen voor het sluiten van gemengde verdragen’,(…) correct en tijdig te volgen, met andere woorden voorafgaand aan de onderhandelingen en de ondertekening; zo niet bestaat het risico dat een verdrag niet kan worden geratificeerd, of geen uitwerking kan hebben in de Belgische rechtsorde.”

Die opmerking gaat ook op voor voorliggend voorontwerp van instemmingsdecreet.

OVEREENSTEMMING MET HET EUROPEES RECHT

4. In de tweede overweging van verordening (EG) nr. 847/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 ‘inzake onderhandelingen over en de uitvoering van overeenkomsten inzake luchtdiensten tussen lidstaten en derde landen’ wordt op het volgende gewezen:

“Volgens het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen in de zaken C-466/98, C-467/98, C-468/98, C-469/98, C-471/98, C-472/98, C-475/98 en C-476/98 is de Gemeenschap als enige bevoegd inzake de diverse aspecten van dergelijke overeenkomsten.

Bij verordening (EG) nr. 847/2004 zijn procedures ingesteld met betrekking tot de samenwerking tussen de Europese Commissie en de lidstaten die het mogelijk maken die bevoegdheidsverdeling in acht te nemen bij de onderhandelingen over en het sluiten van bilaterale overeenkomsten betreffende het luchtvervoer met derde landen.

Naar aanleiding van een vraag in dat verband heeft de gemachtigde van de minister bevestigd dat de procedures die ingesteld zijn bij verordening (EG) nr. 847/2004, wel degelijk zijn gevolgd.

PROCEDURE TOT WIJZIGING VAN DE OVEREENKOMST EN PROCEDURE TOT WIJZIGING VAN DE VLIEGROUTES

5.1. Artikel 21 van de Overeenkomst voorziet in procedures tot wijziging van de Overeenkomst en haar Bijlage.

5.2. Zoals de afdeling Wetgeving van de Raad van State in het verleden reeds heeft onderstreept, is het voor de decreetgever weliswaar niet onmogelijk om met zulke toekomstige wijzigingen van een internationaal verdrag in te stemmen, op voorwaarde dat aan bepaalde

‡LW-BGLVPBEFC-HADADMW‡

voorwaarden is voldaan. Zo heeft de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State in verband met het Verdrag van Lissabon inzonderheid het volgende opgemerkt:

> "Bij deze bepalingen wordt aan Europese organen de bevoegdheid opgedragen om een aantal bepalingen te wijzigen zonder goedkeuring van de lidstaten overeenkomstig hun respectieve grondwettelijke bepalingen. België en de deelentiteiten ervan zouden dus gebonden kunnen zijn door een wijziging van het Verdrag zonder dat de bevoegde wetgevende vergaderingen daar uitdrukkelijk mee hebben ingestemd.[3] De omstandigheid dat, desgevallend, de besluiten van de Europese Raad of van de Raad met eenparigheid van stemmen moeten worden genomen, doet niets af aan die vaststelling.[4]
>
> Zowel het Hof van Cassatie[5] als de afdeling Wetgeving van de Raad van State[6] 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: het is vereist dat de Wetgevende Kamers en, in voorkomend geval, de Gemeenschaps- en Gewestparlementen de grenzen van de toekomstige wijzigingen kennen[7] en dat ze uitdrukkelijk aangeven dat ze met die wijzigingen instemmen."[8]

5.3. Uit artikel 21, eerste en derde lid, blijkt dat wijzigingen van "enige bepaling" van de Overeenkomst kunnen worden overeengekomen na mondeling of schriftelijk overleg tussen de luchtvaartautoriteiten en dat deze wijzigingen van kracht worden nadat ze door een uitwisseling van diplomatieke nota's zijn bevestigd.

---

[3] *Voetnoot 57 van het geciteerde advies:* Zie de toepasselijke teksten onder bovenvermeld nr. [23] (…).

[4] *Voetnoot 58 van het geciteerde advies:* De meeste "overbruggingsclausules" bepalen dat de besluiten met eenparigheid van stemmen worden vastgesteld. Dit is echter niet het geval met de besluiten waarvan sprake is in de artikelen 98, 107, lid 2, c), 129, lid 3, 281, tweede alinea, en 300, lid 5, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

[5] *Voetnoot 59 van het geciteerde advies*: Cass., 19 maart 1981, *Arr. Cass.*, 1980-1981, 808; *J.T.*, 1982, 565, en noot J. VERHOEVEN; Cass., 2 mei 2002, nr. C.99.0518.N.

[6] *Voetnoot 60 van het geciteerde advies*: Zie onder meer advies 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.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).

[7] *Voetnoot 61 van het geciteerde advies*: Zie inzonderheid de adviezen waarnaar in de vorige voetnoot wordt verwezen.

[8] Advies 44.028/AV van 29 januari 2008 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 19 juni 2008 'houdende instemming met het Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en met de Slotakte, gedaan te Lissabon op 13 december 2007', opmerking 28, *Parl.St.* Senaat 2007-08, nr. 4-568/1, 355-356; zie eveneens advies 51.151/VR van 3 april 2012 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 20 juni 2012 'houdende instemming met het Verdrag tot instelling van het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM), ondertekend te Brussel op 2 februari 2012', *Parl.St.* Senaat 2011-12, nr. 5-1598/1, 40-41, onder "Algemene opmerkingen", punt 1.2.

‡LW-BGLVPBEFC-HADADMW‡

Gelet op het ruime toepassingsgebied ervan, dat betrekking heeft op elke wijziging van welke bepaling ook van de Overeenkomst, kunnen het eerste en het derde lid slechts aanvaard worden indien ze aldus begrepen worden dat, alvorens de wijzigingen die in de Overeenkomst aangebracht worden het voorwerp uitmaken van de in het derde lid bedoelde diplomatieke notawisseling, die wijzigingen overeenkomstig artikel 167, § 3, van de Grondwet de voorafgaande instemming van het Vlaamse Parlement moeten hebben verkregen.

5.4. Wat de wijzigingen betreft die met toepassing van artikel 21, eerste en derde lid, in de Overeenkomst aangebracht worden, behoort bovendien opgemerkt te worden:

- dat die overeenkomsten, net zoals de Overeenkomst die erbij gewijzigd of aangevuld wordt, gemengd van aard zijn (federale overheid/gewesten);

- dat bij het tot stand komen ervan de procedures die bij de voormelde verordening (EG) nr. 847/2004 ingesteld zijn, moeten worden nageleefd;

- dat ze, net zoals de Overeenkomst, bekendgemaakt moeten worden in het Belgisch Staatsblad.[9]

5.5. Voorts blijkt uit artikel 21, lid 4, van de Overeenkomst dat de Bijlage van die Overeenkomst kan worden aangepast door een administratieve regeling tussen de luchtvaartautoriteiten.

Die Bijlage definieert de vliegroutes waarop de in de Overeenkomst bepaalde exploitatierechten betrekking hebben. Ze geeft voorts aan dat de aangewezen luchtvaartmaatschappijen van de Overeenkomstsluitende Partijen op de overeengekomen routes één of meerdere punten mogen weglaten of deze in een andere volgorde mogen bedienen, op voorwaarde dat het punt van vertrek of aankomst gelegen is in het land hunner nationaliteit.

Artikel 21, lid 4, van de Overeenkomst doet geen principieel probleem rijzen, gelet op het duidelijk begrensde voorwerp van de wijzigingen of aanvullingen die krachtens deze bepaling toegestaan zijn.[10] Ze maakt het echter wel mogelijk dat wijzigingen worden

[9] Zie in deze zin 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’, met verwijzing naar adv.RvS 50.621/3 van 13 december 2011 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 19 juli 2013 ‘houdende instemming met het Verdrag betreffende de bescherming en de bevordering van de diversiteit van cultuuruitingen, en met de Bijlage, aangenomen te Parijs op 20 oktober 2005’ (*Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2025/1, 26-28); adv.RvS 54.630/VR van 14 januari 2014 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 25 april 2014 ‘houdende instemming met het akkoord tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Republiek Albanië betreffende het internationaal wegvervoer, ondertekend in Tirana op 25 april 2006’ (*Parl.St.* Vl.Parl. 2013-14, nr. 2444/1, 27-35).

[10] Zie in deze zin adv.RvS 57.108/VR, *l.c.*, met verwijzing naar adv.RvS 37.954-37.970-37.977-37.978/AV, gegeven op 15 februari 2005 over:
- een voorontwerp dat geleid heeft 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*. Vl.Parl. 2004-05, nr. 358/1, 64);
- een voorontwerp dat geleid heeft 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);

‡LW-BGLVPBEFC-HADADMW‡

aangenomen waarmee het Vlaams Parlement het eventueel niet eens is. Om het Vlaams Parlement de mogelijkheid te bieden om aan de regering duidelijk te maken dat het het niet eens is met een bepaalde wijziging, zou artikel 3 van het voorontwerp aangevuld kunnen worden met een bepaling waarin voorzien wordt in de verplichting voor de regering om elke wijziging die zij niet uitdrukkelijk heeft aanvaard binnen een bepaalde termijn aan het parlement mee te delen. Die bepaling zou als volgt kunnen luiden:

"De Vlaamse Regering meldt elk ontwerp van wijziging zo spoedig mogelijk aan het Vlaams Parlement.

Het Vlaams Parlement kan binnen een termijn van drie maand na de mededeling van de Vlaamse Regering, vermeld in het tweede lid, zich in afwijking van het eerste lid ertegen verzetten dat deze wijziging volkomen gevolg zal hebben."

Ten slotte gelden de opmerkingen die hierboven onder punt 5.4 gemaakt zijn eveneens voor de wijzigingen die met toepassing van artikel 21, vierde lid, in de Bijlage bij de Overeenkomst aangebracht worden.

BEKENDMAKING VAN DE NORMEN WAARNAAR DE OVEREENKOMST VERWIJST

6. In de Overeenkomst wordt herhaaldelijk verwezen naar de bijlagen of de wijzigingen ervan die krachtens artikel 90 van het Verdrag 'inzake de internationale burgerlijke luchtvaart', ondertekend te Chicago op 7 december 1994 (hierna genoemd: het Verdrag van Chicago), worden aangenomen, en die aldus ook op die manier verbindend worden gemaakt (zie o.m. de artikelen 1, a) en i), 4, lid 2, 7, lid 1, 8, lid 2 en lid 4, en 9, lid 4).

De negentien bijlagen bij het Verdrag van Chicago vormen de "International Standards and Recommended Practices" (artikelen 38, 54, l), en 90 van het Verdrag van Chicago). Deze werden niet bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad. Ze worden via de publicatiedienst van de ICAO beschikbaar gesteld en zijn niet verkrijgbaar in de Nederlandse taal.

Hierbij dient te worden herhaald dat volgens vaste rechtspraak van het Hof van Cassatie, bij gebrek aan een bekendmaking in het Belgisch Staatsblad, deze bepalingen in beginsel niet tegenstelbaar zijn aan particulieren[11].

Dat geen bekendmaking in het Belgisch Staatsblad plaatsvindt, zou enkel geen bezwaar opleveren indien het Verdrag van Chicago zelf de vorm had bepaald waarin die

- een voorontwerp dat geleid heeft 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).

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

‡LW-BGLVPBEFC-HADADMW‡

wijzigingen moeten worden bekendgemaakt[12] of indien de wetgever in een afwijkende regeling van bekendmaking had voorzien[13], wat thans niet het geval is[14].[15]

OPSCHRIFT VAN DE OVEREENKOMST

7. Het verdrag waarmee instemming verleend wordt, is luidens het opschrift ervan de "[o]vereenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Republiek Guinee betreffende het luchtvervoer", gedaan te Conakry op 2 april 2015.

Hoewel het een verplichting is het opschrift van het verdrag letterlijk over te nemen in het opschrift en in artikel 2 van het voorontwerp, wordt de gelegenheid te baat genomen om te onderstrepen dat verdragen weliswaar gesloten worden door de bevoegde organen van de uitvoerende macht, maar dat deze dit doen namens de rechtspersonen waarvan ze de uitvoerende macht vormen of waarvoor ze optreden. In het onderhavige geval zijn de verdragsluitende partijen derhalve het koninkrijk België en de Republiek Guinee (en dus niet de regeringen van het Koninkrijk België en van de Republiek Guinee).[16]

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS Wilfried VAN VAERENBERGH

[12] Regels uitgevaardigd door de organen van internationale instellingen, kunnen immers bindend worden verklaard in het interne recht door hun bekendmaking in het publicatieblad dat door die instellingen wordt uitgegeven, en wel op basis van de bedingen vervat in de desbetreffende verdragen (B. HAUBERT en C. DEBROUX, "L'application du droit international par le juge administratif", *APT* 1998, 95). Zie evenwel adv.RvS 47.054/1 van 15 oktober 2009 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 2 juli 2010 'houdende instemming met het Verdrag tot herziening van het op 3 februari 1958 gesloten Verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie, het Protocol inzake de voorrechten en immuniteiten van de Benelux Unie, en de Verklaring, ondertekend in 's-Gravenhage op 17 juni 2008' (*Parl.St.* Vl.Parl., 2009-10, nr. 324/1, 66).

[13] Zie in dat verband adv.RvS 47.092/4 van 23 september 2009 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 24 april 2014 'betreffende de bekendmaking van verscheidene internationale akten houdende technische voorschriften inzake schepen en de zeevaart' (*Parl.St.* Kamer 2013-14, nr. 53-3381/001, 12-13).

[14] Wat betreft de tegenstelbaarheid van bijlagen bij het Verdrag van Chicago aan particulieren, zie o.m. HvJ 10 maart 2009, C-345/06, *Heinrich*. Zie ook RvS 10 juni 2005, nr. 145.819, NV Heli Service Belgium.

[15] Over de noodzaak om hieromtrent internationaalrechtelijk of internrechtelijk een oplossing uit te werken die garandeert dat de betrokken rechtsregels – desnoods op een specifieke wijze – bekendgemaakt of toegankelijk gemaakt kunnen worden: zie adv.RvS 64.087/2/V over een voorontwerp van wet 'houdende instemming met het Akkoord tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van Australië betreffende de luchtdiensten, en zijn bijlage, gedaan te Canberra op 23 november 2012', opmerking 2.

[16] Zie in deze zin adv.RvS 57.108/VR, *l.c.*, met verwijzing naar adv.RvS 53.285/3 van 29 mei 2013 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 26 november 2013 'houdende instemming met de Overeenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Volksrepubliek China tot het vermijden van dubbele belasting en tot het voorkomen van het ontduiken van belasting inzake belastingen naar het inkomen, gedaan te Brussel op 7 oktober 2009' (*Parl.St.* Senaat 2012-13, 5-2204/1, 51-54).

‡LW-BGLVPBEFC-HADADMW‡