



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 70.608/3
van 31 december 2021

over

een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest
‘houdende instemming met de overeenkomst betreffende het
luchtvervoer tussen het Koninkrijk België en Burkina Faso,
ondertekend te Brussel op 5 juni 2018’

Op 2 december 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 ‘houdende instemming met de overeenkomst betreffende het luchtvervoer tussen het Koninkrijk België en Burkina Faso, ondertekend te Brussel op 5 juni 2018’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 28 december 2021. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad, voorzitter, Koen MUYLLE en Inge VOS, staatsraden, en Astrid TRUYENS, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 31 december 2021.

*

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 het Vlaamse Gewest strekt tot instemming met de “Overeenkomst tussen het Koninkrijk België en Burkina Faso betreffende het luchtvervoer, ondertekend te Brussel op 5 juni 2018” (hierna: de Overeenkomst) (artikel 2 van het voorontwerp).

De bepalingen van de Overeenkomst zijn van toepassing op de Overeenkomstsluitende Partijen en hun aangewezen luchtvaartmaatschappijen en regelen, met inachtneming van de wetten en reglementen van de Overeenkomstsluitende Partijen (en van de Europese voorschriften voor België), alle aspecten voor de exploitatie van de luchtverbindingen bedoeld in de als bijlage bij de Overeenkomst gevoegde ‘Routetabel’, die er integraal deel van uitmaakt.

BEVOEGDHEID

3. In advies 64.118/VR van 25 september 2018 over een voorontwerp van wet ‘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 van de Raad van State de volgende opmerking gemaakt:

“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.”³

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. 54-3403/001, 13; het ontwerp werd intussen op 31 januari 2019 door de Kamer aangenomen: *Parl. St.* Kamer 2018-19, nr. 54-3403/004.

³ *Voetnoot 1 van het aangehaalde advies*: Zie in die zin advies 57.108/VR, op 10 maart 2015 gegeven 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. 54-3039/001, 13 tot 19, alsook advies 57.109/VR, op 10 maart 2015 gegeven over een voorontwerp van wet ‘houdende instemming met de Overeenkomst tussen het Koninkrijk België en de Republiek Senegal betreffende het luchtvervoer, gedaan te Dakar op 18 januari 2013’, *Parl. St.* Kamer 2017-18, nr. 54-3017/001, 13 tot 17, beide met verwijzing naar advies 52.638/VR, op 22 januari 2013 gegeven over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 17 juli 2013 ‘houdende instemming met de Euro-mediterrane luchtvaartovereenkomst tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en het Koninkrijk Marokko, anderzijds, gedaan te Brussel op 12 december 2006’, *Parl. St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2015/1, 44 tot 50.

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 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.’⁴

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’,⁵ 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 geldt ook voor het thans voorliggende voorontwerp van instemmingsdecreet.

⁴ Voetnoot 2 van het aangehaalde advies: Het verslag van de Werkgroep Gemengde Verdragen moet wel nog door de ICBB worden goedgekeurd.

⁵ Voetnoot 3 van het aangehaalde advies: Zie de reeds vermelde adviezen 57.108/VR en 57.109/VR van 10 maart 2015, opmerking 2. Zie ook advies 57.106/VR/3 van 30 maart 2015, over een voorontwerp van wet ‘houdende instemming met het Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme, gedaan te Warschau op 16 mei 2005’, opmerkingen 4.2 tot 4.4, *Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 54-2435/001, 29 - 30.

OVEREENSTEMMING MET HET EUROPESE 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.

Hieromtrent om nadere toelichting gevraagd, heeft de gemachtigde bevestigd dat de procedures die zijn ingesteld bij verordening (EG) nr. 847/2004 werden gevolgd.

PROCEDURE TOT WIJZIGING VAN DE OVEREENKOMST EN PROCEDURE TOT WIJZIGING VAN DE VLEGROUTES

5.1. De artikelen 20 en 22 van de Overeenkomst voorzien in procedures tot wijziging van de Overeenkomst en de in bijlage ervan opgenomen Routetabel.

5.2. Artikel 22, lid 2, bepaalt dat de wijzigingen van de Overeenkomst “voorlopig van kracht [worden] op de datum van hun ondertekening totdat ze door een diplomatieke notawisseling zijn bevestigd”. Krachtens artikel 167, § 3, van de Grondwet hebben verdragen eerst gevolg nadat zij de instemming van het Parlement hebben verkregen.

Met een voorlopige toepassing van een wijziging van de Overeenkomst wordt vooruitgelopen op de instemming van het parlement en wordt het parlement voor de keuze gesteld om ofwel de voorlopige toepassing te bekrachtigen, ofwel, in geval van niet-bekrachtiging, de Belgische Staat in een netelige positie te plaatsen tegenover de medeondertekenaar van de Overeenkomst. Dat is een beperking van het recht van het parlement om vrij te oordelen of het al dan niet zijn instemming kan verlenen.

Bovendien kunnen moeilijkheden ontstaan doordat een wijziging van de Overeenkomst geen uitwerking kan hebben in het interne recht vooraleer het parlement zijn instemming heeft verleend, ook al bevestigt die instemming wat eerder tot stand is gekomen.⁶

⁶ Dat is enkel niet het geval indien het bestaande juridische kader reeds voldoende rechtsgrond biedt voor een verdragsconforme toepassing in de praktijk.

Het verdient dan ook aanbeveling in de toekomst te vermijden dat in een verdrag bepalingen worden opgenomen betreffende de voorlopige toepassing van de wijzigingen van dat verdrag.⁷

5.3. Wat de wijzigingen betreft die met toepassing van de artikelen 20, lid 2, en 22, lid 2, in de Overeenkomst worden aangebracht, moet bovendien worden opgemerkt:

- dat die overeenkomsten, net zoals de Overeenkomst die ze wijzigen of aanvullen, 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.⁸

5.4. Voorts blijkt uit artikel 22, lid 3, van de Overeenkomst dat de bijlage bij die Overeenkomst kan worden aangepast door een administratieve regeling tussen de luchtvaartautoriteiten. Die bijlage bepaalt voor welke vliegroutes de in de Overeenkomst vastgelegde exploitatierechten gelden.

In tegenstelling tot het voorontwerp van federale instemmingswet met de Overeenkomst waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, advies 65.299/4 van 25 februari 2019 heeft gegeven, voorziet het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet niet in de mogelijkheid dat een voorafgaande goedkeuring wordt verleend aan de wijzigingen die met toepassing van artikel 22, lid 3, van de Overeenkomst in de bijlage bij de Overeenkomst worden aangebracht.⁹ Bijgevolg zal het Vlaams Parlement overeenkomstig artikel 167, § 3, van de Grondwet zijn instemming moeten verlenen met de wijzigingen die in de Bijlage bij de Overeenkomst worden aangebracht overeenkomstig artikel 22, lid 3, ervan.

Bovendien gelden de opmerkingen die hierboven in opmerking 5.3 zijn gemaakt eveneens voor de wijzigingen die met toepassing van artikel 22, lid 3, in de bijlage van de Overeenkomst worden aangebracht.

⁷ Zie in dezelfde zin advies 57.663/4 van 6 juli 2015 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 24 februari 2016 'houdende instemming met de Euro-mediterrane luchtvaartovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de Regering van de Staat Israël, anderzijds, gedaan te Luxemburg op 10 juni 2013' en de aldaar aangehaalde adviezen, *Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 54-1514/001, 15-19.

⁸ Zie in die zin advies 57.108/VR, *l.c.*, met verwijzing naar advies 50.621/3 van 13 december 2011 over een voorontwerp dat heeft geleid 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; advies 54.630/VR, op 14 januari 2014 gegeven over een voorontwerp dat heeft geleid 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.

⁹ Over die mogelijkheid zie opmerking 4.4 van adv.RvS 65.299/4 van 25 februari 2019 over een voorontwerp van wet 'houdende instemming met de Overeenkomst tussen het Koninkrijk België en Burkina Faso betreffende het luchtvervoer, gedaan te Brussel op 5 juni 2018'.

BEKENDMAKING VAN DE NORMEN WAARNAAR DE OVEREENKOMST VERWIJST

6. In de Overeenkomst is herhaaldelijk sprake van het Verdrag “inzake de Internationale Burgerluchtvaart”, ondertekend te Chicago op 7 december 1994 (hierna genoemd: het Verdrag van Chicago) of naar de bijlagen ervan.

De negentien bijlagen bij het Verdrag van Chicago vormen de “International Standards and Recommended Practices” (artikelen 38, 54, 1), en 90 van het Verdrag van Chicago). Die bijlagen zijn niet bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad. Ze worden via de publicatiedienst van de ICAO beschikbaar gesteld en zijn niet verkrijgbaar in de Nederlandse taal.

In dit verband dient erop te worden gewezen dat die bepalingen, volgens vaste rechtspraak van het Hof van Cassatie, bij gebreke aan een bekendmaking in het Belgisch Staatsblad, in beginsel niet aan particulieren kunnen worden tegengeworpen.¹⁰

Dat geen bekendmaking in het Belgisch Staatsblad plaatsvindt, zou alleen dan geen bezwaar opleveren indien het Verdrag van Chicago zelf de vorm had bepaald waarin die wijzigingen¹¹ bekendgemaakt moeten worden of indien de wetgever in een afwijkende regeling van bekendmaking¹² voorzien had, wat thans niet het geval is¹³.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE

¹⁰ Cass. 11 december 1953, *Pas.* 1954, I, 298; Cass. 19 maart 1981, *JT* 1982, 565-567, noot J. VERHOEVEN.

¹¹ Regels uitgevaardigd door organen van internationale instellingen kunnen immers in het interne recht bindend verklaard worden doordat ze bekendgemaakt zijn in het publicatieblad dat door die instellingen uitgegeven wordt, 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 advies 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.* VI.Parl. 2009-10, nr. 324/1, 66.

¹² Zie in dat verband advies 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.

¹³ 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 (7e kamer) 10 juni 2005, nr. 145.819, NV Heli Service Belgium.