RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 71.574/3
van 29 juni 2022

over

een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest ‘tot instemming met de overeenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de Republiek Armenië, anderzijds, inzake een gemeenschappelijke luchtvaartruimte, ondertekend te ... op ...’

‡LW-CJGWQCGCF-HBFHEUQ‡

Op 24 mei 2022 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 Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de Republiek Armenië, anderzijds, inzake een gemeenschappelijke luchtvaartruimte, ondertekend te ... op ...’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 21 juni 2022. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, 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 29 juni 2022.

*

‡LW-CJGWQCGCF-HBFHEUQ‡

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 voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe het Vlaamse Parlement te laten instemmen met de ‘Overeenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de Republiek Armenië, anderzijds, inzake een gemeenschappelijke luchtvaartruimte, ondertekend te… op …’ (lees: gedaan te Brussel op 15 november 2021) (hierna: de Overeenkomst).

Overeenkomstig artikel 1 heeft de Overeenkomst tot doel “een gemeenschappelijke luchtvaartruimte tussen de partijen tot stand te brengen, gebaseerd op geleidelijke openstelling van de markten, liberalisering van de eigendom van en het zeggenschap over luchtvaartmaatschappijen, eerlijke en gelijke concurrentievoorwaarden, non-discriminatie en gemeenschappelijke regels op het gebied van veiligheid, beveiliging, luchtverkeersbeheer, sociale aspecten en het milieu. Daartoe worden in deze overeenkomst de tussen de partijen toepasselijke regels uiteengezet. Deze regels omvatten de bepalingen die zijn opgenomen in de in bijlage II genoemde wetgeving.”

De Overeenkomst bevat definities (artikel 2), economische bepalingen (titel I), bepalingen inzake samenwerking op regelgevingsgebied (titel II) en institutionele en slotbepalingen (titel III).

De Overeenkomst bevat ook een bijlage I met overgangsbepalingen en een bijlage II waarin de regelgevende eisen en normen worden gepreciseerd die van toepassing zijn op de burgerluchtvaart in de gemeenschappelijke luchtvaartruimte.

ONDERZOEK VAN DE OVEREENKOMST

3. De Overeenkomst verwijst herhaaldelijk naar het “Verdrag” (artikel 14, leden 3 en 5, artikel 15, lid 3, en bijlage I, lid 7), dat overeenkomstig artikel 2, punt 6, van de Overeenkomst als volgt wordt gedefinieerd:

> “het Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart, voor ondertekening opengesteld te Chicago op 7 december 1944, en omvattende:
>
> a) iedere wijziging die krachtens artikel 94, punt a), van het verdrag in werking is getreden en die door Armenië en de EU-lidstaat of -lidstaten geratificeerd is, voor zover zij ter zake doet, en

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

‡LW-CJGWQCGCF-HBFHEUQ‡

b) iedere bijlage of iedere wijziging daarvan die is goedgekeurd krachtens artikel 90 van het verdrag, voor zover deze bijlage of wijziging op een gegeven tijdstip voor zowel Armenië als de EU-lidstaat of -lidstaten van kracht is en ter zake doet."

Daarnaast wordt in de Overeenkomst nog op andere manieren naar dat Verdrag verwezen. Zo moeten de partijen handelen overeenkomstig "de internationale normen voor luchtvaartbeveiliging en de passende aanbevolen praktijken van de ICAO" (artikel 15, lid 5) en moeten hun wetten, regels en procedures minstens beantwoorden aan de "relevante normen en aanbevolen praktijken van de ICAO" (artikel 16, lid 1).

Wat de bijlagen bij het Verdrag 'inzake de internationale burgerluchtvaart' betreft, moet worden herinnerd aan hetgeen in dat verband is opgemerkt in 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':

"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). 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.[2]

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 wijzigingen[3] bekendgemaakt moeten worden of indien de wetgever in een afwijkende regeling van bekendmaking[4] voorzien had, wat thans niet het geval is[5]."

4. Artikel 27, derde lid, van de Overeenkomst bepaalt:

"Het gemengd comité kan, op voorstel van een partij en overeenkomstig dit artikel, bij consensus beslissen de bijlagen bij deze overeenkomst te wijzigen."

---

[2] *Voetnoot 10 van het geciteerde advies:* Cass. 11 december 1953, *Pas*. 1954, I, 298; Cass. 19 maart 1981, *JT* 1982, 565 567, noot J. VERHOEVEN.

[3] *Voetnoot 11 van het geciteerde advies:* 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.* Vl.Parl. 2009-10, nr. 324/1, 66.

[4] *Voetnoot 12 van het geciteerde advies:* 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.

[5] *Voetnoot 13 van het geciteerde advies:* 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.

‡LW-CJGWQCGCF-HBFHEUQ‡

De gemachtigde verklaarde dat deze wijzigingen zullen worden bekendgemaakt in het Publicatieblad van de Europese Unie en dat "dergelijke wijzigingen normaliter zullen worden doorgevoerd om gelijke tred te houden met de ontwikkeling van de EU-wetgeving en toepasselijke normen uit internationale instrumenten die de partijen relevant achten".

Over een dergelijke bepaling heeft de afdeling Wetgeving in advies 54.161/VR van 31 oktober 2013, over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van het Vlaamse Gewest van 25 april 2014 'houdende instemming met de overeenkomst inzake een gemeenschappelijke luchtvaartruimte tussen de Europese Unie en haar lidstaten en de Republiek Moldavië, ondertekend in Brussel op 26 juni 2012', het volgende opgemerkt:[6]

"3.1. Artikel 26, tweede lid, van de Overeenkomst luidt als volgt:

'Het Gemengd Comité kan, op voorstel van een partij en overeenkomstig dit artikel, bij consensus beslissen de bijlagen bij deze Overeenkomst te wijzigen.'

Die bepaling voorziet in de toepassing van een procedure van wijziging van de bijlagen bij de Overeenkomst die ertoe kan leiden dat België gebonden wordt door die wijzigingen, zonder dat de wetgevende vergaderingen daarmee hun instemming hebben betuigd.

3.2. Al dient krachtens artikel 167, § 3, van de Grondwet ook met wijzigingen van een verdrag te worden ingestemd door het Vlaams Parlement, toch bestaat er geen bezwaar tegen dat deze instemming onder bepaalde voorwaarden vooraf zou worden gegeven.[7]

In advies 37.954-37.970-37.977-37.978/AV[8] heeft de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State met betrekking tot de problematiek van de voorafgaande instemming met verdragen en amendementen daarop, het volgende opgemerkt:

---

[6] Soortgelijke opmerkingen zijn eveneens geformuleerd in de adviezen 57.663/4 en 57.664/4 die op 6 juli 2015 gegeven zijn 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 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 24 februari 2016 'houdende instemming met de Overeenkomst tussen de Europese unie en haar lidstaten, enerzijds, en Georgië, anderzijds, betreffende een gemeenschappelijke luchtvaartruimte, gedaan te Brussel, op 2 december 2010'.

[7] *Voetnoot 2 van het geciteerde advies:* Zie over de problematiek van de parlementaire instemming met vereenvoudigde verdragswijzigingen: D. VAN EECKHOUTTE en T. LOOSE, Wijziging zkt. Instemming. Het probleem van de parlementaire instemming met vereenvoudigde verdragswijzigingen", *TvW* 2007, 3-27.

[8] *Voetnoot 3 van het geciteerde advies:* Op 15 februari 2005 verstrekt 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);
- 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).

‡LW-CJGWQCGCF-HBFHEUQ‡

‘Zowel het Hof van Cassatie[9] als de afdeling Wetgeving van de Raad van State[10] 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: met name is vereist dat de Wetgevende Kamers en desgevallend de Gemeenschaps- en Gewestparlementen de grenzen van de toekomstige wijzigingen kennen[11] en dat ze uitdrukkelijk aangeven dat ze met die wijzigingen instemmen.’

3.3. Gezien het duidelijk afgebakende onderwerp van de bijlagen bij de Overeenkomst, lijkt een bepaling waarmee vooraf wordt ingestemd met de wijzigingen die in de Overeenkomst worden aangebracht, aanvaardbaar in het licht van de voornoemde beginselen. Het dispositief van het ontwerp zou in die zin aangevuld moeten worden.

3.4. Om het Vlaams Parlement de mogelijkheid te bieden aan de Vlaamse Regering te bekwamer tijd kenbaar te maken dat ze een bepaalde wijziging van één van de bijlagen van de Overeenkomst niet goedkeurt, moet het ontwerp nog worden aangevuld met een bepaling waarbij de Regering ertoe wordt verplicht om binnen een vastgestelde termijn aan het Vlaams Parlement de wijzigingen mee te delen van de bijlagen waartoe zal worden beslist conform artikel 26, tweede lid, van de Overeenkomst.[12]

4. De voorafgaande instemming met de wijzigingen van de bijlagen bij de Overeenkomst houdt geen afwijking in van de verplichting, zoals die blijkt uit artikel 190 van de Grondwet en uit 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’, om die wijzigingen in het Belgisch Staatsblad bekend te maken opdat ze uitwerking 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

---

[9] *Voetnoot 4 van het geciteerde advies:* Voetnoot 35 van het geciteerde advies: Cass. 19 maart 1981, *Arr. Cass.* 1980-1981, 808; *JT* 1982, 565, en noot J. VERHOEVEN; Cass. 2 mei 2002, nr. C.99.0518.N.

[10] *Voetnoot 5 van het geciteerde advies:* Voetnoot 36 van het geciteerde 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 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.Gew.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).

[11] *Voetnoot 6 van het geciteerde advies:* Voetnoot 37 van het geciteerde advies: Zie inzonderheid de adviezen waarnaar in de vorige voetnoot wordt verwezen.

[12] *Voetnoot 7 van het geciteerde advies:* Daartoe kan inspiratie worden gevonden in het mechanisme van voorwaardelijke, voorafgaande instemming waarin voorzien wordt in het voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest ‘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’, waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, zitting houdend in verenigde kamers, op 26 april 2013 advies 53.059/VR/3 heeft gegeven.

‡LW-CJGWQCGCF-HBFHEUQ‡

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.[13]

Dat geen bekendmaking in het Belgisch Staatsblad plaatsvindt, zou enkel geen bezwaar opleveren indien de Overeenkomst zelf de vorm had bepaald waarin die wijzigingen moeten worden bekendgemaakt[14] of indien de wetgever in een afwijkende regeling van bekendmaking had voorzien, wat niet het geval is.[15]

Bijgevolg moeten, in de huidige stand van het recht, latere wijzigingen van de bijlagen bij de Overeenkomst in het Belgisch Staatsblad worden bekendgemaakt."

Voor zover de wijzigingen beperkt blijven tot hetgeen de gemachtigde in dat verband heeft verklaard, namelijk dat "wijzigingen normaliter zullen worden doorgevoerd om gelijke tred te houden met de ontwikkeling van de EU-wetgeving en toepasselijke normen uit internationale instrumenten die de partijen relevant achten", kan de mogelijkheid tot het wijzigen van de bijlagen bij de Overeenkomst geacht worden voldoende te zijn afgebakend. Voor het overige wordt verwezen naar de hiervoor aangehaalde opmerkingen uit advies 54.161/VR, die *mutatis mutandis* ook gelden voor de thans voorliggende Overeenkomst.

5. Artikel 30, leden 4 en 5, van de Overeenkomst luidt als volgt:

"4. Niettegenstaande lid 3 komen de partijen overeen om deze overeenkomst voorlopig toe te passen, zoals uiteengezet in lid 5, overeenkomstig hun toepasselijke interne procedures en binnenlandse wetgeving.

5. Deze overeenkomst wordt voorlopig toegepast vanaf de eerste dag van de tweede maand volgende op de datum waarop de depositaris aan de partijen heeft meegedeeld dat hij het volgende heeft ontvangen:

a) de kennisgeving van de Europese Unie dat zij de voor de Europese Unie en haar lidstaten relevante en voor dit doel noodzakelijke procedures heeft voltooid, en

b) het door Armenië neergelegde bekrachtigings- of goedkeuringsinstrument, zoals vermeld in lid 1."

Hierover om nadere toelichting gevraagd, antwoordde de gemachtigde het volgende:

"Artikel 30, punt 5 dient samen met artikel 30, punt 4 gelezen te worden. In punt 4 wordt er uitdrukkelijk verwezen naar de toepasselijke interne procedures en binnenlandse wetgeving. Er werd steeds duidelijk gemaakt dat voorlopige toepassing van het akkoord voor België pas mogelijk is van zodra alle bevoegde parlementen in België hebben ingestemd met het akkoord."

---

[13] *Voetnoot 8 van het geciteerde advies:* Cass. 11 december 1953, *Arr.Verbr.* 1954, 252; Cass. 19 maart 1981, *Arr. Cass.* 1980-81, 808 en *JT* 1982, 565, noot J. VERHOEVEN.

[14] *Voetnoot 9 van het geciteerde advies:* Regels uitgevaardigd door de organen van internationale instellingen kunnen immers bindend worden verklaard in het interne recht doordat ze zijn bekendgemaakt 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).

[15] *Voetnoot 10 van het geciteerde advies:* Wat betreft de tegenwerpbaarheid van bijlagen bij een verdrag aan particulieren, zie o.m. HvJ 10 maart 2009, C-345/06, Heinrich. Zie ook RvS 10 juni 2005, nr. 145.819, n.v. Heli Service Belgium.

‡LW-CJGWQCGCF-HBFHEUQ‡

Rekening houdend met deze toelichting, geven deze bepalingen geen aanleiding tot opmerkingen.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP

6. Zowel in het opschrift als in artikel 2 van het voorontwerp dient te worden geschreven “gedaan te Brussel op 15 november 2021”.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS Wilfried VAN VAERENBERGH

‡LW-CJGWQCGCF-HBFHEUQ‡