



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 71.576/3
van 29 juni 2022

over

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

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 inzake luchtvervoer tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de staat Qatar, anderzijds, 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.

*

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 inzake een gemeenschappelijke luchtvaartruimte tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de staat Qatar, anderzijds, ondertekend te ... op ...’ (lees: gedaan te Luxemburg op 18 oktober 2021) (hierna: de Overeenkomst).

De Overeenkomst heeft luidens de preambule tot doel te zorgen voor de openstelling van de markttoegang, het bevorderen van de vrije, eerlijke en onverstoorde concurrentie en een convergentie op het gebied van regelgeving, rekening houdend met het belang van de bescherming van het milieu, van de consumentenbelangen en van de arbeidsnormen.

De Overeenkomst bevat definities (artikel 1), economische bepalingen (titel I), bepalingen inzake de samenwerking op regelgevingsgebied (titel II) en institutionele en slotbepalingen (titel III). De Overeenkomst bevat tevens een bijlage 1 met overgangsbepalingen en een bijlage 2 met het geografisch toepassingsgebied voor “verkeersrechten van de vijfde vrijheid voor vrachtdiensten”.

ONDERZOEK VAN DE OVEREENKOMST

3. De Overeenkomst verwijst herhaaldelijk naar het “Verdrag” (zie artikel 13, leden 2, 4, en 6, en artikel 14, lid 2²) dat overeenkomstig artikel 1, 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 Qatar en de EU-lidstaat of -lidstaten geratificeerd is, voor zover zij ter zake doet; alsmede

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 Qatar als de EU-lidstaat of -lidstaten van kracht is en ter zake doet.”

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

² Zie ook artikel 14, lid 4, van de Overeenkomst waar met de woorden “de internationale normen voor de beveiliging van de luchtvaart en de passende aanbevolen praktijken van de ICAO” naar bijlagen bij het Verdrag verwezen wordt.

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, I), 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.³

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 wijzigingen⁴ bekendgemaakt moeten worden of indien de wetgever in een afwijkende regeling van bekendmaking⁵ voorzien had, wat thans niet het geval is⁶.”

4. Op grond van artikel 20, lid 6, van de Overeenkomst zal door België de ratificatie moeten worden overwogen van alle door de Internationale Arbeidsorganisatie als actueel aangemerkte verdragen waarbij België nog geen partij is.

5. Artikel 29, lid 3, van de Overeenkomst luidt als volgt:

“Onverminderd lid 1 passen de partijen deze overeenkomst voorlopig toe vanaf de datum van ondertekening, overeenkomstig hun toepasselijke interne procedures en/of binnenlandse wetgeving.”

Hierover om nadere toelichting verzocht, verklaarde de gemachtigde dat steeds is verduidelijkt dat een voorlopige toepassing van het akkoord voor België pas mogelijk is van zodra alle bevoegde parlementen in België hebben ingestemd met het akkoord.

³ 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.

⁴ 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.* VI.Parl. 2009-10, nr. 324/1, 66.

⁵ 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.

⁶ 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.

Rekening houdend met deze toelichting, geeft deze bepaling 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 Luxemburg op 18 oktober 2021”.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Wilfried VAN VAERENBERGH