



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 73.596/3
van 20 oktober 2023

over

een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest ‘tot instemming met de overeenkomst tussen het Koninkrijk België en het Koninkrijk der Nederlanden ten behoeve van de Nederlandse Antillen inzake luchtvervoer, ondertekend te Brussel op 5 februari 2008’

Op 8 mei 2023 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 het Koninkrijk België en het Koninkrijk der Nederlanden ten behoeve van de Nederlandse Antillen inzake luchtvervoer, ondertekend te Brussel op 5 februari 2008’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 3 oktober 2023. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Toon MOONEN, staatsraden, Jan VELAERS, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 oktober 2023.

*

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 ertoe instemming te verlenen aan de “overeenkomst tussen het Koninkrijk België en het Koninkrijk der Nederlanden ten behoeve van de Nederlandse Antillen inzake luchtvervoer, ondertekend te Brussel op 5 februari 2008” (hierna: de Overeenkomst) (artikel 2 van het voorontwerp).

BEVOEGDHEID

3. In advies 64.118/VR van 25 september 2018 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het wetsontwerp ‘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 het volgende opgemerkt:

“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

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

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, 12-21. De Kamer van volksvertegenwoordigers heeft het ontwerp op 31 januari 2019 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; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/57108.pdf>), 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; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/57109.pdf>), 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; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/52638.pdf>).

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.

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

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; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/57106.pdf>).

bevoegdheidsverdeling in acht te nemen bij de onderhandelingen over en het sluiten van bilaterale overeenkomsten betreffende het luchtvervoer met derde landen.

Gevraagd of de procedures die ingesteld zijn bij verordening (EG) nr. 847/2004 zijn gevolgd, antwoordde de gemachtigde:

“De onderhandelingen met de Nederlandse Antillen hebben plaatsgevonden in 2000, vóór de inwerkingtreding van Verordening 847/2004, derhalve waren de procedures daarin vermeld niet van toepassing op deze onderhandelingen.”

Het is juist dat, vermits de onderhandelingen over de Overeenkomst zijn aangevat voor de inwerkingtreding van verordening (EG) nr. 847/2004 op 30 mei 2004, niet voldaan moest en kon worden aan de in artikel 1, lid 2, van die verordening vervatte verplichting om de Europese Commissie in kennis te stellen van het voornemen om onderhandelingen te openen over de Overeenkomst.

Het voorgaande neemt niet weg dat op het ogenblik van de ondertekening van de Overeenkomst artikel 4, lid 1, van diezelfde verordening wel van toepassing was. Die bepaling vereist dat na de ondertekening van een overeenkomst de betrokken lidstaat het resultaat van de onderhandelingen en alle relevante documenten ter kennis brengt van de Europese Commissie met het oog op het bekomen van een toestemming om de overeenkomst te sluiten. Bijgevolg moet de procedure ingesteld bij die bepaling alsnog worden gevolgd.

PROCEDURE TOT WIJZIGING VAN DE OVEREENKOMST EN PROCEDURE TOT WIJZIGING VAN DE VliegROUTES

5.1. Artikel 20 van de Overeenkomst voorziet in procedures tot wijziging van de Overeenkomst en haar bijlage.

5.2. Zoals de afdeling Wetgeving in het verleden reeds heeft beklemtoond, is het voor de decreetgever niet onmogelijk om met zulke toekomstige wijzigingen van een internationaal verdrag in te stemmen, op voorwaarde dat aan bepaalde 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.⁶ De omstandigheid dat, desgevallend, de besluiten van de Europese Raad of van de Raad met eenparigheid van stemmen moet[en] worden genomen, doet niets af aan die vaststelling.⁷”

⁶ Voetnoot 57 van het aangehaalde advies: Zie de toepasselijke teksten onder (...) nr. [23] (...).

⁷ Voetnoot 58 van het aangehaalde 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.

Zowel het Hof van [C]assatie⁸ als de afdeling [W]etgeving van de Raad van State⁹ 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 kennen¹⁰ en dat ze uitdrukkelijk aangeven dat ze met die wijzigingen instemmen.”¹¹

5.3. Uit artikel 20, leden 1 en 3, van de Overeenkomst blijkt dat wijzigingen van enige bepaling van die Overeenkomst kunnen worden overeengekomen na mondeling of schriftelijk overleg tussen de luchtvaartautoriteiten, en dat die wijzigingen van kracht worden nadat ze door een uitwisseling van diplomatieke nota's zijn bevestigd.

Gelet op het ruime toepassingsgebied dat elke wijziging van welke bepaling ook van de Overeenkomst omvat, kunnen die leden 1 en 3 slechts worden aanvaard indien ze zo worden geïnterpreteerd dat de wijzigingen die in de Overeenkomst worden aangebracht, overeenkomstig artikel 167, § 3, van de Grondwet de instemming van het Vlaams Parlement moeten hebben verkregen alvorens ze het voorwerp uitmaken van de in lid 3 bedoelde wisseling van diplomatieke nota's.

5.4. Wat de wijzigingen betreft die met toepassing van artikel 20, leden 1 en 3, 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);

⁸ Voetnoot 59 van het aangehaalde 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.

⁹ Voetnoot 60 van het aangehaalde 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).

¹⁰ Voetnoot 61 van het aangehaalde advies: Zie inzonderheid de adviezen waarnaar in de vorige voetnoot wordt verwezen.

¹¹ Adv.RvS 44.028/AV van 29 januari 2008 over een voorontwerp dat heeft geleid 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; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/44028.pdf>); zie eveneens adv.RvS 51.151/VR van 3 april 2012 over een voorontwerp dat heeft geleid 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', onder "Algemene opmerkingen", punt 1.2 (*Parl.St.* Senaat 2011-12, nr. 5-1598/1, 40-41; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/51151.pdf>).

- 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*.¹²

5.5. In tegenstelling tot het voorontwerp van federale instemmingswet met de Overeenkomst waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving op 3 mei 2022 advies 71.343/4 heeft gegeven, voorziet het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet niet in de voorafgaande instemming met de wijzigingen die zouden worden aangebracht in de bijlage bij de Overeenkomst.

Die bijlage definieert de vliegroutes waarop de in de Overeenkomst bepaalde exploitatierechten betrekking hebben. Bovendien vermeldt ze dat de aangewezen luchtvaartmaatschappijen van de overeenkomstsluitende partijen op de overeengekomen routes tussenliggende of verder gelegen punten mogen weglaten, op voorwaarde dat het punt van vertrek of aankomst gelegen is op het grondgebied van de partij die ze heeft aangewezen. De bijlage voorziet eveneens in een aantal beperkingen van de mogelijkheid om passagiers aan boord te nemen op een tussenliggend punt of passagiers aan land te zetten op een verder gelegen punt.

Gelet op het duidelijk begrensde voorwerp van de wijzigingen aan de bijlage bij de Overeenkomst, doet een dergelijke voorafgaande instemming van het Vlaams Parlement ermee, geen principieel probleem rijzen.¹³

¹² Zie in die 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’, opmerking 4.3 (*Parl. St.* Kamer 2017-18, nr. 54-3039/001, 17; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/57108.pdf>), met verwijzing naar adv.RvS 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; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/50621.pdf>); adv.RvS 54.630/VR van 14 januari 2014 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; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/54630.pdf>).

¹³ Zie in die zin adv.RvS 57.108/VR, *l.c.*, met verwijzing naar adv.RvS 37.954-37.970-37.977-37.978/AV van 15 februari 2005 over:

- een voorontwerp dat heeft geleid 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; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/37954.pdf>);
- een voorontwerp dat heeft geleid 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; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/37970.pdf>);
- een voorontwerp dat heeft geleid 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; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/37977.pdf>);
- 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; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/37978.pdf>).

Gegeven die mogelijkheid zou kunnen worden overwogen om het voorontwerp aan te vullen met een bepaling die strekt tot het verlenen van voorafgaande instemming door het Vlaams Parlement met die toekomstige wijzigingen van de bijlage. Daarbij wordt het best voorzien in een informatieplicht van de Regering aan het Parlement met betrekking tot voorgenomen wijzigingen en in een voldoende tijd voor het Parlement om die te onderzoeken en desgevallend overeenkomstig die bepaling zijn verzet kenbaar te maken. Bijgevolg zou in die bepaling in een minimumtermijn moeten worden voorzien (bv. drie maanden), zodat het Parlement voldoende tijd heeft om een oordeel te vellen.

Hiertoe zou het voorontwerp kunnen worden aangevuld met een nieuw artikel 3 dat luidt:

“Onder voorbehoud van het derde lid, zullen de wijzigingen aan de Bijlage bij de Overeenkomst, die met toepassing van artikel 20 van de Overeenkomst worden aangenomen, volkomen gevolg hebben.

De Vlaamse Regering meldt aan het Vlaams Parlement elk ontwerp van overeenkomst van een nieuwe routetabel.

Binnen een termijn van drie maanden na de mededeling door de Vlaamse Regering, kan het Vlaams Parlement zich ertegen verzetten dat een wijziging van de routetabel als vermeld in het eerste lid, volkomen gevolg zal hebben.”¹⁴

Ten slotte gelden de opmerkingen die hiervoor in punt 5.4 zijn gemaakt eveneens voor de wijzigingen die met toepassing van artikel 20 in de bijlage van de Overeenkomst worden aangebracht.

BEKENDMAKING VAN DE NORMEN WAARNAAR DE OVEREENKOMST VERWIJST

6. In de Overeenkomst wordt herhaaldelijk verwezen naar de bijlagen of de wijzigingen ervan die worden aangenomen krachtens artikel 90 van het Verdrag ‘inzake de internationale burgerlijke luchtvaart’, ondertekend te Chicago op 7 december 1944 (hierna genoemd: het Verdrag van Chicago), en die op die manier ook verbindend worden gemaakt.

¹⁴ Voor de formulering van een dergelijke bepaling kan inspiratie worden gezocht in bijvoorbeeld artikel 3 van het decreet van 29 juni 2018 ‘houdende instemming met het Verdrag van de Raad van Europa inzake cinematografische coproductie (herzien), opgemaakt te Rotterdam op 30 januari 2017’ of de artikelen 3 en 4 van het decreet van 4 april 2014 ‘houdende instemming met het Aanvullend Protocol van Nagoya-Kuala Lumpur inzake aansprakelijkheid en schadeloosstelling bij het Protocol van Cartagena inzake biodiversiteit, gedaan te Nagoya op 15 oktober 2010’. Zie adv.RvS 63.030/VR van 23 maart 2018 over een voorontwerp dat tot het voornoemde decreet van 29 juni 2018 heeft geleid, opmerkingen 7.1 tot 7.3.3 (*Parl.St.* Vl.Parl. 2017-18, nr. 1586/1, 24-25); <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/63030.pdf>), adv.RvS 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’, opmerking 4.5 (*Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 54-3403/001, 17-19); <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/64118.pdf>) en adv.RvS 68.646/3 van 5 februari 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van het Vlaamse Gewest van 18 juni 2021 ‘tot instemming met de overeenkomst tussen de regering van het Koninkrijk België en de regering van de Republiek Mali betreffende het luchtvervoer, ondertekend te Bamako op 29 augustus 2017’, opmerking 5.4 (*Parl.St.* Vl.Parl. 2020-21, nr. 782/1, 26-27; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/68646.pdf>).

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.

Hierbij dient te worden opgemerkt dat die bepalingen volgens vaste rechtspraak van het Hof van Cassatie in beginsel niet aan particulieren tegenwerpbaar zijn wanneer ze niet in het Belgisch Staatsblad zijn bekendgemaakt.¹⁵

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 wijzigingen¹⁶ bekendgemaakt moeten worden of indien de wetgever in een afwijkende regeling van bekendmaking¹⁷ voorzien had, wat thans niet het geval is¹⁸.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP VAN DECREET

7. In het opschrift van het voorontwerp en in artikel 2 ervan wordt terecht gewag gemaakt van “de Nederlandse Antillen” vermits de decreetgever zich ertoe moet beperken het opschrift van het verdrag waarmee wordt ingestemd over te nemen.

Het voorgaande neemt niet weg dat sinds 2010, dus na de ondertekening van de Overeenkomst waaraan instemming wordt verleend, de Nederlandse Antillen als land binnen het Koninkrijk der Nederlanden hebben opgehouden te bestaan. Drie van de vijf Caribische eilanden die deel uitmaakten van de Nederlandse Antillen, namelijk Bonaire, Sint Eustasius en Saba werden vanaf toen de Caribische openbare lichamen,¹⁹ terwijl de twee andere, Curaçao en Sint-Maarten, als autonome landen toetraden tot de rechtsorde van het Koninkrijk.²⁰ In de memorie

¹⁵ Cass. 11 december 1953, *Pas.* 1954, I, 298; Cass. 19 maart 1981, *JT* 1982, 565-567, noot J. VERHOEVEN.

¹⁶ 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 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.* VI.Parl. 2009-10, nr. 324/1, 66; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/47054.pdf>).

¹⁷ 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; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/47092.pdf>.

¹⁸ Wat betreft de tegenwerpbaarheid 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*.

¹⁹ Zie artikel 132a van de Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden.

²⁰ Zie artikel 1 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden. Zie hieromtrent W. VOERMANS, *Onze constitutie. De geschreven en ongeschreven regels van het Nederlandse staatsbestel*, Amsterdam, Prometheus, 2023, 174.

van toelichting wordt daarom het best verduidelijkt wat de weerslag is van die staatkundige hervormingen binnen het Koninkrijk der Nederlanden op het geografisch toepassingsgebied van de thans voorliggende Overeenkomst.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE