



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 53.002/3
van 5 april 2013

over

een voorontwerp van decreet 'houdende instemming met de
Euromediterrane luchtvaartovereenkomst tussen de Europese
Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en het Koninkrijk
Marokko, anderzijds, ondertekend in Brussel op
12 december 2006'

Op 6 maart 2013 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 'houdende instemming met de Euromediterrane luchtvaartovereenkomst tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en het Koninkrijk Marokko, anderzijds, ondertekend in Brussel op 12 december 2006'.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 25 maart 2013. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Bruno SEUTIN, staatsraden, Jan VELAERS en Lieven DENYS, assessoren, en Marleen VERSCHRAEGHEN, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Anja SOMERS, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 5 april 2013.

*

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 beperkt tot 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 VAN DECREET

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe het Vlaamse Parlement te laten instemmen 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 (hierna: de Euro-mediterrane luchtvaartovereenkomst).

De overeenkomst bevat economische bepalingen, bepalingen betreffende de samenwerking op het vlak van de regelgeving en institutionele bepalingen.

BEVOEGDHEID VAN HET VLAAMSE GEWEST

3. De Euro-mediterrane luchtvaartovereenkomst moet worden beschouwd als een gemengd verdrag in de zin van artikel 167, § 4, van de Grondwet.

De aangelegenheden die behandeld worden in de Euro-mediterrane luchtvaartovereenkomst waaraan het ontwerp instemming beoogt te verlenen, behoren tot de bevoegdheden van de gewesten, vooral de aangelegenheden inzake de uitrusting en de exploitatie van de luchthavens en de openbare vliegvelden, met uitzondering van de luchthaven Brussel-Nationaal (artikel 6, § 1, X, 7°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’). Artikel 8 van de Euro-mediterrane luchtvaartovereenkomst heeft betrekking op de toekenning van subsidies aan luchtvaartmaatschappijen; deze aangelegenheid behoort krachtens artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot de bevoegdheid van de gewesten. Artikel 17, lid 1, van dezelfde overeenkomst, waarin verwezen wordt naar de bepalingen van de Gemeenschapswetgeving inzake luchtvervoer, vermeld in bijlage VI, C, heeft daarenboven betrekking op de milieubescherming, en meer in het bijzonder op de beperking van lawaaihinder; deze aangelegenheid valt krachtens artikel 6, § 1, II, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 onder de bevoegdheid van de gewesten.

Andere aangelegenheden behoren echter tot de bevoegdheden van de federale Staat, namelijk die inzake de algemene politie en de reglementering van het verkeer en het vervoer, inzake de technische voorschriften betreffende verkeers- en vervoermiddelen, en inzake de organisatie en uitwerking van de luchtverkeersveiligheid op de regionale luchthavens en de openbare vliegvelden (artikel 6, § 4, 3° en 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980). Artikel 18 van dezelfde overeenkomst, waarin verwezen wordt naar bijlage VI, D, heeft

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

betrekking op de consumentenbescherming; deze aangelegenheid behoort krachtens artikel 6, § 1, VI, vierde lid, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot de bevoegdheid van de federale overheid.

Doordat de Euro-mediterrane luchtvaartovereenkomst de onderdanen van het Koninkrijk Marokko soortgelijke economische rechten en vrijheden wil toekennen als die welke gelden voor de onderdanen van de lidstaten van de Europese Unie en van de Europese Economische Ruimte, is de toepassing ervan, inzonderheid van de artikelen 2 en 9 ervan, in de eerste plaats een zaak voor de overheden die bevoegd zijn voor de exploitatie van de luchthaven Brussel-Nationaal en van de regionale luchthavens.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

4. Tijdens zijn vergadering van 26 september 2012 heeft de Werkgroep Gemengde Verdragen geoordeeld dat deze Euro-mediterrane overeenkomst een gemengd verdrag is, dat zowel onder de bevoegdheid van de federale overheid als onder die van de gewesten valt.

De adviesaanvrager dient na te gaan of de procedure tot goedkeuring van dit standpunt van de Werkgroep Gemengde Verdragen door de Interministeriële Conferentie voor Buitenlands Beleid volledig gevolgd is.

ALGEMENE OPMERKINGEN

5.1. Artikel 27, lid 2, van de Euro-mediterrane luchtvaartovereenkomst luidt als volgt:

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

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

5.2. 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.²

² Zie over de problematiek van de parlementaire instemming met vereenvoudigde verdragswijzigingen: D. VAN EECKHOUTTE en T. LOOSE, “Wijziging zkt. instemming”, TvW 2007, 3-27.

In haar advies 37.954-37.970-37.977-37.978/AV³ 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 daarvan, het volgende opgemerkt:

“Zowel het Hof van Cassatie⁴ als de afdeling Wetgeving van de Raad van State⁵ 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 kennen⁶ en dat ze uitdrukkelijk aangeven dat ze met die wijzigingen instemmen.”

5.3. Gezien het duidelijk afgebakende onderwerp van de bijlagen bij de Euro-mediterrane luchtvaartovereenkomst, lijkt een bepaling waarmee van tevoren wordt ingestemd met de wijzigingen die in die internationale overeenkomst worden aangebracht, aanvaardbaar in het licht van de voornoemde beginselen. Het dispositief van het ontwerp zou in die zin aangevuld moeten worden.

5.4 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 Euro-mediterrane luchtvaartovereenkomst niet goedkeurt, moet het ontwerp nog worden aangevuld met een bepaling die de regering verplicht om binnen een vastgestelde termijn aan het

³ 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.* VI.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).

⁴ (*Voetnoot 35 van het genoemde 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.

⁵ (*Voetnoot 36 van het genoemde 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).

⁶ (*Voetnoot 37 van het genoemde advies*): Zie inzonderheid de adviezen waarnaar in de vorige voetnoot wordt verwezen.

parlement de wijzigingen mee te delen van de bijlagen waartoe beslist is conform artikel 27, lid 2, van de Euro-mediterrane luchtvaartovereenkomst.

5.5. De voorafgaande instemming met de wijzigingen van de bijlagen bij de Euro-mediterrane luchtvaartovereenkomst 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 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.⁷

Dat geen bekendmaking in het Belgisch Staatsblad plaatsvindt, zou enkel geen bezwaar opleveren indien de Euro-mediterrane luchtvaartovereenkomst zelf de vorm had bepaald waarin die wijzigingen moeten worden bekendgemaakt.⁸

Bijgevolg moeten latere wijzigingen van de bijlagen van de Euro-mediterrane luchtvaartovereenkomst in het Belgisch Staatsblad worden bekendgemaakt.

6. Artikel 30, lid 1, van de Euro-mediterrane luchtvaartovereenkomst stelt:

“1. Deze overeenkomst wordt vanaf de datum van ondertekening voorlopig toegepast overeenkomstig de interne wetgeving van de partijen.”

Krachtens artikel 167, § 3, van de Grondwet hebben de verdragen eerst gevolg nadat zij de instemming van de betrokken parlementen hebben verkregen.

Met een voorlopige toepassing van de Euro-mediterrane luchtvaartovereenkomst wordt vooruit gelopen op de instemming ermee door de parlementen en worden deze voor de keuze geplaatst om ofwel de voorlopige toepassing te bekrachtigen, ofwel, in geval van niet-bekrachtiging, de Belgische Staat tegenover de medeondertekenaar van de Euro-mediterrane luchtvaartovereenkomst in een delicate positie te plaatsen. Dit is een beperking van het recht van het Vlaams Parlement om vrij te oordelen of het al dan niet zijn instemming kan verlenen.

Bovendien is het zo dat, ook al heeft de instemming van het Vlaams Parlement tot gevolg dat het eerder tot stand gekomen wordt bevestigd, de Euro-mediterrane

⁷ Cass. 11 december 1953, *Arr.Verbr.* 1954, 252; Cass. 19 maart 1981, en *JT* 1982, 565, noot J. VERHOEVEN.

⁸ 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).

luchtvaartovereenkomst in het interne recht geen uitwerking kan hebben voordat die instemming is gegeven, hetgeen tot moeilijkheden kan leiden.⁹

Het verdient dan ook aanbeveling in de toekomst te vermijden bepalingen betreffende de voorlopige toepassing in een verdrag op te nemen. Thans kan enkel worden aangeraden de parlementaire instemmingsprocedure zo snel mogelijk te starten en te voltooien.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Marleen VERSCHRAEGHEN

Jo BAERT

⁹ Dit is enkel niet het geval wanneer er voor een verdragsconforme toepassing in de praktijk reeds binnen het bestaande juridische kader een voldoende grondslag aanwezig is.