



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 57.050/VR
van 19 maart 2015

over

een voorontwerp van decreet 'houdende instemming met het
Benelux-Verdrag betreffende grensoverschrijdende
samenwerking tussen de inspectiediensten inzake wegvervoer,
ondertekend te Luik op 3 oktober 2014'

Op 2 februari 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Mobiliteit, Openbare Werken, Vlaamse Rand, Toerisme en Dierenwelzijn verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen,^(*) een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘houdende instemming met het Benelux-Verdrag betreffende grensoverschrijdende samenwerking tussen de inspectiediensten inzake wegvervoer, ondertekend te Luik op 3 oktober 2014’.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 10 maart 2015. De verenigde kamers waren samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, voorzitter, Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS, Jacques JAUMOTTE, Bernard BLERO en Kaat LEUS, staatsraden, Jan VELAERS, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, Christian BEHRENDT en Johan PUT, assessoren, en Annemie GOOSSENS en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffiers.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 19 maart 2015.

*

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85bis.

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.

*

2.1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt tot het verlenen van instemming met het ‘Benelux-verdrag betreffende grensoverschrijdende samenwerking inzake wegvervoerinspectie’, gedaan te Luik op 3 oktober 2014 (hierna: het verdrag).

2.2. Overeenkomstig artikel 28 van het verdrag wordt een stuurgroep wegvervoerinspectie ingesteld, waarin alle verdragssluitende partijen vertegenwoordigd zijn, en waarvan de samenstelling wordt vastgesteld in de bijlage bij het verdrag. Luidens lid 3 van artikel 28 kan in een uitvoeringsafpraak als bedoeld bij artikel 26 van het verdrag een procedure tot wijziging van de samenstelling van de stuurgroep worden bepaald. Die bepaling voorziet in een procedure van wijziging van de bijlage bij het verdrag die ertoe kan leiden dat het Vlaamse Gewest erdoor wordt gebonden zonder dat het Vlaams Parlement ermee zijn instemming heeft kunnen betuigen.

Krachtens artikel 167, § 3, van de Grondwet dient evenwel ook met deze wijzigingen te worden ingestemd door het Vlaams Parlement. Er bestaat evenwel geen beletsel tegen dat deze instemming, onder bepaalde voorwaarden, vooraf zou worden gegeven.² Wat dit laatste betreft, kan worden verwezen naar advies 37.954/AV-37.970/AV-37.977/AV-37.978/AV van 15 februari 2005,³ waarin de Raad van State, afdeling Wetgeving, zitting houdend in algemene vergadering, het volgende heeft 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

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

² 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 en L. VAN LOOY, “Parlementaire instemming met verdragswijzigingen: meer dan een verplicht nummer?”, *TvW* 2010, 283-298.

³ Advies over onder meer een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van de Vlaamse Gemeenschap 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’, *Parl.St.* VI.Parl. 2004-05, nr. 358/1, (41) 64.

⁴ Voetnoot 35 uit 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.

⁵ Voetnoot 36 uit 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.G..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).

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.”

Ten aanzien van het verdrag waarmee de instemming wordt beoogd, kan worden aangenomen dat voldaan is aan het vereiste dat de grenzen van de toekomstige wijzigingen voldoende gekend zijn. Om die reden is het raadzaam het ontwerp van decreet aan te vullen met een uitdrukkelijke bepaling waarin een voorafgaande instemming wordt verleend met de wijzigingen van de bijlage overeenkomstig artikel 28, lid 3, van het verdrag.

2.3. Het voorgaande neemt nochtans niet weg dat met toepassing van artikel 28, lid 3, van het verdrag wijzigingen in de bijlage bij het verdrag kunnen worden aangenomen waarmee het Vlaams Parlement het eventueel niet eens is. Om het Vlaams Parlement de mogelijkheid te bieden om aan de Vlaamse Regering duidelijk te maken dat zij het niet eens is met een bepaalde wijziging, zou het ontwerp het best worden aangevuld met een bepaling waarin voorzien wordt in de verplichting voor de Regering om elke goedgekeurde wijziging binnen een bepaalde termijn aan het Vlaams Parlement mee te delen.⁷

2.4. De voorafgaande instemming met zulke wijzigingen houdt geen afwijking in van de verplichting, voortvloeiend uit artikel 190 van de Grondwet en uit artikel 56 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, om die wijzigingen bekend te maken in het Belgisch Staatsblad opdat ze in het interne recht ten volle uitwerking zouden kunnen hebben.⁸

3.1. Verschillende bepalingen van het verdrag voorzien in het sluiten van uitvoeringsafspraken, namelijk voor het vaststellen en het actualiseren van de lijst van bevoegde autoriteiten en ambtenaren (artikel 2, lid 2), voor het verlenen van een recht van toegang tot andere nationale registers (artikel 6, h)), voor de praktische modaliteiten van de samenwerking op grond van het verdrag (artikel 7), voor de praktische modaliteiten van de samenwerking en de toekenning van taken bij deelname aan een grensoverschrijdend optreden (artikel 10), voor het bepalen van het begin en het einde van het grensoverschrijdend optreden (artikel 19), voor het bepalen van het voorzitterschap en de werking van de stuurgroep wegvervoerinspectie (artikel 28, lid 3) en voor het bepalen van de lijst met namen en contactgegevens van de leden van de stuurgroep (bijlage, lid 3).

⁶ Voetnoot 37 uit het geciteerde advies: Zie inzonderheid de adviezen waarnaar in de vorige voetnoot wordt verwezen.

⁷ Hiertoe kan bijvoorbeeld inspiratie worden gezocht in de artikelen 3 en 4 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 25 april 2014 ‘houdende instemming met het Europees verdrag inzake het internationaal vervoer van gevaarlijke goederen over de binnenwateren (ADN), opgemaakt in Genève op 26 mei 2000, en met de geactualiseerde voorschriften ADN 2013’.

⁸ Indien de uitvoeringsafpraak zou worden aangenomen in de vorm van een instrument dat onder het toepassingsgebied van artikel 23 van het verdrag ‘tot herziening van het op 3 februari 1958 gesloten Verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie’, gedaan te ‘s Gravenhage op 17 juni 2008 valt, zou de bekendmaking kunnen plaatsvinden in het Benelux Publicatieblad.

De uitvoeringsafspraken worden gemaakt door de bevoegde autoriteiten (artikel 26), dit zijn de autoriteiten die op het grondgebied van een partij op grond van de interne bevoegdheidsverdeling verantwoordelijk zijn voor het toezicht op en de handhaving van de regelgeving inzake wegvervoer van goederen en personen (artikel 2, lid 1, a)). Hieromtrent om nadere toelichting gevraagd, antwoordde de gemachtigde dat voor het Vlaamse Gewest het Agentschap Wegen en Verkeer⁹ als bevoegde autoriteit zal optreden.

3.2. Zoals de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving heeft opgemerkt in advies 42.631/AV van 8 mei 2007 zijn dergelijke afspraken enkel toelaatbaar “[v]oor zover deze akkoorden alleen maar voorzien in de administratieve en technische uitvoering van een verdrag en ermee slechts beoogd wordt de rechten en verplichtingen die in het verdrag zelf reeds zijn opgenomen uitvoerbaar te maken”.¹⁰

3.3. Hieromtrent om nadere toelichting gevraagd, antwoordde de gemachtigde:

“Uitvoeringsafspraken zijn praktische afspraken.

Zo zal in uitvoeringsafspraken bijvoorbeeld worden geregeld op welke wijze de communicatie in verband met de geplande acties zal verlopen.

Ook zal concreet worden bepaald op welke tijdstippen de acties zullen gevoerd worden.

Welke uitrusting bij de inspecties zal worden gebruikt zal eveneens worden geregeld.”

en

“Het is zeker niet de bedoeling dat uit de uitvoeringsafspraken nieuwe rechten of verplichtingen voor de burgers voortvloeien. Het gaat louter om praktische afspraken.

Wanneer aan het verdrag uitvoering wordt gegeven, zal dit gebeuren in respect met de respectievelijke wetgeving van de verschillende partijen.”

Deze verduidelijking dient te worden opgenomen in de memorie van toelichting.

De toelichting bij artikel 19 van het verdrag wordt eveneens het best aangepast (schrappen van de woorden “in zijn algemeenheid”) om niet – ten onrechte – de indruk te wekken dat met de uitvoeringsafspraken een algemeen verbindende regeling zou worden beoogd.

4. Gevraagd om toelichting, werd door de gemachtigde verduidelijkt dat in lid 1 van de bij het verdrag gevoegde bijlage met een “vertegenwoordiger van het Koninkrijk België” een “vertegenwoordiger van de federale overheid” wordt bedoeld. In de toekomst moet er bij het sluiten van verdragen zorg voor worden gedragen om de termen “federale overheid” en “Koninkrijk België” niet door elkaar te halen. Internationaalrechtelijk heeft het “Koninkrijk België” immers verschillende organen waarvan de “federale overheid” er slechts één is, naast

⁹ Het betreft het agentschap opgericht bij artikel 2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 7 oktober 2005 ‘tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Agentschap Wegen en Verkeer’.

¹⁰ Adv.RvS 42.631/AV van 8 mei 2007 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 9 februari 2009 ‘houdende instemming met het Raamakkoord tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Franse Republiek betreffende de grensoverschrijdende samenwerking inzake gezondheidszorg, ondertekend te Moeskroen op 30 september 2005’, *Parl.St.* Senaat 2007-08, nr. 4-912/1, (11) 15.

onder meer het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest. Als het de bedoeling is om in een verdrag specifieke rechten of plichten toe te kennen aan de “federale overheid” dan dient deze ook als dusdanig te worden aangewezen.

5. Zowel in het opschrift van het voorontwerp als in artikel 2 ervan, vervange men de woorden “tussen de inspectiediensten inzake wegvervoer, ondertekend te” door de woorden “inzake wegvervoerinspectie, gedaan te”.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Pierre LIÉNARDY