



# RAAD VAN STATE

## afdeling Wetgeving

advies 73.770/3  
van 25 oktober 2023

over

een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest  
‘houdende instemming met de overeenkomst over luchtvervoer  
tussen het Koninkrijk België en de Verenigde Mexicaanse  
Staten, ondertekend te Brussel op 22 februari 2023’

Op 5 juni 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 ‘houdende instemming met de overeenkomst over luchtvervoer tussen het Koninkrijk België en de Verenigde Mexicaanse Staten, ondertekend te Brussel op 22 februari 2023’.

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 25 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 rechtsgrond<sup>1</sup>, 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 over luchtvervoer tussen het Koninkrijk België en de Verenigde Mexicaanse Staten, ondertekend te Brussel op 22 februari 2023” (hierna: de Overeenkomst) (artikel 2 van het voorontwerp).

### BEVOEGDHEID

3. De Werkgroep Gemengde Verdragen, ingesteld bij het samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten ‘over de nadere regelen voor het sluiten van gemengde verdragen’, heeft op 16 februari 2017 geoordeeld dat de Overeenkomst een gemengd verdrag is in de zin van artikel 167, § 4, van de Grondwet dat ter instemming moet worden voorgelegd aan de parlementen van de federale overheid en de gewesten.<sup>2</sup>

Hiermee kan worden ingestemd, gelet op wat volgt.

Weliswaar wordt in artikel XIII van de Overeenkomst bepaald dat “[d]e fiscale behandeling die van toepassing is op de door de Partijen aangewezen luchtvaartmaatschappijen wordt beheerst door Artikel 8 van de Overeenkomst ter voorkoming van dubbele belasting en ter voorkoming van belastingontwijking in de personenbelasting tussen de Verenigde Mexicaanse Staten en het Koninkrijk België, ondertekend in Mexico op 24 november 1992” en dat “[n]iettegenstaande het bepaalde in artikel XVIII, ‘Regeling van geschillen’, van de onderhavige overeenkomst, (...) elk geschil op fiscaal gebied uitsluitend [wordt] beslecht overeenkomstig het bepaalde in de voornoemde Overeenkomst ter voorkoming van dubbele belasting”.

In artikel 8, lid 1, van de ‘overeenkomst tussen de Verenigde Mexicaanse Staten en het Koninkrijk België tot het vermijden van dubbele belasting en tot het voorkomen van het ontgaan van belasting inzake belastingen naar het inkomen’, waarnaar die bepaling verwijst, wordt evenwel de belasting geregeld van winst uit de exploitatie van schepen of luchtvaartuigen in internationaal verkeer. In zoverre die bepaling betrekking heeft op de belasting van winst in de vennootschapsbelasting, gaat het om een federale aangelegenheid. In zoverre ze betrekking heeft

---

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

<sup>2</sup> De Interministeriële Conferentie voor Buitenlands Beleid (ICBB) stemde via de schriftelijke procedure in met het verslag van de Werkgroep Gemengde Verdragen, wat bij brieven van 25 juli 2017 is bevestigd.

op de belasting van winst in personenbelasting,<sup>3</sup> gaat het om een aangelegenheid die tot de bevoegdheid van de federale overheid en de gewesten behoort.

Aangenomen dat met “elk geschil op fiscaal gebied” in de tweede zin van artikel XIII van de thans voorliggende Overeenkomst geschillen worden bedoeld betreffende de in de eerste zin van die bepaling geregelde fiscale behandeling van de door de Partijen aangewezen luchtvaartmaatschappijen, gaat het evenzeer om geschillen die tot de bevoegdheid van de federale overheid en de gewesten behoren. Het gaat derhalve niet om geschillen over een aangelegenheid die ook tot de bevoegdheid van de gemeenschappen zouden behoort.

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

Naar aanleiding van een vraag in dat verband heeft de gemachtigde bevestigd dat de procedures die ingesteld zijn bij verordening (EG) nr. 847/2004 wel degelijk zijn gevolgd.

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

5.1. Artikel XVII 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:

---

<sup>3</sup> Voor zover de exploitatie van schepen of luchtvaartuigen in internationaal verkeer gebeurt door een natuurlijke persoon.

“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.<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup>

Zowel het Hof van [C]assatie<sup>6</sup> als de afdeling [W]etgeving van de Raad van State<sup>7</sup> 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 kennen<sup>8</sup> en dat ze uitdrukkelijk aangeven dat ze met die wijzigingen instemmen.”<sup>9</sup>

5.3. Uit artikel XVII, paragrafen 1 en 3, van de Overeenkomst blijkt dat wijzigingen van enige bepaling van die Overeenkomst kunnen worden overeengekomen na 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 paragrafen 1 en 3 slechts worden aanvaard indien ze zo worden geïnterpreteerd dat de wijzigingen die in de Overeenkomst worden aangebracht,

<sup>4</sup> Voetnoot 57 van het aangehaalde advies: Zie de toepasselijke teksten onder (...) nr. [23] (...).

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> 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).

<sup>8</sup> Voetnoot 61 van het aangehaalde advies: Zie inzonderheid de adviezen waarnaar in de vorige voetnoot wordt verwezen.

<sup>9</sup> 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); 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).

overeenkomstig artikel 167, § 3, van de Grondwet de instemming van het Vlaams Parlement moeten hebben verkregen alvorens ze het voorwerp uitmaken van de in paragraaf 3 bedoelde wisseling van diplomatieke nota's.

5.4. Wat de wijzigingen betreft die met toepassing van artikel XVII, paragrafen 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);
- 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.<sup>10</sup>

5.5. Voorts blijkt uit artikel XVII, paragraaf 2, van de Overeenkomst dat de bijlage (lees: "bijlage I")<sup>11</sup> bij die Overeenkomst kan worden gewijzigd bij uitwisseling van diplomatieke nota's. Die bijlage I definieert de vliegroutes waarop de in de Overeenkomst bepaalde exploitatierechten betrekking hebben (afdeling I), voorziet in de mogelijkheid om in de tussenliggende punten van de vermelde routes het gebruikte luchtvaartuig om te wisselen (afdeling II) en voorziet in de voorwaarden waaronder code-sharing-overeenkomsten kunnen worden gesloten (afdeling III).

Gelet op het duidelijk begrensde voorwerp van de wijzigingen die bij artikel XVII, paragraaf 2, van de Overeenkomst worden toegestaan, doet een voorafgaande instemming van het Vlaams Parlement ermee, geen principieel probleem rijzen.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> 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), 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); 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.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2444/1, 27-35).

<sup>11</sup> De Overeenkomst bevat een "bijlage I" en een "bijlage II". Uit de tekst van artikel XVII, paragraaf 2, van de Overeenkomst kan evenwel worden afgeleid dat in die bepaling bijlage I wordt bedoeld. In de Overeenkomst wordt immers uitdrukkelijk naar "Bijlage II" verwezen waar deze bijlage wordt gevisieerd (zie artikel III, § 4.1.3, en artikel IV, § 1.1.3), terwijl elders in de Overeenkomst ook "de Bijlage" wordt geschreven waar "bijlage I" wordt bedoeld (zie artikel I, punt i), artikel II, §§ 1 en 3, artikel X, § 1, en artikel XIV, § 2). De gemachtigde bevestigde dat met de verwijzing naar "Bijlage" in de Overeenkomst, "bijlage I" moet worden begrepen.

<sup>12</sup> 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.* VI.Parl. 2004-05, nr. 358/1, 64);
- 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);

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 bijlage I bij de Overeenkomst, die met toepassing van artikel XVII van de Overeenkomst worden aangenomen, volkomen gevolg hebben.

De Vlaamse Regering meldt elke wijziging van die bijlage die aangenomen wordt overeenkomstig artikel XVII, paragraaf 2, van de Overeenkomst aan het Vlaams Parlement.

Binnen een termijn van drie maanden na de melding overeenkomstig het tweede lid, kan het Vlaams Parlement zich ertegen verzetten dat deze wijziging volkomen gevolg zal hebben.”<sup>13</sup>

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

6. Luidens artikel II, paragraaf 3, van de Overeenkomst, mag het vervoersrecht van de vijfde vrijheid van alle sectoren van de Routelijst van de bijlage (lees: “bijlage I) bij deze Overeenkomst slechts worden uitgeoefend nadat de Luchtvaartautoriteiten van de beide partijen

---

- 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);

- 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).

<sup>13</sup> 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), opgesteld 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), 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) 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).

ze (lees: dit recht) eerst aan elkaar hebben toegekend. In punt 3 van de algemene nota's bij afdeling I van bijlage I bij de Overeenkomst wordt bepaald dat de tussenliggende en de verder gelegen punten van routes die luchtvaartmaatschappijen met vervoersrechten van de vijfde vrijheid moeten exploiteren, door de Luchtvaartautoriteiten van de beide partijen moeten worden overeengekomen. Overeenkomstig artikel 1, punt c), van de Overeenkomst betekent "Luchtvaartautoriteiten" in het geval van de Verenigde Mexicaanse Staten, het Federale Agentschap van de Burgerluchtvaart bij het Ministerie van Infrastructuur, Communicatie en Vervoer, en in geval van het Koninkrijk België, de Federale Overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer, of voor allebei, elke andere instantie of rechtspersoon die gemachtigd is om op te treden voor de genoemde autoriteiten die met deze Overeenkomst in verband staan.

In verband met dergelijke overeenkomsten tussen luchtvaartautoriteiten kan worden verwezen naar wat de Raad van State in advies 42.631/AV van 8 mei 2007 heeft opgemerkt:

"Voor 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, zijn deze akkoorden geen nieuwe verdragen, doch louter '*executive agreements*'. Ze behoeven dan ook niet door de Koning te worden gesloten. De Wetgevende Kamers hoeven er hun instemming niet aan te verlenen.<sup>14</sup>

Uit de praktijk blijkt echter ook dat sommige akkoorden wel zelf autonome regelingen inhouden, die nieuwe rechten en verplichtingen met zich brengen voor de overheden of de burgers. In dat geval dienen deze akkoorden als verdragen te worden beschouwd. Op grond van artikel 167, § 2, van de Grondwet zouden ze dan ook in beginsel door de Koning moeten worden gesloten en de Wetgevende Kamers zouden er hun instemming mee dienen te betuigen. Voor zover het gaat om 'gemengde verdragen' dienen daarenboven de gemeenschaps- en/of gewestregeringen te worden betrokken bij het sluiten ervan en dienen ook de gemeenschaps- en/of gewestparlementen er hun instemming mee te verlenen."<sup>15</sup>

De in het vooruitzicht gestelde overeenkomst lijkt te kwalificeren als een dergelijke uitvoeringsovereenkomst (*executive agreement*). Zelfs als deze uitvoeringsovereenkomst niet ter instemming van het parlement hoeft te worden voorgelegd, blijven de hiervoor in punt 5.4 gemaakte opmerkingen van toepassing.

<sup>14</sup> Voetnoot 7 van het aangehaalde advies: Zie onder meer J. MASQUELIN, *Le droit des traités dans l'ordre juridique et dans la pratique diplomatique*, Brussel, 1980, p. 206-208; G. CRAENEN, *De staatsrechtelijke regeling van aanvaarding en invoering van verdragen in België*, Preadvies VVSRBN, Deventer, 2006, p. 7.

<sup>15</sup> 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', opmerking 11 (*Parl.St.* Senaat 2007-08, nr. 4-912/1, 15).

## BEKENDMAKING VAN DE NORMEN WAARNAAR DE OVEREENKOMST VERWIJST

7. 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.

De negentien bijlagen bij het Verdrag van Chicago vormen de “International Standards and Recommended Practices” (artikelen 38, 54, 1), 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.<sup>16</sup>

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<sup>17</sup> bekendgemaakt moeten worden of indien de wetgever in een afwijkende regeling van bekendmaking<sup>18</sup> voorzien had, wat thans niet het geval is<sup>19</sup>.

## ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP VAN DECREET

8. Volgens de memorie van toelichting bij het voorontwerp bestaat het luchtvaartakkoord uit de tekst van het akkoord zelf, dat het juridische kader uitmaakt, en een memorandum van overeenstemming, dat de operationele aspecten regelt.

Het voor advies voorgelegde voorontwerp strekt er evenwel niet toe uitdrukkelijk instemming te verlenen met het voornoemde memorandum van overeenstemming. Overigens wordt in de Overeenkomst niet verwezen naar dit memorandum.

---

<sup>16</sup> Cass. 11 december 1953, *Pas.* 1954, I, 298; Cass. 19 maart 1981, *JT* 1982, 565-567, noot J. VERHOEVEN.

<sup>17</sup> 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).

<sup>18</sup> 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).

<sup>19</sup> 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.

Hieromtrent om toelichting gevraagd verklaarde de gemachtigde dat het memorandum van overeenstemming geen deel uitmaakt van het juridische kader en dat het dan ook niet het voorwerp uitmaakt van de instemmingsakte. Dit moet duidelijker blijken uit de memorie van toelichting.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE