



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 54.623/VR
van 14 januari 2014

over

een voorontwerp van decreet ‘houdende instemming met het akkoord tussen het Koninkrijk België en het Koninkrijk Marokko betreffende het internationaal vervoer over de weg van personen en goederen, en het protocol opgemaakt krachtens artikel 22 van het akkoord tussen het Koninkrijk België en het Koninkrijk Marokko betreffende het internationaal vervoer over de weg van personen en goederen, ondertekend in Rabat op 14 juli 1997’

Op 28 november 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen,^(*) een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘houdende instemming met het akkoord tussen het Koninkrijk België en het Koninkrijk Marokko betreffende het internationaal vervoer over de weg van personen en goederen, en het protocol opgemaakt krachtens artikel 22 van het akkoord tussen het Koninkrijk België en het Koninkrijk Marokko betreffende het internationaal vervoer over de weg van personen en goederen, ondertekend in Rabat op 14 juli 1997’.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 7 januari 2014. De verenigde kamers waren samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, voorzitter, Jo BAERT, kamervoorzitter, Jacques JAUMOTTE, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Bernard BLERO en Kaat LEUS, staatsraden, Lieven DENYS, Christian BEHRENDT, Jacques ENGLEBERT en Johan PUT, assessoren, en Colette GIGOT en Greet VERBERCKMOES, 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 14 januari 2014.

*

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 1^o, 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 85*bis*.

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 VAN DECREET

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt tot het verlenen van instemming met het akkoord tussen het Koninkrijk België en het Koninkrijk Marokko betreffende het internationaal vervoer over de weg van personen en goederen, en het protocol opgemaakt krachtens artikel 22 van het akkoord tussen het Koninkrijk België en het Koninkrijk Marokko betreffende het internationaal vervoer over de weg van personen en goederen, ondertekend in Rabat op 14 juli 1997 (hierna: “Akkoord”).

3. De gemachtigde werd om nadere toelichting gevraagd of België nog wel bevoegd is om de betrokken bilaterale akkoorden (in de thans voorliggende versie) te ratificeren. Immers, inmiddels zijn de verordeningen (EG) nr. 1072/2009² en nr. 1073/2009³ van toepassing en dient er rekening te worden gehouden met het gegeven dat, enerzijds, het toepassingsgebied van de akkoorden ruimer is (en bijvoorbeeld doorvoer omvat) dan de ruimte die gelaten wordt voor het sluiten van bilaterale overeenkomsten door de lidstaten overeenkomstig artikel 1, lid 3, van verordening (EG) nr. 1073/2009 en artikel 1, lid 3, van verordening (EG) nr. 1072/2009, en dat, anderzijds, het toepassingsgebied van deze uitzonderingsregelingen waarin laatstvermelde verordeningsbepalingen voorzien, beperkt lijken te zijn tot bilaterale akkoorden gesloten vóór de datum van inwerkingtreding van die verordeningen. Het antwoord van de gemachtigde luidde als volgt:

“Zoals aangegeven in de memorie van toelichting, heeft de federale overheid deze verdragen ondertekend met miskenning van de procedures voorzien in het samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de federale overheid, de

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

² Het betreft verordening (EG) nr. 1072/2009 van 21 oktober 2009 van het Europees Parlement en de Raad ‘tot vaststelling van gemeenschappelijke regels voor toegang tot de markt voor internationaal goederenvervoer over de weg’. Artikel 19, eerste en tweede alinea, ervan bepaalt wat volgt:

“Deze verordening treedt in werking op de twintigste dag volgende op die van haar bekendmaking in het Publicatieblad van de Europese Unie.

Zij is van toepassing met ingang van 4 december 2011, uitgezonderd de artikelen 8 en 9, die van toepassing zijn met ingang van 14 mei 2010.”

³ Het betreft verordening (EG) nr. 1073/2009 van 21 oktober 2009 van het Europees Parlement en de Raad ‘tot vaststelling van gemeenschappelijke regels voor toegang tot de internationale markt voor touringcar- en autobusdiensten en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 561/2006’. Artikel 31, eerste en tweede alinea, ervan bepaalt wat volgt:

“Deze verordening treedt in werking op de twintigste dag volgende op die van haar bekendmaking in het Publicatieblad van de Europese Unie.

Zij is van toepassing met ingang van 4 december 2011, met uitzondering van artikel 29, dat van toepassing is met ingang van 4 juni 2010.”

Gemeenschappen en de Gewesten over de nadere regelen voor het sluiten van gemengde verdragen, en dus zonder betrokkenheid van de Vlaamse Regering bij de onderhandelingen. Deze verdragen worden nu, overeenkomstig artikel 16 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, alsnog aan het Vlaams Parlement voorgelegd zodat zij, in een aantal gevallen geruime tijd na de ondertekening, volkomen gevolg moeten hebben. De opportuniteit en legaliteit van de oorspronkelijke ondertekening kan dus uitsluitend aan de federale overheid worden toegeschreven.

Toch is de Vlaamse overheid van mening dat deze akkoorden conform het Europees recht zijn: er is o.i. een interpretatie mogelijk die conform is met het Europese recht. Voor de vergelijkbare problematiek van het sluiten van bilaterale investeringsakkoorden door individuele lidstaten acht de Europese Unie niet de bekrachtiging maar de ondertekening op de datum dat de Europese Unie bevoegd werd om het akkoord in kwestie te sluiten als doorslaggevend (zie art. 2 Verord. 1219/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2012 tot vaststelling van overgangsregelingen voor bilaterale investeringsbeschermingsovereenkomsten tussen lidstaten en derde landen). Verordeningen 1072/2009 en 1073/2009 zijn van toepassing sinds 4 december 2011 (art. 19 Verord. 1072/2009 en art. 31 Verord. 1073/2009), zodat zij ook in die zin zouden kunnen worden geïnterpreteerd dat de lidstaten tot dat ogenblik nog akkoorden konden sluiten.

Daaraan moet worden toegevoegd dat Verordening 1072/2009 tot vaststelling van de gemeenschappelijke regels voor toegang tot de markt voor het internationaal goederenvervoer over de weg tot de bevoegdheid van de federale overheid behoort.

Wat Verordening 1073/2009 betreft, is in artikel 1, derde lid de tekst van artikel 1, derde lid van Verordening nr. 684/92 grotendeels hernomen.

Artikel 1, tweede lid van Verordening 1073/2009 stelt inderdaad dat de Verordening van toepassing is op het traject over het grondgebied van iedere lidstaat van doorvoer in geval van vervoer vanuit een lidstaat naar een derde land en omgekeerd. Deze regel gold niet op basis van artikel 1, tweede lid van Verordening nr. 684/92.”

Het is echter twijfelachtig of de overgangsregeling voorzien in de artikelen 2 en 3 van verordening (EU) nr. 1219/2012⁴ zonder meer naar analogie kan worden getransponeerd op de thans voorliggende situatie, ermee rekening houdende dat, enerzijds, de uitzonderingen op de bevoegdheid van de Europese Unie restrictief dienen te worden geïnterpreteerd en, anderzijds, reeds geruime tijd is verstreken sedert de ondertekening van het Akkoord.⁵ Rekening houdende

⁴ Het betreft verordening (EU) nr. 1219/2012 van 12 december 2012 van het Europees Parlement en de Raad ‘tot vaststelling van overgangsregelingen voor bilaterale investeringsbeschermingsovereenkomsten tussen lidstaten en derde landen’. Artikel 2 van deze verordening bepaalt wat volgt: “Uiterlijk op 8 februari 2013 of binnen dertig dagen na de inwerkingtreding van deze verordening of de datum van toetreding tot de Unie, stellen de lidstaten de Commissie in kennis van alle bilaterale investeringsbeschermingsovereenkomsten met derde landen die zij vóór 1 december 2009 of vóór de datum van toetreding, indien dit later is, hebben ondertekend en die zij krachtens dit hoofdstuk van kracht wensen te laten blijven of in werking wensen te laten treden. De kennisgeving gaat vergezeld van een kopie van die bilaterale investeringsbeschermingsovereenkomsten. De lidstaten stellen de Commissie eveneens in kennis van alle toekomstige wijzigingen in de status van die overeenkomsten.” Artikel 3 ervan bepaalt: “Zonder afbreuk te doen aan andere verplichtingen van de lidstaten uit hoofde van het Unierecht, mogen bilaterale investeringsbeschermingsovereenkomsten die ingevolge artikel 2 van deze verordening zijn aangemeld, overeenkomstig het VWEU en deze verordening van kracht blijven of in werking treden totdat een bilaterale investeringsbeschermingsovereenkomst tussen de Unie en hetzelfde derde land in werking treedt.”

⁵ De vraag rijst of België niet veeleer, naar analogie van artikel 351, tweede lid, van het Verdrag ‘betreffende de werking van de Europese Unie’ (VWEU), alle passende middelen had moeten gebruiken om de vastgestelde onverenigbaarheid op te heffen, zoals door het aanknopen van onderhandelingen om de akkoorden te amenderen, of,

met de verplichting tot loyale samenwerking,⁶ zoals die volgt uit artikel 4, lid 3, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, zal de adviesaanvrager in elk geval contact dienen op te nemen met de instellingen van de Europese Unie om samen te onderzoeken of, en zo ja onder welke voorwaarden, de thans voorliggende goedkeuringsprocedure van het Akkoord nog doorgang kan vinden.

4.1. Overeenkomstig artikel 21, lid 1, van het Akkoord wordt een Gemengde Commissie opgericht die zal instaan voor de goede uitvoering ervan en die tevens, overeenkomstig artikel 8 van het Akkoord, jaarlijks het contingent zal vastleggen voor de vergunningen. Voorts bepaalt het Akkoord onder meer, wat het personenvervoer betreft, de gevallen waarin een vergunning is vereist, evenals deze waarvoor geen vergunning is vereist maar waarvoor een eenvoudige verklaring of een reisblad volstaat (artikelen 2 tot 5), de soorten vergunningen inzake goederenvervoer dat steeds vergunningsplichtig is (artikel 6 tot 7), de gevallen waarin vergunningen buiten contingent kunnen worden afgegeven (artikel 9). Voorts bevat het Akkoord nog een aantal algemene bepalingen (artikelen 10 tot 24). Eén van die algemene bepalingen bevat een regeling inzake belastingen en taksen voor vervoerondernemingen die vervoer verrichten als bedoeld in het Akkoord doch het Akkoord voorziet er tevens in dat de partijen, op basis van wederkerigheid, de vrijstelling van bepaalde taksen kunnen overeenkomen in het kader van het protocol bedoeld in artikel 22 van het Akkoord (artikel 15).

4.2. Overeenkomstig artikel 22, lid 1, van het Akkoord hebben de partijen bij het Akkoord de toepassingsmodaliteiten ervan in een protocol geregeld dat tezelfdertijd met het Akkoord werd ondertekend.

Voor dit protocol beoogt het ontwerp eveneens instemming te vragen.

Het protocol bepaalt onder meer :

- inzake personenvervoer: de termijn waarbinnen en de wijze waarop de vergunningsaanvragen moeten worden ingediend, evenals de gegevens die ze moeten bevatten en, nog, de gegevens die de eenvoudige verklaring of het reisblad moet bevatten;

- een aantal nadere regels die gelden inzake goederenvervoer;

- dat de Gemengde Commissie de modellen dient op te stellen voor de vergunningen en de verklaringen en dat binnen de Commissie jaarlijks gegevens dienen te worden uitgewisseld;

- de taksen waarvan de ondernemingen, op grond van wederkerigheid, zijn vrijgesteld.

zo nodig, door de interne goedkeuringsprocedure stop te zetten (zie bv. HvJ 19 november 2009, C-118/07, *Commissie t. Finland*; HvJ 3 maart 2009, C-249/06, *Commissie t. Zweden*; K. LENAERTS en E. DE SMIJTER, "The European Union as an Actor under International Law", *Y.E.L.* 1999-2000, (95), 114-115).

⁶ K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *European Union Law*, Londen, Sweet & Maxwell, 2011, 1045-1046.

Tot slot, bepaalt artikel 22, tweede alinea, van het Akkoord dat de Gemengde Commissie bevoegd is om het protocol te wijzigen.

5. In dat verband dient eraan te worden herinnerd dat het noodzakelijk is om binnen België ook in de nodige procedures te voorzien om de Belgische standpuntbepaling en vertegenwoordiging in de voornoemde Gemengde Commissie te organiseren met respect voor de Belgische bevoegdheidverdelende regels. Het kaderakkoord van 30 juni 1994 ‘tot samenwerking tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten over de vertegenwoordiging van het Koninkrijk België bij de Internationale Organisaties waarvan de werkzaamheden betrekking hebben op gemengde bevoegdheden’ vindt geen toepassing op de vertegenwoordiging, de standpuntbepaling en het stemgedrag van België binnen de Gemengde Commissie. De betrokken overheden zullen derhalve op dit vlak in een specifieke regeling moeten voorzien.⁷

6. Voorts moet worden vastgesteld dat in het Akkoord machten worden overgedragen aan een supranationale instelling. Er is echter geen reden om aan te nemen dat daarbij de grenzen van artikel 34 van de Grondwet worden overschreden. Een dergelijke overdracht impliceert meteen ook aanvaarding van de bindende kracht van toekomstige besluiten die de Gemengde Commissie binnen de grenzen van het Akkoord zal nemen, zonder dat er nog mee moet worden ingestemd.

7. Met artikel 2, 2°, van het ontwerp wordt beoogd voorafgaande instemming te verlenen met “de amendementen in het protocol, die overeenkomstig artikel 22, tweede lid, van het Akkoord door de Gemengde Commissie aangenomen zullen worden”.

In zijn adviezen 39.745/4 van 13 februari 2006 en 51.265/4 van 14 mei 2012 over andere parlementaire instemmingsakten met het thans voorliggende Akkoord, heeft de afdeling Wetgeving van de Raad van State aanvaard dat voorafgaandelijk instemming wordt verleend met de wijzigingen die zullen worden aangenomen met toepassing van artikel 22, tweede lid, van het Akkoord, maar er tevens op gewezen dat het Parlement moet “ingelicht worden over de voorgenomen voorstellen tot wijziging, zodat ze de regering in voorkomend geval kunnen meedelen dat ze er niet mee instem[t]”.

⁷ Zolang ervoor niet in een voldoende juridische basis bij samenwerkingsakkoord is voorzien, dienen de vertegenwoordiging en de standpuntbepaling namens België in de Gemengde Commissie overeenkomstig het bepaalde in artikel 92*bis*, § 4*bis*, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ het voorwerp uit te maken van een overleg tussen de betrokken regeringen.

Om het Vlaams Parlement de mogelijkheid te bieden aan de Vlaamse Regering te bekwaamere tijd kenbaar te maken dat ze een bepaalde wijziging niet goedkeurt, wordt het voorontwerp best aangevuld met een bepaling waarbij de Regering ertoe wordt verplicht om binnen een vastgestelde termijn aan het Vlaams Parlement de voorstellen tot wijziging mee te delen waartoe zal worden beslist conform artikel 22, tweede lid, van het Akkoord.⁸

8.1. De voorafgaande instemming met de hiervoor *sub* 6 geviseerde wijzigingen houdt geen afwijking in van de verplichting, zoals die blijkt uit artikel 190 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 55 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, en uit artikel 8, eerste lid, van de wet van 31 mei 1961 ‘betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen’, om deze wijzigingen in het Belgisch Staatsblad bekend te maken opdat ze uitwerking hebben in het interne recht.

8.2. 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.⁹

Dat geen bekendmaking in het Belgisch Staatsblad plaatsvindt, zou enkel geen bezwaar opleveren indien het Akkoord zelf de vorm had bepaald waarin de beslissingen van de Gemengde Commissie moeten worden bekendgemaakt¹⁰ of indien de (bijzondere) wetgever in een afwijkende regeling van bekendmaking had voorzien, wat hier niet het geval is.¹¹

⁸ Daartoe kan inspiratie worden gevonden in het mechanisme van voorwaardelijke, voorafgaande instemming waarin voorzien wordt in het voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest ‘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 2011’, waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, op 20 november 2013 advies 54.352/3 heeft gegeven.

⁹ Cass. 11 december 1953, *Arr.Verbr.* 1954, 252; Cass. 19 maart 1981, *Arr. Cass.* 1980-81, 808 en *JT* 1982, 565, noot J. VERHOEVEN.

¹⁰ 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).

¹¹ Wat betreft de tegenwerpbaarheid van bindende beslissingen van internationale organisaties aan particulieren, zie o.m. HvJ 10 maart 2009, C-345/06, Heinrich. Zie ook RvS 10 juni 2005, nr. 145.819, n.v. Heli Service Belgium.

9. Rekening houdende met het gegeven dat de onderhandelings- en ondertekeningprocedure niet correct is gevolgd, zou België bij de schriftelijke mededeling aan de andere verdragspartij dat de interne wettelijke procedures noodzakelijk voor de inwerkingtreding van het Akkoord werden vervuld, dienen te verklaren dat deze mededeling, net als de ondertekening, gebeurt namens het Koninkrijk België, maar zowel voor de Belgische federale overheid, als voor het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van België.¹²

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Pierre LIÉNARDY

¹² Door analogie met de standaardtekst voor verklaring bij ondertekening van gemengde verdragen: “Door de ondertekening van dit verdrag in naam van het Koninkrijk België verbinden zich op internationaal vlak zowel de Belgische federale overheid als het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest, het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap van België” (Interministeriële Conferentie voor Buitenlands Beleid 17 juni 1994).