RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 72.782/VR
van 17 februari 2023

over

een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest ‘tot instemming met het verdrag inzake de Internationale Organisatie voor Maritieme Navigatie Ondersteunende Dienstverlening en de bijlage, gedaan te Parijs op 27 januari 2021’

‡LW-BHCXMCGDB-HCHICVT‡

Op 20 december 2022 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 van het Vlaamse Gewest ‘tot instemming met het verdrag inzake de Internationale Organisatie voor Maritieme Navigatie Ondersteunende Dienstverlening en de bijlage, gedaan te Parijs op 27 januari 2021’.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 31 januari 2023. De verenigde kamers waren samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, voorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Luc CAMBIER, Bernard BLERO, Koen MUYLLE en Inge VOS, staatsraden, Jan VELAERS en Marianne DONY, assessoren, en Annemie GOOSSENS en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffiers.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 17 februari 2023.

*

[*] 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 85*bis.*

‡LW-BHCXMCGDB-HCHICVT‡

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[1], alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe om namens het Vlaamse Gewest in te stemmen met het verdrag inzake de Internationale Organisatie voor Maritieme Navigatie Ondersteunende Dienstverlening en de bijlage, gedaan te Parijs op 27 januari 2021 (hierna: het verdrag).

Het verdrag voorziet in de omzetting van de huidige niet-gouvernementele organisatie naar Frans recht "International Association of Marine Aids to Navigation and Lighthouse Authorities" (hierna: IALA) naar een gouvernementele organisatie naar internationaal recht onder de naam "Internationale Organisatie voor Maritieme Navigatie Ondersteunende Dienstverlening" (hierna: de organisatie). Naar luid van artikel 3 van het verdrag heeft de organisatie tot doel:

> "het bijeenbrengen van overheden en organisaties die betrokken zijn bij de regelgeving, de levering, het onderhoud of de exploitatie van maritieme navigatie ondersteunende dienstverlening teneinde de volgende doelstellingen te bevorderen:
>
> a. Bevorderen van de veilige en doelmatige verplaatsing van vaartuigen door het wereldwijd verbeteren en harmoniseren van maritieme navigatie ondersteunende dienstverlening ten behoeve van de maritieme gemeenschap en de bescherming van het mariene milieu;
>
> b. Bevorderen van toegang tot technische samenwerking en capaciteitsopbouw bij alle aangelegenheden die verband houden met de ontwikkeling en overdracht van expertise, wetenschap en technologie in relatie tot maritieme navigatie ondersteunende dienstverlening;
>
> c. Aanmoedigen en faciliteren van de brede aanneming van de strengste uitvoerbare normen bij aangelegenheden met betrekking tot maritieme navigatie ondersteunende dienstverlening; en
>
> d. Voorzien in de uitwisseling van informatie betreffende aangelegenheden waarover de Organisatie zich buigt".

Het verdrag richt de organisatie op (artikel 1) en bepaalt de doelstellingen, de taken, het lidmaatschap, de organen ervan (artikelen 3 tot 6), alsook hun samenstelling en werkwijze (artikelen 7 tot 12). Ook de financiering, de rechtspersoonlijkheid, de voorrechten en de immuniteiten van de organisatie worden geregeld (artikelen 13 en 14). Voorts wordt ook voorzien in een regeling voor de wijziging van het verdrag (artikel 15), het uitsluiten van voorbehouden bij het verdrag (artikel 16), de uitlegging en geschillenbeslechting (artikel 17), de ondertekening,

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

‡LW-BHCXMCGDB-HCHICVT‡

bekrachtiging, aanvaarding, goedkeuring en toetreding (artikel 18), de depositaris (artikel 19), de inwerkingtreding (artikel 20), de opzegging (artikel 21) en de beëindiging (artikel 22).

Het verdrag werd namens het Koninkrijk België ondertekend op 5 november 2021 en treedt, overeenkomstig artikel 20, lid 1, ervan in werking op de negentigste dag na de datum van neerlegging van de dertigste akte van bekrachtiging, aanvaarding, goedkeuring of toetreding.

BEVOEGDHEID

3.1. 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 zijn vergadering van 18 oktober 2018 het verdrag gekwalificeerd als een gemengd verdrag waarbij de federale overheid en het Vlaamse Gewest zijn betrokken. De Interministeriële Conferentie voor Buitenlands Beleid stemde via de schriftelijke procedure in met het verslag van de Werkgroep Gemengde Verdragen.[2]

Uit het verslag van de Werkgroep Gemengde Verdragen blijkt dat de vraag rees of het verdrag niet tevens gemengd moest worden verklaard voor de bepaling inzake voorrechten en immuniteiten (artikel 13), wat geleid zou hebben tot een betrokkenheid van de twee andere gewesten en van de gemeenschappen. Deze kwalificatie werd niet gevolgd op basis van de overweging dat artikel 13 van het verdrag de voorrechten en immuniteiten niet zelf regelt, maar enkel bepaalt dat die het voorwerp zullen uitmaken van een toekomstig zetelakkoord. Op de vraag waarom enkel het Vlaamse Gewest naast de federale overheid bevoegd werd geacht, antwoordde de gemachtigde dat het Agentschap voor Maritieme Dienstverlening en Kust van het Vlaamse Gewest lid is van de IALA.

3.2. Overeenkomstig artikel 167, § 1, eerste lid, van de Grondwet zijn de gemeenschappen en de gewesten bevoegd om de internationale samenwerking te regelen, met inbegrip van het sluiten van verdragen “voor de aangelegenheden waarvoor zij door of krachtens de Grondwet bevoegd zijn”. Die bepaling verwijst naar de materiële bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten.[3] Dit blijkt trouwens ook uit de bedoeling van de grondwetgever, zoals die kan worden afgeleid uit de toelichting bij het voorstel tot herziening van artikel 68 (oud) van de Grondwet: de indieners wensten dat “de autonomie die op intern vlak wordt erkend, zich eveneens zou kunnen uiten op extern vlak”.[4] De bevoegdheidsverdeling *ratione materiae* is aldus de leidraad voor het bepalen van de bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten op internationaal vlak.

[2] Wat werd bevestigd bij een brief van 4 januari 2019 van de minister van Buitenlandse Zaken als voorzitter van de Interministeriële Conferentie voor Buitenlands Beleid.

[3] G. CRAENEN, “België en het buitenland. De nieuwe regeling van de buitenlandse betrekkingen” in A. ALEN en L.P. SUETENS (eds.), *Het federale België na de vierde staatshervorming*, Brugge, die Keure, 1993, (59) 82, nr. 75.

[4] *Parl.St.* Senaat B.Z. 1991-92, nr. 100-16/1, 1.

‡LW-BHCXMCGDB-HCHICVT‡

Het verdrag kan tot de bevoegdheid van de federale overheid worden gerekend, onder meer op grond van haar bevoegdheden inzake de politie van de zeevaart[5] en inzake de normalisatie[6].

Overeenkomstig artikel 6, § 1, X, eerste lid, 9°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' zijn *de gewesten* (en niet enkel het Vlaamse Gewest) bevoegd voor "de loodsdiensten en de bebakeningsdiensten van en naar de havens, evenals de reddings- en sleepdiensten op zee".[7] In lijn hiermee heeft de Raad van State al eerder benadrukt dat een verdrag dat betrekking heeft op deze aangelegenheid niet alleen de instemming behoeft van het Vlaams Parlement, maar ook van het Waals Parlement en van het Brussels Hoofdstedelijke Parlement.[8] Ook indien kan worden aangenomen dat de geografische werkelijkheid tot gevolg heeft dat het Vlaamse Gewest in de praktijk bij uitstek betrokken is bij het verdrag, en dat de rol van de andere gewesten ter zake vrij beperkt is,[9] neemt dit niet weg dat ook het Waals Parlement en het Brussels Hoofdstedelijk Parlement hun instemming met dit verdrag zullen moeten verlenen.

ONDERZOEK VAN HET VERDRAG

Artikel 15

4.1. Artikel 15 van het verdrag voorziet in twee procedures voor een vereenvoudigde verdragswijziging.

Artikel 15, lid 5, bepaalt dat de wijzigingen in werking treden voor alle lidstaten zes maanden nadat de schriftelijke kennisgevingen van aanvaarding door twee derde van de lidstaten door de depositaris zijn ontvangen, uitgezonderd voor een lidstaat die de depositaris vóór de

---

[5] Zie artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen', alsook GwH 16 januari 1997, nr. 2/97, B.4.2-B.4.3. Zie daarover ook K. REYBROUCK en S. SOTTIAUX, *De federale bevoegdheden*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 695-697.

[6] Zie artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 9°, van dezelfde bijzondere wet.

[7] Deze bevoegdheid houdt ook het recht in om in de territoriale wateren en op het continentaal plat de werken en activiteiten uit te voeren die nodig zijn voor de uitoefening van deze bevoegdheden (artikel 6, § 1, X, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980). Volgens het Grondwettelijk Hof zou deze bevoegdheid substantieel aan betekenis verliezen als ze zich niet zou uitstrekken tot de gebieden waarbinnen overeenkomstig internationale afspraken op die dienstverlening een beroep moet kunnen worden gedaan (GwH 16 januari 1997, nr. 2/97, B.15.1-B.17.3).

[8] Adv.RvS 52.794/3 van 22 februari 2013 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 12 juli 2013 'houdende instemming met het internationaal verdrag van Nairobi betreffende de verwijdering van wrakken, 2007, en de bijlage, opgemaakt in Nairobi op 18 mei 2007', *Parl.St.* Vl.Parl. 2012-13, nr. 2049/1, 26-27 (opmerking 3.3).

[9] Maar zeker niet onbestaande, rekening houdend met de zeehavens van Brussel en Luik. Zie daarover ook adv.RvS 60.166/3 van 26 oktober 2016 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 10 februari 2017 'betreffende elektronische berichten voor de scheepvaart en het systeem voor de uitwisseling van maritieme informatie van de Europese Unie (Safeseanet)' (opmerking 4.1), naar aanleiding van de omzetting door de gewesten van richtlijn 2002/59/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2002 'betreffende de invoering van een communautair monitoring- en informatiesysteem voor de zeescheepvaart en tot intrekking van Richtlijn 93/75/EEG van de Raad'.

‡LW-BHCXMCGDB-HCHICVT‡

inwerkingtreding van deze wijziging ervan in kennis heeft gesteld dat de wijziging voor die lidstaat uitsluitend in werking treedt na kennisgeving van aanvaarding op een later tijdstip. In afwijking hiervan bepaalt artikel 15, lid 6, dat de Algemene Vergadering bij consensus kan besluiten dat de wijziging voor alle lidstaten in werking treedt zes maanden nadat de schriftelijke kennisgevingen van aanvaarding door twee derde van de lidstaten door de depositaris zijn ontvangen.

4.2. De twee voormelde bepalingen voorzien dus in procedures voor de wijziging van het verdrag die ertoe kunnen leiden dat België internationaal gebonden wordt door die wijzigingen, zonder dat de wetgevende vergaderingen daarmee hun instemming hebben verleend. In het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet wordt evenwel geen gewag gemaakt van een voorafgaande instemming met dergelijke wijzigingen. Een dergelijke voorafgaande instemming is overigens enkel mogelijk indien aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Zo heeft de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State in advies 37.954-37.970-37.977-37.978/AV[10] het volgende gesteld:

> "Zowel het Hof van Cassatie [11] als de afdeling Wetgeving van de Raad van State [12] 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

[10] Advies 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);
- 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 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).

[11] *Voetnoot 35 van het geciteerde 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.

[12] *Voetnoot 36 van 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.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).

‡LW-BHCXMCGDB-HCHICVT‡

van de toekomstige wijzigingen [13] kennen en dat ze uitdrukkelijk aangeven dat ze met die wijzigingen instemmen".

Gelet op het open en onbepaalde karakter van het toepassingsgebied van artikel 15, leden 5 en 6, van het verdrag is het onmogelijk voor het Vlaams Parlement om de grenzen van de mogelijke latere verdragswijzigingen te kennen en dus om ermee in te stemmen. De wijzigingen die met toepassing van artikel 15, vijfde en zesde lid, zouden worden aangebracht, zullen bijgevolg slechts uitwerking kunnen hebben in de Belgische rechtsorde nadat daarmee werd ingestemd door alle bevoegde parlementen, in overeenstemming met artikel 167, §§ 2 en 3, van de Grondwet.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS Martine BAGUET

[13] *Voetnoot 37 van het geciteerde advies*: Zie inzonderheid de adviezen waarnaar in de vorige voetnoot wordt verwezen.

‡LW-BHCXMCGDB-HCHICVT‡