

ingediend op **1072** (2021-2022) – Nr. 1
17 december 2021 (2021-2022)

Ontwerp van decreet

tot instemming met de overeenkomst
tussen de regering van het Koninkrijk België
en de regering van de Republiek Guinee
betreffende het luchtvervoer,
gedaan te Conakry op 2 april 2015

MEMORIE VAN TOELICHTING

Samenvatting

Bilaterale luchtvaartakkoorden omvatten de beginselen van de opsomming van de uitgewisselde vrijheden, de aanwijzing van de luchtvervoerders, de capaciteit van de ingezette vervoersmiddelen, de reismogelijkheden en landingspunten, de tarievenregeling en de beveiliging van de vluchten.

I. ALGEMENE TOELICHTING

1. Situering

Ondanks zijn symboolwaarde van ongebondenheid is het luchtruim staatkundig slechts in dezelfde mate vrij als de zee. In de territoriale nabijheid en boven het grondgebied van een staat geldt diens recht van soevereiniteit, waarbij er slechts vrije toegang is voor de luchtvaartuigen van de eigen nationaliteit.

Op deze algemene en principiële onvrijheid kunnen uitzonderingen gemaakt worden door expliciete afwijkingen die naar hun voorwerp als de vijf vrijheden van de lucht werden onderscheiden. Deze vrijheden behelzen het recht van overvliegen, het recht van niet-commerciële landing en de rechten van respectievelijk aan en van boord brengen en doorvoeren van commerciële lading namelijk passagiers en hun bagage, vracht en post.

De Conventie van Chicago van 7 december 1944 kwam tegemoet aan de behoefte aan internationale standaarden en afspraken voor een veilige en ordelijke ontwikkeling van het luchtverkeer. Deze conventie bepaalde onder meer dat er geen geregelde internationale luchtdiensten mogen worden geëxploiteerd over of tot in het grondgebied van één van de verdragsluitende staten, tenzij met de bijzondere toestemming of vergunning van die staat. Sindsdien werden er bilaterale luchtvaartakkoorden gesloten om die toestemming te regelen. Het luchtvaartakkoord tussen het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten geldt als basismodel. België heeft een honderdtal dergelijke luchtvaartakkoorden afgesloten.

Intussen werden er bevoegdheden op vlak van luchtvaart overgeheveld naar het Europese niveau. De zogenaamde 'open skies'-arresten van 2002 van het Hof van Justitie van de Europese Unie veroordeelden onder meer België omdat haar bilaterale luchtvaartakkoorden vier bepalingen bevatten die niet conform het EU-recht waren. De bestaande bilaterale akkoorden dienden dus opnieuw onderhandeld te worden.

De voorliggende overeenkomst die op 2 april 2015 werd ondertekend, maakt deel uit van deze nieuwe reeks van luchtvaartovereenkomsten. Deze overeenkomst vervangt de bilaterale luchtvaartovereenkomst van 21 oktober 1994 waarvan meerdere clausules, hetzij verouderd waren, hetzij met het communautair recht niet overeenstemden, hetzij gewoon aan de behoeften van de belanghebbenden of aan de ontwikkeling op aeropolitiek vlak niet meer beantwoordden.

Het luchtvaartakkoord bestaat uit de tekst van het akkoord zelf – het juridische kader – en een memorandum van overeenstemming (operationeel). Deze akkoorden bestaan grotendeels uit standaardbepalingen van de Conventie van Chicago en van de EU.

Het akkoord en zijn uitvoeringsbepalingen voorzien in alle exploitatiemogelijkheden die de luchtvaartmaatschappijen van beide landen wensen, zowel op het gebied van het aantal vluchten per week als op het gebied van de uitgewisselde rechten.

– Vlaamse bevoegdheden

Deze bilaterale luchtvaartovereenkomst heeft enerzijds bepalingen die betrekking hebben op materies waarvoor de gewesten adviesbevoegdheid hebben: verkeersrechten (artikel 6, §3, 6°, bijzondere wet tot hervorming der instellingen (BWHI)) en beveiliging van de luchtvaart (artikel 6, §4, 4°, BWHI).

Anderzijds zijn er bepalingen die betrekking hebben op gewestelijke bevoegdheden.

Het artikel 10 'Gebruikersvergoedingen' stelt dat luchthavenvergoedingen niet hoger mogen zijn dan deze voor nationale transportmaatschappijen.

Het artikel 11 'Grondafhandeling' bevat een verbod op discriminatie. In het Vlaamse Gewest wordt de bevoegdheid tot grondafhandeling geregeld door het besluit van de Vlaamse Regering van 17 december 1999 betreffende de toegang tot de grondafhandelingsmarkt op de Vlaamse regionale luchthavens. Dit besluit is een omzetting van de Europese richtlijn 96/67/EG.

Bovenstaande bepalingen hebben direct of indirect betrekking op de bevoegdheden van de gewesten, in het bijzonder deze vermeld in artikel 6, §1, X, 7°, BWHI (de uitrusting en uitbating van de luchthavens en openbare vliegvelden, met uitzondering van de luchthaven Brussel-Nationaal).

2. Procedureverloop

– Gemengd karakter

Sinds eind 2007 worden de bilaterale luchtvaartakkoorden die onderhandeld worden door ons land aan het eind van de onderhandelingen wel nog geparafeerd op administratief niveau, maar niet langer ondertekend. Het uitblijven daarvan, was het gevolg van uiteenlopende zienswijzen over het karakter van de bilaterale luchtvaartakkoorden (al dan niet gemengd) en de te volgen procedure met het oog op ondertekening.

Tijdens zijn vergadering van 15 februari 2017 stemde de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid (ICBB) ermee in dat een aantal geparafeerde bilaterale luchtvaartakkoorden namens het Koninkrijk België getekend worden met enkele ondertekening door de federale overheid, met dien verstande dat deze akkoorden, na ondertekening zullen beschouwd worden als gemengde verdragen.

De Werkgroep Gemengde Verdragen (WGV), adviesorgaan van de ICBB, nam op 16 februari 2017 akte van de beslissing van de ICBB om de voorliggende akkoorden als gemengd te beschouwen. Zowel de federale overheid als de gewesten worden respectievelijk bevoegd geacht. De werkgroep stelde ook dat het voor zich spreekt dat naar analogie met deze beslissing van de ICBB, ook de tot nu toe door de federale staat ondertekende maar nog niet geratificeerde bilaterale luchtvaartakkoorden als gemengd (federale staat/gewesten) worden beschouwd.

De overeenkomst met Guinee van 2 april 2015 behoort tot de categorie van de door de federale staat ondertekende maar nog niet geratificeerde bilaterale luchtvaartakkoorden.

Het verslag van de Werkgroep Gemengde Verdragen is op 25 juli 2017 goedgekeurd door de ICBB.

– Advies van de Raad van State, afdeling Wetgeving

De Raad van State, afdeling Wetgeving bracht op 16 november 2021 advies uit met kenmerk 70.303/3.

Bevoegdheid

De Raad van State stelt dat de voorliggende overeenkomst terecht wordt aangemerkt als een gemengd verdrag in de zin van artikel 167, §4, van de Grondwet, dat ter instemming moet worden voorgelegd aan de gewestparlementen.

Overeenstemming met het Europees recht

De Raad merkt op dat bij verordening (EG) nr. 847/2004 procedures zijn ingesteld met betrekking tot de samenwerking tussen de Europese Commissie en de lidstaten bij de onderhandelingen over en het sluiten van bilaterale overeenkomsten betreffende het luchtvervoer met derde landen.

De Vlaamse Regering bevestigt nogmaals dat de procedures die ingesteld zijn bij verordening (EG) nr. 847/2004 zijn gevolgd.

Procedure tot wijziging van de overeenkomst en procedure tot wijziging van de vliegroutes

De Raad merkt op dat de overeenkomst voorziet in een procedure tot wijziging van de overeenkomst en haar bijlage (artikel 21). Zo blijkt uit artikel 21, eerste en derde lid, dat wijzigingen van de overeenkomst kunnen worden overeengekomen na mondeling of schriftelijk overleg tussen de partijen en dat deze wijzigingen van kracht worden nadat ze door een uitwisseling van diplomatieke nota's zijn bevestigd. Alvorens die wijzigingen het voorwerp uitmaken van diplomatieke notawisseling, zullen die wijzigingen overeenkomstig artikel 167, §3, van de Grondwet de instemming van het Vlaams Parlement moeten hebben verkregen. Bij wijziging van de overeenkomst zal dus de gebruikelijke instemmingsprocedure worden gevolgd.

Bovendien wordt er door de Raad op gewezen dat in dit geval:

- het gaat om internationale overeenkomsten tot wijziging of aanvulling van de overeenkomst, die gemengd van aard zijn (federale overheid/gewesten);
- de procedures die bij de voormelde verordening (EG) nr. 847/2004 ingesteld zijn, moeten worden nageleefd;
- ze bekendgemaakt moeten worden in het Belgisch Staatsblad.

De Raad van State merkt op dat overeenkomstig artikel 21, lid 4, van de overeenkomst de routetabel in de bijlage van de overeenkomst kan worden gewijzigd door een administratieve regeling tussen de luchtvaartautoriteiten.

Artikel 3 van het voorontwerp van decreet voorziet dan ook in een anticipatieve instemming met de wijzigingen aan de bijlage overeenkomstig artikel 21, lid 4, van de overeenkomst. De Raad van State kan hiermee instemmen gelet op het duidelijk begrensde voorwerp van de wijzigingen aan de bijlage.

Daarnaast stelt de Raad dat het ontwerp van decreet zou kunnen worden aangevuld met een bepaling die de regering verplicht om aan het Vlaams Parlement deze wijzigingen mee te delen binnen een vastgestelde termijn. Omwille van de rechtsduidelijkheid en eenvormigheid met de federale instemmingswet en de andere instemmingsdecreten wordt op dit voorstel niet ingegaan.

Bekendmaking van de normen waarnaar de overeenkomst verwijst

Verder merkt de Raad op dat in de overeenkomst herhaaldelijk wordt verwezen naar de bijlagen of de wijzigingen ervan die krachtens artikel 90 van de Conventie van Chicago worden aangenomen. De negentien bijlagen bij de Conventie van Chicago die de 'International Standards and Recommended Practices' vormen, werden niet bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad. Ze worden via de publicatiedienst van de ICAO (International Civil Aviation Organization) tegen betaling beschikbaar gesteld en zijn niet verkrijgbaar in de Nederlandse taal.

Volgens vaste rechtspraak van het Hof van Cassatie zijn, bij gebrek aan een bekendmaking in het Belgisch Staatsblad, deze bepalingen niet tegenstelbaar aan particulieren.

De Raad stelt dan ook dat het probleem van bekendmaking van de bijlagen bij het Verdrag van Chicago best op een horizontale manier dient te worden onderzocht teneinde internationaal of internrechtelijk een oplossing uit te werken die garandeert dat de betrokken rechtsregels – desnoods op een geëigende wijze – bekendgemaakt of toegankelijk gemaakt kunnen worden op een wijze die beantwoordt aan de vereisten van rechtszekerheid, gelijkheid en kenbaarheid.

Dit probleem werd voorgelegd op de Werkgroep Gemengde Verdragen van 19 september 2017. De federale overheidsdienst (FOD) Mobiliteit neemt dit punt verder op. Het is een globaal probleem dat evenwel geen beletsel vormt voor de verderzetting van de instemmingsprocedure.

Onderzoek van de tekst

Het verdrag waarmee instemming wordt verleend, is luidens het opschrift ervan de overeenkomst tussen de regering van het Koninkrijk België en de regering van de Republiek Guinee betreffende het luchtvervoer, gedaan te Conakry op 2 april 2015.

De Raad merkt hierbij op dat ofschoon verdragen worden gesloten door de bevoegde regeringen, zij dit evenwel doen namens de rechtspersonen waarvan zij de uitvoerende macht zijn of voor wie zij optreden. De verdragsluitende partijen zijn hier dan ook het Koninkrijk België en de Republiek Guinee.

II. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

In artikel 1 worden enkele begripsomschrijvingen weergegeven.

Overeenkomstig artikel 2 verlenen de partijen elkaar de volgende rechten voor het uitvoeren van internationale luchtdiensten door de respectieve aangewezen luchtvaartmaatschappijen:

- om zonder te landen over haar grondgebied te vliegen;
- om op haar grondgebied te landen voor andere dan verkeersdoeleinden;
- om op haar grondgebied te landen bij de exploitatie van de routes omschreven in de bijlage, voor het opnemen en afzetten van passagiers, vracht en post in internationaal vervoer, afzonderlijk of gecombineerd.

Artikel 3 betreft de aanwijzing voor het exploiteren van diensten. De bevoegde instanties van de ene partij verlenen de passende vergunningen aan een luchtvaartmaatschappij van de andere partij. Elke luchtvaartmaatschappij moet beantwoorden aan de voorwaarden vastgelegd in de wetten en voorschriften die normaal toegepast worden door de bevoegde overheid (artikel 4). In bepaalde gevallen kunnen de bevoegde overheden een exploitatievergunning weigeren, intrekken, opschorten of beperken (artikel 5).

Luchtvaartmaatschappijen moeten de toepasselijke wetten en voorschriften inzake het binnenkomen of verlaten van het grondgebied of inzake de exploitatie en navigatie van luchtvaartuigen naleven (artikel 6).

Artikel 7 behandelt de bewijzen van luchtwaardigheid, bewijzen van geschiktheid en vergunningen. Artikel 8 en 9 betreffen de veiligheid (veiligheidsnormen) en de beveiliging van de luchtvaart. De partijen beschermen de beveiliging van de burgerluchtvaart tegen wederrechtelijke gedragingen. Deze verplichting maakt integraal deel uit van de overeenkomst.

Gebruikersheffingen op luchthavens, luchthavenvoorzieningen en -diensten moeten kostengerelateerd en niet discriminerend zijn (artikel 10). De luchtvaartmaatschappijen hebben het recht hun grondafhandeling te regelen en samen te werken met andere transportdiensten (artikel 11).

De overige artikelen betreffen de douane en accijnzen (artikel 12), de capaciteit (artikel 13), de verandering van vliegtuigtype en gedeelde vluchtcodes (artikel 14), de tarieven (artikel 15), het personeel (artikel 16) en de verkoop en inkomsten (artikel 17).

Tot slot bevat de overeenkomst een aantal algemene slotbepalingen inzake de uitwisseling van informatie (artikel 18), onderling overleg (artikel 19), regeling van geschillen (artikel 20), wijzigingen (artikel 21), beëindiging (artikel 22) en registratie (artikel 23) van de overeenkomst en de inwerkingtreding (artikel 24).

De minister-president van de Vlaamse Regering,
Vlaams minister van Buitenlandse Zaken, Cultuur,
Digitalisering en Facilitair Management,

Jan JAMBON

De Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken,

Lydia PEETERS



Voorontwerp van decreet tot instemming met de overeenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Republiek Guinee betreffende het luchtvervoer, gedaan te Conakry op 2 april 2015.

Op voorstel van de Vlaamse minister van Buitenlandse Zaken, Cultuur, Digitalisering en Facilitair Management en de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken;

Na beraadslaging,

DE VLAAMSE REGERING BESLUIT:

De Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken is ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

Artikel 1. Dit decreet regelt een gewestaangelegenheid.

Art. 2. De overeenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Republiek Guinee betreffende het luchtvervoer, gedaan te Conakry op 2 april 2015, zal volkomen gevolg hebben.

Art. 3. De wijzigingen aan de bijlage bij de overeenkomst, die met toepassing van artikel 21, lid 4, van de overeenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Republiek Guinee betreffende het luchtvervoer, gedaan te Conakry op 2 april 2015, aangenomen worden, zullen volkomen gevolg hebben.

Brussel,

De minister-president van de Vlaamse Regering,
Vlaams minister van Buitenlandse Zaken, Cultuur, Digitalisering en Facilitair
Management,

Jan JAMBON

De Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken,

Lydia PEETERS

ONTWERP VAN DECREET

Op voorstel van de Vlaamse minister van Buitenlandse Zaken, Cultuur, Digitalisering en Facilitair Management en de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken;

Na beraadslaging,

DE VLAAMSE REGERING BESLUIT:

De Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken is ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

Artikel 1. Dit decreet regelt een gewestaangelegenheid.

Art. 2. De overeenkomst tussen de regering van het Koninkrijk België en de regering van de Republiek Guinee betreffende het luchtvervoer, gedaan te Conakry op 2 april 2015, zal volkomen gevolg hebben.

Art. 3. De wijzigingen aan de bijlage bij de overeenkomst, die met toepassing van artikel 21, lid 4, van de overeenkomst tussen de regering van het Koninkrijk België en de regering van de Republiek Guinee betreffende het luchtvervoer, gedaan te Conakry op 2 april 2015, aangenomen worden, zullen volkomen gevolg hebben.

Brussel, 10 december 2021.

De minister-president van de Vlaamse Regering,
Vlaams minister van Buitenlandse Zaken, Cultuur,
Digitalisering en Facilitair Management,

Jan JAMBON

De Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken,

Lydia PEETERS