

## MEMORIE VAN TOELICHTING

### I. ALGEMENE TOELICHTING

#### 1. 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 reiswegen en landingspunten, de tarievenregeling en de beveiliging van de vluchten.

#### 2. Situering

##### Algemeen

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 nl. 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 100-tal 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 werd gesloten en geparafeerd naar aanleiding van de overlegvergaderingen die op 7 en 8 december 2012 te Kinshasa tussen de luchtvaartautoriteiten van beide landen werden gehouden. Deze overeenkomst vervangt de bilaterale luchtvaartovereenkomst van 10 september 1965.

### Vlaamse bevoegdheden

Deze bilaterale luchtvaartakkoorden bevatten enerzijds bepalingen die betrekking hebben op materies waarvoor de gewesten adviesbevoegdheid hebben: verkeersrechten (art. 6, §3, 6° BWHI) en beveiliging van de luchtvaart (art. 6, §4, 4° BWHI).

Anderzijds zijn er bepalingen die betrekking hebben op gewestelijke bevoegdheden.

Artikel 10 'gebruikersvergoedingen' stelt dat luchthavenvergoedingen niet hoger mogen zijn dan deze voor nationale transportmaatschappijen.

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 art. 6, §1, X, 7° BWHI (*'de uitrusting en uitbating van de luchthavens en openbare vliegvelden, met uitzondering van de luchthaven Brussel-Nationaal'*).

### **3. Inhoud**

Het luchtvaartakkoord bestaat uit de tekst van het akkoord zelf – het juridische kader – en een memorandum van overeenstemming (operationeel). Het memorandum van overeenstemming maakt geen voorwerp uit van de instemmingsakte. 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.

### **4. Procedureverloop**

#### **4.1. Gemengd karakter en 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 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 Congo van 2 februari 2013 behoort tot de categorie van de door de federale staat ondertekende maar nog niet geratificeerde bilaterale luchtvaartakkoorden.

#### 4.2. Advies van de Raad van State, afdeling Wetgeving

De Raad van State, afdeling Wetgeving bracht op 6 december 2019 advies uit met kenmerk 66.734/3.

##### *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.

In het kader van de adviesaanvraag bij het ontwerp van de federale instemmingswet die tot het advies 57.108/VR aanleiding heeft gegeven, werd bevestigd dat de procedures die ingesteld zijn bij verordening (EG) nr. 847/2004, zijn gevolgd.

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

##### *Procedure tot wijziging van de vliegroutes*

Artikel 22, lid 4, van de overeenkomst bepaalt dat de bijlage, na overleg tussen de luchtvaartautoriteiten, gewijzigd kan worden. De Raad merkt op dat in artikel 3 van het voorontwerp van decreet instemming wordt verleend aan elke wijziging aan de routetabel in de bijlage die wordt aangenomen overeenkomstig artikel 22, lid 4, van de overeenkomst (eerste lid), behoudens indien het Vlaams Parlement zich ertegen verzet binnen een termijn van drie maanden na de mededeling door de Vlaamse Regering van elk ontwerp van akkoord van nieuwe routetabel (derde lid).

De Raad van State is van mening dat die bepaling in dit geval geen principiële probleem doet rijzen, gelet op het duidelijk begrensde voorwerp van deze wijzigingen. Wel moet erop worden toegezien dat die wijzigingen, net zoals de Overeenkomst, worden bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

### *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 FOD Mobiliteit neemt dit punt verder op. Het is een globaal probleem dat evenwel geen beletsel vormt voor de verderzetting van de instemmingsprocedure.

### *Het opschrift van het decreet*

Tot slot wijst de Raad er nogmaals op dat verdragen weliswaar gesloten worden door de bevoegde organen van de uitvoerende macht, maar dat deze dit doen namens de rechtspersonen waarvan ze de uitvoerende macht vormen of waarvoor ze optreden. De verdragsluitende partijen voor deze overeenkomst zijn de Belgische Staat en de Democratische Republiek Congo en dus niet de regeringen van het Koninkrijk België en van de Democratische Republiek Congo zoals vermeld in het opschrift van het decreet.

## II. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

In artikel 1 worden enkele definities 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. Elke luchtvaartmaatschappij moet beantwoorden aan de voorwaarden vastgelegd in de wetten en regels 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 regels inzake het binnenkomen of verlaten van het grondgebied of inzake de exploitatie en navigatie van luchtvaartuigen naleven (artikel 6).

Artikel 7 behandelt de bewijzen en de vergunningen. De artikelen 8 en 9 betreffen de veiligheid 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 beginselen inzake douane en accijnzen (artikel 12), capaciteit (artikel 13), goedkeuring van de exploitatieprogramma's (artikel 14), verandering van vliegtuigtype en gedeelde vluchtcodes (artikel 15), tarieven (artikel 16), de vertegenwoordiging van de luchtvaartmaatschappij (artikel 17) en de verkoop en inkomsten (artikel 18).

Tot slot bevat de overeenkomst een aantal algemene slotbepalingen inzake de uitwisseling van informatie (artikel 19), onderling overleg (artikel 20), regeling van geschillen (artikel 21), amendementen (artikel 22), beëindiging (artikel 23), registratie van de overeenkomst (artikel 24) en de inwerkingtreding (artikel 25).

De overeenkomst werd opgesteld in het Frans.

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

Jan JAMBON

De Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken,

Lydia PEETERS