

**ONTWERP VAN DECREET TOT INSTEMMING MET DE OVEREENKOMST
TUSSEN DE REGERING VAN HET KONINKRIJK BELGIË EN DE
REGERING VAN DE REPUBLIEK TOGO BETREFFENDE HET
LUCHTVERVOER, ONDERTEKEND TE LOMÉ OP 13 JUNI 2019**

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.

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMENE TOELICHTING

1. Situering

Ondanks zijn symbolische waarde 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.

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 luchtvaartakkoorden heeft 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.

Het artikel 9 'gebruikersvergoedingen' stelt dat luchthavenvergoedingen niet hoger mogen zijn dan deze voor nationale transportmaatschappijen.

Het artikel 10 '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'*).

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 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 besliste dat de ondertekening zal gebeuren volgens formule 5. Dat wil zeggen één ondertekening, door een federale, gewest- of gemeenschapsminister, of een andere gemachtigde, met volmachten van alle betrokken overheden, enkel in naam van het Koninkrijk België en zonder verklaring bij de ondertekening.

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

Advies van de Mobiliteitsraad van Vlaanderen

In zijn brief van 30 juni 2017 liet de Mobiliteitsraad van Vlaanderen (MORA) weten geen uitgebreid technisch advies te formuleren omwille van de beperkte beleidsimpact. De MORA dringt er wel op aan om de onderhandelingen in de toekomst tijdiger, open en transparant te voeren naar de Vlaamse stakeholders toe.

Advies van de Raad van State, afdeling Wetgeving

De Raad van State, afdeling Wetgeving bracht op 5 februari 2021 advies uit met kenmerk 68.649/3.

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.

Dit werd bevestigd in een door de gemachtigde overgemaakte brief van de Europese Commissie van 3 augustus 2010 met als referentie 'CIRCA 972/2010/BE-Togo/28.OS.10/no.out'.

De Raad van State merkt daarbij ook op dat de standaardbepaling voor luchtvaartbrandstof niet werd opgenomen. Het niet-opnemen van deze standaardbepaling heeft evenwel niet hetzelfde juridische gevolg heeft als het niet-opnemen van een andere standaardbepaling. De Commissiebeslissing C(2005)943 vereist wel dat de betrokken lidstaat eerst een inspanning doet om de overeenkomst te laten aanpassen in lijn met de standaardbepaling voor luchtvaartbrandstof. Mocht het vooralsnog niet mogelijk blijken om de overeenkomst in lijn te brengen met deze standaardbepaling, dan kan de lidstaat alsnog overgaan tot het sluiten van de overeenkomst. De Raad vraagt om in de memorie van toelichting te verduidelijken dat en op welke wijze deze inspanningsverbintenis werd vervuld.

De FOD Mobiliteit geeft aan dat de standaardbepaling voor luchtvaartbrandstof meermaals werd besproken tijdens de onderhandelingen. Togo wenste deze bepaling echter niet op te nemen.

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 20). Dit kan er toe leiden dat België gebonden wordt door dergelijke wijzigingen zonder instemming van de parlementen. Indien de wetgevende kamers de grenzen van de toekomstige

wijzigingen kennen en uitdrukkelijk aangeven dat ze instemmen met die wijzigingen, bestaat er geen bezwaar. Volgens de Raad zijn de leden 1 en 3 slechts toelaatbaar indien zij zo worden opgevat dat, alvorens zij het voorwerp uitmaken van een diplomatieke notawisseling als bedoeld in lid 3, de wijzigingen aan de overeenkomst voorafgaandelijk, overeenkomstig artikel 167, §2, van de Grondwet, de instemming van de Kamer van Volksvertegenwoordigers moeten hebben gekregen.

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.

Uit artikel 20, lid 4, van de Overeenkomst blijkt dat de Routetabel in de Bijlage van de Overeenkomst kan worden gewijzigd door een administratieve regeling tussen de luchtvaartautoriteiten. De Raad van State is van mening dat de bijlage van de voorliggende overeenkomst voldoende duidelijk is afgebakend. Deze bepaling doet geen principiële problemen rijzen in het licht van de mogelijkheid tot het voorzien in een voorafgaande instemming van het Vlaamse Parlement met een wijziging van de Overeenkomst.

Omwille van de rechtsduidelijkheid en eenvormigheid met de federale instemmingswet wordt beslist om het ontwerp van decreet alsnog in die zin aan te passen.

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.

Onderzoek van de tekst

Het verdrag waarmee instemming wordt verleend, is luidens het opschrift ervan een "Overeenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Republiek Togo betreffende het luchtvervoer", ondertekend te Lomé op 13 juni 2019.

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 de Belgische Staat en de Republiek Togo.

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. 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, vergunningen en veiligheidsnormen. Artikel 8 betreft 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 9). De luchtvaartmaatschappijen hebben het recht hun grondafhandeling te regelen en, samen te werken met andere transportdiensten (artikel 10).

De overige artikelen betreffen de douane en accijnzen (artikel 11), capaciteit (artikel 12), de verandering van vliegtuigtype en gedeelde vluchtcodes (artikel 13), de tarieven (artikel 14), het personeel (artikel 15) en de verkoop en inkomsten (artikel 16).

Tot slot bevat de overeenkomst een aantal algemene slotbepalingen inzake de uitwisseling van informatie (artikel 17), onderling overleg (artikel 18), regeling van geschillen (artikel 19), wijzigingen (artikel 20), beëindiging (artikel 21), registratie van de overeenkomst (artikel 22) en de inwerkingtreding (artikel 23).

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