

**ONTWERP VAN DECREET TOT INSTEMMING MET DE OVEREENKOMST
INZAKE LUCHTVERVOER TUSSEN DE EUROPESE UNIE EN HAAR
LIDSTATEN, ENERZIJD, EN DE STAAT QATAR, ANDERZIJD, GEDAAN TE
LUXEMBURG OP 18 OKTOBER 2021.**

Samenvatting

Het algemene doel van deze luchtvervoersovereenkomst betreft de toegang tot elkaars markten geleidelijk en wederzijds te liberaliseren, nauwere samenwerking en convergentie op het gebied van regelgeving tot stand te brengen en eerlijke mededinging en transparantie te waarborgen. Het is de eerste dergelijke overeenkomst die de EU met één van de Golfstaten sluit.

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMENE TOELICHTING

A. Situering

1. De relaties tussen de Europese Unie en Qatar

De relaties tussen de Europese Unie (EU) en Qatar liggen vervat in de samenwerkingsovereenkomst van 1988 tussen de EU en de leden van de Samenwerkingsraad van Arabische Golfstaten (GCC). Naast Qatar maken ook Saudi-Arabië, Bahrein, Koeweit, Oman en de Verenigde Arabische Emiraten deel uit van de GCC. Die samenwerkingsovereenkomst voorziet in een regelmatige dialoog over samenwerking tussen de EU en de GCC inzake handels- en investeringsvraagstukken, macro-economische aangelegenheden, klimaatverandering, energie, milieu en onderzoek. Tijdens regelmatige bijeenkomsten van hoge ambtenaren van de EU en de afzonderlijke GCC-landen worden ook handels- en investeringsgerelateerde vraagstukken besproken.

De EU is na China de grootste handelspartner van de GCC. In 2020 was 17,8% van de invoer van de GCC afkomstig uit de EU. De EU is daarmee de belangrijkste invoerpartner van de GCC. Daarnaast was de EU in 2020 de op drie na grootste exportpartner van de GCC.

In maart 2018 hebben de Europese Dienst voor Extern Optreden (de diplomatieke dienst van de EU, EDEO) en het ministerie van Buitenlandse Zaken van Qatar een samenwerkingsarrangement ondertekend. Dit arrangement dient als basis voor een versterkte politieke dialoog en intensievere samenwerking op sectorale gebieden van wederzijds belang, met name de ontwikkeling van de particuliere sector en onderzoek en innovatie.

2. Het luchtvaartbeleid van de Europese Unie

De zogenaamde 'open skies'-arresten van het Hof van Justitie van de Europese Unie vormden het vertrekpunt voor een extern luchtvaartbeleid. Juridisch gezien betekenen die arresten dat de lidstaten niet individueel kunnen onderhandelen over overeenkomsten inzake internationale luchtdiensten. De bestaande bilaterale akkoorden moeten dus worden aangepast. In economisch en politiek opzicht is het opzetten van een extern luchtvaartbeleid onderdeel van het streven om de internationale burgerluchtvaart te hervormen in de richting van meer flexibiliteit en liberalisering.

In haar mededeling 'Ontwikkeling van de agenda voor het externe luchtvaartbeleid van de Gemeenschap' van 11 maart 2005, beklemtoont de Europese Commissie het belang van het creëren van een gemeenschappelijke luchtvaartruimte met de oostelijke en zuidelijke buurlanden van de EU. De Commissie kent aan die landen een hoge prioriteit toe wegens economische en luchtvaartpolitieke redenen, maar ook als sectorale bijdrage aan het nabuurschapsbeleid van de EU. Het uiteindelijke doel is de EU en haar partners langs haar oostelijke en zuidelijke grenzen samen te brengen teneinde dezelfde marktregels te delen. De EU-Raad verleende op 27 juni 2005 zijn steun aan deze doelstelling in zijn 'Conclusies betreffende de ontwikkeling van de agenda voor het externe luchtvaartbeleid van de Gemeenschap'. De verbetering van de luchtvaartbetrekkingen met de buurlanden vormt een belangrijke stap in de verdere economische ontwikkeling van de Europese luchtvaartsector.

De Europese Commissie concludeerde in oktober 2008 in haar mededeling 'Een gemeenschappelijke luchtvaartruimte met de buurlanden tegen 2010 – Voortgangsverslag' dat aanzienlijke vooruitgang werd geboekt bij het verwezenlijken van de doelstelling van een ruimere gemeenschappelijke luchtvaartruimte. Zij stelt voor om verder te werken aan de ontwikkeling van die luchtvaartruimte, enerzijds door nauw toezicht te houden op de tenuitvoerlegging van bestaande overeenkomsten, en anderzijds door nieuwe potentiële partners te zoeken voor deelname aan het project.

Eind 2015 stelde de Commissie een nieuwe luchtvaartstrategie voor. Het gaat om een omvangrijk initiatief met drie doelstellingen, zijnde het stimuleren van de Europese economie, het verstevigen van de industriële basis van Europa en het bevorderen van het wereldwijde leiderschap van de EU. De Europese Commissie keurde een ambitieus pakket voorstellen goed om op EU-niveau te onderhandelen over algemene luchtvaartovereenkomsten met belangrijke partnerlanden. Het gaat onder meer om de Associatie van Zuidoost-Aziatische landen (ASEAN), de landen van de Samenwerkingsraad van de Golf (GCC), Turkije, China, Mexico en Armenië.

De burgerluchtvaart vormt een belangrijk onderdeel van de Europese economie. De totstandbrenging van een eengemaakte luchtvaartmarkt heeft er in grote mate toe bijgedragen dat de sector dynamischer is geworden, beter presteert en grote economische en sociale voordelen heeft opgeleverd. Volgens de Europese Commissie is het onwaarschijnlijk dat het volledige potentieel van de interne markt zal worden benut, zolang de EU niet als een eengemaakte, gecoördineerde entiteit optreedt in haar luchtvaartrelaties met derde landen.

3. Het bestaande kader voor luchtdiensten tussen de EU en Qatar

Qatar is een van de snelst groeiende markten buiten de EU. De luchtdiensten tussen de Unie en Qatar worden momenteel geëxploiteerd op basis van een aantal bilaterale overeenkomsten tussen afzonderlijke lidstaten en Qatar. Bijna alle lidstaten hebben via hun bestaande bilaterale overeenkomsten voor luchtdiensten met Qatar reeds volledige toegang tot de markt verleend. Voor België is dat de Overeenkomst van 6 maart 2018 inzake luchtvervoer.

In die overeenkomsten ontbreken echter adequate bepalingen over essentiële elementen zoals bijvoorbeeld eerlijke mededinging, transparantie of sociale kwesties om misbruik van een geliberaliseerde markt tegen te gaan, elementen die wel allemaal in de overeenkomst zijn opgenomen.

B. Inhoud

De overeenkomst heeft met name tot doel: (1) de markten geleidelijk en wederzijds open te stellen, voor wat de toegang tot routes en capaciteit betreft; (2) te zorgen voor convergentie en effectieve naleving van de luchtvaartgerelateerde EU-regelgeving door Qatar; en (3) non-discriminatie en een gelijk speelveld voor ondernemingen tot stand te brengen. De efficiëntere verbindingen zullen handel, toerisme, investeringen en economische en sociale ontwikkeling bevorderen.

De overeenkomst bevat eveneens stevige clausules over milieu, sociale aspecten en eerlijke concurrentie, en krachtige mechanismen tegen concurrentievervalsing of ander misbruik.

Het is de eerste dergelijke overeenkomst die de EU met een Golfstaat sluit.

C. Procedureverloop

Totstandkoming

Op 7 juni 2016 heeft de Raad van de Europese Unie machtiging verleend aan de Europese Commissie om te onderhandelen over een Overeenkomst betreffende luchtvervoer tussen de Europese Unie en haar lidstaten en Qatar.

De onderhandelingen werden succesvol afgerond met de parafering van de voorliggende overeenkomst op 4 maart 2019.

Op 28 juni 2021 heeft de Raad van de Europese Unie groen licht gegeven om de luchtvaartovereenkomsten te ondertekenen.

Gemengd karakter en ondertekening

Tijdens zijn vergadering d.d. 11 februari 2020 legde de Werkgroep gemengde verdragen (WGV), adviesorgaan van de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid (ICBB), het gemengde karakter vast. Zowel de federale overheid als de gewesten oefenen hun bevoegdheid uit. Overeenkomstig de beslissing van de ICBB van 9 juli 2008 wordt het verslag van de WGV naar de leden van de ICBB gestuurd. Indien binnen de 30 dagen na de notificatie van het verslag geen bezwaren worden geformuleerd, is het verslag definitief goedgekeurd.

De overeenkomst werd op 18 oktober 2021 ondertekend volgens formule 3 van de ICBB, dit wil zeggen één enkele handtekening in naam van het Koninkrijk België, doch met vermelding van al de betrokken overheden onder de handtekening. Dit is de gebruikelijke formule voor de ondertekening door België van verdragen tussen de Europese Unie en derde landen.

Advies van de Raad van State, afdeling Wetgeving

De Raad van State, afdeling Wetgeving bracht op 29 juni 2022 advies uit met kenmerk 71576/3.

Bekendmaking van de normen waarnaar de overeenkomst verwijst

De Raad merkt op dat in de Overeenkomst herhaaldelijk wordt verwezen naar de conventie van Chicago. De Raad verwijst naar zijn eerdere opmerkingen inzake de bijlagen bij de conventie. 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 Vlaamse Regering antwoordt dat naar aanleiding van eerdere adviezen van de Raad van State bij bilaterale luchtvaartakkoorden, dit probleem reeds 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.

Internationale Arbeidsorganisatie - verdragen

Daarnaast merkt de Raad op dat op grond van artikel 20, lid 6, van de Overeenkomst de ratificatie moet worden overwogen van alle door de Internationale Arbeidsorganisatie als actueel aangemerkte verdragen waarbij België nog geen partij is.

De Vlaamse Regering neemt akte van deze opmerking.

Voorlopige toepassing

Voorlopige toepassing van het akkoord voor België is pas mogelijk van zodra alle bevoegde parlementen in België hebben ingestemd met het akkoord. Rekening houdend met deze toelichting, geeft deze bepaling geen aanleiding tot opmerkingen.

Opschrift van het decreet

Tot slot stelt de Raad dat zowel in het opschrift als in artikel 2 van het voorontwerp dient te worden geschreven "gedaan te Luxemburg op 18 oktober 2021".

Het ontwerp van decreet werd in die zin aangepast.

D. Vlaamse bevoegdheden

Overeenkomstig de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (BWHI), zoals gewijzigd, zijn de gewesten krachtens artikel 6, §1, X, 7°, bevoegd voor "de uitrusting en de uitbating van de luchthavens en de openbare vliegvelden, met uitzondering van de luchthaven Brussel-Nationaal". In de voorliggende overeenkomst blijkt de gewestbevoegdheid uit de artikelen 8.5 (grondafhandeling), 8.6 (toekenning van slots) en 10 (luchthavenvergoedingen).

Verdragsartikel 16 over milieubescherming behoort overeenkomstig artikel 6, §1, II, van de BWHI eveneens tot de bevoegdheid van de gewesten.

De verdragsartikelen 2 tot 4 betreffen een federale bevoegdheid, maar de gewesten moeten op basis van artikel 6, §3, 6°, BWHI, worden betrokken voor het luchtverkeer op de regionale luchthavens en openbare vliegvelden, en voor de rechten die er betrekking op hebben.

De verdragsartikelen 13 en 14 over de veiligheid en de beveiliging van de luchtvaart vormen een federale bevoegdheid. Overeenkomstig artikel 6, §4, 4°, BWHI, inzake het ontwerpen van de regels betreffende de organisatie en de uitwerking van de veiligheid van het luchtverkeer op de regionale luchthavens en de openbare vliegvelden, moeten de gewesten wel worden betrokken. De federale en de gewestelijke bevoegdheid zijn dus bijzonder complementair.

II. Toelichting bij de artikelen

De overeenkomst telt 30 artikelen en twee bijlagen.

In de preambule wijzen de verdragspartijen op het belang van luchtvervoer. Zij wensen het hoogst mogelijke niveau van veiligheid en beveiliging van het luchtvervoer te garanderen, bevestigen het belang van milieubescherming en de strijd tegen de klimaatverandering, nemen nota van het belang van eerlijke concurrentie en consumentenbescherming en erkennen dat de commerciële groei niet mag leiden tot een afzwakking van de arbeidsnormen.

Artikel 1 geeft een aantal begripsomschrijvingen.

Titel I – Economische bepalingen

Elke verdragspartij verleent de andere partij rechten met betrekking tot de exploitatie van het internationale luchtvervoer door luchtvaartmaatschappijen van de andere partij. Het betreft het recht om over het grondgebied te vliegen en om er te landen al dan niet voor het in- of ontschepen van passagiers, bagage, vracht en/of luchtpost, naast de overige in de overeenkomst gespecificeerde rechten (artikel 2).

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 in de wetten en regels die de bevoegde overheid normaal toepast voor de exploitatie van het internationale luchtvervoer. De voorwaarden inzake veiligheid en beveiliging van de luchtvaart worden gehandhaafd en opgelegd. De bevoegde overheden erkennen wederzijds de regelgevende vaststellingen met betrekking tot de deugdelijkheid en/of de nationaliteit van de luchtvaartmaatschappij die een vergunning aanvraagt, met uitzondering van een beperkt aantal welomschreven gevallen (artikel 3).

In bepaalde gevallen (wanneer de betrokken luchtvaartmaatschappij niet voldoet aan de voorwaarden in verband met hoofdvestiging, eigendom, naleving van wetten en regels) kunnen de bevoegde overheden een exploitatievergunning, technische vergunningen of activiteiten weigeren, intrekken, opschorten, aan voorwaarden onderwerpen of beperken met uitzondering van een beperkt aantal welomschreven gevallen (artikel 4).

De partijen erkennen de potentiële baten van de geleidelijke liberalisering van de eigendom van en zeggenschap over hun respectieve luchtvaartmaatschappijen. De partijen komen overeen binnen het gemengd comité te gepasten tijde de opportuniteiten van een wederzijdse liberalisering van de eigendom van en zeggenschap over luchtvaartmaatschappijen te bekijken (artikel 5).

Luchtvaartmaatschappijen en passagiers, bemanningen of vracht moeten de toepasselijke wetten en regels inzake het binnenkomen of verlaten van het grondgebied of inzake de exploitatie van luchtvaartuigen naleven (artikel 6).

De partijen moeten eerlijke concurrentiepraktijken hanteren, bij voorkeur zonder overheidssteun. Zij mogen geen overheidssubsidies of -steun verstrekken aan een bedrijf of daarvoor toestemming geven als dit nadelige gevolgen heeft voor de eerlijke en gelijke kansen van de luchtvaartmaatschappijen van de andere partij om de concurrentie aan te gaan voor de verlening van luchtvervoerdiensten. Ook moet elke partij antitrustpraktijken daadwerkelijk verbieden en beletten. Een partij kan bij discriminatie of oneerlijke praktijken voor zover dit kan worden bewezen, schriftelijke opmerkingen indienen bij de andere partij. Om het probleem op te lossen, kan een partij bovendien om overleg met de andere partij verzoeken (artikel 7).

Artikel 8 betreft de commerciële activiteiten. De luchtvaartmaatschappijen hebben het recht kantoren te vestigen op het grondgebied van de andere partij voor promotie en verkoop van luchtvervoer, er personeel te werk te stellen, hun grondafhandeling te regelen, inkomsten te transfereren, samen te werken met andere transportdiensten, hun vliegtuigen en bemanning te leasen en franchising- of brandingovereenkomsten te sluiten met ondernemingen. De toewijzing van slots op de luchthavens gebeurt op een onafhankelijke, transparante, doeltreffende en niet-discriminerende basis.

Luchtvaartmaatschappijen en hun apparatuur, brandstof, smeermiddelen, technische verbruiksgoederen, grondapparatuur, reserveonderdelen, boordproviand en andere voorwerpen, zijn op basis van wederkerigheid vrijgesteld van invoerbepalingen, eigendomstaksen en heffingen op activa, douanerechten, accijnzen, inspectievergoedingen, BTW of andere vergelijkbare rechten en heffingen. Een partij kan wel belastingen, heffingen, taksen of vergoedingen in rekening brengen voor brandstof die op haar grondgebied op niet-discriminerende basis wordt geleverd voor gebruik in een luchtvaartuig of door een luchtvaartmaatschappij die vluchten exploiteert tussen twee punten op haar grondgebied. De overeenkomst zorgt niet voor een wijziging van dubbelbelastingverdragen tussen EU-lidstaten en Qatar (artikel 9).

Overeenkomstig artikel 10 moeten gebruikersheffingen voor het gebruik van luchtvaartnavigatie en verkeersleiding kostengerelateerd en niet-discriminerend zijn. De gebruikersheffingen op luchthavens, luchthavenvoorzieningen en -diensten mogen niet discriminerend zijn en moeten billijk worden gespreid over de categorieën gebruikers. De luchtvaartmaatschappijen kunnen hun prijzen vrij vaststellen op basis van vrije en eerlijke mededinging (artikel 11). De partijen verstrekken elkaar statistische informatie (artikel 12).

Titel II – Samenwerking op regelgevingsgebied

De partijen zetten inzake veiligheid van de luchtvaart nauwere samenwerking op met betrekking tot onderzoek naar ongevallen, de ontwikkeling van regelgeving, de uitwisseling van veiligheidsinformatie, de mogelijke deelname aan mekaars toezichtsactiviteiten. De bewijzen van luchtwaardigheid, bevoegdheidsbewijzen en vergunningen worden door de andere partij erkend. Elke partij kan om overleg vragen over veiligheidsnormen en -voorschriften van een andere partij. Platforminspecties van een partij op de luchtvaartuigen van de andere partij op diens grondgebied zijn toegestaan voor zover dergelijk controle geen onredelijke vertraging veroorzaakt (artikel 13). De partijen bevestigen dat hun wederzijdse verplichtingen ook de beveiliging van de luchtvaart tegen wederrechtelijke daden omvatten. Zij verlenen elkaar bijstand en handelen overeenkomstig de voorschriften die de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO) opstelde (artikel 14). Artikel 15 stelt dat de partijen samenwerken inzake luchtverkeersbeheer.

De partijen ondersteunen de noodzaak aan milieubescherming door duurzame ontwikkeling van de luchtvaart te bevorderen. Zij zijn er zich van bewust dat de effecten van de burgerluchtvaart op het milieu tot een minimum moeten worden beperkt op een wijze die in overeenstemming is met de doelstellingen van deze overeenkomst. De partijen erkennen ook het belang van de aanpak van de klimaatverandering (artikel 16)

Artikel 17 betreft de aansprakelijkheid van de luchtvaartmaatschappijen. Overeenkomstig de artikelen 18 tot 20 handelen de partijen ook op het vlak van consumentenbescherming, geautomatiseerde boekingsystemen en sociale aspecten.

Titel III – Institutionele en slotbepalingen

De bepalingen van de overeenkomst moeten strikt worden geïnterpreteerd en mogen niet worden uitgelegd als zouden zij rechtstreeks rechten toekennen of verplichtingen opleggen aan burgers. De partijen treffen maatregelen om de naleving van de verplichtingen die uit de overeenkomst voortvloeien, te garanderen, en onthouden zich van maatregelen die de verwezenlijking van de doelstellingen in gevaar kunnen brengen. Zij zijn op hun grondgebied verantwoordelijk voor de handhaving van de overeenkomst. Zij informeren en helpen elkaar in geval van onderzoek naar mogelijke inbreuken (artikel 21).

Overeenkomstig artikel 22 wordt er een gemengd comité opgericht dat verantwoordelijk is voor het beheer van de overeenkomst en toeziet op de correcte uitvoering ervan. Het doet aanbevelingen en neemt beslissingen in de gevallen waarin deze overeenkomst uitdrukkelijk voorziet. Het gemengd comité werkt en neemt besluiten op basis van consensus.

Artikel 23 betreft de geschillenbeslechting en arbitrage. Onverminderd artikel 4 kunnen geschillen met betrekking tot de toepassing of interpretatie van deze overeenkomst, die niet door overleg in het gemengd comité kunnen worden opgelost, op verzoek van een partij worden doorverwezen naar een persoon of orgaan. Indien de partijen geen overeenkomst bereiken, kan het geschil op verzoek worden onderworpen aan arbitrage.

Artikel 24 gaat over de verhouding tot andere overeenkomsten. De verdragsbepalingen schorsen de relevante bepalingen van de bestaande bilaterale overeenkomsten tussen Qatar en de EU-lidstaten. Bepalingen in een eerdere overeenkomst of regeling betreffende luchtdiensten tussen een EU-lidstaat en Qatar met betrekking tot de kwesties die onder de artikelen 2, 3, 8 en 11 van deze overeenkomst vallen, blijven als onderdeel van deze overeenkomst van toepassing wanneer zij voor de betrokken luchtvaartmaatschappijen gunstiger en/of flexibeler zijn. De partijen overleggen in het gemengd comité over de mogelijke herziening van de overeenkomst bij toetreding van de partijen tot multilaterale overeenkomsten.

Een partij die verdragsbepalingen wenst te wijzigen, stelt het gemengd comité daarvan in kennis (artikel 25). De wijzigingen worden van kracht overeenkomstig de bepalingen van artikel 29.

Artikel 26 betreft de toetreding van nieuwe lidstaten tot de Europese Unie. Artikel 27 betreft de opzegging van de overeenkomst. De registratiebepalingen liggen vervat in artikel 28.

Overeenkomstig artikel 30 treedt de overeenkomst in werking op de eerste dag van de tweede maand volgend op de maand waarin de partijen elkaar in kennis hebben gesteld van de voltooiing van hun respectieve interne procedures die nodig zijn voor de inwerkingtreding van deze overeenkomst. De partijen komen overeen dat zij de overeenkomst voorlopig zullen toepassen vanaf de datum van ondertekening, overeenkomstig hun toepasselijke interne procedures en/of binnenlandse wetgeving.

Artikel 30 betreft de authentieke teksten.

Bijlagen

Bijlage I betreft de overgangsbepalingen en bijlage II het geografisch toepassingsgebied van rechten van de vijfde vrijheid voor vrachtdiensten.

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