

**ONTWERP VAN DECREET TOT INSTEMMING MET DE OVEREENKOMST
OVER LUCHTVERVOER TUSSEN HET KONINKRIJK BELGIË EN DE
VERENIGDE MEXICAANSE STATEN, ONDERTEKEND TE BRUSSEL OP 22
FEBRUARI 2023.**

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). 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.

Vlaamse bevoegdheden

Deze bilaterale luchtvaartovereenkomst 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 VI 'gebruikersvergoedingen' stelt dat luchthavenvergoedingen niet hoger mogen zijn dan deze voor nationale transportmaatschappijen.

Het artikel VIII '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 25 oktober 2023 advies uit met kenmerk 73.770/3.

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 XVII). Zo blijkt uit artikel XVII, eerste en derde paragraaf, dat wijzigingen van de Overeenkomst kunnen worden overeengekomen na mondeling of schriftelijk overleg tussen de luchtvaartautoriteiten 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.

Uit artikel XVII, paragraaf 2 van de overeenkomst blijkt dat de bijlage kan worden aangepast door een administratieve regeling tussen de luchtvaartautoriteiten. De Raad van State merkt op dat het voorontwerp van federale instemmingswet voorziet in de mogelijkheid dat een voorafgaande goedkeuring wordt verleend aan de wijzigingen die met toepassing van artikel XVII, paragraaf 2 van de Overeenkomst in de bijlage bij de Overeenkomst worden aangebracht.

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

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 de wijzigingen mee te delen binnen een vastgestelde termijn.

Omwille van de rechtsduidelijkheid en eenvormigheid met de federale instemmingswet wordt op dit voorstel niet ingegaan.

Verder stelt de Raad vast dat overeenkomstig artikel II, paragraaf 3, van de Overeenkomst, het vervoersrecht van de vijfde vrijheid van alle sectoren van de Routelijst van de bijlage bij deze Overeenkomst slechts mag worden uitgeoefend nadat de luchtvaartautoriteiten van de beide partijen dit recht eerst aan elkaar hebben toegekend. De Raad van State verwijst hierbij naar zijn advies van 8 mei 2007 met kenmerk 42.631/AV. In dat advies stelde de Raad dat dit soort akkoorden geen nieuwe verdragen betreft voor zover deze akkoorden alleen maar voorzien in de administratieve en technische uitvoering van een verdrag en ermee slechts beoogd wordt de rechten en verplichtingen die in het verdrag zelf reeds zijn opgenomen uitvoerbaar te maken. Voor dit type van '*executive agreements*' volgt er dan ook geen instemmingsprocedure. Indien deze akkoorden wel nieuwe rechten en verplichtingen met zich brengen voor de overheden of de burgers, dienen deze als verdragen te worden beschouwd.

Bekendmaking van de normen waarnaar de overeenkomst verwijst

Tot slot 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 het voorontwerp van decreet

Tot slot merkt de Raad van State op dat volgens de memorie van toelichting het luchtvaartakkoord bestaat uit de tekst van het akkoord zelf, dat het juridische kader uitmaakt, en een memorandum van overeenstemming, dat de operationele aspecten regelt. Het voor advies voorgelegde voorontwerp strekt er evenwel niet toe uitdrukkelijk instemming te verlenen met het voornoemde memorandum van overeenstemming.

De Raad van State stelt voor dat indien de adviesaanvrager de bedoeling heeft het memorandum van overeenstemming niet om instemming voor te leggen aan het Vlaams Parlement; dit duidelijk wordt aangegeven in de memorie van toelichting.

De memorie van toelichting werd in die zin gewijzigd.

II. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

In artikel I worden enkele definities weergegeven.

Overeenkomstig artikel II 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 III betreft de aanwijzing voor het exploiteren van diensten. In bepaalde gevallen kunnen de bevoegde overheden een exploitatievergunning weigeren, intrekken, opschorten of beperken (artikel IV). Artikel V betreft de vrijstellingen.

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 IX).

Artikel X behandelt de bewijzen, vergunningen en veiligheidsnormen. Artikel XI en XII betreffen de beveiliging en de veiligheid 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 VI). De luchtvaartmaatschappijen hebben het recht hun grondafhandeling te regelen en, samen te werken met andere transportdiensten (artikel VIII).

De overige artikelen betreffen de tarieven (artikel VII), fiscale behandeling (artikel XIII), bevoegdheid (artikel XIV) en de statistieken (artikel XV).

Tot slot bevat de overeenkomst een aantal algemene slotbepalingen inzake onderling overleg (artikel XVI), wijzigingen (artikel XVII), regeling van geschillen (artikel XVIII), registratie van de overeenkomst (artikel XIX), multilaterale overeenkomsten (artikel XX) en de inwerkingtreding (artikel XXI).

Brussel, 8 december 2023

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