

**ONTWERP VAN DECREET TOT INSTEMMING MET DE OVEREENKOMST
TUSSEN HET KONINKRIJK BELGIË EN HET KONINKRIJK DER
NEDERLANDEN TEN BEHOEVE VAN DE NEDERLANDSE ANTILLEN INZAKE
LUCHTVERVOER, ONDERTEKEND TE BRUSSEL OP 5 FEBRUARI 2008.**

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.

De onderhandelingen voor dit akkoord werden destijds gevoerd op vraag van de Belgische partij, gelet op de interesse van SOBELAIR, ondertussen failliet, om vluchten uit te voeren naar onder andere Curaçao. Het faillissement van SOBELAIR doet echter geen afbreuk aan het nut van deze overeenkomst, aangezien andere luchtvaartmaatschappijen zoals TUI Airlines Belgium van dit akkoord gebruik kunnen maken om rechtstreekse vluchten naar Sint-Maarten en Curaçao aan te bieden.

Het grondgebied van de Nederlandse Antillen bestond tot 10 oktober 2010 uit de eilanden Curaçao, Sint-Maarten, Bonaire, Saba en Sint-Eustatius. Sinds die datum hielden de Nederlandse Antillen op te bestaan als onderdeel van het Koninkrijk der Nederlanden. Drie van de vijf Caribische eilanden die deel uitmaakten van de Nederlandse Antillen, namelijk Bonaire, Sint Eustatius en Saba werden vanaf toen de Caribische openbare lichamen, terwijl de twee andere, Curaçao en Sint-Maarten, als autonome landen toetraden tot de rechtsorde van het Koninkrijk.

Die wijzigingen vanaf 10 oktober 2010 waren een aanpassing van de interne constitutionele betrekkingen binnen het Koninkrijk der Nederlanden. Het Koninkrijk der Nederlanden blijft dus het onderwerp van internationaal recht waarmee verdragen worden gesloten. De wijziging van de structuur van het Koninkrijk heeft dus geen invloed op de geldigheid van de internationale verdragen die door het Koninkrijk voor de Nederlandse Antillen zijn geratificeerd. Deze verdragen blijven van toepassing op Curaçao en Sint Maarten. De verdragen die vóór 2010 van toepassing waren op de Nederlandse Antillen blijven ook van toepassing op deze eilanden, maar de Regering van Nederland zal nu verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van deze verdragen.

De voorliggende overeenkomst creëert potentieel werkgelegenheid en biedt de mogelijkheid aan de reizigers om rechtstreeks te kunnen vliegen van of naar België, zonder verplichte tussenlanding in een ander land om van luchtvaartmaatschappij te veranderen. Aangezien op deze manier minder toestellen moeten ingezet worden, komt dit niet alleen de passagier, maar ook het milieu ten goede.

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 (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 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 de Nederlandse Antillen van 5 februari 2008 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 20 oktober 2023 advies uit met kenmerk 73.596/3.

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 van State bevestigt dat vermits de onderhandelingen over de overeenkomst zijn aangevat voor de inwerkingtreding van verordening (EG) nr. 847/2004 op 30 mei 2004, niet voldaan moest en kon worden aan de in artikel 1, lid 2, van die verordening vervatte verplichting om de Europese Commissie in kennis te stellen van het voornemen om onderhandelingen te openen over de Overeenkomst.

Dit neemt niet weg dat op het ogenblik van de ondertekening van de overeenkomst artikel 4, lid 1, van diezelfde verordening wel van toepassing was. Die bepaling vereist dat na de ondertekening van een overeenkomst de betrokken lidstaat het resultaat van de onderhandelingen en alle relevante documenten ter kennis brengt van de Europese Commissie met het oog op het bekomen van een toestemming om de overeenkomst te sluiten. Bijgevolg moet de procedure ingesteld bij die bepaling alsnog worden gevolgd.

De Vlaamse Regering bevestigt nogmaals dat de procedures die ingesteld zijn bij verordening (EG) nr. 847/2004 zijn gevolgd. De ondertekende overeenkomst werd geüpload naar CIRCA, waardoor de Europese Commissie er kennis van heeft kunnen nemen.

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

De Raad merkt op dat de overeenkomst in artikel 20 voorziet in een procedure tot wijziging van de overeenkomst en haar bijlage. Zo blijkt uit artikel 20, eerste en derde lid, 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.

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 20 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.

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 terecht gewag wordt gemaakt van "de Nederlandse Antillen" vermits de decreetgever zich ertoe moet beperken het opschrift van het verdrag waarmee wordt ingestemd over te nemen.

Sinds 2010, dus na de ondertekening van de voorliggende overeenkomst, hebben de Nederlandse Antillen als land binnen het Koninkrijk der Nederlanden echter opgehouden te bestaan. Drie van de vijf Caribische eilanden die deel uitmaakten van de Nederlandse Antillen, namelijk Bonaire, Sint Eustatius en Saba werden vanaf toen de Caribische openbare lichamen, terwijl de twee andere, Curaçao en Sint-Maarten, als autonome landen toetraden tot de rechtsorde van het Koninkrijk.

De Raad van State stelt voor om in de memorie van toelichting te verduidelijken wat de weerslag is van die staatkundige hervormingen op het geografisch toepassingsgebied van de voorliggende Overeenkomst.

De memorie van toelichting werd in die zin gewijzigd.

II. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELN

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. 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 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 veiligheid. 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 grondaafhandeling te regelen en, samen te werken met andere transportdiensten (artikel 10).

De overige artikelen betreffen de douane en accijnzen (artikel 11), de capaciteit (artikel 12), 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 Economie, Innovatie en Industrie, Buitenlandse Zaken,
Digitalisering en Facilitair Management,

Matthias DIEPENDAELE

De Vlaamse minister van Mobiliteit, Openbare Werken, Havens en Sport,

Annick DE RIDDER