Vlaams Parlement

663 (2015-2016) – Nr. 1
ingediend op 22 februari 2016 (2015-2016)

Ontwerp van decreet

houdende instemming met de Euromediterrane luchtvaartovereenkomst tussen de Europese Unie, enerzijds, en de Regering van de Staat Israël, anderzijds, ondertekend in Luxemburg op 10 juni 2013*

* De bijlage bij dit ontwerp van decreet is te vinden op de dossierpagina op www.vlaams-parlement.be

verzendcode: BUI

INHOUD

Memorie van toelichting 3

Voorontwerp van decreet..... 15

Advies van de Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen 19

Advies van de Raad van State 25

Ontwerp van decreet..... 33

Bijlage: Tekst van de overeenkomst (bijlage te vinden op de dossierpagina van het document op www.vlaamsparlement.be)

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMENE TOELICHTING

1. Samenvatting

De luchtvaartdiensten tussen de Europese Unie (EU) en Israël worden momenteel geregeld in bilaterale overeenkomsten tussen individuele EU-lidstaten en Israël, waaronder het Akkoord tussen de Belgische Regering en de Regering van Israël betreffende de luchtdiensten tussen hun respectieve grondgebieden en verdere landen, ondertekend te Hakirya (Tel Aviv) op 30 juni 1952. Op 9 december 2008 ondertekenden de toenmalige Europese Gemeenschap (EG) en Israël een zogenaamde horizontale luchtvervoersovereenkomst die de bilaterale overeenkomsten niet vervangt, maar ze in overeenstemming brengt met de EU-wetgeving. De EU streeft naar een gemeenschappelijke luchtvaartruimte waarin haar buurlanden in Oost-Europa, ten zuiden van de Middellandse Zee en in de zuidelijke Kaukasus zouden opgenomen worden. Die gemeenschappelijke luchtvaartruimte strookt met de ruimere doelstellingen van het communautaire beleid inzake luchtvervoer, en is, samen met de uitgebreide luchtvervoersovereenkomsten met belangrijke mondiale partners als de Verenigde Staten en horizontale luchtvervoersovereenkomsten een cruciaal onderdeel van dat beleid. De uiteindelijke doelstelling is één pan-Europese markt voor luchtvervoer tot stand brengen die gebaseerd is op gemeenschappelijke regels en tot 60 landen en één miljard burgers omvat.

De overeenkomst creëert uniforme voorwaarden voor markttoegang voor alle luchtvaartmaatschappijen uit de EU-lidstaten en voert nieuwe regelingen in voor regelgevende samenwerking tussen de EU en Israël. De luchtvaartmaatschappijen krijgen ook toegang tot commerciële opportuniteiten. De bevoegdheid van het Vlaamse Gewest situeert zich in de artikelen 8.3 (grondafhandeling), 10 (luchthavenvergoedingen) en 16 (milieu).

Dit ontwerp van instemmingsdecreet kadert in de strategische doelstellingen 'Vlaanderen maakt deel uit van een slagkrachtige EU' en 'de internationale bereikbaarheid van Vlaanderen verzekert de concurrentiepositie van de Vlaamse economie' uit de beleidsnota Buitenlands Beleid, Internationaal Ondernemen en Ontwikkelingssamenwerking.

2. Situering

De relaties tussen de Europese Unie en Israël

De relaties tussen de EU en de Staat Israël ontwikkelden zich bij de start van de economische en politieke integratie van Europa. De politieke relaties van de EU dateren van 1959 toen Israël een diplomatieke vertegenwoordiging vestigde bij de toenmalige Europese Economische Gemeenschap (EEG), gevolgd door een eerste handelsakkoord in 1964.

In 1975 sloten de toenmalige Europese Gemeenschap (EG) en de Staat Israël een bilaterale overeenkomst waardoor er een vrijhandelszone ontstond. Deze overeenkomst werd in 1995 vervangen door de Euromediterrane overeenkomst waarbij een associatie tot stand werd gebracht tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten, enerzijds, en de Staat Israël, anderzijds.

Het Europees-mediterrane partnerschap of het proces van Barcelona is sinds 1995 het centrale instrument voor de betrekkingen tussen de EU en de landen van het Middellandse Zeegebied. Het partnerschap werd in 2008 versterkt met de oprich-

ting van de Unie voor het Middellandse Zeegebied. Israël is één van de deelnemende landen.

De Euromediterrane overeenkomst, tussen de EU en Israël, die op 1 juni 2000 officieel in werking trad, vormt nu de primaire basis voor de onderlinge relaties. Deze heeft een algemeen karakter en houdt een belangrijke verdieping in van de betrekkingen tussen de EU en Israël. Ze benadrukt dat de samenwerking op het gebied van vervoer moet worden versterkt, voorziet in regelgevende samenwerking tussen de partijen, met name wat veiligheid en beveiliging van de luchtvaart betreft, en stimuleert technologische samenwerking en samenwerking op het gebied van onderzoek in de vervoersector, inclusief de luchtvaartsector. De EU is de grootste handelspartner van Israël. Ook is de EU de belangrijkste bron van invoer voor Israël en de tweede belangrijkste uitvoerbestemming.

Israël is een belangrijke partner in het Europese nabuurschapsbeleid (ENB) dat sinds 2003 bedoeld is om een bevoorrechte relatie op te bouwen met de buurlanden in Oost-Europa, ten zuiden van de Middellandse Zee en in de zuidelijke Kaukasus die geen uitzicht hebben op toetreding tot de EU. Het ENB gaat verder dan de betrekkingen die al bestonden met deze buurlanden.

In december 2004 keurden de EU en Israël een gezamenlijk actieplan goed om in het kader van de ENB Israëls ambitie om zich verder te integreren in de Europese politieke en economische structuren te ondersteunen. Dit plan trad in 2005 in werking en zorgde, na de mislukking van het Osloproces en het uitbreken van de tweede Palestijnse intifada, voor een hoogtepunt in de goede betrekkingen tussen beide. In het actieplan wordt prioriteit verleend aan versterkte samenwerking in de burgerluchtvaart, inclusief het luchtverkeersbeheer, veiligheid en beveiliging en een overeenkomst inzake wederzijdse erkenning van luchtwaardigheid. Verder was het de bedoeling om de mogelijkheden voor een uitgebreide luchtvaartovereenkomst te bestuderen.

Het luchtvaartbeleid van de Europese Unie

Tijdens het eerste decennium van deze eeuw is het aantal vliegbewegingen in het Europese luchtruim met ruim 50% toegenomen tot bijna 8,5 miljoen per jaar, met pieken van maximaal 28.000 vluchten per dag. Volgens Eurocontrol zullen deze cijfers tegen 2020 nog verdubbelen. De Europese Commissie ziet in de creatie van een gemeenschappelijk Europees luchtruim de kans om de Europese luchtvaartsector voor te bereiden op de toekomst.

In 2004 ging het project Single European Sky I (SES I) van start om van het steeds drukker wordende en gefragmenteerde Europese luchtruim één geheel te maken. De doelstellingen waren het verhogen van veiligheid, efficiëntie en capaciteit, een betere afstemming van de verantwoordelijkheden, de afstemming en modernisering van de door de lidstaten gebruikte systemen en technieken en een verlaging van de kosten voor de gebruikers van het Europese luchtruim. Tijdens de daaropvolgende jaren hebben onder meer de aandacht voor een milieuvriendelijkere luchtvaart en stijgende brandstofprijzen in 2008 geleid tot het SES II dat een aanvulling betekent op het SES I, maar de doelstellingen verruimde. De uitbarsting van de IJslandse vulkaan Eyjafjallajökull in 2010 en de gevolgen daarvan voor de luchtvaart, benadrukten opnieuw de noodzaak van één Europees luchtruim.

In de Mededeling van de Commissie inzake de ontwikkeling van de agenda voor het externe luchtvaartbeleid van de Gemeenschap[1] staat dat de zogenaamde 'open skies'-arresten van het Hof van Justitie van de Europese Unie de basis

[1] COM(2005) 79.

vormden voor het externe luchtvaartbeleid. Juridisch gezien betekenen die arresten dat de lidstaten niet meer zelf kunnen onderhandelen over bilaterale overeenkomsten inzake internationale luchtdiensten. In economisch en politiek opzicht is het opzetten van een extern luchtvaartbeleid onderdeel van het streven van de EU om de internationale burgerluchtvaart te hervormen in de richting van meer flexibiliteit en liberalisering. Concreet betekent dit dat akkoorden niet langer tussen lidstaten en derde landen, maar tussen de EU en derde landen worden gesloten.

Naast de afstemming van de bilaterale overeenkomsten op de EU-regelgeving, omvat de planning voor de tenuitvoerlegging van het externe luchtvaartbeleid de verwezenlijking van twee extra doelstellingen, te weten het realiseren van een gemeenschappelijk luchtruim en het aanknopen van gerichte onderhandelingen. De EU streeft naar een verdere ontwikkeling van de gemeenschappelijke luchtvaartruimte op basis van twee belangrijke concepten, namelijk dat van de gemeenschappelijke luchtvaartmarkt en dat van de Euromediterrane luchtvaartovereenkomst.

Door zich te richten op de buurlanden maakte de Commissie duidelijk dat zij aan deze landen een hoge prioriteit toekent om economische en luchtvaartpolitieke redenen, maar ook als sectorale bijdrage aan het nabuurschapsbeleid. De Commissie deed aanbevelingen om met de landen aan de Middellandse Zee Euromediterrane luchtvaartovereenkomsten te sluiten met als hoofddoelstellingen de opening van de markten, eerlijke exploitatievoorwaarden en ook meer veiligheid, beveiliging en zorg voor het milieu. Het was eveneens de bedoeling de betrokken landen te steunen bij de ontwikkeling van hun luchtvaartsector.

In het kader van de Unie voor het Middellandse Zeegebied en de steeds nauwere banden tussen de EU en haar oostelijke buurlanden wordt een gemeenschappelijke luchtvaartruimte nog belangrijker. De uiteindelijke doelstelling is één pan-Europese markt voor luchtvervoer tot stand brengen die is gebaseerd op gemeenschappelijke regels en die tot 60 landen en één miljard burgers omvat. Artikel 24 voorziet trouwens de geografische uitbreiding van de overeenkomst waarbij de partijen zich verbinden om de samenhang tussen de overeenkomst en het proces van Barcelona te garanderen. Hun einddoel is een gemeenschappelijke Euromediterrane luchtvaartruimte.

De Commissie steunt de ontwikkeling van een gemeenschappelijke luchtvaartruimte in het Middellandse Zeegebied via het ambitieuze project 'Euromed Aviation' dat is ontwikkeld in het kader van het Euromediterrane vervoersforum, en dat tot doel heeft de regelgeving van de landen van de Mediterranean Economic Development Area (MEDA) in overeenstemming te brengen met de luchtvaartregeling van de EU, de veiligheid en beveiliging van de luchtvaart in deze regio te verbeteren en de samenwerking inzake luchtverkeersbeheer te bevorderen.

Het bestaande kader voor de luchtdiensten tussen de Europese Unie en Israël

Op het gebied van luchtvaart zijn de markten van de EU en Israël nauw met elkaar verbonden. Israël heeft bilaterale overeenkomsten voor luchtdiensten gesloten met 21 lidstaten en met een aanzienlijk aantal andere internationale partners. Israël is al gedurende een lange tijd lid van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO) en heeft ook andere belangrijke multilaterale luchtvaartovereenkomsten ondertekend. De gesloten bilaterale overeenkomsten wijzen dan ook op het belang van de luchtvaartbetrekkingen.

Israël richtte een interministerieel comité op om de verdieping van de luchtvaartbetrekkingen met de EU te bestuderen. Dit comité oordeelde in april 2007 dat de uitgebreide luchtvaartonderhandelingen met de EU onverwijld mochten beginnen. Voorts voerde de Commissie horizontale onderhandelingen met Israël om de ju-

ridische kwesties op te lossen als gevolg van de 'open skies'-arresten, zoals communautaire aanwijzingsclausule (waardoor elke vervoerder uit de Gemeenschap die op regelmatige wijze op het grondgebied van de betrokken lidstaat is gevestigd kan worden aangewezen om krachtens deze overeenkomst te opereren), belasting op luchtvaartbrandstof en prijszetting.

Op 9 december 2008 vond de ondertekening plaats van de overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en de Staat Israël inzake bepaalde aspecten van luchtdiensten. Deze zogenaamde horizontale luchtvervoersovereenkomst betekent geen vervanging van de bestaande bilaterale overeenkomsten tussen de EU-lidstaten en Israël, maar brengt ze in overeenstemming met de EU-wetgeving. Belangrijk is dat zij beperkingen op grond van nationaliteit in de bilaterale overeenkomsten opheft en Europese luchtvaartmaatschappijen toestaat om vluchten te organiseren tussen Israël en een EU-lidstaat, waarin zij gevestigd zijn, indien de vluchtrechten beschikbaar zijn in de bedoelde bilaterale overeenkomst. Bij ondertekening van het horizontale akkoord in december 2008, bevestigde Israël zijn engagement ten aanzien van onderhandelingen over een algemeen luchtvaartakkoord met de EU.

De EU-markt is de belangrijkste voor Israël: meer dan de helft van de internationale passagiersbewegingen van en naar Israël hebben betrekking op de EU. Israël is ook voor de EU de belangrijkste luchtvaartmarkt in het Midden-Oosten en heeft nog veel groeipotentieel. Tussen achttien EU-lidstaten en Israël zijn er rechtstreekse vluchten, waaronder ook België met op dit ogenblik drie maatschappijen die Tel Aviv en Brussel met elkaar verbinden (Brussels Airlines, Jetairfly en El Al) en daarnaast ook reguliere vrachtvluchten vanop de luchthaven van Luik. Vanuit de luchthavens van Antwerpen en Oostende wordt Israël momenteel niet aangedaan.

De capaciteit op de totale markt voor luchtvaartverbindingen tussen de EU en Israël is evenwichtig verdeeld tussen luchtvaartmaatschappijen uit de Unie en Israël. De reden hiervoor zijn de bepalingen van de bilaterale overeenkomsten, waarin meestal één luchtvaartmaatschappij van elke partij wordt aangewezen. Daarnaast is Israël een groeiende toeristische bestemming voor Europa, en is Europa ook een belangrijke toeristische bestemming voor Israëli's.

Luchtvaart in Israël

Israël beschikt in totaal over zestien luchthavens waarbij er enkele voor militaire doel-einden wordt gebruikt. De luchthaven Ben-Gurion (TLV) in Lod bij Tel Aviv, is de belangrijkste en grootste luchthaven van Israël. Deze luchthaven is, samen met de luchthaven van Ovda (Eilat), een van de weinige luchthavens met internationaal lijnverkeer.

Het privébedrijf El Al Israeli Airlines heeft een dominante positie in de Israëlische luchtvaartmarkt. Dit is de enige Israëlische luchtvaartmaatschappij die geregelde diensten van en naar Israël exploiteert. El Al biedt een groot aantal rechtstreekse vluchten aan vanuit de VS, Europa, het Verre Oosten en Azië. De chartermaatschappijen Arkia, Israair en Sun d'Or exploiteren ook korte- en middellange-afstandsvluchten. Deze vliegen van en naar de belangrijkste plaatsen in Europa. Er zijn geen rechtstreekse vluchten naar Israël vanaf verre bestemmingen, zoals Australië en Zuid-Afrika, of vanuit landen die geen diplomatieke betrekkingen met Israël onderhouden.

Israël heeft ook een goede reputatie op het vlak van veiligheidsprestaties. De beveiliging van de Israëlische luchthavens behoort immers tot de strengste ter wereld.

3. Inhoud

De overeenkomst voorziet de oprichting van een Euromediterrane luchtvaartruimte waardoor de luchtvaartwetgeving van de EU wordt uitgebreid tot Israël, dat met name de EU-wetgeving op belangrijke gebieden als veiligheid, beveiliging en luchtverkeersbeheer zal overnemen. De overeenkomst vervangt de bestaande regelingen tussen Israël en individuele EU-lidstaten.

De overeenkomst creëert uniforme voorwaarden voor markttoegang voor alle luchtvaartmaatschappijen uit de EU-lidstaten en voert nieuwe regelingen in voor regelgevende samenwerking tussen de EU en Israël op gebieden die van essentieel belang zijn voor een veilige, beveiligde en efficiënte exploitatie van luchtdiensten.

De overeenkomst voorziet in de gelijktijdige uitbreiding van haar bepalingen tot de toen nog 27 lidstaten, waarbij dezelfde regels zonder discriminatie van toepassing zijn op en ten goede komen aan alle EU-luchtvaartmaatschappijen, ongeacht hun land van herkomst. De luchtvaartmaatschappijen kunnen vrij vluchten uitvoeren van elk vliegveld in de EU naar elke luchthaven in Israël.

Dankzij de opheffing van alle beperkingen inzake markttoegang zullen niet alleen nieuwe spelers op de markt komen, en kansen ontstaan om te vliegen naar luchthavens die niet genoeg worden bediend, maar zal ook de consolidatie tussen de EU-luchtvaartmaatschappijen worden bevorderd.

De mogelijkheid wordt gelaten om de overeenkomst uit te breiden om een gemeenschappelijke Euromediterrane luchtvaartruimte tot stand te brengen met alle andere mediterrane partners.

De doelstellingen van de overeenkomst zijn dus:
- de geleidelijke wederzijdse openstelling van de markten voor wat de toegang tot routes en capaciteit betreft;
- de Israëlische luchtvaartwetgeving in overeenstemming brengen met die van de EU inzake veiligheid, beveiliging en luchtverkeersbeheer;
- het bevorderen van de luchtdiensten op basis van mededinging tussen luchtvaartmaatschappijen;
- de non-discriminatie en gelijke kansen voor alle marktdeelnemers, gebaseerd op de beginselen van de EU-verdragen.

Specialisten hebben in 2007 in een rapport voor de Commissie berekend dat een Euromediterrane luchtvaartovereenkomst tussen de EU en Israël voor de consumenten per jaar tot 96 miljoen euro aan meerwaarde zou opleveren.

4. Procedureverloop

Onderhandelingen

In zijn 'Conclusies betreffende de ontwikkeling van de agenda voor het externe luchtvaartbeleid van de Gemeenschap' van 27 juni 2005 verheugde de Raad zich over de geboekte vooruitgang bij de totstandbrenging van een bredere Europese gemeenschappelijke luchtvaartruimte waarin tegen 2010 buurlanden van de EU zouden opgenomen worden. Die gemeenschappelijke luchtvaartruimte strookt met de ruimere doelstellingen van het communautaire beleid inzake luchtvervoer en is – samen met de uitgebreide luchtvervoersovereenkomsten met belangrijke mondiale partners en de horizontale overeenkomsten – een cruciaal onderdeel van dat beleid. De gemeenschappelijke luchtvaartruimte vormt ook een aanvulling op de bredere doelstellingen van het Europees nabuurschapsbeleid, via hetwelk de EU stabiliteit en duurzame ontwikkeling langs haar oostelijke en zuidelijke grenzen aanmoedigt.

In het kader van de Unie voor het Middellandse Zeegebied en de steeds nauwere banden tussen de EU en haar oostelijke buurlanden wordt een gemeenschappelijke luchtvaartruimte nog belangrijker. De uiteindelijke doelstelling van de gemeenschappelijke luchtvaartruimte is één pan-Europese markt voor luchtvervoer tot stand te brengen die gebaseerd is op gemeenschappelijke regels en die tot 60 landen en ongeveer één miljard burgers omvat.

Het sluiten van een Euromediterrane luchtvaartovereenkomst is dus een prioriteit van de EU. Bovendien is het een belangrijke schakel in de ontwikkeling van het Europese nabuurschapsbeleid zoals uiteengezet in de Mededeling van de Commissie 'Ontwikkeling van de agenda voor het externe luchtvaartbeleid van de Gemeenschap' van 11 maart 2005[2], en in de Mededeling van de Commissie 'Een gemeenschappelijke luchtvaartruimte met de buurlanden tegen 2010 – Voortgangsverslag'[3].

Op 8 april 2008 kreeg de Commissie een mandaat om onderhandelingen te starten met Israël met het oog op het sluiten van een Euromediterrane luchtvaartovereenkomst. Na acht onderhandelingsronden werd een akkoord bereikt. Op 30 juli 2012 vond de parafering plaats van de ontwerpovereenkomst.

Op 20 december 2012 nam de Raad Vervoer, Telecommunicatie en Energie een besluit aan inzake de ondertekening en de voorlopige toepassing van de overeenkomst.

De Werkgroep Gemengde Verdragen (WGV), adviesorgaan van de Interministeriële Conferentie voor Buitenlands Beleid (ICBB), legde op 13 maart 2013 het gemengde karakter vast. Zowel de federale overheid als de gewesten worden bevoegd geacht.

Overeenkomstig de beslissing van de ICBB van 9 juli 2008 worden de leden van de ICBB geacht met de in de WGV bereikte consensus in te stemmen, behoudens bezwaar binnen de 30 dagen na de notificatie van het verslag van de WGV. In zijn brief van 8 juli 2013 deelde de voorzitter van de ICBB aan de minister-president van de Vlaamse Regering mee dat geen enkel bezwaar geformuleerd werd, zodat het verslag definitief is goedgekeurd.

De luchtvaartovereenkomst met Israël werd op 10 juni 2013 in Luxemburg ondertekend.

Voorlopige toepassing en inwerkingtreding van de overeenkomst

De overeenkomst zal voorlopig worden toegepast vanaf de datum van de ondertekening door de Unie en de lidstaten, overeenkomstig hun toepasselijke interne procedures en/of nationale wetgeving.

Overeenkomstig artikel 30, lid 2, treedt de overeenkomst in werking één maand na de datum van de laatste diplomatieke nota waarin de partijen bevestigen dat alle noodzakelijke procedures zijn afgerond.

Het advies van de Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen

De Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen (SARiV) bracht op 7 februari 2014 advies 2014/3 uit over Euromediterrane luchtvaartovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de Regering van de Staat Israël, anderzijds.

[2] COM(2005) 79 definitief.
[3] COM(2008) 596 definitief.

De SARiV wijst erop dat de voorliggende overeenkomst behoort tot de tweede pijler van het externe luchtvaartbeleid van de EU, namelijk het tot stand brengen van het Gemeenschappelijke Europese Luchtruim met de buurlanden van de EU. De eerste overeenkomsten van dit soort werden gesloten met landen van de Westelijke Balkan en Marokko, Georgië, Jordanië en Moldavië.

De SARiV verwelkomt de mogelijkheden van deze en andere luchtvervoersovereenkomsten die deze creëren op economisch vlak door de opening van diverse markten en de totstandbrenging van een eerlijker speelveld tussen luchtvaartmaatschappijen en de bevordering van investeringsmogelijkheden. De voorliggende overeenkomst zou bijkomende jobs en economische voordelen creëren. Door een potentiële stijging van het aantal vluchten kunnen de luchtvervoersovereenkomsten bijdragen aan de Vlaamse ambitie om de luchthaven van Zaventem uit te bouwen als internationale toegangspoort in Vlaanderen zoals aangegeven in de beleidsbrief Mobiliteit en Openbare Werken. Beleidsprioriteiten 2012-2013. Daarnaast heeft Israël, de belangrijkste luchtvaartmarkt in het Midden-Oosten voor de EU, nog groeipotentieel op het vlak van toerisme. De SARiV verwijst ook naar het initiatief 'Vlaanderen in Actie' dat Vlaanderen tot een slimme draaischijf wil omvormen waarbinnen de luchthavens een belangrijke rol spelen.

Het advies van de Raad van State, afdeling Wetgeving

De Raad van State bracht advies uit op 24 maart 2014 met kenmerk 55.474/3. De Raad merkt op dat artikel 27, lid 2, voorziet in de toepassing van een procedure van wijziging van de bijlagen bij de voorliggende overeenkomst. 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. De Raad van State is van mening dat de bijlagen van de voorliggende overeenkomst duidelijk zijn afgebakend. Het ontwerp moet wel worden aangevuld met een bepaling die de regering verplicht om aan het parlement de wijzigingen mee te delen binnen een vastgestelde termijn. Dit biedt het Vlaams Parlement de mogelijkheid aan te geven dat ze een bepaalde wijziging niet goedkeurt. Latere wijzigingen van de bijlagen van de luchtvaartovereenkomst moeten in het Belgisch Staatsblad worden bekendgemaakt.

Het ontwerp van decreet werd in die zin aangepast.

Volgens de Raad van State wordt met de voorlopige toepassing, zoals vastgelegd in artikel 30, lid 1, vooruitgelopen op de instemming met het verdrag door het Vlaams Parlement. Dit zou een beperking zijn op het recht van het Vlaams Parlement om vrij te oordelen of het al dan niet zijn instemming kan verlenen. Bovendien kan een overeenkomst in het interne recht geen gevolg hebben vooraleer die instemming is gegeven, hetgeen tot moeilijkheden kan leiden. De Raad van State stelt dat lid 1 van artikel 30 daarom zo moet worden begrepen dat België zich alleen heeft geëngageerd tot de voorlopige inwerkingtreding in die gevallen waarin er reeds binnen het bestaande juridische kader een voldoende grondslag voorhanden is.

II. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

De overeenkomst telt 30 artikelen, ondergebracht onder drie titels (economische bepalingen, samenwerking op regelgevingsgebied en institutionele bepalingen), en zes bijlagen.

In artikel 1 worden enkele definities weergegeven.

Titel I – Economische bepalingen

Elke partij verleent de andere partij rechten met betrekking tot de exploitatie van het internationaal luchtvervoer door luchtvaartmaatschappijen van de andere partij (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 vastgelegd in de wetten en regels die normaal toegepast worden door de bevoegde overheid. De voorwaarden inzake veiligheid en beveiliging van de luchtvaart worden gehandhaafd en opgelegd (artikel 3). De bevoegde overheden erkennen wederzijds de regelgevende vaststellingen met betrekking tot de deugdelijkheid en/of de nationaliteit van de luchtvaartmaatschappij die een vergunning aanvraagt (artikel 3bis). In bepaalde gevallen (wanneer de betrokken luchtvaartmaatschappij niet voldoet aan de voorwaarden in verband met hoofdvestiging, eigendom, naleving van wetten en regels, en naleving van veiligheidsvoorschriften) kunnen de bevoegde overheden een exploitatievergunning weigeren, intrekken, opschorten of beperken met uitzondering van een beperkt aantal welomschreven gevallen (artikel 4).

Na verificatie door het Gemengd Comité is het toegestaan dat EU-lidstaten of hun onderdanen meerderheidseigenaar zijn van of feitelijke zeggenschap uitoefenen over een Israëlische luchtvaartmaatschappij, en vice versa. Ook voor specifieke investeringsprojecten moet het Gemengd Comité zijn toelating geven (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). De luchtvaartmaatschappijen moeten eerlijke concurrentiepraktijken hanteren, bij voorkeur zonder overheidssteun. De partijen kunnen schendingen van gelijke mededingingskansen aankaarten bij het Gemengd Comité, maar zij behouden de mogelijkheid om de vergunningen van de andere partij te weigeren, in te houden/in te trekken, op te schorten of aan passende voorwaarden te onderwerpen indien een geschil niet kan beslecht worden. Die maatregelen moeten passend, proportioneel en in reikwijdte en duur beperkt zijn (artikel 7). 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 transparante, doeltreffende en niet-discriminerende basis. De ene partij kan de andere partij in kennis stellen van haar bevindingen of overleg vragen wanneer zij van mening is dat deze een inbreuk heeft begaan (artikel 8).

Luchtvaartmaatschappijen en hun apparatuur, brandstof, smeermiddelen, technische verbruiksgoederen, reserveonderdelen, proviand en andere voorwerpen, zijn op basis van wederkerigheid vrijgesteld van invoerbeperkingen, eigendomstaksen en heffingen op activa, douanerechten, accijnzen en soortgelijke rechten en heffingen. De verdragsbepalingen hebben geen gevolgen voor de belasting op de toegevoegde waarde (btw), behalve wat de omzetbelasting op invoer betreft. De overeenkomst zorgt niet voor een wijziging van dubbelbelastingverdragen

tussen EU-lidstaten en Israël (artikel 9). Gebruikersheffingen op luchthavens, luchthavenvoorzieningen en -diensten moeten kostengerelateerd en niet discriminerend zijn (artikel 10). 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 handelen overeenkomstig de wetgeving inzake veiligheid van de luchtvaart. Zij zien erop toe dat vliegtuigen onderworpen worden aan inspecties en kunnen maatregelen treffen als vliegtuigen niet voldoen aan de veiligheidsnormen (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).

De partijen werken samen inzake luchtverkeersbeheer om het gemeenschappelijke Europese luchtruim uit te breiden tot Israël, teneinde de veiligheidsnormen en de efficiëntie van de luchtverkeersnormen in Europa te verhogen, de capaciteit te optimaliseren en vertragingen te beperken. Daarom zal Israël als waarnemer betrokken worden bij het Comité voor het gemeenschappelijke luchtruim (artikel 15). De partijen erkennen ook het belang van milieubescherming. Zij zijn er zich van bewust dat de effecten van de burgerluchtvaart op het milieu tot een minimum moeten beperkt worden (artikel 16).

Ook op het vlak van aansprakelijkheid van luchtvaartmaatschappijen, consumentenbescherming, geautomatiseerde boekingssystemen en sociale aspecten handelen de partijen overeenkomstig de in bijlage IV, D tot en met F, gespecificeerde wetgeving (artikelen 17, 18 en 20). De partijen passen hun wetten en regels toe op het gebruik van geautomatiseerde boekingssystemen (artikel 19).

Titel III – Institutionele bepalingen

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, met name van de in bijlage IV vermelde verordeningen en richtlijnen. Zij informeren en helpen elkaar in geval van onderzoek naar mogelijke inbreuken (artikel 21).

Er wordt een Gemengd Comité opgericht dat verantwoordelijk is voor het beheer van de overeenkomst en toeziet op de correcte uitvoering ervan. Het Gemengd Comité onderzoekt ook vragen met betrekking tot bilaterale investeringen, meerderheidsbelangen of wijzigingen in het feitelijke zeggenschap over luchtvaartmaatschappijen. Het ontwikkelt de samenwerking onder meer door de uitwisseling van nieuwe wet- of regelgevende initiatieven en ontwikkelingen aan te moedigen, de sociale gevolgen van de overeenkomst te bestuderen, gebieden voor uitbreiding van de overeenkomst in overweging te nemen, en overeenstemming te bereiken over voorstellen, benaderingen of documenten van procedurele aard (artikel 22). Geschillen moeten in de eerste plaats opgelost worden via formeel overleg in het Gemengd Comité, maar indien dat onmogelijk is kunnen de partijen aan de bij de associatieovereenkomst opgerichte Associatieraad vragen het geschil te onderzoeken. Tot slot kunnen zij een geschil voorleggen aan een scheidsgerecht (artikel 23).

Artikel 24 biedt een partij de mogelijkheid om vrijwaringsmaatregelen te treffen indien zij van mening is dat de andere partij haar verplichtingen niet nakomt. De

partijen plegen overleg in het Gemengd Comité om een aanvaardbare oplossing te vinden.

De partijen zullen een permanente dialoog aangaan om de samenhang van de overeenkomst en het proces van Barcelona te garanderen (artikel 25).

Artikel 26 gaat over de verhouding tot andere overeenkomsten. De verdragsbepalingen vervangen de relevante bepalingen van de bestaande bilaterale overeenkomsten tussen Israël en de EU-lidstaten. Verkeersrechten die voortvloeien uit die bilaterale overeenkomsten en niet onder de overeenkomst vallen of gunstiger zijn, kunnen verder uitgeoefend worden. De partijen overleggen in het Gemengd Comité over de herziening van de overeenkomst wegens de toetreding van de partijen tot multilaterale overeenkomsten.

Een partij die verdragsbepalingen wenst te wijzigen, stelt het Gemengd Comité daarvan in kennis. De overeenkomst laat het recht van de partijen onverlet om unilateraal nieuwe wetgeving aan te nemen of bestaande wetgeving te wijzigen, voor zover zij het niet-discriminatiebeginsel en de verdragsbepalingen in acht nemen (artikel 27).

De overeenkomst wordt voor onbeperkte duur gesloten, maar kan te allen tijde beëindigd worden (artikel 28). Zij treedt in werking één maand na de datum waarop de laatste partij meedeelt dat alle interne procedures voltooid zijn. De partijen komen overeen dat zij de overeenkomst voorlopig zullen toepassen vanaf de datum van ondertekening (artikel 30). De registratiebepalingen liggen vervat in artikel 29.

Bijlagen

Bijlage I geeft een overzicht van de overeengekomen diensten en gespecificeerde routes. Elke luchtvaartmaatschappij kan bij een vlucht of alle vluchten en naar keuze onder andere vluchten exploiteren, vluchtnummers of verkeer combineren, bepaalde punten bedienen, landingen overslaan, een tussenlanding maken en doorvoervluchten verrichten, zonder richtings- of geografische beperking en zonder verlies van enig recht om verkeer te verrichten dat anderszins toelaatbaar is krachtens de overeenkomst.

Bijlage II bevat overgangsmaatregelen. De tenuitvoerlegging en toepassing van de verdragsbepalingen, met name de in bijlage IV gespecificeerde normen, wordt geëvalueerd onder de verantwoordelijkheid van de EU en goedgekeurd door het Gemengd Comité.

Bijlage III beschrijft de betrokkenheid van IJsland, Liechtenstein, Noorwegen en Zwitserland.

Bijlage IV schetst de regels die van toepassing zijn op de burgerluchtvaart. Die regels hebben betrekking op de veiligheid van de luchtvaart, het luchtverkeersbeheer, het milieu, aansprakelijkheid van luchtvaartmaatschappijen, de consumentenrechten en bescherming van persoonsgegevens en de sociale aspecten.

Bijlage V geeft een overzicht van de overeengekomen basisfrequenties op bepaalde routes.

Bijlage VI bevat de regelgevende eisen en normen waaraan voldaan moet worden bij de toepassing van de EU-wetgeving die vermeld is in bijlage IV.

De minister-president van de Vlaamse Regering,
Vlaams minister van Buitenlands Beleid en Onroerend Erfgoed,

Geert BOURGEOIS

De Vlaamse minister van Mobiliteit, Openbare Werken,
Vlaamse Rand, Toerisme en Dierenwelzijn,

Ben WEYTS

VOORONTWERP VAN DECREET

Vlaamse Regering

Voorontwerp van decreet houdende instemming met de Euromediterrane luchtvaartovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de Regering van de Staat Israël, anderzijds, ondertekend in Luxemburg op 10 juni 2013

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de Vlaamse minister van Economie, Buitenlands Beleid, Landbouw en Plattelandsbeleid en de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken;

Na beraadslaging,

BESLUIT:

De Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken is ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

Artikel 1. Dit decreet regelt een gewestaangelegenheid.

Art. 2. De Euromediterrane luchtvaartovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds en de Regering van de Staat Israël, anderzijds, ondertekend in Luxemburg op 10 juni 2013, zal volkomen gevolg hebben.

Brussel,

De minister-president van de Vlaamse Regering,
Vlaams minister van Economie, Buitenlands Beleid,
Landbouw en Plattelandsbeleid,

Kris PEETERS

De Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken,

Hilde CREVITS

ADVIES VAN DE STRATEGISCHE ADVIESRAAD
INTERNATIONAAL VLAANDEREN

STRATEGISCHE ADVIESRAAD INTERNATIONAAL VLAANDEREN

Boudewijnlaan 30 bus 81, 1000 Brussel
T: +32 2 553 01 81
F: + 32 2 553 50 76
sariv@iv.vlaanderen.be
http://www.sariv.be

Aan mevrouw Hilde Crevits
Vlaams minister van Mobiliteit en Openbare Werken
Graaf de Ferrarisgebouw
Koning Albert II-laan 20, bus 1
1000 Brussel

uw bericht van	uw kenmerk	ons kenmerk	bijlagen
10 januari 2014	HC/FB/PG001 HC 2014 0110-390	Advies 2014/3	
vragen naar / e-mail	**telefoonnummer**	**datum**	
eva.haeverans@iv.vlaanderen.be	02 553 54 45	7 februari 2014	

Betreft: Briefadvies over de Euromediterrane luchtvaartovereenkomst tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en de regering van de Staat Israël, anderzijds

Mevrouw de minister,

De Vlaamse regering hechtte tijdens haar vergadering van 20 december 2013 haar principiële goedkeuring aan het voorontwerp van decreet houdende instemming met de Euromediterrane luchtvaartovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de regering van de Staat Israël, anderzijds, ondertekend in Luxemburg op 10 juni 2013 (hierna: "de overeenkomst"). Zij verzocht u het advies van de Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen (hierna: "de Raad") in te winnen. Na bespreking op zijn vergadering van 28 januari 2014 en een schriftelijke procedure keurde de Raad dit advies goed.[1]

De overeenkomst kadert binnen de totstandbrenging van een Gemeenschappelijk Europees Luchtruim met de EU-buurlanden, m.n. de tweede pijler van het Europese extern luchtvaartbeleid.[2] De Gemeenschappelijke Luchtvaartruimte moet zorgen voor een geleidelijke openstelling van de markten tussen de EU en haar buren. De partners moeten het EU-luchtvaart-"acquis" overnemen zodat er een harmonisering van de luchtvaartwetgeving tot stand komt die leidt tot eerlijke

[1] In afwachting van de verdere formalisering van de rol van de sociale partners in de SARiV, en inzonderheid de rol van de SERV in het betrokken adviesgebeuren, wensen Voka en UNIZO zich te onthouden bij dit advies.

[2] De andere twee pijlers zijn: (i) het afsluiten van horizontale overeenkomsten waarin de bilaterale overeenkomsten tussen het land in kwestie en de afzonderlijke EU-lidstaten conform het Europees gemeenschapsrecht worden gemaakt, en (ii) het sluiten van allesomvattende overeenkomsten met andere regio's in de wereld die van duidelijk belang zijn voor de Europese luchtvaartsector. EUROPESE COMMISSIE, *Mededeling van de Commissie inzake de ontwikkeling van de agenda voor het externe luchtvaartbeleid van de Gemeenschap, COM(2005)79,* Brussel, 11 maart 2005. Zie ook o.m. STRATEGISCHE ADVIESRAAD INTERNATIONAAL VLAANDEREN (SARiV), *Advies over de multilaterale overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, en de buurlanden over een Europese gemeenschappelijke luchtvaartruimte*, Advies 2012/23, 26 september 2012, 3-4.

mededinging en gezamenlijke standaarden inzake veiligheid, beveiliging, milieu, enz. Dit zou nieuwe kansen bieden aan zowel de luchtvaartmaatschappijen als de consumenten die een bredere keuze krijgen.[3] De overeenkomst past tevens binnen het Europees nabuurschapsbeleid[4], alsook het project '*Euromed Aviation*' dat de ontwikkeling van een gemeenschappelijke luchtvaartruimte in het Middellandse Zeegebied beoogt. Gelijkaardige overeenkomsten zijn reeds gesloten met landen van de westelijke Balkan, Marokko, Georgië, Jordanië en Moldavië. Uiteindelijk zou deze luchtvaartruimte tot 58 staten kunnen tellen met een totaal van 1 miljard inwoners.[5]

Zoals de Memorie van Toelichting aangeeft, sloot Israël in het verleden met 21 afzonderlijke EU-lidstaten bilaterale luchtvaartovereenkomsten. Op 9 december 2008 werd reeds een 'horizontale' overeenkomst tussen de EU en Israël ondertekend waarbij deze bilaterale overeenkomsten in overeenstemming werden gebracht met de EU-wetgeving. De opheffing van deze bilaterale regimes gebeurt pas via onderhavige overeenkomst. De overeenkomst vindt haar oorsprong in een door de Europese Commissie in 2008 verkregen mandaat om onderhandelingen te openen met Israël met het oog op het sluiten van een Euromediterrane luchtvaartovereenkomst. In het Europees Parlement werd reeds een debat gevoerd over het ontwikkelen van een gemeenschappelijke luchtvaartruimte met Israël, waarin een aantal bezorgdheden werden geuit inzake het respect voor de mensenrechten.[6] De Raad wijst er op dat op 1 december 2009 het Verdrag van Lissabon in werking trad dat de EU verplicht bij de ontwikkeling en tenuitvoerlegging van haar gehele extern optreden de mensenrechten te respecteren.[7] De Raad is van oordeel dat een correcte territoriale toepassing in overeenstemming met het Europees en internationaal recht een belangrijk aandachtspunt vormt voor de tenuitvoerlegging van deze overeenkomst.[8]

De overeenkomst beoogt een geleidelijke vrijmaking van de markt binnen vijf jaar waardoor alle Europese luchtvaartmaatschappijen directe vluchten zullen kunnen uitvoeren naar Israël vanuit om het even waar in Europa en vice versa. De geleidelijke opening moet de luchtvaartmaatschappijen in

---

[3] EUROPESE COMMISSIE, *Mobility and transport*. *Air. External Aviation Policy – A Common Aviation Area with the EU's neighbours.*
[http://ec.europa.eu/transport/modes/air/international_aviation/external_aviation_policy/neighbourhood_en.htm]

[4] Het Europees nabuurschapsbeleid is een Europees project voor meer samenwerking op het vlak van algemeen beleid, veiligheid, economie en cultuur met de aangrenzende landen. Zie voor meer info: http://ec.europa.eu/economy_finance/international/neighbourhood_policy/index_nl.htm. In het gezamenlijk actieplan tussen de EU en Israël, goedgekeurd in 2004 in het kader van het Europees nabuurschapsbeleid, stonden een versterkte samenwerking in de burgerluchtvaart evenals het onderzoek naar de mogelijkheid van een uitgebreide luchtvaartovereenkomst centraal.

[5] EUROPESE COMMISSIE, *Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement. De EU en haar aangrenzende regio's een nieuw beleid voor samenwerking op het gebied van vervoer, COM(2011)415,* Brussel, 7 juli 2011, 4-5; EUROPESE COMMISSIE, *Mobility and transport. Air. External Aviation Policy – Why an EU external aviation policy?*
[http://ec.europa.eu/transport/modes/air/international_aviation/external_aviation_policy/index_en.htm].

[6] Zie: http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2008/2136%28INI%29&l=en

[7] Geconsolideerde versie van het Verdrag betreffende de Europese Unie, *Pb. EU C 83/28*, 30 maart 2010, artikel 21.

[8] De territoriale clausule in artikel 26 bepaalt "De toepassing van deze Overeenkomst laat de status van de territoria die na juni 1967 onder Israëlische zeggenschap kwamen, onverlet." Zie ook: EUROPESE COMMISSIE, Richtsnoeren betreffende de mogelijkheid van Israëlische entiteiten en hun activiteiten in de door Israël sinds juni 1967 bezette gebieden om in aanmerking te komen voor subsidies, prijzen en financieringsinstrumenten die na 2014 met EU-middelen worden gefinancierd*, Pb. EU C 205/9*, 19 juli 2013. In de conclusies van de Raad Buitenlandse Zaken van 10 december 2012 over het vredesproces in het Midden-Oosten is verklaard dat "in alle overeenkomsten tussen de Staat Israël en de Europese Unie ondubbelzinnig en uitdrukkelijk moet zijn vermeld dat deze niet van toepassing zijn op de door Israël in 1967 bezette gebieden". RAAD VAN DE EUROPESE UNIE, *Conclusies van de Raad over het vredesproces in het Midden-Oosten*, 17516/12, Brussel, 10 december 2012, 3.

staat stellen zich voor te bereiden op verhoogde competitie.[9] Dit moet leiden tot een groter aantal directe vluchten van Israël naar meer bestemmingen in Europa voor lagere prijzen dan vandaag, terwijl tevens de kosten voor Europese reizigers naar Israël worden gedrukt. Grotere toerismestromen in beide richtingen zouden bijkomende jobs en economische voordelen moeten creëren. Naast de vrijmaking van de markt zorgt de overeenkomst voor een harmonisering van de luchtvaartnormen inzake o.m. mededinging, veiligheid, milieu en luchtverkeersbeheer.

Op 13 maart 2013 legde de Werkgroep "gemengde verdragen" het gemengd karakter van de overeenkomst vast. Tijdens haar vergadering van 7 juni 2013 verleende de Vlaamse Regering haar machtiging tot ondertekening. De Memorie van Toelichting geeft de verdragsartikelen aan die raken aan de Vlaamse bevoegdheden, zoals m.b.t. grondafhandeling (artikel 8.3.), luchthavenvergoedingen (artikel 10), milieubescherming (artikel 16), enz.

De Raad verwelkomt de economische opportuniteiten die de overeenkomst biedt. De Memorie van Toelichting geeft hieromtrent cijfermateriaal. Zij geeft aan dat meer dan de helft van de internationale passagiersbewegingen van en naar Israël betrekking hebben op de EU. Tussen 18 EU-lidstaten, waaronder België, en Israël zijn er rechtstreekse vluchten. Israël is voor de EU de belangrijkste luchtvaartmarkt in het Midden-Oosten en heeft nog groeipotentieel. Ook vanuit toeristisch perspectief biedt de overeenkomst kansen: Israël is een groeiende toeristische bestemming voor Europa.

Bovendien is de samenwerking op het vlak van regelgeving in domeinen zoals mededinging, veiligheid, milieubescherming, enz. een goede manier om een eerlijker speelveld te creëren binnen de luchtvaartsector. Samen met andere luchtvervoersovereenkomsten kan de overeenkomst bijdragen aan de Vlaamse ambitie om Brussels Airport uit te bouwen als internationale toegangspoort in Vlaanderen[10] en misschien kansen bieden voor de Vlaamse regionale luchthavens. De Raad verwijst tevens naar één van de doorbraken die men wil realiseren binnen het initiatief "Vlaanderen in Actie", nl. het omvormen van Vlaanderen tot een slimme draaischijf waarbinnen de luchthavens een belangrijke schakel vormen.[11] De mogelijke stijging van het luchtverkeer van en naar België en van Belgische luchtvaartmaatschappijen kan de luchtvaartsector als motor voor de economie en het zaken- en privaat toerisme aanzwengelen.

De Raad gaat akkoord met het voorontwerp van decreet houdende instemming met de Euromediterrane luchtvaartovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de regering van de Staat Israël, anderzijds. De overeenkomst draagt bij tot de economische banden tussen de EU en Israël, alsook tot de harmonisatie van luchtvaartnormen, o.m. op vlak van veiligheid en milieu.

Hoogachtend,

(getekend)	*(getekend)*
Prof. Dr. Jan Wouters Voorzitter	Freddy Evens Secretaris

[9] Israëlische luchtvaartmaatschappijen die de vrijmaking vrezen, protesteerden tegen de Israëlische ratificatie van de overeenkomst op 21 april 2013. Zie ook: "EU and Israel sign aviation agreement", in *Europolitics,* 10.06.2013.
[10] Zie o.m. H. CREVITS, *Beleidsbrief mobiliteit en openbare werken: beleidsprioriteiten 2012-2013*, Brussel, 2012, 106.
[11] VLAANDEREN IN ACTIE, *Doorbraken 2020*, Brussel, 2009, 67-70.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 55.474/3
van 24 maart 2014

over

een voorontwerp van decreet ‘houdende instemming met de Euromediterrane luchtvaartovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de Regering van de Staat Israël, anderzijds, ondertekend in Luxemburg op 10 juni 2013’

Op 21 februari 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet 'houdende instemming met de Euromediterrane luchtvaartovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de Regering van de Staat Israël, anderzijds, ondertekend in Luxemburg op 10 juni 2013'.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 18 maart 2014. De kamer was samengesteld uit Jan SMETS, staatsraad, voorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Kaat LEUS, staatsraden, en Johan PUT, assessor, en Marleen VERSCHRAEGHEN, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 24 maart 2014.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond[1], alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN DECREET

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe het Vlaams Parlement te laten instemmen met de 'Euromediterrane luchtvaartovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de Regering van de Staat Israël, anderzijds, ondertekend in Luxemburg op 10 juni 2013' (hierna: de Overeenkomst).

De Overeenkomst bevat, naast een aantal definities (artikel 1), economische bepalingen (titel I), bepalingen betreffende samenwerking op regelgevingsgebied (titel II) en institutionele bepalingen (titel III). De Overeenkomst bevat daarnaast zes bijlagen.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP EN VAN DE OVEREENKOMST

3.1. Artikel 27, lid 2, van de Overeenkomst luidt als volgt:

> "Het Gemengd Comité kan, op voorstel van een partij en overeenkomstig dit artikel, beslissen de bijlagen bij deze Overeenkomst te wijzigen."

Die bepaling voorziet in de toepassing van een procedure van wijziging van de bijlagen bij de Overeenkomst die ertoe kan leiden dat België gebonden wordt door die wijzigingen, zonder dat de wetgevende vergaderingen daarmee hun instemming hebben betuigd.

3.2. Al dient krachtens artikel 167, § 3, van de Grondwet ook met wijzigingen van een verdrag te worden ingestemd door het Vlaams Parlement, toch bestaat er geen bezwaar tegen dat deze instemming onder bepaalde voorwaarden vooraf zou worden gegeven.[2]

In advies 37.954-37.970-37.977-37.978/AV[3] heeft de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State met betrekking tot de problematiek van de voorafgaande instemming met verdragen en amendementen daarop, het volgende opgemerkt:

---

[1] Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

[2] Zie over de problematiek van de parlementaire instemming met vereenvoudigde verdragswijzigingen: D. VAN EECKHOUTTE en T. LOOSE, "Wijziging zkt. instemming. Het probleem van de parlementaire instemming met vereenvoudigde verdragswijzigingen", *TvW* 2007, 3-27.

[3] Op 15 februari 2005 verstrekt over:
- een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 9 juni 2006 'houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa en de Slotakte, ondertekend in Rome op 29 oktober 2004' (37.954/AV) (*Parl.St.* Vl.Parl. 2004-05, nr. 358/1, 64);

"Zowel het Hof van Cassatie[4] als de afdeling Wetgeving van de Raad van State[5] aanvaarden dat onder bepaalde voorwaarden de wetgevende vergaderingen vooraf kunnen instemmen met een verdrag of met een wijziging van een verdrag. Opdat zulke voorafgaande instemming verenigbaar zou zijn met artikel 167, §§ 2 tot 4, van de Grondwet en met artikel 16 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, moet aan twee voorwaarden worden voldaan: met name is vereist dat de Wetgevende Kamers en desgevallend de Gemeenschaps- en Gewestparlementen de grenzen van de toekomstige wijzigingen kennen[6] en dat ze uitdrukkelijk aangeven dat ze met die wijzigingen instemmen."

3.3. Gezien het duidelijk afgebakende onderwerp van de bijlagen bij de Overeenkomst, lijkt een bepaling waarmee vooraf wordt ingestemd met de wijzigingen die in de Overeenkomst worden aangebracht, aanvaardbaar in het licht van de voornoemde beginselen. Het dispositief van het ontwerp zou in die zin aangevuld moeten worden.

3.4. Om het Vlaams Parlement de mogelijkheid te bieden aan de Vlaamse Regering te bekwamer tijd kenbaar te maken dat ze een bepaalde wijziging van één van de bijlagen van de Overeenkomst niet goedkeurt, moet het ontwerp nog worden aangevuld met een bepaling waarbij de Regering ertoe wordt verplicht om binnen een vastgestelde termijn aan het Vlaams Parlement de wijzigingen mee te delen van de bijlagen waartoe zal worden beslist conform artikel 27, lid 2, van de Overeenkomst.[7]

4. De voorafgaande instemming met de wijzigingen van de bijlagen bij de Overeenkomst houdt geen afwijking in van de verplichting, zoals die blijkt uit artikel 190 van de

---

- een voorontwerp dat geleid heeft tot de ordonnantie van 23 juni 2005 'houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, en met de Slotakte, gedaan te Rome op 29 oktober 2004' (37.970/AV) (*Parl.St.* Ver.Verg.Gem.Gem.Comm. 2004-05, nr. B-30/1, 25);
- een voorontwerp dat geleid heeft tot de ordonnantie van 23 juni 2005 'houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, en met de Slotakte, gedaan te Rome op 29 oktober 2004' (37.977/AV) (*Parl.St.* Br.Parl. 2004-05, nr. A-128/1, 25);
- een voorontwerp van wet 'houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, en met de Slotakte, gedaan te Rome op 29 oktober 2004' (37.978/AV) (*Parl.St.* Senaat 2004-05, nr. 3-1091/1, 539).

[4] *Voetnoot 35 van het geciteerde advies*: Cass. 19 maart 1981, *Arr. Cass.* 1980-1981, 808; *JT* 1982, 565, en noot J. VERHOEVEN; Cass. 2 mei 2002, nr. C.99.0518.N.

[5] *Voetnoot 36 van het geciteerde advies*: Zie o.m. advies nr. 33.510/3 van 28 mei 2002 over een voorontwerp dat ontstaan gegeven heeft aan de wet van 17 december 2002 houdende instemming met het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, en met de Bijlagen I en II, gedaan te Aarhus op 25 juni 1998 (*Parl.St.*, Senaat, 2001-2002, nr. 2-1235/1, blz. 48); advies 35.792/2/V van 20 augustus 2003 over het voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het decreet van 27 november 2003 houdende instemming met het Verdrag inzake persistente organische verontreinigende stoffen, gesloten te Stockholm op 22 mei 2001, alsmede met de Bijlagen erbij (*Parl.St.*, W.Gew.R., 2003/2004, nr. 575/1, blz. 10); advies 36.170/1 van 11 december 2003 over het voorontwerp van wet houdende instemming met de Overeenkomst betreffende de sociale zekerheid tussen het Koninkrijk België en de Republiek Kroatië, ondertekend te Brussel op 31 oktober 2001 (*Parl.St.*, Senaat, 2004-2005, nr. 957/1).

[6] *Voetnoot 37 van het geciteerde advies*: Zie inzonderheid de adviezen waarnaar in de vorige voetnoot wordt verwezen.

[7] Daartoe kan inspiratie worden gevonden in het mechanisme van voorwaardelijke, voorafgaande instemming waarin voorzien wordt in het voorontwerp van decreet 'houdende instemming met het Aanvullend Protocol van Nagoya-Kuala Lumpur inzake aansprakelijkheid en schadeloosstelling bij het Protocol van Cartagena inzake bioveiligheid, gedaan te Nagoya op 15 oktober 2010', waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, zitting houdend in verenigde kamers, op 30 april 2013 advies 53.059/VR/3 (*Parl.St.* Vl.Parl. 2013-14, nr. 2350/1) heeft gegeven.

Grondwet en uit artikel 8 van de wet van 31 mei 1961 'betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen', om die wijzigingen in het *Belgisch Staatsblad* bekend te maken opdat ze uitwerking hebben in het interne recht.

Artikel 190 van de Grondwet bepaalt dat alleen de wetgever bevoegd is om de vorm te bepalen waarin de wetten en verordeningen moeten worden bekendgemaakt opdat ze verbindend worden. Volgens het Hof van Cassatie geldt die grondwetsbepaling naar analogie voor internationale akten. Het Hof heeft immers geoordeeld dat verdragen niet aan particulieren kunnen worden tegengeworpen zolang ze niet integraal zijn bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*.[8]

Dat geen bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad* plaatsvindt, zou enkel geen bezwaar opleveren indien de Overeenkomst zelf de vorm had bepaald waarin die wijzigingen moeten worden bekendgemaakt[9] of indien de wetgever in een afwijkende regeling van bekendmaking had voorzien, wat niet het geval is[10].

Bijgevolg moeten, in de huidige stand van het recht, latere wijzigingen van de bijlagen bij de Overeenkomst in het *Belgisch Staatsblad* worden bekendgemaakt.

5. Artikel 30, lid 1, van de Overeenkomst bepaalt wat volgt:

> "Deze Overeenkomst wordt voorlopig toegepast, overeenkomstig de nationale wetten van de partijen, vanaf de datum van ondertekening door de partijen."

Krachtens artikel 167, § 3, van de Grondwet hebben de verdragen eerst gevolg nadat zij de instemming van de betrokken parlementen hebben verkregen.

Met een voorlopige toepassing van de Overeenkomst wordt vooruit gelopen op de instemming ermee van het Vlaams Parlement en wordt het Parlement voor de keuze geplaatst om ofwel de voorlopige toepassing te bekrachtigen, ofwel, in geval van niet-instemming, de Belgische Staat tegenover de medeondertekenaar van de Overeenkomst in een delicate positie te plaatsen. Dat is een beperking op het recht van het Vlaams Parlement om vrij te oordelen of het al dan niet zijn instemming kan verlenen.

Bovendien is het zo dat, ook al zou de instemming van het Vlaams Parlement tot gevolg hebben dat hetgeen eerder tot stand is gekomen wordt bevestigd, de Overeenkomst in het interne recht geen gevolg kan hebben alvorens die instemming is gegeven, hetgeen tot moeilijkheden kan leiden. Dat is enkel niet het geval zo er voor een verdragsconforme toepassing

---

[8] Cass. 11 december 1953, *Arr.Verbr.* 1954, 252; Cass. 19 maart 1981, *Arr. Cass*. 1980-81, 808 en *JT* 1982, 565, noot J. VERHOEVEN.

[9] Regels uitgevaardigd door de organen van internationale instellingen kunnen immers bindend worden verklaard in het interne recht doordat ze zijn bekendgemaakt in het publicatieblad dat door die instellingen wordt uitgegeven, en wel op basis van de bedingen vervat in de desbetreffende verdragen (B. HAUBERT en C. DEBROUX, "*L'application du droit international par le juge administratif*", *APT* 1998, 95).

[10] Wat betreft de tegenwerpbaarheid van bijlagen bij een verdrag aan particulieren, zie o.m. HvJ 10 maart 2009, C-345/06, *Heinrich*. Zie ook RvS 10 juni 2005, nr. 145.819, n.v. *Heli Service Belgium*.

in de praktijk reeds binnen het bestaande juridische kader een voldoende grondslag voorhanden is.

De zinsnede "overeenkomstig de nationale wetten van de partijen" in artikel 30, lid 1, van de Overeenkomst, moet dan ook zo worden begrepen dat België zich enkel tot voorlopige toepassing heeft geëngageerd in die gevallen waarin er in de praktijk reeds binnen het bestaande juridische kader een voldoende grondslag voor hetgeen tot stand is gekomen, voorhanden is.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Marleen VERSCHRAEGHEN Jan SMETS

ONTWERP VAN DECREET

ONTWERP VAN DECREET

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de Vlaamse minister van Buitenlands Beleid en Onroerend Erfgoed en de Vlaamse minister van Mobiliteit, Openbare Werken, Vlaamse Rand, Toerisme en Dierenwelzijn;

Na beraadslaging,

BESLUIT:

De Vlaamse minister van Mobiliteit, Openbare Werken, Vlaamse Rand, Toerisme en Dierenwelzijn is ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

Artikel 1. Dit decreet regelt een gewestaangelegenheid.

Art. 2. Zullen volkomen gevolg hebben:
1° de Euromediterrane luchtvaartovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de Regering van de Staat Israël, anderzijds, ondertekend in Luxemburg op 10 juni 2013;
2° de wijzigingen van de Bijlagen bij de Overeenkomst, waartoe beslist wordt overeenkomstig artikel 27, lid 2, van de Overeenkomst.

Brussel, 5 februari 2016.

De minister-president van de Vlaamse Regering,
Vlaams minister van Buitenlands Beleid en Onroerend Erfgoed,

Geert BOURGEOIS

De Vlaamse minister van Mobiliteit, Openbare Werken,
Vlaamse Rand, Toerisme en Dierenwelzijn,

Ben WEYTS