



Vlaams
Parlement

ingediend op **1400** (2017-2018) – Nr. 2
15 januari 2018 (2017-2018)

Verslag

namens de Commissie voor Buitenlands Beleid,
Europese Aangelegenheden, Internationale Samenwerking,
Toerisme en Onroerend Erfgoed
uitgebracht door Sabine de Bethune

over het ontwerp van decreet

houdende instemming
met de overeenkomst tussen
de Regering van het Koninkrijk België
en de Regering van
de Democratische Volksrepubliek Algerije
betreffende het luchtvervoer,
gedaan te Brussel op 27 februari 2017

*Samenstelling van de Commissie voor Buitenlands Beleid, Europese Aangelegenheden,
Internationale Samenwerking, Toerisme en Onroerend Erfgoed:*

Voorzitter: Rik Daems.

Vaste leden:

Ingeborg De Meulemeester, Marc Hendrickx, Jan Van Esbroeck, Karl Vanlouwe, Karim Van Overmeire,
Manuela Van Werde;

Sabine de Bethune, Vera Jans, Ward Kennes, Johan Verstreken;

Rik Daems, Herman De Croo;

Tine Soens, Güler Turan;

Wouter Vanbesien.

Plaatsvervangers:

Cathy Coudyser, Danielle Godderis-T'Jonck, Andries Gryffroy, Sofie Joosen, Elke Sleurs,
Sabine Vermeulen;

Karin Brouwers, Griet Coppé, Joris Poschet, Valerie Taeldeman;

Jean-Jacques De Gucht, Marnic De Meulemeester;

Renaat Landuyt, Steve Vandenberghe;

Bart Caron.

Toegevoegde leden:

Stefaan Sintobin;

Christian Van Eyken.

Documenten in het dossier:

1400 (2017-2018) – Nr. 1: Ontwerp van decreet

INHOUD

1. Inleidende uiteenzetting van Ben Weyts, Vlaams minister van Mobiliteit, Openbare Werken, Vlaamse Rand, Toerisme en Dierenwelzijn.....	4
1.1. Algemeen	4
1.2. Vlaamse bevoegdheden	4
1.3. Inhoud	4
1.4. Procedureverloop	5
2. Bespreking	6
2.1. Vragen en opmerkingen van de leden	6
2.2. Antwoorden van minister Ben Weyts	7
3. Stemmingen.....	7
3.1. Artikelsgewijze stemming.....	7
3.2. Stemming over het geheel	7

De Commissie voor Buitenlands Beleid, Europese Aangelegenheden, Internationale Samenwerking, Toerisme en Onroerend Erfgoed behandelde op 9 januari 2018 het ontwerp van decreet houdende instemming met de overeenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Democratische Volksrepubliek Algerije betreffende het luchtvervoer, gedaan te Brussel op 27 februari 2017

1. Inleidende uiteenzetting van Ben Weyts, Vlaams minister van Mobiliteit, Openbare Werken, Vlaamse Rand, Toerisme en Dierenwelzijn

1.1. Algemeen

Minister *Ben Weyts* wijst erop dat het luchtruim staatkundig slechts in dezelfde mate vrij is als de zee. In de territoriale nabijheid en boven het grondgebied van een staat geldt het recht van soevereiniteit, waarbij er slechts vrije toegang is voor de luchtvaartuigen van de eigen nationaliteit. Daarop kunnen uitzonderingen gemaakt worden door afwijkingen die naar hun voorwerp als de vijf vrijheden van de lucht worden onderscheiden. In concreto gaat het om 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, namelijk passagiers en hun bagage, vracht en post.

De conventie van Chicago die meteen na de Tweede Wereldoorlog werd gesloten, kwam tegemoet aan de behoefte aan internationale standaarden en afspraken voor een veilige en ordelijke ontwikkeling van het luchtverkeer. Die 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.

1.2. Vlaamse bevoegdheden

Deze bilaterale luchtvaartakkoorden bevatten enerzijds bepalingen die betrekking hebben op materies waarvoor de gewesten adviesbevoegdheid hebben: verkeersrechten en beveiliging van de luchtvaart en anderzijds bepalingen die betrekking hebben op gewestelijke bevoegdheden. Zo is er artikel 11 'grondafhandeling', dat een verbod op discriminatie bevat. In het Vlaamse Gewest wordt de bevoegdheid tot grondafhandeling geregeld door een besluit van de Vlaamse Regering, dat op zijn beurt een omzetting is van een Europese richtlijn.

Deze bepalingen hebben direct of indirect betrekking op de bevoegdheden van de gewesten, in het bijzonder inzake de uitrusting en uitbating van de luchthavens en openbare vliegvelden, met uitzondering van de luchthaven Brussel-Nationaal.

1.3. Inhoud

Het luchtvaartakkoord bestaat uit de tekst van het akkoord zelf – het juridische kader – en een memorandum van overeenstemming. Deze akkoorden bestaan grotendeels uit standaardbepalingen van de al vermelde conventie van Chicago en van de Europese Unie.

De partijen verlenen elkaar een aantal rechten voor het uitvoeren van internationale luchtdiensten door de respectieve aangewezen luchtvaartmaatschappijen. Het gaat dan om het verlenen van vergunningen voor het exploiteren van diensten. In bepaalde gevallen kunnen exploitatievergunningen worden geweigerd, ingetrokken, opgeschort of beperkt. Voorts zijn er ook bepalingen

inzake de veiligheid en de beveiliging van de luchtvaart, en inzake de heffingen, de grondafhandeling, de douane en accijnzen, de verandering van vliegtuigtype en gedeelde vluchtcodes, de tarieven, handelsactiviteiten, het personeel en het overmaken van het verschil tussen ontvangsten en uitgaven.

Tot slot zijn er een aantal algemene bepalingen inzake de uitwisseling van informatie, onderling overleg en de regeling van geschillen. Een routetabel is als bijlage bij de overeenkomst gevoegd.

1.4. Procedureverloop

Sinds eind 2007 worden de bilaterale luchtvaartakkoorden die onderhandeld worden door de federale overheid aan het eind van de onderhandelingen wel nog geparafeerd op administratief niveau, maar niet langer ondertekend. Dat 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.

Op 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 als gemengde verdragen zullen worden beschouwd. Daags nadien nam de Werkgroep Gemengde Verdragen akte van de beslissing van de ICBB om de voorliggende akkoorden als gemengd te beschouwen. Zowel de federale overheid als de gewesten worden dus bevoegd geacht. De werkgroep besliste dat de ondertekening zal gebeuren volgens formule 5: 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.

Adviesverlening

De Mobiliteitsraad van Vlaanderen liet weten geen uitgebreid technisch advies te formuleren omwille van de beperkte beleidsimpact.

De Raad van State stelde in zijn advies dat als het niet de bedoeling is het memorandum van overeenstemming voor instemming voor te leggen aan het Vlaams Parlement, dit duidelijk moet worden aangegeven in de memorie van toelichting. De memorie van toelichting werd daarom in die zin gewijzigd. Verder stelde de Raad vast dat de tekst van de overeenkomst enkele onnauwkeurigheden bevat.

De Raad van State had ook een opmerking over de overeenstemming met het Europees recht, namelijk dat er Europese 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 bevestigde dat die procedures wel degelijk zijn gevolgd.

Daarnaast merkte de Raad van State ook op dat de overeenkomst voorziet in een procedure tot wijziging van de overeenkomst en haar bijlage. Dit kan er toe leiden dat België gebonden wordt door dergelijke wijzigingen zonder instemming van de parlementen. Indien de wetgevende kamers de grenzen van de toekomstige wijzigingen kennen en uitdrukkelijk aangeven dat ze instemmen met die wijzigingen, bestaat er geen bezwaar. Volgens de Raad zijn de leden 1 en 3 van artikel 22 van de overeenkomst echter maar toelaatbaar indien zij zo worden opgevat dat, alvorens zij het voorwerp uitmaken van een diplomatieke

notawisseling als bedoeld in lid 3, de wijzigingen aan de overeenkomst voorafgaandelijk de instemming van de Kamer van volksvertegenwoordigers moeten hebben gekregen. Bovendien wees de Raad er nog op dat het in dit geval gaat om internationale overeenkomsten tot wijziging of aanvulling van de overeenkomst, die gemengd van aard zijn, dat de procedures die bij verordening zijn ingesteld, moeten worden nageleefd en in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt moeten worden.

Uit artikel 22, lid 4, van de overeenkomst blijkt dat de bijlage kan worden aangepast door een administratieve regeling tussen de luchtvaartautoriteiten. De Raad van State is van mening dat de bijlage van de voorliggende overeenkomst voldoende duidelijk is afgebakend. Het ontwerp van decreet diende volgens de Raad wel in die zin aangevuld te worden met een bepaling die de regering verplicht aan het Vlaams Parlement de wijzigingen mee te delen binnen een vastgestelde termijn. Dit zou het Vlaams Parlement de mogelijkheid bieden aan te geven dat ze een bepaalde wijziging niet goedkeurt. Het ontwerp van decreet werd in die zin gewijzigd.

Verder merkte de Raad nog 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 deze conventie die de 'International Standards and Recommended Practices' vormen, werden niet bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad. Ze worden via de publicatiedienst van de 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 stelde dan ook dat het probleem van bekendmaking van de bijlagen bij de conventie 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 aan de Werkgroep Gemengde Verdragen voorgelegd. De Federale Overheidsdienst (FOD) Mobiliteit neemt dit punt verder op. Het gaat om een globaal probleem dat echter geen beletsel vormt voor de voortzetting van de instemmingsprocedure.

2. Bespreking

2.1. Vragen en opmerkingen van de leden

Sabine de Bethune zegt dat de Mobiliteitsraad van Vlaanderen inderdaad maar een beperkt advies heeft uitgebracht. Tussen de lijnen meent zij echter de klacht te lezen dat de Vlaamse overheid onvoldoende betrokken is geweest bij de onderhandelingen. Klopt dat? Werd er overleg gepleegd vooraleer de onderhandelingen werden aangevat?

De Raad van State heeft er inderdaad op gewezen dat de negentien bijlagen bij de conventie van Chicago niet werden bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad en niet verkrijgbaar zijn in de Nederlandse taal. Dat lijkt toch een belangrijke zaak. Het probleem is weliswaar ruimer dan het voorliggend dossier, maar er moet blijvend aandacht voor zijn. Tot slot informeert de spreekster nog naar de stand van zaken van de goedkeuring in de andere deelstaten.

Herman De Croo suggereert om na te gaan of de bijlagen van de International Civil Aviation Organization in het verleden in de drie landstalen werden uitgegeven. Behoudens vergissing, mogen er nog achtentwintig gelijkaardige akkoorden ter ratificatie worden verwacht: met Benin, Burkina Faso, Burundi, Colombia, Congo (Brazzaville), Costa Rica, Ecuador, Egypte, Ethiopië, Gabon, Ghana, Ivoorkust, Kaapverdië, Kameroen, Liberia, de Malediven, Mali, Mexico, Oman, Peru, Qatar, Rwanda, de Seychellen, Sierra Leone, Tanzania, Thailand en Togo. Er ligt dus nog veel werk op de plank voor deze commissie en er zal moeten worden nagedacht over een aanpak, als het de bedoeling is al die verdragen nog tijdens deze legislatuur te verwerken.

2.2. Antwoorden van minister Ben Weyts

Minister *Ben Weyts* zegt dat voor het overleg voorafgaand aan de onderhandelingen een pragmatische afspraak is gemaakt in de schoot van de ICBB. Voor bepaalde categorieën van verdragen volstaat ondertekening door het federale niveau, met het onderliggend akkoord dat het gaat om gemengde verdragen, wat impliceert dat de deelstaten hun vetorecht behouden. Die regeling is ook een tweesnijdend zwaard, in die zin dat bij ondertekening volgens formule 5, in andere omstandigheden ook ministers van deelstaten zich kunnen engageren namens België. In dat geval heeft de federale overheid dan altijd de bevoegdheid om desgevallend verzet aan te tekenen.

De stand van zaken van de goedkeuring door de andere niveaus is de minister niet bekend, maar zoals *Herman De Croo* terecht stelde zijn er nog heel wat gelijkaardige verdragen op komst. Dat is uiteraard positief voor de regeling van het internationale luchtverkeer en het is ook een goede zaak dat Vlaanderen een bevoegdheid kan uitoefenen op dit terrein. Dat bepaalde zaken niet in het Nederlands zijn gepubliceerd, is inderdaad een probleem en er wordt nagegaan of daarvoor een generieke regeling kan worden getroffen. Het initiatief daarvoor berust echter bij de FOD Mobiliteit.

3. Stemmingen

3.1. Artikelsgewijze stemming

De artikelen 1, 2 en 3 van het ontwerp van decreet worden eenparig aangenomen met 12 stemmen.

3.2. Stemming over het geheel

Het ontwerp van decreet houdende instemming met de overeenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Democratische Volksrepubliek Algerije betreffende het luchtvervoer, gedaan te Brussel op 27 februari 2017 wordt eveneens eenparig aangenomen met 12 stemmen.

Rik DAEMS,
voorzitter

Sabine DE BETHUNE,
verslaggever