



Vlaams
Parlement

ingediend op **1755** (2018-2019) – Nr. 2
14 januari 2018 (2018-2019)

Verslag

namens de Commissie voor Buitenlands Beleid,
Europese Aangelegenheden, Internationale Samenwerking,
Toerisme en Onroerend Erfgoed
uitgebracht door Herman De Croo en Marc Hendrickx

over het ontwerp van decreet

houdende instemming met de overeenkomst
tussen de regering van het Koninkrijk België
en de regering van de Staat Qatar
betreffende luchtvervoer,
opgesteld te Brussel op 6 maart 2018

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:

1755 (2018-2019) – Nr. 1: Ontwerp van decreet

De Commissie voor Buitenlands Beleid, Europese Aangelegenheden, Internationale Samenwerking, Toerisme en Onroerend Erfgoed besprak op 8 januari 2019 het ontwerp van decreet houdende instemming met de overeenkomst tussen de regering van het Koninkrijk België en de regering van de Staat Qatar betreffende luchtvervoer, opgesteld te Brussel op 6 maart 2018.

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

Minister *Ben Weyts* wijst erop dat deze commissie op 9 januari 2018 al een vergelijkbare overeenkomst met Algerije heeft goedgekeurd (*Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1400/2). Het gaat hier over de toegang tot het luchtruim. Net zoals de zee is het luchtruim niet vrij toegankelijk voor iedereen. Boven het grondgebied van een staat geldt diens recht van soevereiniteit, waarbij er slechts vrije toegang is voor de luchtvaartuigen van de eigen nationaliteit. Uitzonderingen zijn mogelijk via bilaterale overeenkomsten, zoals de voorliggende overeenkomst met Qatar.

De basisafspraken voor die bilaterale overeenkomsten zitten vervat in de conventie van Chicago van 7 december 1944, die internationale standaarden en afspraken bevat voor een veilige en ordelijke ontwikkeling van het luchtverkeer. Het luchtvaartakkoord dat tussen het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten werd gesloten, geldt als basismodel en werd meermaals gekopieerd.

Vlaamse bevoegdheden

Deze bilaterale luchtvaartakkoorden bevatten enerzijds bepalingen die betrekking hebben op materies waarvoor de gewesten adviesbevoegdheid hebben en anderzijds zijn er bepalingen die betrekking hebben op gewestelijke bevoegdheden. De adviesbevoegdheid betreft verkeersrechten en de beveiliging van de luchtvaart. Bij de exclusieve gewestelijke bevoegdheden gaat het onder meer over de grondaafhandeling. In het Vlaamse Gewest wordt de bevoegdheid tot grondaafhandeling geregeld door het besluit van de Vlaamse Regering van 17 december 1999 betreffende de toegang tot de grondaafhandelingsmarkt op de Vlaamse regionale luchthavens.

Gemengd karakter en ondertekening

Op 15 februari 2017 stemde de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid (ICBB) ermee in dat een aantal geparafeerde bilaterale luchtvaartakkoorden namens België getekend worden met enkele ondertekening door de federale overheid, met dien verstande dat deze akkoorden, na ondertekening zullen worden beschouwd als gemengde verdragen.

Inhoud

Het luchtvaartakkoord bestaat uit de tekst van het akkoord zelf en een memorandum van overeenstemming. Deze akkoorden bestaan grotendeels uit standaardbepalingen van de conventie van Chicago en van de Europese Unie (EU). In dit geval werd met Qatar een overeenkomst gesloten over de rechten die de partijen aan elkaar verlenen voor het uitvoeren van internationale luchtvaartdiensten door luchtvaartmaatschappijen. Het betreft onder meer het verlenen van vergunningen, veiligheid, beveiliging, luchthavenvergoedingen, grondaafhandelingsdiensten, douane en accijnzen, tarieven, personeel, handelsactiviteiten, verandering van vliegtuigtype en gedeelde codes. De overeenkomst bevat ook een aantal algemene slotbepalingen, onder meer inzake de uitwisseling van informatie en inzake onderling overleg. Als bijlage is een routetabel

bijgevoegd waarin de punten worden vermeld die de luchtvaartmaatschappijen in België mogen bedienen.

Adviezen

De Mobiliteitsraad van Vlaanderen (MORA) werd om advies gevraagd, maar liet weten geen uitgebreid technisch advies te formuleren omwille van de beperkte beleidsimpact. De Raad van State heeft wel enkele opmerkingen geformuleerd en waar nodig werd het ontwerp van decreet daaraan aangepast.

2. Bespreking

2.1. Vragen en opmerkingen van de leden

Ward Kennes stipt aan dat de MORA weliswaar geen uitgebreid technisch advies heeft uitgebracht, maar wel heeft gevraagd om de onderhandelingen in de toekomst tijdiger, open en transparant te voeren naar de Vlaamse stakeholders toe. De Mobiliteitsraad stelt dus eigenlijk dat de Vlaamse overheid bij de onderhandelingen moet worden betrokken. De vraag is dan waarom de deelstaten niet worden betrokken bij dergelijke onderhandelingen. Er zijn immers ook Vlaamse internationale luchthavens. Of werd er vooraf intern onderhandeld, waarna een mandaat werd gegeven aan de federale overheid?

Het lid vestigt vervolgens de aandacht op het advies van de Raad van State. De Raad merkt op dat in de overeenkomst herhaaldelijk wordt verwezen naar de bijlagen of de wijzigingen ervan die krachtens de conventie van Chicago worden aangenomen. Die bijlagen hebben echter blijkbaar een zeer besloten karakter. Ze werden niet bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad en ze zijn maar tegen betaling beschikbaar. Volgens het Hof van Cassatie zijn bij gebrek aan een bekendmaking in het Belgisch Staatsblad, deze bepalingen niet tegenstelbaar aan particulieren. Dat probleem is blijkbaar al een tijd bekend: het werd al in september 2017 voorgelegd aan de Werkgroep Gemengde Verdragen en de Federale Overheidsdienst (FOD) Mobiliteit zou dit punt verder opnemen. Hoe verloopt dat en hoe kan in afwachting van een mogelijke oplossing de bekendmaking, maar ook de toegankelijkheid van de bijlagen, vereist voor de rechtszekerheid, gelijkheid en kenbaarheid, gegarandeerd worden?

Wouter Vanbesien heeft een procedurele en een inhoudelijke opmerking. Hij vraagt zich af waarom er nog steeds met bilaterale akkoorden wordt gewerkt voor het luchtvervoer. Het lijkt toch meer aangewezen om dat op het Europese niveau te tillen, want daar is toch veel meer onderhandelingskracht aanwezig. Er zou kunnen worden geopperd dat zolang Europa niet optreedt, België dat dan maar moet doen. Het is dan wel opmerkelijk dat net inzake Qatar de EU met onderhandelingen is gestart. In 2016 werd immers een mandaat gegeven aan de Europese Commissie om onderhandelingen te beginnen over omvattende luchtvaartovereenkomsten met vier belangrijke partners, waaronder Qatar. Het onderhandelingsmandaat loopt tot juni 2019, maar zeer recent werd nog bericht dat men dicht bij een akkoord met Qatar stond. Waarom wordt dan niet gewoon de EU-aanpak gevolgd? De Belgische onderhandelingen werden afgerond toen die van de EU al volop bezig waren. Wat is dan de verhouding tussen het akkoord dat weldra op het EU-niveau zal worden gesloten en de voorliggende overeenkomst? Heeft dat laatste akkoord dan nog wel zin?

Zijn inhoudelijke opmerking betreft artikel 11 van de overeenkomst, over douane en accijnzen. In dat artikel wordt gesteld dat de betrokken luchtvaartmaatschappijen worden vrijgesteld van belastingen op onder meer brandstoffen. Dat wordt nochtans niet opgelegd door de conventie van Chicago, het is louter een keuze

van de verdragsluitende partijen geweest. Het is algemeen bekend dat het vliegverkeer een grote impact heeft op het broeikas effect en die sector maakt een snelle groei door. De Internationale Organisatie voor Burgerluchtvaart schat dat de uitstoot van de luchtvaartsector tegen 2050 zal stijgen met 300 procent in vergelijking met 2005. Het is duidelijk dat maatregelen nodig zullen zijn en het zal daarbij om een combinatie moeten gaan van technologische vernieuwing en meer efficiëntie, maar ook een slimmere fiscaliteit zal geboden zijn. Het lijkt niet intelligent om dat met dit soort van bilaterale akkoorden onmogelijk te maken.

Herman De Croo onderstreept dat de luchtvaartsector een enorme evolutie heeft doorgemaakt. In 1987 waren er uitsluitend bilaterale conventies, wat bijvoorbeeld meebracht dat een ticket voor een vlucht Brussel-Nice duurder was dan voor een vlucht van New York naar Nice. Het is maar later dat men een en ander op het Europese niveau is gaan regelen. België wordt door zijn centrale ligging met zeer veel vliegverkeer – ongeveer 3200 vliegtuigen op 24 uur – geconfronteerd. Het is evident dat elke afzonderlijke overeenkomst geen specifieke elementen kan bevatten en het is wat archaïsch dat conventies worden gesloten tegen de achtergrond van het vrij verkeer. Wat voorligt, is volgens het lid een klassieke conventie, waarbij belangrijke bevoegdheden worden afgestaan aan Europa. Hij zal dit ontwerp van decreet dan ook goedkeuren.

2.2. Antwoorden van minister Ben Weyts

Minister *Ben Weyts* antwoordt op de bedenking dat er nood is aan transparantere onderhandelingen, dat er wordt gewerkt op basis van praktische afspraken die in de schoot van de ICBB worden gemaakt. Wat voorligt, is zowat een type-overeenkomst naar het voorbeeld van de conventie van Chicago. In dergelijk geval is het niet nodig om zelf aan de onderhandelingstafel te gaan zitten en kan dat aan de federale instanties worden overgelaten. De deelstaten kunnen zo nodig nog altijd terugfluiten en ook het parlement kan dat. Als het zou gaan om verdragen met een grote mate van complexiteit of waarbij de bevoegdheid van de deelstaten in grote mate is betrokken, dan gaat het om een ander verhaal, maar hier is dat niet het geval. Voor een werkbare aanpak van dergelijke verdragen in een federale staat komt het erop aan pragmatische afspraken te maken. Overigens kan in andere gevallen omgekeerd tewerk worden gegaan, met Vlaanderen dat de federale overheid engageert.

Wat de bijlagen bij de conventie van Chicago betreft, is het inderdaad zo dat die nooit zijn gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad. Die teksten zijn zelfs nooit officieel vertaald in het Nederlands, wat mogelijk een deel van het probleem is. De FOD Mobiliteit zou dat inderdaad opnemen. Het gaat om een globaal probleem en ook de minister kijkt reikhalzend uit naar de oplossing die daar uit de bus zal komen.

Op de vraag van Wouter Vanbesien wat de verhouding is tussen het akkoord dat weldra op het EU-niveau zal worden gesloten en de voorliggende overeenkomst, antwoordt de minister dat beide elkaar niet in de weg staan. Het feit dat de EU onderhandelingen aan het voeren is met Qatar, betekent niet dat lopende onderhandelingen over afspraken met een individuele lidstaat moeten worden stopgezet en dat moet worden gewacht op de goedkeuring van die koepelovereenkomst. In de voorliggende overeenkomst wordt trouwens al rekening gehouden met de Europese regelgeving en het lijkt dan ook uitgesloten dat een toekomstige regeling op Europees niveau zou afwijken van wat thans voorligt.

Er werd verwezen naar de vrijstelling van accijnzen inzake brandstoffen. Dat is echter bij uitstek een federale bevoegdheid. In de mate dat het lid voor een bevoegdheidsoverdracht pleitte, steunt hij dat volledig. Vlaanderen moet zich

over deze overeenkomst uitspreken in de mate dat er bepalingen zijn die de Vlaamse bevoegdheden betreffen.

2.3. Bijkomende vragen en antwoorden

Wouter Vanbesien is het oneens met de laatste stelling van de minister. Er wordt aan het Vlaams Parlement gevraagd om de overeenkomst goed te keuren en niet louter de bepalingen die Vlaamse bevoegdheden betreffen. Het verdrag is één en ondeelbaar. Het verdrag goedkeuren terwijl men het niet eens is met de bewuste bepaling over accijnzen op brandstoffen, omdat het daar om een federale bevoegdheid gaat, gaat niet op. Het Vlaams Parlement moet het gehele verdrag beoordelen en het moet zijn verantwoordelijkheid opnemen. Als men het niet eens is met die vrijstelling, moet de Vlaamse Regering haar steun intrekken.

Minister *Ben Weyts* vindt dat dit standpunt een vreemd institutioneel inzicht reflecteert. Het is de evidentie zelf dat het Vlaams Parlement zich maar over een verdrag uitspreekt in de mate dat Vlaanderen bevoegd is. Dat is de essentie van gemengde verdragen, waarbij de bevoegdheden verdeeld zijn en niemand bevoegd is voor de totaliteit.

3. Stemmingen

3.1. Artikelsgewijze stemming

De artikelen 1, 2 en 3 van het ontwerp van decreet worden aangenomen met 11 stemmen tegen 1.

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 Staat Qatar betreffende luchtvervoer, opgesteld te Brussel op 6 maart 2018 wordt eveneens aangenomen met 11 stemmen tegen 1.

Rik DAEMS,
voorzitter

Herman DE CROO
Marc HENDRICKX,
verslaggevers