

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 5 juli 1999 door de Vlaamse minister van Openbare Werken, Vervoer en Ruimtelijke Ordening verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "betreffende de toegang tot de grondafhandelingsmarkt op de Vlaamse regionale luchthavens", heeft op 5 oktober 1999 het volgende advies gegeven :

STREKKING VAN HET ONTWERP

Het voor advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt tot omzetting in het interne recht, wat het Vlaamse Gewest betreft, van richtlijn 96/67/EG van de Raad van 15 oktober 1996 betreffende de toegang tot de grondafhandelingsmarkt op de luchthavens van de Gemeenschap.

Wat de luchthaven Brussel-Nationaal betreft, werd de voornoemde richtlijn omgezet bij het koninklijk besluit van 12 november 1998 betreffende de toegang tot de grondafhandelingsmarkt op de luchthaven Brussel-Nationaal.

BEVOEGDHEID VAN HET VLAAMSE GEWEST

Zoals de Raad van State heeft opgemerkt in zijn (bij de adviesaanvraag gevoegd) advies L. 28.248/VR/4 van 22 september 1998 en 28 september 1998 over het ontwerp dat geleid heeft tot het voornoemde koninklijk besluit van 12 november 1998, zijn de gewesten, wat de openbare werken en het vervoer betreft, bevoegd voor "de uitrusting en de uitbating van de luchthavens en de openbare vliegvelden, met uitzondering van de luchthaven Brussel-Nationaal" (artikel 6, § 1, X, 7°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen) en omvat die bevoegdheid het geven van regels voor de exploitatie van luchthavens.

.../...

Wat de Vlaamse regionale luchthavens betreft, is het Vlaamse Gewest derhalve bevoegd voor de implementatie van de voornoemde richtlijn 96/67/EG.

RECHTSGROND

Het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 5 van de wet van 27 juni 1937 houdende herziening van de wet van 16 november 1919 betreffende de regeling der luchtvaart. Luidens die bepaling worden de reglementsvoorschriften betreffende de luchtvaart, en o.m. die betreffende de openbare diensten bestemd voor die luchtvaart, uitgevaardigd bij koninklijk besluit (lees, wat de regionale luchthavens betreft : bij besluit van de gewestregering).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Het is niet gebruikelijk, in de aanhef van verordeningsbepalingen waarbij een Europese richtlijn wordt omgezet, te verwijzen naar het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap. Het eerste lid van de aanhef, waarin wordt verwezen naar dat Verdrag, dient dan ook te worden weggelaten.

2. Het tweede en het derde lid van de aanhef moeten onderling van plaats wisselen, zodat de verwijzing naar de bepaling van de wet van 27 juni 1937, welke de rechtsgrond

.../...

vormt van het ontworpen besluit, eerst komt. In die eerste aanhefverwijzing moet worden gepreciseerd dat artikel 5 van die wet van 27 juni 1937 werd gewijzigd bij de wet van 21 maart 1991.

3. Het is niet gebruikelijk, in de aanhef van besluiten van de gewestregeringen, te verwijzen naar de bepaling van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 welke aan de gewesten bevoegdheid verleent om de betrokken aangelegenheid te regelen. Het vierde lid van de aanhef moet derhalve worden geschrapt.

4. Aangezien het ontwerpbesluit voor advies werd voorgelegd met toepassing van artikel 84, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, dienen het vijfde, zesde en zevende lid van de aanhef te worden vervangen door de volgende leden (die het derde en het vierde lid van de aanhef worden) :

"Gelet op het besluit van de regering van 8 juni 1999 over het verzoek aan de Raad van State om advies te geven binnen een termijn van een maand;

Gelet op het advies van de Raad van State, gegeven op 5 oktober 1999, met toepassing van artikel 84, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;"

.../...

Artikel 1

1. Luidens het eerste lid (lees : de inleidende zin van het eerste lid) van dit artikel is het ontworpen besluit "van toepassing op de Vlaamse regionale luchthavens Oostende en Antwerpen".

Artikel 1, lid 1, van richtlijn 96/67/EG bepaalt dat die richtlijn "van toepassing (is) op elke luchthaven die zich op het grondgebied van een lidstaat bevindt ... en voor commercieel verkeer is opengesteld, overeenkomstig de ... voorschriften (opgenomen onder a) tot c) van lid 1)".

Om die bepaling van de richtlijn correct om te zetten, zou de inleidende zin van artikel 1, eerste lid, van het ontwerp moeten worden geredigeerd als volgt :

"Dit besluit is van toepassing op de Vlaamse regionale luchthavens die voor commercieel verkeer zijn opengesteld, met dien verstande dat : ".

In artikel 2 van het ontwerp moet dan een definitie worden opgenomen van "Vlaamse regionale luchthaven". Die definitie kan als volgt worden geredigeerd :

"elke op het grondgebied van het Vlaamse Gewest gelegen luchthaven, met uitzondering van de luchthaven Brussel-Nationaal".

.../...

2. In de bepaling onder a) van het eerste lid dienen de woorden "artikel 6, lid 1" en "artikel 6, lid 2" te worden vervangen door respectievelijk "artikel 6, § 1" en "artikel 6, § 2".

3. In de bepaling onder b) van het eerste lid schrijven men "de in artikel 6, § 2, bedoelde categorieën" in plaats van "de in artikel 6, lid 2 bedoelde categorie" en "1 miljoen passagiersbewegingen" in plaats van "1 miljoen passagiers".

4. De inleidende zin van de bepaling onder c) van het eerste lid dient als volgt te worden geredigeerd :

"c) de bepalingen met betrekking tot de in artikel 5 bedoelde categorieën afhandelingsdiensten zijn van toepassing op de luchthavens :" (1).

5. In het tweede lid van artikel 1 dienen de woorden "de bepalingen van deze richtlijn" te worden vervangen door "de bepalingen van dit besluit".

(1) Luidens het ontworpen artikel 1, eerste lid, c), zouden de bedoelde bepalingen "met ingang van 1 januari 1999" van toepassing zijn. De gemachtigde van de regering heeft verklaard dat het niet in de bedoeling van de regering ligt om terugwerkende kracht te verlenen aan de bedoelde bepalingen. In het tekstvoorstel werden bijgevolg de woorden "met ingang van 1 januari 1999" weggelaten.

6. Het ontwerp voorziet niet in de omzetting van artikel 1, lid 2, van richtlijn 96/67/EG. In een aan de Raad van State meegedeelde brief van de diensten van de Europese Commissie van 18 augustus 1999 wordt nochtans op deze lacune gewezen. Artikel 1 van het ontwerp zou op dat punt moeten worden aangevuld.

7. Luidens artikel 1, lid 4, tweede alinea, van richtlijn 96/67/EG dienen de lidstaten jaarlijks vóór 1 juli de gegevens ter kennis van de Europese Commissie te brengen die nodig zijn voor de opstelling van de in de eerste alinea bedoelde lijst. Indien het in de bedoeling van de regering ligt om deze kennisgeving op te dragen aan de Vlaamse minister tot wiens bevoegdheid het vervoer behoort, dient artikel 1 van het ontwerp ook op dit punt te worden aangevuld.

Artikel 2

1. De redactie van de inleidende zin van dit artikel dient te worden verbeterd als volgt :

"Voor de toepassing van dit besluit wordt verstaan onder :".

2. In artikel 2, 1°, wordt de definitie opgenomen van "openbare overheid". Daaronder moet worden verstaan "de Vlaamse minister die het vervoer onder zijn bevoegdheid heeft". In de overige bepalingen van het ontwerp wordt

.../...

zowel de term "openbare overheid" (artikel 5, § 3), als "Vlaamse minister bevoegd voor het vervoer" (artikel 3, § 2) gebruikt. Het ware eenvoudiger de definitie van "openbare overheid" te vervangen door die van "minister" en in het ontwerp overal consequent die laatste term te hanteren.

3. Wat betreft de definitie van "luchthavenbeheerder" in artikel 2, 2°, beperkt het ontwerp zich ertoe de bepalingen van artikel 2, onder c), en van artikel 3, lid 3, van richtlijn 96/67/EG quasi letterlijk over te schrijven. Een dergelijke overname van bepalingen van de richtlijn volstaat niet voor een correcte omzetting ervan. Vereist is integendeel dat in concreto wordt aangegeven welke instantie, overeenkomstig de federale wet- of regelgeving of die van het Vlaamse Gewest, belast is met het beheer van de luchthaven. Volgens de toelichtingen verstrekt door de gemachtigde van de regering is dat, wat de Vlaamse regionale luchthavens betreft, de luchthavencommandant die optreedt onder het gezag van de Vlaamse minister tot wiens bevoegdheid het vervoer behoort. Het ontwerp dient zulks nader te preciseren. Bovendien moeten ook de bepalingen van artikel 3, leden 1 en 2, van de richtlijn worden omgezet.

4. In het ontwerp moet, ter omzetting van de bepaling van artikel 2, onder a), van richtlijn 96/67/EG, ook een definitie van het begrip "luchthaven" worden opgenomen.

.../...

5. Wat de toe te voegen definitie van "Vlaamse regionale luchthaven" betreft, wordt verwezen naar opmerking 1 bij artikel 1, hiervoren.

Artikel 3

Indien wordt ingegaan op de suggestie om in het ontwerp een definitie op te nemen van "minister" (opmerking 2 bij artikel 2, hiervoren), dienen in artikel 3, § 2, de woorden "de Vlaamse minister bevoegd voor het vervoer" te worden vervangen door "de minister".

Artikel 4

Luidens paragraaf 1 van dit artikel "(zal) er ... een gebruikerscomité opgericht worden".

Artikel 5, lid 1, van richtlijn 96/67/EG bepaalt dat de lidstaten erop toezien dat een dergelijk comité wordt opgericht. Ter omzetting van die bepaling moet in het ontwerp worden gepreciseerd welke instantie verantwoordelijk is voor de oprichting van het bedoelde comité. Volgens de gemachtigde van de regering is dat de luchthavenbeheerder.

Artikel 5

1. In het eerste lid van paragraaf 2 van dit artikel schrijve men "Het aantal toegestane dienstverleners kan ... beperkt worden" in plaats van "Het aantal toegestane dienstverleners kunnen ... beperkt worden".

.../...

In het tweede lid van diezelfde paragraaf 2 dient, ter wille van de overeenstemming met artikel 6, lid 4, van richtlijn 96/67/EG, te worden gepreciseerd dat de luchthavengebruikers, in het in het eerste lid bedoelde geval, "voor elke categorie grondafhandelingsdiensten" een effectieve keuze moeten hebben tussen de toegestane dienstverleners.

2. Gelet op de suggestie om de definitie van "openbare overheid" te vervangen door die van "minister" (opmerking 2 bij artikel 2, hiervoren), dienen in artikel 5, § 3, de woorden "de openbare overheid" te worden vervangen door "de minister".

3. De bepaling van artikel 5, § 5, stemt bijna woordelijk overeen met die van artikel 9, § 2, van het ontwerp (1). Volgens de gemachtigde van de regering "(werd) de bepaling onder artikel 5, § 5, ... toegevoegd om redenen van parallellisme met het koninklijk besluit betreffende de luchthaven Brussel-Nationaal (en is er), wat het Vlaamse Gewest betreft, ... geen reden om deze paragraaf te behouden ...".

Paragraaf 5 van artikel 5 moet dan ook uit het ontwerp worden weggelaten.

(1) Met beide bepalingen van het ontwerp lijkt de omzetting bedoeld te zijn van artikel 11, lid 2, van richtlijn 96/67/EG.

Artikel 6

Luidens artikel 7, lid 2, van richtlijn 96/67/EG kunnen de lidstaten de zelfafhandeling voor bepaalde categorieën afhandelingsdiensten reserveren voor ten minste twee gebruikers. Artikel 6, § 2, van het ontwerp beperkt zich ertoe te bepalen dat "het Vlaamse Gewest" beschikt over die mogelijkheid om de zelfafhandeling te beperken tot ten minste twee gebruikers.

Een correcte omzetting van de richtlijn veronderstelt dat in het ontworpen besluit zelf wordt bepaald dat, wat het Vlaamse Gewest betreft, al dan niet van de door de richtlijn geboden mogelijkheid wordt gebruik gemaakt, of op zijn minst dat wordt bepaald welke instantie de beslissing terzake kan nemen. De gemachtigde van de regering heeft in dat verband meegedeeld dat de ontworpen bepaling zal worden aangepast in die zin dat het de minister is die de bedoelde beslissing zal nemen.

Artikel 7

Luidens artikel 8, lid 1, van richtlijn 96/67/EG kunnen de lidstaten het beheer van de in die bepaling bedoelde gecentraliseerde infrastructuurvoorzieningen voorbehouden aan de luchthavenbeheerder of aan een andere entiteit. In artikel 7 van het ontwerp wordt de bevoegdheid om te beslissen over het al dan niet gebruik maken van die mogelijkheid toegekend aan de luchthavenbeheerder zelf.

.../...

Zoals gesteld in de eerderevermelde brief van de diensten van de Europese Commissie van 18 augustus 1999, kent de richtlijn deze bevoegdheid toe aan de lidstaat en niet aan de luchthaven. De ontworpen bepaling is derhalve strijdig met de richtlijn.

De gemachtigde van de regering heeft verklaard dat het ontwerp zal worden aangepast in die zin dat "de minister" in de plaats zal gesteld worden van "de luchthavenbeheerder".

Een analoge opmerking als de vorige geldt ten aanzien van :

- artikel 8 van het ontwerp, in zoverre het aan de luchthavenbeheerder de bevoegdheid opdraagt om bepaalde afwijkingen toe te staan van de ontworpen voorschriften (vergelijk met artikel 9 van de richtlijn dat die bevoegdheid toekent aan de lidstaten);
- artikel 9, § 1, eerste lid en tweede lid, a), van het ontwerp, in zoverre die bepalingen aan de luchthavenbeheerder bevoegdheden opdragen inzake de selectie van de dienstverleners (vergelijk met artikel 11 van de richtlijn dat die bevoegdheden toekent aan de lidstaten);
- artikel 12 van het ontwerp, in zoverre het de luchthavenbeheerder opdraagt om gedragsregels voor de dienstverleners en de gebruikers vast te stellen (vergelijk met artikel 15 van de richtlijn dat die bevoegdheid toekent aan de lidstaten, die, in voorkomend geval, optreden op voorstel van de luchthavenbeheerder);

.../...

- artikel 15 van het ontwerp, in zoverre het de lucht-havenbeheerder de bevoegdheid toekent om, in bepaalde omstandigheden, ten aanzien van de gebruikers uit niet-lidstaten, de rechten voortvloeiend uit artikel 5 van het ontworpen besluit te weigeren, te schorsen of in te trekken (vergelijk met artikel 20 van de richtlijn dat die bevoegdheid toekent aan de lidstaten).

Ook wat deze bepalingen betreft, heeft de gemachtigde van de regering verklaard dat ze zullen worden aangepast om ze in overeenstemming te brengen met de richtlijn.

Artikel 8

1. Overeenkomstig de opmerking die hiervoren werd gemaakt bij artikel 7, moeten in artikel 8 de woorden "de/een (betrokken) luchthavenbeheerder" telkens worden vervangen door "de minister" (1).

2. In paragraaf 1, a), b), c), en d), en in paragraaf 2, inleidende zin, moet het woord "lid" of "leden" telkens worden vervangen door respectievelijk "§" of "§§".

(1) In paragraaf 2, c), moeten bovendien de woorden "die zij op grond van § 1 toekent" worden vervangen door "die hij op grond van § 1 toekent".

Artikel 9

1. Overeenkomstig de opmerking die hiervoren werd gemaakt bij artikel 7, moeten in artikel 9, § 1, eerste lid, en tweede lid, a), de woorden "de luchthavenbeheerder" worden vervangen door "de minister".

2. Met het oog op een correcte omzetting van richtlijn 96/67/EG moeten in artikel 9, § 1, tweede lid, c), ii), de woorden "de bevoegde autoriteiten die onafhankelijk zijn van de luchthavenbeheerder" nader worden geconcretiseerd : in de overeenstemmende bepaling van artikel 11 van de richtlijn is sprake van "de bevoegde autoriteiten van de lidstaten, die onafhankelijk zijn van de luchthavenbeheerder".

Een analoge opmerking geldt voor artikel 11 van het ontwerp. Luidens die bepaling, die artikel 14 van de richtlijn letterlijk overneemt, wordt de beslissing tot erkenning van een verlener van grondafhandelingsdiensten of van een zelfafhandelende gebruiker opgedragen aan "een overheidsinstantie die geen bindingen heeft met de luchthavenbeheerder".

De gemachtigde van de regering heeft verklaard dat de aangehaalde woorden in beide bepalingen zullen worden vervangen door "de minister".

.../...

Artikel 10

1. Luidens de eerste volzin van dit artikel "wordt (er) een procedure van verplicht overleg over de toepassing van deze richtlijn (lees : van dit besluit) ingesteld tussen de luchthavenbeheerder, het gebruikerscomité en de dienstverlenende ondernemingen".

Die bepaling volstaat niet ter omzetting van artikel 13 van richtlijn 96/67/EG dat bepaalt dat de lidstaten zich ervan moeten vergewissen dat een procedure van verplicht overleg wordt ingesteld. Een correcte omzetting vereist dat in het ontworpen besluit zelf die overlegprocedure wordt geregeld of op zijn minst dat de instantie wordt aangewezen die voor het organiseren van het overleg verantwoordelijk is.

2. Luidens het voornoemde artikel 13 van de richtlijn heeft het bedoelde overleg met name betrekking op de prijzen van de diensten waarvoor ter toepassing van "artikel 9, lid 1, onder b)," een afwijking is toegekend.

Luidens de tweede volzin van artikel 10 van het ontwerp heeft het bedoelde overleg met name betrekking op de prijzen van de diensten waarvoor ter toepassing van "artikel 8" een afwijking is toegekend. Ter wille van de overeenstemming met de aangehaalde bepaling van de richtlijn dient in de ontworpen bepaling de vermelding "artikel 8," te worden vervangen door "artikel 8, § 1, b),".

.../...

Artikel 11

1. Zoals hiervoren werd opgemerkt (opmerking 2 bij artikel 9), moeten in paragraaf 1, eerste lid, van dit artikel de woorden "een overheidsinstantie die geen bindingen heeft met de luchthavenbeheerder" worden vervangen door "de minister".

2. De bepaling van paragraaf 1, derde lid, c), moet worden aangevuld met de woorden "is bepaald".

Artikel 12

Overeenkomstig de opmerking die hiervoren werd gemaakt bij artikel 7, moeten in de inleidende zin van artikel 12 de woorden "De luchthavenbeheerder" worden vervangen door "De minister".

Artikel 14

Luidens dit artikel laten de bepalingen van het ontworpen besluit de specifieke wetgevingen op het gebied van openbare orde, veiligheid en beveiliging van de luchthavens onverlet.

De gemachtigde van de regering heeft met betrekking tot deze bepaling bevestigd dat met de vermelde "specifieke wetgevingen" uitsluitend "federale bepalingen" zijn bedoeld.

.../...

Het komt de Vlaamse regering niet toe de gelding van regelingen die tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren, te bevestigen. Artikel 14 moet derhalve uit het ontwerp worden weggelaten. De gemachtigde van de regering is het daarmee eens.

Artikel 15

1. Overeenkomstig de opmerking die hiervoren werd gemaakt bij artikel 7, moeten in artikel 15, § 1 en § 2, respectievelijk de woorden "De luchthavenbeheerder" en "De betrokken luchthavenbeheerder" worden vervangen door "De minister".

2. Voorts moet worden opgemerkt dat artikel 15 niet voorziet in de omzetting van de bepalingen van artikel 20, lid 1, onder b) en c), van richtlijn 96/67/EG. De gemachtigde van de regering heeft verklaard dat het ontwerp op dat punt zal worden aangevuld.

Artikel 16

Luidens dit artikel zouden de bepalingen van artikel 5, §§ 1 en 2, van het ontworpen besluit uitwerking hebben met ingang van 1 januari 1999.

.../...

De gemachtigde van de regering heeft verklaard dat het niet in de bedoeling ligt aan de vermelde bepalingen terugwerkende kracht te verlenen. Artikel 16 moet in die zin worden aangepast.

Bijlage

In de bijlage ontbreekt de voetnoot met betrekking tot de punten 5.1, 5.2 en 5.3.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	kamervoorzitter,
	D. ALBRECHT,	staatsraden,
	J. SMETS,	
	A. ALEN,	assessoren van de
	H. COUSY,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. R. THIELEMANS, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door de H. W. PAS, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS

W. DEROOVER