



Vlaams
Parlement

stuk **2447** (2013-2014) – Nr. 1
ingediend op 31 januari 2014 (2013-2014)

Ontwerp van decreet

houdende instemming
met het akkoord over het internationaal wegvervoer
tussen de Regering van het Koninkrijk België
en de Regering van de Republiek Kosovo,
ondertekend in Brussel op 18 juni 2010

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMENE TOELICHTING

Het voorliggende ontwerp van decreet betreft de instemming met een gemengd verdrag tussen de Belgische regering en de Kosovaarse regering over het wegvervoer, dat als doelstelling heeft de handelsrelaties tussen beide verdragspartijen verder te ontwikkelen via het bevorderen van het vervoer. Meer bepaald regelt deze internationale overeenkomst het vervoer over de weg van personen en goederen tussen beide landen, in transitio over elkaars grondgebied en naar of vanuit derde landen. Dit akkoord zal de overeenkomst tussen het Koninkrijk België en de Socialistische Bondsrepubliek Joegoslavië betreffende het reizigers- en het goederenvervoer over de weg met bedrijfsvoertuigen, ondertekend te Brussel op 1 juli 1963, vervangen.

Op 17 februari 2008 riep het Kosovaarse parlement de onafhankelijkheid van de voormalige Servische provincie uit. De meerderheid van de 27 EU-landen, waaronder ook België, erkent Kosovo. Kosovo uitte de wens om een akkoord inzake wegvervoer te sluiten met België. Omwille van de wederzijdse behoefte om toegang te hebben tot elkaars nationale grondgebied voor het internationaal wegvervoer van reizigers en goederen, werd dit voorstel door de federale overheid aanvaard. De ondertekening van het akkoord vond plaats in Brussel op 18 juni 2010. De Vlaamse overheid werd ten onrechte niet betrokken bij dit internationale gedeelte van de verdragsprocedure.

In 2004 sloot Vlaanderen een Memorandum van Overeenstemming (MoU) met Kosovo betreffende de samenwerking inzake openbare werken en mobiliteit.

Het akkoord omvat algemene bepalingen, bepalingen betreffende het vervoer van reizigers, bepalingen betreffende het vervoer van goederen en slotbepalingen. Na het omschrijven van een aantal begrippen, regelt dit akkoord:

- de toegang tot de markt voor de geregistreerde vervoerders;
- de massa's en afmetingen van de voertuigen en de aanvraag tot vergunning bij afwijkingen van de gangbare massa's en afmetingen;
- de naleving van de interne regelgeving;
- de overtredingen van de bepalingen van het akkoord;
- de fiscaliteit;
- het oprichten van een gemengde commissie die moet toezien op de implementatie en toepassing van dit akkoord;
- het aanvragen en het verlenen van machtigingen, evenals het vaststellen van een machtiging voor vervoer, pendelvervoer en ongeregeld vervoer van personen;
- de vergunningsvoorwaarden, evenals de uitzonderingen waarbij geen vergunning noodzakelijk is, voor vervoer van goederen;
- de inwerkingtreding en geldigheidsduur van het akkoord.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING VAN HET AKKOORD

Artikel 1 bepaalt de draagwijdte van het akkoord. Hieruit blijkt dat het akkoord van toepassing is op bedrijven voor internationaal wegvervoer van goederen en reizigers, gevestigd op het grondgebied van één van beide verdragspartijen, voor rekening van derden of voor eigen rekening. Het bepaalt tevens over welk vervoer het gaat, namelijk dat van personen en goederen tussen beide landen, in transitio over elkaars grondgebied en naar of vanuit derde landen. Tot slot bepaalt het eerste artikel ook dat de verbintenissen van de verdragspartijen met derde landen, aangegaan via akkoorden, onverminderd zullen gelden, in het bijzonder die aangegaan tussen de Europese Unie (EU) en de Republiek Kosovo.

Op grond van het eerste verdragsartikel moet artikel 2 zo begrepen worden dat het enkele termen omschrijft in verband met geregeld vervoer, ongeregeld vervoer en pendelvervoer dat internationaal verloopt en dus niet op het door de Vlaamse overheid geregelde grensoverschrijdende en niet-grensoverschrijdende vervoer.

Artikel 3 regelt vervolgens de toegang tot de markt. Daarin wordt gesteld dat de vervoerders het recht hebben op ‘vervoer tussen elk punt van het grondgebied en elk ander punt daarbuiten’. In het licht van verdragsartikel 1, gaat het om haltes die uitsluitend zijn opgenomen in het traject van internationaal geregeld vervoer en niet van binnenlands vervoer. Dit recht geldt enkel voor geregistreerde vervoerders en voor vervoer waarvoor de bevoegde overheid van elke verdragspartij een licentie of een andere vergunning aflevert. Een gemengde commissie van de verdragspartijen zal de voorwaarden van de markttoegang bepalen (artikel 8, vijfde lid).

Artikel 4 heeft betrekking op de massa's en afmetingen. Deze moeten namelijk overeenstemmen met de officieel geregistreerde karakteristieken van het voertuig en mogen de in het land van ontvangst vastgestelde limieten niet overschrijden. Artikel 4, tweede lid, en artikel 12, vierde lid, hebben betrekking op het uitzonderlijke vervoer tussen België en de Republiek Kosovo. Bij het verlenen van de speciale vergunning voor dit vervoer, zal de federale overheid dezelfde procedure hanteren als bij het binnenlandse vervoer van uitzonderlijke aard. Dit betekent dat er een geïntegreerde vergunning wordt afgeleverd of niet, zoals vandaag reeds gebeurt.

Artikelen 5 en 6 van het akkoord betreffen het naleven van de nationale wetgeving van de verdragspartijen en de sancties in geval van het niet naleven ervan. Dit houdt in dat, bij overtreding van de bepalingen van het akkoord, de partij op wiens grondgebied de overtreding plaatsvindt, gemachtigd is deze te betekenen aan de andere partij. De partijen lichten elkaar in over de genomen sancties.

Verdragsartikel 7 betreft het heffen van belastingen en het vrijstellen ervan. Het eerste lid van dit artikel stelt de gebruikte voertuigen en hun wisselstukken vrij van de gewestelijke belasting op de inverkeerstelling en de verkeersbelasting. Het tweede lid bepaalt onder meer dat er geen vrijstelling is voor gewestelijke tolgelden en gebruiksrechten. De andere leden van dit artikel hebben betrekking op federale belastingen.

Artikel 8, vijfde lid, van het akkoord stelt dat de Gemengde Commissie de vervoersvormen kan uitbreiden waarvoor geen vergunning nodig is. Het akkoord zelf bevat reeds een regeling over het internationaal geregeld vervoer, het ongeregeld vervoer en het vervoer van goederen. Het laat zich aanzien dat een uitbreiding ervan tot andere vormen van vervoer de bevoegdheid van de Vlaamse overheid zal raken. In het zesde lid van verdragsartikel 8, eerste, tweede en derde gedachtestreep, wordt respectievelijk bepaald dat deze Gemengde Commissie eveneens bevoegd is voor de harmonieuze ontwikkeling van het vervoer tussen de verdragspartijen met zijn milieuaspecten, de coördinatie van het transportbeleid, de regelgeving ter zake en de toepassing ervan op intern en internationaal vlak, en het oplossen van knelpunten inzake fiscaliteit en milieu. Deze bevoegdheden vergen de deelneming van de Vlaamse overheid aan de werking van de Gemengde Commissie.

Verdragsartikel 9 betreft de vergunningen voor het reizigersvervoer. Dit artikel bevat bepalingen over de vergunnende overheid, het beslissen door de verdragspartijen, enkele gronden tot weigering van een vergunning, de termijn waarbinnen de beslissing tot het al dan niet afleveren ervan moet worden getroffen en de duur van de vergunningen.

Artikel 10 regelt het pendelvervoer. Dit artikel bepaalt dat deze diensten met verblijf en vertrek in België, respectievelijk in Kosovo, aangeboden door Belgische of Kosovaarse

transporteurs, vrijgesteld zijn van vergunningen. Hiervoor dient echter wel een behoorlijk ingevuld reisblad gebruikt te worden. Pendeldiensten zonder verblijf worden behandeld zoals internationaal geregeld vervoer.

Artikel 11 stelt dat evenmin een vergunning vereist is voor occasionele diensten. Ook in dit geval is een behoorlijk ingevuld reisblad noodzakelijk.

Verdragsartikel 12 betreft de voorwaarden voor het vergunnen van goederenvervoer. Dit artikel stelt dat er een contingent is voor één reis heen en terug. De vergunning is persoonlijk en niet overdraagbaar en geldt voor een periode van dertien maanden. Ze kan slechts voor één voertuig tegelijkertijd worden gebruikt. Er is geen vergunning vereist voor een aantal soorten vervoer of voor reizen zonder lading die samen met dat vervoer worden uitgevoerd. De vergunning moet volledig zijn voor het begin van de reis. Tot slot omschrijft dit artikel 12 de gegevens die de aanvraag voor uitzonderlijk vervoer moet bevatten.

Artikel 13 is een slotbepaling waarin bepaald wordt welke de bevoegde autoriteiten zijn voor toepassing van dit akkoord.

Artikel 14 regelt de inwerkingtreding van dit akkoord, zijn geldigheidsduur en het opzeggen ervan.

Het akkoord is opgesteld in het Frans, Nederlands, Albanees, Servisch en Engels. In geval van verschil van interpretatie van de teksten van dit akkoord, heeft de Engelse versie de overhand. Daarom worden zowel deze tekstversie als de Nederlandse versie ter instemming voorgelegd.

Uit wat voorafgaat blijkt dat de Vlaamse overheid mede bevoegd is voor de toepassing van dit akkoord, met name in de beleidsvelden vervoer, milieu en fiscaliteit.

III. VERLOOP VAN DE PROCEDURE NAAR INTERN RECHT

1. Federale adviesaanvraag, standpunt van de Vlaamse Regering en gemengde aard van dit akkoord

De Vlaamse Regering was, naar aanleiding van haar advies over de federale instemmingswet, van mening dat dit akkoord met Kosovo qua bevoegdheidsuitoefening een gemengd verdrag is, wegens zijn bepalingen over geregeld vervoer en fiscaliteit. Dit standpunt werd aan de federale overheid meegedeeld met het oog op intrafederaal overleg in de Werkgroep Gemengde Verdragen (WGV), adviesorgaan van de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid (ICBB). Dit overleg leidde er op 19 september 2011 tot een consensus over de gemengde aard van dit akkoord.

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 door het secretariaat van de WGV. In een brief van 9 maart 2012 deelde de voorzitter van de ICBB mee dat geen enkel bezwaar werd geformuleerd. De ICBB heeft de consensus in de WGV dus stilzwijgend bekrachtigd en die bijgevolg uitvoerbaar gemaakt.

Het is relevant hieraan toe te voegen dat de afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft gesteld, in een aantal adviezen aan de federale overheid over belastingsverdragen, dat een potentieel gemengd verdrag gelijk staat met een effectief gemengd verdrag. Dit geldt in het bijzonder voor het verdragsartikel 8. Mede hierdoor lijdt het geen twijfel dat dit akkoord de gewestelijke goedkeuringsprocedures van intern recht moet volgen, met het oog op zijn internationale ratificatie en inwerkingtreding.

2. Advies van de Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen en de Mobiliteitsraad van Vlaanderen

De Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen (SARiV) en de Mobiliteitsraad (MORA) werden verzocht gezamenlijk advies uit te brengen over een reeks van vervoersakkoorden. Zij brachten advies uit op 20 september 2013 met kenmerk 2013/25.

De adviesraden stellen zich vragen bij de laattijdige instemming met het voorliggend akkoord, in het bijzonder, omdat het hoofdzakelijk een opvolgingsverdrag betreft van het oude akkoord met de Joegoslavische Republiek. De SARiV en de MORA merken op dat het voorliggende wegvervoerakkoord een specifieke verwijzing bevat naar het regelgevend kader van de Europese Unie of naar andere internationale overeenkomsten.

Verder stellen de adviesraden vast dat de federale overheid weinig zorgvuldig is omgesprongen met de bevoegdheid tot het sluiten van diverse wegvervoerakkoorden. Dit werd door de SARiV al meerdere malen opgemerkt. Dit heeft als gevolg dat Vlaanderen en de andere deelstaten voor voldongen feiten worden gesteld door niet betrokken te zijn bij de onderhandelingen. Vaak leidt dit ook totodeloze vertraging van de instemmingsprocedure. Bovendien vragen de adviesraden de representatieve sectororganisaties van het goederen- en het personenvervoer van bij de aanvang van de onderhandelingen te betrekken en te informeren.

De SARiV en de MORA vinden in het dossier nergens terug op welke wijze de partnerlanden zullen worden geïnformeerd over de intern-Belgische bevoegdheidsverdeling. In het wegvervoerakkoord worden immers enkel de federale overheidsinstanties als bevoegde instanties vermeld. Een verduidelijking over de bevoegdheidsverdeling bij de mededeling langs diplomatieke weg over de ratificatie wordt als voorstel geformuleerd door de adviesraden. Zij zijn van mening dat daar nog meer nood aan is naar aanleiding van toekomstige wijzigingen in de bevoegdheden als gevolg van de zesde staatshervorming.

Het standpunt van de Vlaamse Regering dat de deelstaten betrokken moeten worden bij de werkzaamheden van de gemengde commissies die instaan voor tenuitvoerlegging, wordt gesteund door de SARiV en de MORA.

De adviesraden stellen voor om in de memorie van toelichting te verwijzen naar de MoU tussen Vlaanderen en Kosovo van 2004 betreffende de samenwerking inzake openbare werken en mobiliteit. De memorie van toelichting werd aangepast.

De Vlaamse Regering betreurt, samen met de adviesraden, de wijze waarop de federale regering met deze verdragen is omgesprongen. Enkel dankzij het volgehouden standpunt van de Vlaamse Regering werden deze verdragen gemengd verklaard. Dit is een belangrijk precedent voor de toekomst, en bij toekomstige onderhandelingen over soortgelijke verdragen zullen de aandachtspunten van de adviesraden in rekening worden genomen. Hetzelfde geldt uiteraard voor de standpunten die door de Vlaamse Regering in het kader van bijeenkomsten van gemengde commissies zullen worden ingenomen.

3. Advies van de Raad van State, afdeling Wetgeving

De Raad van State, afdeling Wetgeving bracht advies uit op 14 januari 2014 met kenmerk 54.621/VR.

In dit advies formuleert de raad een aantal opmerkingen inzake de overeenstemming van dit akkoord met het Europese recht (meer bepaald met verordeningen 1072/2009 en 1073/2009). De raad ziet een aantal mogelijke problemen in dat verband en adviseert om, gelet op de verplichting tot loyale samenwerking, zoals die volgt uit artikel 4, lid 3, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, contact op te nemen met de instellingen van de Europese Unie om samen te onderzoeken of, en zo ja onder welke voorwaarden, de voorliggende goedkeuringsprocedure nog doorgang kan vinden.

De Vlaamse Regering antwoordt hierop dat overleg werd opgestart met de federale overheid (met name op 20 januari 2014) en dat het akkoord pas namens het Koninkrijk België bekrachtigd zal worden nadat deze kwestie is uitgeklaard. Dat neemt niet weg dat de parlementaire instemmingsprocedure al kan worden afgerond. Indien eventuele contacten met de Europese Commissie zouden leiden tot de conclusie dat het akkoord niet kan worden bekrachtigd of dat het dient te worden geamendeerd, dan zal het Vlaams Parlement hierover worden ingelicht en zullen, indien nodig, amendementen ter instemming worden voorgelegd.

Verder stelt de Raad van State dat de Gemengde Commissie, ingesteld bij artikel 8, tweede lid, van het akkoord, over de mogelijkheid beschikt om de categorieën van vervoer uit te breiden waarvoor geen vergunning nodig is. Dit komt neer op een (impliciete) verdragswijziging (met name van artikel 12, vijfde lid, dat reeds een lijst bevat van categorieën waarvoor geen vergunning nodig is). Daarom is een bijzondere instemming van het Vlaams Parlement met deze bevoegdheid van de Gemengde Commissie vereist. Het ontwerp van decreet werd in die zin aangepast.

De raad stelt ook dat kan worden voorzien in een mogelijkheid voor het Vlaams Parlement om aan de Vlaamse Regering te bekwamer tijd kenbaar te maken dat het een bepaalde voorgenomen uitbreiding door de Gemengde Commissie van de categorieën van vervoer die niet onderworpen zijn aan een vergunning, niet goedkeurt. Deze suggestie werd niet gevolgd, om de volgende redenen:

- het gaat naar Belgisch intern recht om een federale bevoegdheid, waarbij artikel 22, §1, 4°, van de wet van 3 mei 1999 betreffende het vervoer van zaken over de weg nu al voorziet in de mogelijkheid dat de Koning bepaalde categorieën van vervoer vrijstelt van vergunning;
- in tegenstelling tot het voorbeeld dat de Raad van State zelf aanhaalt (wijzigingen van de bijlagen bij het Europees verdrag inzake het internationaal vervoer van gevaarlijke goederen over de binnenwateren (ADN)) gaat het hier niet om een reeds aangenomen beslissing van een orgaan, maar om een nog in te nemen positie van de Belgische delegatieleden van de Gemengde Commissie, waardoor er geen definitieve tekst aan het parlement kan worden voorgelegd;
- de parlementaire controle op de uitvoerende macht blijft in elk geval behouden.

Nog steeds wat deze wijzigingen betreft, merkt de raad ten slotte nog op dat zij op grond van artikel 190 Gw. dienen te worden bekendgemaakt. Het gaat evenwel om een gemengd verdrag, zodat deze bekendmakingsverplichting conform artikel 14 van het samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten over de nadere regelen voor het sluiten van gemengde verdragen (BS 17 december 1996) op de federale overheid rust.

De raad stelt dat een samenwerkingsakkoord vereist is teneinde de deelname van de gewesten aan de werkzaamheden van de Gemengde Commissie te regelen. De Vlaamse Regering heeft deze vraag voorgelegd aan de federale overheid tijdens de Werkgroep Gemengde Verdragen van 20 januari 2014. De opportuniteit van een formeel samenwerkingsakkoord wordt nog nader onderzocht. De Vlaamse overheid merkt ook op dat reeds op grond van artikel 92bis, §4bis, tweede lid, van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen (BWHI) voor de werkzaamheden van internationale instellingen die betrekking hebben op gewestelijke bevoegdheden ook in afwezigheid van een samenwerkingsakkoord overleg moet worden gepleegd tussen de federale overheid en de betrokken regeringen, zowel voor de voorbereiding van onderhandelingen en beslissingen als voor het opvolgen van de werkzaamheden van deze instellingen.

Tot slot stelt de Raad van State dat het akkoord werd gesloten zonder de afspraken uit het samenwerkingsakkoord gemengde verdragen te respecteren. De Vlaamse Regering deelt deze mening. De raad stelt dan ook voor dat bij de mededeling aan de verdragspartner van het beëindigen van de instemmingsprocedures, wordt aangegeven dat deze mededeling, net als de ondertekening, gebeurt namens het Koninkrijk België, maar zowel voor de Belgische federale overheid, als voor het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van België. De kwestie van de verklaring bij bekrachtiging van het verdrag werd eveneens besproken op de Werkgroep Gemengde Verdragen van 20 januari 2014, waarbij de federale overheid heeft toegezegd om zo'n verklaring neer te leggen.

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

De Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk,
Ruimtelijke Ordening en Sport,

Philippe MUYTERS



**Voorontwerp van decreet houdende instemming met
het akkoord over het internationaal wegvervoer tussen de Regering van
het Koninkrijk België en de Regering van de Republiek Kosovo,
ondertekend in Brussel op 18 juni 2010**

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de Vlaamse minister van Economie, Buitenlands Beleid, Landbouw en Plattelandsbeleid, de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken en de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport;

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. Het akkoord over het internationaal wegvervoer tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Republiek Kosovo, ondertekend in Brussel op 18 juni 2010, 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

De Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk,
Ruimtelijke Ordening en Sport,

Philippe MUYTERS

ONTWERP VAN DECREET

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de Vlaamse minister van Economie, Buitenlands Beleid, Landbouw en Plattelandsbeleid, de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken en de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport;

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. Zullen volkomen gevolg hebben:

- 1° het akkoord over het internationaal wegvervoer tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Republiek Kosovo, ondertekend in Brussel op 18 juni 2010;
- 2° de wijzigingen aan de lijst met categorieën van vervoer waarvoor overeenkomstig artikel 12, vijfde lid, van het akkoord geen machtiging of vergunning vereist is, waartoe de Gemengde Commissie, ingesteld bij artikel 8, tweede lid, van het akkoord zou besluiten.

Brussel, 31 januari 2014.

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

De Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk,
Ruimtelijke Ordening en Sport,

Philippe MUYTERS