



# Advies

*Voorontwerp van decreet betreffende het beheer en de uitbating van de regionale luchthavens Oostende-Brugge en Kortrijk-Wevelgem*

# Inhoud

Inleiding: naar een LOM-LEM structuur .....	3
Advies .....	6
1. <b>Structuur voor duurzame en wezenlijke vooruitgang van de regionale       luchthavens</b> .....	6
2. <b>Toetsstenen voor een nieuwe beheersstructuur</b> .....	6
2.1. Eenheid van beheer .....	6
2.1.1   Garantie voor veiligheid op de luchthavens .....	7
2.1.2   Breed inzetbaar personeel .....	7
2.2. Level playing field .....	7
2.2.1   Veiligheid en beveiliging als overheidsopdrachten .....	7
2.2.2   Luchthaveninfrastructuur als strategisch goed .....	8
2.2.3   Luchtverkeersleiding .....	8
2.3. Efficiënte aanwending van overheidsmiddelen .....	9
2.4. Afstemming op bestuurlijke verankering .....	9
3. <b>Garantie op behoud personeelsrechten</b> .....	9
4. <b>Inhoud van beheersovereenkomst en concessieovereenkomst van cruciaal       belang</b> .....	10
5. <b>Verdere opmerkingen</b> .....	11

## Inleiding: naar een LOM-LEM structuur

Op de bijeenkomst van de Vlaamse regering van 28 september werd het voorontwerp van decreet betreffende het beheer en de uitbating van de regionale luchthavens Oostende-Brugge en Kortrijk-Wevelgem principieel goedgekeurd. De Vlaamse minister van Openbare Werken richtte op **5 oktober 2007** een verzoek aan de Vlaamse Luchthavencommissie om advies uit te brengen over het betreffende decreet binnen een termijn van **dertig werkdagen**.

Met de goedkeuring van de visienota in juni 2006 besliste de Vlaamse regering om de *huidige organisatie- en beleidsstructuur* te herzien, waarbij de luchthavens *bedrijfseconomisch* moeten kunnen functioneren, met meer autonomie, een aangepaste beheersstructuur en los van de historisch gegroeide structuren.

De Vlaamse overheid kan ook financieel tussenkomen in de kosten van de instandhouding en modernisering van de basisinfrastructuur en voor het verzekeren van de publieke functies in het kader van de luchthavenbeveiliging en luchtvaartveiligheid.

Het zijn deze aspecten van bedrijfseconomische exploitatie, beheer, instandhouding en op niveau brengen van de basisinfrastructuur en financiering door de overheid van de publieke functies inzake de luchthavenbeveiliging en luchtvaartveiligheid, die moeten samengebracht worden in een nieuwe beheersvorm.

Met dit ontwerpdecreet wordt een luchthavenontwikkelingsmaatschappij (LOM) opgericht en kan een procedure worden gestart voor het aantrekken van een private luchthavenexploitant (LEM) en dit zowel voor de luchthaven van Oostende-Brugge als Kortrijk-Wevelgem.

De **luchthavenontwikkelingsmaatschappij (LOM)**, een publiekrechtelijk vormgegeven EVA, staat in voor:

- de instandhouding en beheer van de bestaande en toekomstige basisinfrastructuur;
- de terbeschikkingstelling van de gecertificeerde basisinfrastructuur volgens internationale reglementering (ICAO),
- eindverantwoordelijkheid voor de controle-, veiligheid- en beveiligingsdiensten en brandweerdiensten.

Beide LOM's zullen onder de determinerende invloed staan van het Vlaams Gewest. Voor de LOM Oostende-Brugge zal zeker in de aanvangsfase het Gewest de enige aandeelhouder zijn. De eigendom van de luchthaven Kortrijk-Wevelgem is momenteel verspreid over diverse entiteiten waartoe het Vlaamse Gewest niet behoort. Het samenbrengen van de eigendom zal het voorwerp dienen uit te maken van een door het Vlaamse Gewest met de betrokken partijen te sluiten akkoord. Deze entiteiten zouden kunnen deelnemen in de LOM Kortrijk-Wevelgem ten belope van een gezamenlijke participatie van maximum 50% -1 aandeel (deze participatie kan

worden gerealiseerd door een inbreng van de basisinfrastructuur hetzij door een inbreng in geld).

De **luchthavenexploitatie maatschappij (LEM)**, een privaatrechterlijke vennootschap, staat in voor:

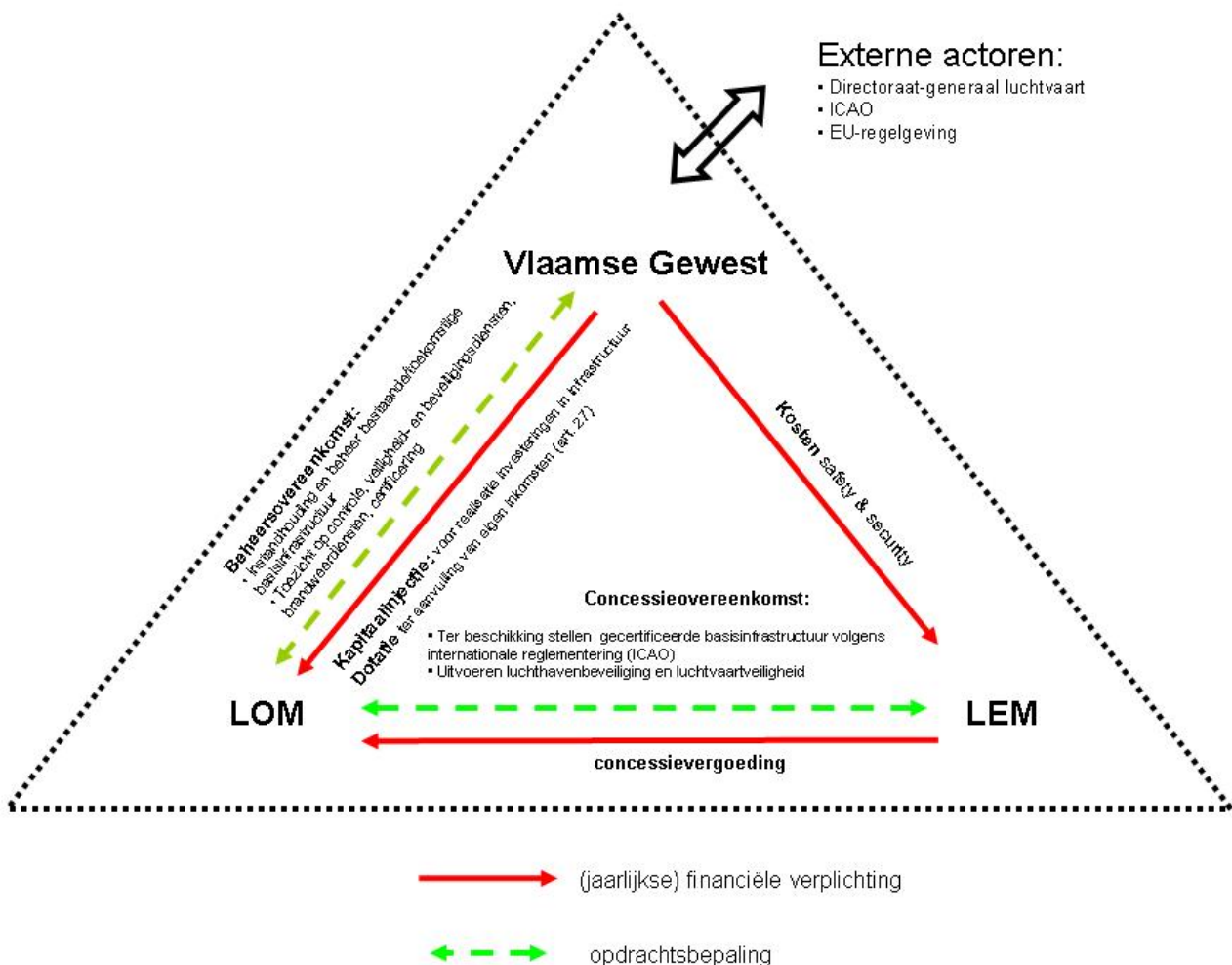
- de commerciële uitbating van de luchthaven;
- het uitvoeren van de taken inzake luchtvaartveiligheid en luchtvaartbeveiliging tegen een financiële compensatie.

Wat betreft de deelname aan de LEM laat het decreet ruimere mogelijkheden t.a.v. de LEM Oostende-Brugge dan voor de LEM Kortrijk-Wevelgem (zie art. 33. §1 en art. 65)

Het decreet laat niet toe dat een aandeelhouder van de LEM en de met hem verbonden personen in de zin van artikel 11 van het Wetboek van Vennootschappen, aandeelhouder is in de LOM.

Hieronder een schematisch overzicht van de nieuwe beheersstructuur met de toegekende verantwoordelijkheden van en relaties tussen het Vlaamse Gewest, de LEM en de LOM.

Figuur 1: Nieuwe beheersstructuur



De LOM zal door een beheersovereenkomst met de Vlaamse Regering worden aangestuurd. De LOM op haar beurt sluit een concessieovereenkomst af met de LEM. De LEM betaalt een concessievergoeding aan de LOM voor het gebruik van een ICAO gecertificeerde luchthaveninfrastructuur.

De Vlaamse overheid vergoedt de LEM rechtstreeks voor de door haar uitgevoerde taken verbonden aan luchtvaartveiligheid en luchthavenbeveiliging, welke zijn opgedragen door de LOM. Deze taken zijn omschreven in de beheersovereenkomst met de LOM en, daarvan afgeleid, in de concessieovereenkomst tussen de LOM en de LEM.

Het pakket aan uitvoeringstaken dat de LOM aan de LEM opdraagt wordt zodanig bepaald dat het volledige personeelseffectief van de Vlaamse en lokale overheid dat werkzaam is op de luchthaven (dus met uitzondering van de federale diensten) onder het hiërarchisch gezag valt van de LEM, om op deze wijze de eenheid van beheer en sociaal overleg van de luchthaven te kunnen behouden.

# Advies

## 1. Structuur voor duurzame en wezenlijke vooruitgang van de regionale luchthavens

Het uittekenen van een structuur voor de uitbating van de regionale luchthavens en het op punt houden van de basisinfrastructuur is een aangelegenheid die het Vlaamse niveau aangeht. De Vlaamse Luchthavencommissie ondersteunde dan ook vroeger reeds het genomen engagement van de Vlaamse regering in de *'Strategische visie m.b.t. Vlaamse regionale luchthavens'*. Hierin wordt het sociaal economische belang van de drie regionale luchthavens ten volle erkend. De regering definieert de luchthavens als economische poorten voor Vlaanderen met een welvaartscreërend karakter. Hiertoe dienen hun toekomstmogelijkheden gevrijwaard te worden en dient de overheid ook consequent kansen tot ontwikkeling te geven.

Het voorliggend voorontwerp van decreet is een belangrijke stap in de realisatie van de strategische visie voor de regionale luchthavens. De (basis)kenmerken en regels van de beheersvorming worden hierin vastgelegd. De Vlaamse Luchthavencommissie hecht dan ook veel belang aan dit decreet.

De VLC stelt centraal dat de nieuwe beheersstructuur moet bijdragen tot een *duurzame en wezenlijke vooruitgang* in de ontwikkeling van de Vlaamse regionale luchthavens.

## 2. Toetsstenen voor een nieuwe beheersstructuur

De Vlaamse Luchthavencommissie is van oordeel dat een goede structurele oplossing voor de beheersstructuur voor alle Vlaamse regionale luchthavens getoetst dient te worden aan een aantal belangrijke uitgangspunten.

### 2.1. Eenheid van beheer

Volgens de VLC is de eenheid van beheer, waarbij één juridische entiteit instaat voor de uitbating van de luchthaven, een essentieel kenmerk van een duurzame beheersstructuur. Meerdere entiteiten met inherent verschillende opdrachten en belangen leiden tot een complexere situatie. Het is daarom belangrijk dat alle actoren betrokken bij de werking van de luchthaven blijf geven van "eenheid in denken" over het beheer van de luchthaven. Indien men daar geen

bijzondere aandacht aan schenkt, kan het optimaal beheer van de regionale luchthavens in het gedrang komen

### **2.1.1 Garantie voor veiligheid op de luchthavens**

Binnen de luchtvaartsector is veiligheid en beveiliging absoluut prioritair. Het is bovendien een gegeven dat het aspect veiligheid nauw samenhangt met de infrastructuur van de luchthaven<sup>1</sup>. Dit impliceert dat het aangewezen is om de (beslissings)bevoegdheid hierover niet te verdelen over meerdere entiteiten. Eenheid van bevoegdheid is in deze dan ook de beste garantie om in dit verband conflictsituaties te vermijden en dus een veilige luchthaven te bevorderen.

### **2.1.2 Breed inzetbaar personeel**

De Vlaamse regionale luchthavens kennen voornamelijk een bescheiden capaciteitsbenutting. In combinatie met het feit dat de luchthavens vandaag door één instantie aangestuurd worden, is het mogelijk dat het (veiligheids- en beveiligings)personeel multifunctioneel ingezet wordt. De VLC is van oordeel dat deze situatie kenmerkend is voor kleinere luchthavens. Het is een manier om kosten te drukken en medewerkers zinvol in te zetten. Toch mag dit niet leiden tot een situatie waarbij de uitoefening van de veiligheidsopdrachten in het gedrang komen. Hierover moeten duidelijke afspraken gemaakt worden.

## **2.2. Level playing field**

Een nieuwe beheersstructuur dient een "level playing field" voor de Vlaamse regionale luchthavens toe te laten. Dit betekent dat het Vlaamse Gewest op het vlak van de veiligheid en beveiliging, basisinfrastructuur en de luchtverkeersleiding de mogelijkheid voor een gelijke behandeling creëert rekening houdend met specifieke omgevingsfactoren en randvoorwaarden.

### **2.2.1 Veiligheid en beveiliging als overheidsopdrachten**

Gelet op de geldende Europese verordeningen kan de uitvoering van functies inzake beveiliging en veiligheid als overheidsopdracht beschouwd worden. Bovendien wordt op basis van de mededeling van de Commissie inzake communautaire richtsnoeren voor financiering van luchthavens de financiering van deze opdrachten niet als staatssteun beschouwd. Het betreft de hieraan verbonden personeel, werking- en investeringskosten. Binnen deze context en wat betreft de regionale luchthavens van Vlaanderen kwam de VLC reeds vroeger tot het besluit

---

<sup>1</sup> Veiligheid hangt voor een deel samen met infrastructuur maar ook met organisatie, kennis, procedures en informatie. Er zou sprake moeten zijn van wat binnen ICAO context "a safety-culture" wordt genoemd.

dat de federale en de Vlaamse overheid moeten instaan voor de organisatie en financiering van deze functies (zie VLC Studie dd. 27 november 2006).

Dit impliceert ook dat het Vlaamse Gewest het kader creëert waardoor de regionale luchthavens over goed opgeleid veiligheidspersoneel beschikken. De VLC stelt voor dat de Vlaamse regering het initiatief neemt om opleidingen te voorzien. De voertaal voor deze opleidingen moet het Nederlands zijn.

Wat betreft de uitvoering van beveiligingstaken op de regionale luchthavens bestaat er een Overeenkomst<sup>2</sup> tussen de Belgische Staat, het Vlaamse Gewest en het Waalse Gewest in hun hoedanigheid van uitbaters van de gewestelijke openbare luchthavens. Deze overeenkomst regelt de verhoudingen tussen de federale overheid en de gewesten op het vlak van hun respectievelijke bevoegdheden betreffende de luchtvaartbeveiliging, de opleiding en de certificatie van hun personeel evenals de hun toegewezen taken en onderlinge gezagsverhoudingen. Nagegaan moet worden of en in welke mate een wijziging van de beheersvorming in lijn is met of aanpassingen vraagt aan deze overeenkomst.

### 2.2.2 Luchthaveninfrastructuur als strategisch goed

De VLC ondersteunt de visie van de Vlaamse regering dat de basisinfrastructuur van de regionale luchthavens strategisch belangrijk is, wat impliceert dat dit patrimonium moet gevrijwaard worden.

Naast een duidelijke definiëring van de basisinfrastructuur per luchthaven is het noodzakelijk dat de Overheid eenzelfde aanpak volgt in de vrijwaring ervan.

### 2.2.3 Luchtverkeersleiding

Tot op heden regelt het Samenwerkingsakkoord van 30 november 1989 tussen de Staat, handelend voor de Regie der Luchtwegen, en de Gewesten de organisatie en de financiering van de luchtverkeersleiding voor o.a. de luchthavens van Antwerpen en Oostende. Kortrijk-Wevelgem is de enige van de zes Belgische, ICAO-gecertificeerde internationale luchthavens waar Belgocontrol noch voor de vlieginstrumentering noch voor de verkeersleiding instaat. De VLC is van oordeel dat hier sprake is van een ongelijke behandeling.

De aandacht wordt ook gevestigd op de weerslag van de te verwachten aanpassing van dit samenwerkingsakkoord op de exploitatie van de regionale luchthavens n.a.v. de liberalisering van de luchtverkeersleiding.

---

<sup>2</sup> Overeenkomst tussen de Belgische Staat, het Vlaams Gewest en het Waalse Gewest houdende de uitvoering van beveiligingstaken door de Gewesten in hun hoedanigheid van uitbaters van de gewestelijke openbare luchthavens. 25 november 2005



### 2.3. Efficiënte aanwending van overheidsmiddelen

Het is een evidentie dat gestreefd moet worden naar een beheersstructuur die toelaat om op de meest efficiënte manier en in lijn met de beleidsvisie de regionale luchthavens te ontwikkelen. Dit geldt in het bijzonder voor de organisatie en uitvoering van taken die met overheidsmiddelen gefinancierd worden.

De Vlaamse Luchthavencommissie wijst er in deze context op dat het beheer en de ontwikkeling van de luchthaveninfrastructuur een doorgedreven expertise en specialisatie vereist die niet gebaat is door een versnippering van de bestaande expertise.

Het is belangrijk dat de Vlaamse Overheid zich zo organiseert dat er schaalvoordelen kunnen gegenereerd worden, waarbij tegelijkertijd wordt rekening gehouden met de eigenheid van de regionale luchthavens.

### 2.4. Afstemming op bestuurlijke verankering

Het is cruciaal dat de beheersstructuur van de regionale luchthavens afgestemd is op het bestuurlijk kader in opmaak of vice versa. De Vlaamse Luchthavencommissie vraagt verduidelijking over hoe de LOM in de organisatiestructuur van de Vlaamse Overheid gepositioneerd zal worden. Gelet op het expliciete voornemen van de Vlaamse regering om het voltallige personeelseffectief van de DAB Oostende, resp. WIV, onder het hiërarchisch gezag van de LEM te plaatsen, is het onduidelijk hoe de LOM de aan haar toevertrouwde opdrachten zal uitvoeren (zie figuur 1) en organiseren.

## 3. Garantie op behoud personeelsrechten

De Vlaamse regering wenst het pakket aan uitvoeringstaken dat de LOM aan de LEM opdraagt zodanig te bepalen dat het volledige personeelseffectief van de Vlaamse overheid dat werkzaam is op de luchthaven van Oostende (dus met uitzondering van de federale diensten) onder het hiërarchisch gezag valt van de LEM. Zo kan de eenheid van beheer en sociaal overleg van de luchthavens behouden blijven. Niettegenstaande de decreetgever niet in de plaats kan treden van de West-Vlaams Intercommunale Vliegveld Wevelgem-Bissegem wenst de Vlaamse regering hetzelfde principe toe te passen voor de LEM Kortrijk-Wevelgem. Dit blijkt uit de betrokken artikelen in het decreet (artikelen 34, 35 en 66).

Het uitgangspunt van de VLC is dat het Vlaamse Gewest garant moet blijven staan voor alle opgebouwde rechten, inclusief pensioenen, van de contractuele en statutaire ambtenaren die

op het moment van de overgang in dienst zijn van de Vlaamse Overheid. Deze garantie dient ook voor de werknemers van WIV nagestreefd te worden.<sup>3</sup> De VLC is van oordeel dat het ontwerpdecreet deze belangen onvoldoende regelt en waarborgt en dus dient dit verder te worden verduidelijkt.

In het verleden werd beroep gedaan op technieken zoals 'grandfathering', 'implied powers', detachering, ... om in een specifieke situaties tot een aanvaardbare oplossing te komen. Tevens kan nagegaan worden welke mogelijkheid Hoofdstuk 1. *Tewerkstelling van ambtenaren ten behoeve van een andere externe werkgever voor de uitoefening van taken in het belang van de Vlaamse overheid* onder Titel 7 van het Raamstatuut<sup>4</sup> biedt om die bescherming te garanderen. Mogelijk is hierbij ook de aanleg van een 'sociaal passief' een bijkomend instrument.

Voor alle personeelsleden moet duidelijk zijn voor welke functies (overheid/commercieel) zij ingezet zullen worden.

Het decreet is onduidelijk over hoe de eenheid van sociaal overleg in de praktijk georganiseerd zal worden. Dit zowel op korte als op middellange termijn. De VLC pleit voor een concretere invulling van dit punt.

## 4. Inhoud van beheersovereenkomst en concessieovereenkomst van cruciaal belang

Wanneer meerdere juridische entiteiten betrokken worden bij en/of invloed hebben op de uitbating van een luchthaven, is een precieze opsomming en toekenning van taken cruciaal voor het goed functioneren van een luchthaven. Omdat deze organisaties er bovendien verschillende doelstellingen en prioriteiten op na houden, dienen alle verantwoordelijkheden en afspraken duidelijk geregeld te zijn op een manier die geen juridisch vacuüm noch een overlapping mogelijk maakt inzake deze verdeling.

De Vlaamse Luchthavencommissie benadrukt het belang van de beheers- en concessieovereenkomst voor het welslagen van deze beheershervorming. Niettegenstaande het voorontwerp van decreet in grote lijnen de verantwoordelijkheden van de LOM en de LEM afbakent, zal een meer precieze opsomming van alle taken verbonden aan de uitbating van deze regionale luchthavens nodig zijn om vervolgens concrete afspraken te kunnen maken. De samenwerking tussen het Vlaamse Gewest, de LOM en de LEM dient tot in detail uitgeschreven te worden.

<sup>3</sup> Wat gebeurt er met WIV-personeel dat niet wenst over te gaan naar de LEM Kortrijk-Wevelgem in het geval de intercommunale WIV niet (meteen) zou worden ontbonden?

<sup>4</sup> VLAAMS PERSONEELSSTATUUT (raamstatuut) van 13 januari 2006 (B.S. 27.03.2006)

Hieruit moet o.a. ook blijken wie instaat voor welke relaties met externe actoren zoals het Directoraat-generaal Luchtvaart, ICAO, EU, ...

Een veilige en efficiënte werking van de luchthaven vergt coördinatie en controle op het vlak van:

- commerciële en niet-commerciële taken,
- van infrastructuur,
- de organisatie,
- de procedures en
- de informatiedoorstroming.

Gelet op het belang van de beheers- en de concessieovereenkomst vraagt de Vlaamse Luchthavencommissie om advies te geven over de beheersovereenkomsten tussen het Vlaamse Gewest en de respectievelijke LOM's.

## 5. Verdere opmerkingen

In het kader van de rechtszekerheid van het ontwerpdecreet kan de vraag ontstaan of art. 33. §1. de toets met het gelijkheidsbeginsel zou doorstaan.

Vanzelfsprekend moet de uitgebouwde beheersstructuur in lijn zijn met geldende en toekomstige (Europese) regelgeving

Tot slot is de VLC van oordeel dat flankerende ondersteuning door de Overheid belangrijk blijft voor de verdere ontwikkeling van de regionale luchthavens als economische poorten.