



Vaste Commissie voor Taaltoezicht
Warandeborg 4 – 1000 BRUSSEL

Brussel, 24 oktober 2019

Uw brief van: [...]
Uw kenmerk: [...]
Ons kenmerk: 48.177-48.239-49.093-49.097-50.029
[...]

Betreft: toepassing van artikel 48, tweede lid, van de bij koninklijk besluit van 18 juli 1966 gecoördineerde wetten op 18 juli 1966 gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken (SWT)

Mijnheer de Minister,

In haar werkbezoek aan *Skeyes* van 18 januari 2019 en de zittingen van 15 maart 2019, 12 april 2019, 27 september 2019 en 23 oktober 2019 onderzocht de Vaste Commissie voor Taaltoezicht (VCT), in verenigde afdelingen, de vraag van de gedelegeerde bestuurder van *Skeyes* in zijn brief *d.d.* 10 juni 2016 naar de mogelijkheid om op grond van artikel 48, tweede lid SWT bijzondere en afwijkende maatregelen te treffen en een aangepast taalregime te installeren bij *Skeyes*.

1 Wettelijke grondslag

Artikel 48, tweede lid SWT bepaalt het volgende:

“Art. 48, tweede lid - De Koning kan, bij een in Ministerraad overlegd besluit, bijzondere maatregelen nemen met het oog op de regeling van de toepassing van deze gecoördineerde wetten op *Skeyes* en op B.I.A.C., rekening houdend met de exploitatievoorwaarden die hun eigen zijn.”

Dit lid werd toegevoegd door middel van een bijzonder machtenbesluit genomen op basis van een machtigingswet, meer bepaald de wet van 19 december 1997 tot rationalisering van het beheer van de luchthaven Brussel-Nationaal.

Artikel 2, 3° van deze wet bepaalt het volgende:

“Art. 2 – Teneinde de beheersstructuren van de luchthaven Brussel-Nationaal te rationaliseren en te moderniseren en te verzekeren dat de betreffende taken van openbare dienst op doeltreffende wijze kunnen worden vervuld, kan de Koning, bij een in Ministerraad overlegd besluit, alle nuttige maatregelen treffen om :
[...]

3° de RLW om te vormen tot een autonoom overheidsbedrijf geregeld door de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven, en BATC tot een autonoom overheidsbedrijf met de rechtsvorm van naamloze vennootschap van publiek recht geregeld door dezelfde wet, en de

bepalingen van deze wet aan te passen aan de exploitatievoorwaarden die hun eigen zijn; [...]"

De wet van 19 december 1997 tot rationalisering van het beheer van de luchthaven Brussel-Nationaal was een machtigingswet die de federale kamers in staat stellen zich uit te spreken over het doel en de krachtlijnen van de vooropgesteld operatie, met name de rationalisering van de beheersstructuren van de luchthaven Brussel-Nationaal, en de Koning machtigt nadere regels te bepalen door de vigerende wettelijke bepalingen indien nodig te wijzigen, aan te vullen of op te heffen (Verslag namens de Commissie voor de Infrastructuur, het verkeer en de overheidsbedrijven uitgebracht door de heer J. VAN EETVELT over het wetsontwerp tot rationalisering van het beheer van de luchthaven Brussel-Nationaal, *Parl.St.* Kamer 1996-1997, nr.1097/7, 4).

De wetgever had de intentie dat na de bepaling van deze regels door de Koning deze regels door een wet bekrachtigd zou worden.

Artikel 7, § 1, van voormelde wet van 19 december 1997 stelt immers het volgende:

“Art. 7, § 1. - De besluiten die krachtens deze wet worden vastgesteld, kunnen de van kracht zijnde wettelijke bepalingen wijzigen, aanvullen, vervangen of opheffen.”

De Koning heeft deze nadere regels aldus bepaald in het koninklijk besluit van 2 april 1998 tot hervorming van de beheersstructuren van de luchthaven Brussel-Nationaal. Meer specifiek werd artikel 48, tweede lid SWT toegevoegd door artikel 35 van voormeld koninklijk besluit.

De Raad van State, afdeling wetgeving, heeft het betrokken artikel 35 van het koninklijk besluit van 2 april 1998 niet onderzocht aangezien het advies van VCT dat een substantiële vormvereiste is op grond van artikel 61, § 2 SWT niet werd gevraagd en dit advies van de VCT ertoe onder meer zou kunnen aanzetten om artikel 35 te amenderen waardoor het betrokken artikel op dat moment niet in zoverre gereed was om voor advies te worden voorgelegd aan de Raad van State, afdeling wetgeving.

In de artikelsgewijze commentaar bij dit koninklijk besluit werd over deze opmerking van de Raad van State het volgende gesteld:

“Overeenkomstig artikel 36 van voornoemde wet van 21 maart 1991, zullen Belgocontrol en B.I.A.C., zoals de andere economische overheidsbedrijven, onderworpen zijn aan de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken. Evenwel, teneinde deze instellingen toe te laten te werken binnen een bestuurskader aangepast aan de aard van hun exploitatie, voegt artikel 35 een nieuwe bepaling toe aan artikel 48 van de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, die toelaat om bij koninklijk besluit een afwijkend stelsel te bepalen rekening houdend met exploitatievoorwaarden die eigen zijn aan Belgocontrol en B.I.A.C., naar het voorbeeld van wat werd bepaald voor SABENA.

In zijn advies betreffende dit ontwerp merkt de Raad van State op dat de Vaste Commissie voor Taaltoezicht vooraf had moeten worden geraadpleegd inzake artikel 35, dit met toepassing van artikel 61, § 2, van voornoemde gecoördineerde wetten. Er dient nochtans te worden opgemerkt dat artikel 35 slechts een loutere

machtigingsbepaling is die geen inhoudelijke bepaling bevat. Dienvolgens zal de Vaste Commissie worden geraadpleegd omtrent de eventuele uitvoeringsbesluiten.”

Bij de uitvoering van artikel 48, tweede lid SWT dient de VCT aldus een voorgaand advies te verlenen.

Het koninklijk besluit van 2 april 1998 werd bekrachtigd door de wet van 9 juli 1998 tot bekrachtiging van het koninklijk besluit van 2 april 1998 tot hervorming van de beheersstructuren van de luchthaven Brussel-Nationaal, genomen met toepassing van de wet van 19 december 1997 tot rationalisering van het beheer van de luchthaven.

2 Voorwaarden voor de uitvoering van artikel 48, tweede lid SWT

Terwijl de Koning tot nu toe van deze machtiging geen gebruik heeft gemaakt ten aanzien van *Skeyes*, heeft de Koning artikel 48, eerste lid SWT wel vroeger gebruikt om te voorzien in bijzondere maatregelen ten aanzien van SABENA.

Deze bijzondere maatregelen werden geregeld in het koninklijk besluit van 10 oktober 1978 “tot vaststelling van de bijzondere maatregelen om de toepassing van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966, bij de Belgische Naamloze vennootschap tot Exploitatie van het Luchtverkeer (SABENA).” De tekst van dit koninklijk besluit bevindt zich in bijlage.

In haar advies nr. 3701 van 17 februari 1977 had de VCT in dit verband het volgende geadviseerd over de toepassing van artikel 48 SWT:

“Artikel 48 SWT machtigt de Koning slechts bijzondere maatregelen te treffen met inachtneming van de omstandigheden die eigen zijn aan de bedrijven van internationaal luchtverkeer. Hieruit volgt dat:

- iedere maatregel die wordt getroffen buiten de perken gesteld door artikel 48 SWT onwettelijk is;
- voor zaken die geen verband houden met genoemde bijzondere omstandigheden de SWT zonder meer van toepassing blijven.”

In 1995 werd door de administratie van de VCT het idee gesuggereerd dat het mogelijk zou zijn om de bepalingen van dit koninklijk besluit toe te passen op het CANAC, het centrum verantwoordelijk voor de algemene luchtverkeersleiding, op grond van de volgende reden:

“(…)in die bepalingen gewezen wordt op technische en veiligheidsoverwegingen en op de gebruiken van het internationaal burgerlijk luchtverkeer. CANAC is immers juist een dienst met een hoge graad aan techniciteit en die een functie vervult in het kader van de veiligheid en in het kader van de gebruiken inzake het internationaal luchtverkeer.” (Dossier VCT nr. 26.149)

In 2008 werd er door Belgocontrol en de toenmalige staatssecretaris van Mobiliteit een poging ondernomen om een uitvoering te verlenen aan artikel 48, tweede lid SWT. Het betrokken ontwerp had tot doel de vier volgende aspecten te behandelen:

1. eisen van de kennis van het Engels voor bepaalde functies, het testen van die taalkennis en de organisatie van die test;
2. de mogelijkheid tot het gebruik van het Engels met de gebruikers en het publiek;
3. afwijking van de verplichting om taalkaders op te stellen;
4. bewerkstelligen van grotere mobiliteit tussen het personeel door de mogelijkheid te creëren om het personeel van een ander taal dan het taalgebied van de regionale luchthaven in deze luchthaven te zetten.

Om te besluiten dient bij de uitvoering van artikel 48, tweede lid SWT rekening te worden gehouden met de volgende elementen:

- de bijzonder maatregelen dienen gerelateerd te zijn aan exploitatievoorwaarden die eigen zijn aan Skeyes;
- iedere maatregel die wordt getroffen buiten de perken gesteld door artikel 48 SWT is onwettelijk;
- voor zaken die geen verband houden met genoemde bijzondere omstandigheden, de SWT zonder meer van toepassing blijven.

3 Internationale en Engelse regelgeving met betrekking tot de kennis van een andere taal dan de landstalen in kader van de luchtvaartsector

i) verordening (EU) nr. 2015/340

In de verordening (EU) nr. 2015/340 van de Commissie “van 20 februari 2015 tot vaststelling van technische eisen en administratieve procedures met betrekking tot vergunningen en certificaten van luchtverkeersleiders overeenkomstig Verordening (EG) nr. 216/2008 van het Europees Parlement en de Raad, tot wijziging van Uitvoeringsverordening (EU) nr. 923/2012 van de Commissie en tot intrekking van verordening (EU) nr. 805/2011 van de Commissie” (hierna: verordening nr. 2015/340) worden de eisen beschreven waaraan iemand moet voldoen voordat hij het beroep van luchtverkeersleider kan uitoefenen in de Europese Unie.¹

Deze verordening heeft tot doel uniforme eisen te creëren ten aanzien van de luchtverkeersleiders in de Europese Unie en door middel van deze harmonisering het vrij verkeer van de luchtverkeersleiders te bevorderen.²

Artikel 3 van diezelfde verordening bepaalt het volgende:

“Luchtverkeersleiders mogen alleen worden verleend door luchtverkeersleiders die gekwalificeerd zijn en houder zijn van een vergunning overeenkomstig deze verordening”³

¹ Art. 3, § 1 Verordening (EU) nr. 2015/340 van 20 februari 2015 tot vaststelling van technische eisen en administratieve procedures met betrekking tot vergunningen en certificaten van luchtverkeersleiders overeenkomstig Verordening (EG) nr. 216/2008 van het Europees Parlement en de Raad, tot wijziging van Uitvoeringsverordening (EU) nr. 923/2012 van de Commissie en tot intrekking van verordening (EU) nr. 805/2011 van de Commissie, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL-FR/TXT/?qid=1484149767478&uri=CELEX:32015R0340&from=NL>.

² Overweging 8 Verordening nr. 2015/340 bepaalt immers het volgende: “Gemeenschappelijke regels voor het afgeven en behouden van vergunningen voor luchtverkeersleiders zijn van essentieel belang om het vertrouwen van de lidstaten in elkaars systemen te vergroten. Om het hoogste niveau van veiligheid te garanderen, moeten uniforme eisen voor de opleiding, kwalificaties en bekwaamheid van luchtverkeersleiders worden ingevoerd. Dit heeft ook tot doel veilige luchtverkeersleidingsdiensten van hoge kwaliteit te verlenen en bij te dragen tot de erkenning van vergunningen in de hele Unie, waardoor het vrije verkeer van luchtverkeersleiders toeneemt en hun beschikbaarheid verbetert.”

Een van de eisen die voormelde verordening in de bijlagen stelt aan de luchtverkeersleiders en de leerling-luchtverkeersleiders, is de kennis van bepaalde talen, namelijk het Engels, en, “indien van toepassing, (...) de taal/talen die door de lidstaat is/zijn vereist om redenen van veiligheid in de luchtverkeersleidingseenheid.”⁴

De betrokken taal/talen moeten door de luchtverkeersleiders en de leerling-luchtverkeersleiders beheerst worden op ten minste niveau vier zoals omschreven in de beoordelingsschaal in aanhangsel 1 in bijlage I bij de verordening nr. 2015/340. Er kan van hen een hoger niveau vereist worden indien operationele omstandigheden een hoger niveau rechtvaardigen. Deze eis moet niet-discriminerend, evenredig en transparant zijn, objectief worden gerechtvaardigd door de verlener van luchtvaartnavigatiediensten die een hoger niveau van taalvaardigheid wil toepassen, en worden goedgekeurd door de bevoegde autoriteit, wat in België de BSA-ANS is.⁵

ii) Uitvoeringsverordening (EU) 2017/373 van de Commissie van 1 maart 2017 tot vaststelling van de gemeenschappelijke eisen voor verlener van luchtverkeersbeheers-/ luchtvaartnavigatiediensten en andere netwerkfuncties voor luchtverkeersbeheer en het toezicht daarop, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 482/2008, Uitvoeringsverordeningen (EU) nr. 1034/2011, (EU) nr. 1035/2011 en (EU) 2016/1377 en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 677/2011

Overeenkomstig de bijlage XIII van de uitvoeringsverordening (EU) 2017/373 van de Commissie van 1 maart 2017 tot vaststelling van de gemeenschappelijke eisen voor verlener van luchtverkeersbeheers-/ luchtvaartnavigatiediensten en andere netwerkfuncties voor luchtverkeersbeheer en het toezicht daarop, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 482/2008, Uitvoeringsverordeningen (EU) nr. 1034/2011, (EU) nr. 1035/2011 en (EU) 2016/1377 en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 677/2011 dient de verlener van luchtvaartnavigatiediensten, *in casu Skeyes*, erop toe te zien dat het personeel voor de luchtverkeersveiligheidselektronica over de taalkennis beschikt die nodig is om hun taken te vervullen.⁶

In de *Acceptable Means of Compliance*, vastgesteld door de uitvoerende directeur van het Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart, wordt over deze verplichting verder het volgende bepaald:

“Service providers should determine the level of language proficiency based on the particular ATSEP duties, the safety criticality of the system ATSEP will need to work on, and taking into account the language requirements related to operating

³ Art. 3, 1. Verordening nr. 2015/340.

⁴ ATCO.B.001, ATCO.B.005 en ATCO.B.030 Bijlage I – Deel ATCO – Vereisten voor de verlening van de vergunningen aan luchtverkeersleiders bij Verordening nr. 2015/340.

⁵ Art. 5 Verordening nr. 2015/340; ATCO.B.030 Bijlage I – Deel ATCO – Vereisten voor de verlening van de vergunningen aan luchtverkeersleiders bij Verordening nr. 2015/340; FOD Mobiliteit en Vervoer, “Nationale toezichthoudende instantie (BSA-ANS)”, http://mobilier.belgium.be/nl/luchtvaart/ansatm/bsa_ans.

⁶ ATSEP.OR.115 Bijlage XIII van Uitvoeringsverordening (EU) 2017/373 van de Commissie van 1 maart 2017 tot vaststelling van de gemeenschappelijke eisen voor verlener van luchtverkeersbeheers-/ luchtvaartnavigatiediensten en andere netwerkfuncties voor luchtverkeersbeheer en het toezicht daarop, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 482/2008, Uitvoeringsverordeningen (EU) nr. 1034/2011, (EU) nr. 1035/2011 en (EU) 2016/1377 en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 677/2011.

*instructions, manuals, and the need to communicate across operational boundaries that require a common language.”*⁷

iii) Koninklijk besluit van 19 maart 2014 tot regeling van de taalkennis in de burgerluchtvaart

In België wordt de taalkennis, zoals vereist in de verordening 2015/340, uitgevoerd doorheen het koninklijk besluit van 19 maart 2014 tot regeling van de taalkennis in de burgerluchtvaart. Artikel 2, § 3, van dit koninklijk besluit vereist het volgende:

de luchtverkeersleiders bewijzen een taalvaardigheidsniveau 4, 5 en 6 voor het gebruik van de Engelse taal in radiotelefonisch communicatie zoals vastgesteld in de verordening nr. 2015/340.⁸

Deze verplichting geldt niet enkel ten aanzien van luchtverkeersleiders, maar ook bijvoorbeeld ten aanzien van bestuurders van vleugelvliegtuigen, helikopters, powered-lift luchtvaartuigen en luchtschepen.⁹

Artikel 2, § 4 van dit koninklijk besluit bepaalt bijkomend het volgende:

“§ 4. De operatoren van een luchtvaartstation bewijzen een taalvaardigheidniveau 4, 5 of 6 voor het gebruik van de Engelse taal of van een landstaal gebruikt door het betrokken luchtvaartterrein in radiotelefonische communicatie.”

iv) Andere verwijzingen naar het Engels

- Met betrekking tot de Aeronautical Information Management (AIM)

Bijlage 15 van de Overeenkomst betreffende de Internationale Burgelijke Luchtvaart, ondertekend op 7 december 1944 te Chicago, goedgekeurd door de wet van 30 april 1944, bepaalt het volgende:

“Chaque élément du système intégré d’information aéronautique de diffusion internationale comportera un texte anglais pour les parties en langage clair. »¹⁰

De *Procedures for Air Navigation Services – Aeronautical Information Management* verklaren in nr. 5.2.5.1.3 :

« *All NOTAM shall be issued in the English language* »¹¹

⁷ EASA, *Acceptable Means of Compliance (AMC) and Guidance Material (GM) to Part-PERS Requirements for service providers concerning personnel training and competence assessment*, <https://www.easa.europa.eu/sites/default/files/dfu/Annex%20XIII%20%28part-PERS%29%20to%20ED%20Decision%202017-001-R.pdf>.

⁸ Dit koninklijk besluit verwijst naar de “Verordening (EU) nr. 805/2011 van de Commissie van 10 augustus 2011 tot vaststelling van technische eisen en administratieve procedures met betrekking tot de bemanning van burgerluchtvaartuigen, overeenkomstig Verordening (EG) nr. 216/2008 van het Europese Parlement en de Raad” dat vervangen werd door de Verordening (EU) nr. 2015/340.

Artt. 2, § 3 en 3, § 2 KB van 19 maart 2014 tot regeling van de taalkennis in de burgerluchtvaart, *BS* 22 mei 2014, 40.663.

⁹ Art. 2, §§ 1 en 2 KB van 19 maart 2014 tot regeling van de taalkennis in de burgerluchtvaart, *BS* 22 mei 2014, 40.663.

¹⁰ Bijlage 15 van de Overeenkomst betreffende de Internationale Burgelijke Luchtvaart, ondertekend op 7 december 1944 te Chicago, goedgekeurd door de wet van 30 april 1944, <https://skybrary.aero/bookshelf/books/3737.pdf>

¹¹ Notam zijn “A notice distributed by means of telecommunication containing information concerning the establishment, condition or change in any aeronautical facility, service, procedure or hazard, the timely knowledge of which is essential to

- Met betrekking tot de taalkennis in hoofde van het personeel verantwoordelijk voor de METEO

De lidstaten dienen ervoor te zorgen dat het personeel verantwoordelijk voor de METEO een kennis hebben van het Engels.¹²

4 Eerdere adviespraktijk van de VCT betrekking tot de kennis van een andere taal dan de landstalen in kader van de luchtvaartsector

In haar advies nr. 31.320 van 19 juni 2001 heeft de VCT geoordeeld over een klacht die bij haar werd ingediend tegen Belgocontrol omwille van het feit dat bij het CANAC-centrum te Steenokkerzeel, voor de onderrichtingen, de elektronische berichten en zelfs voor de cursussen uitsluitend het Engels werd gebruikt.¹³

De VCT heeft toen door verwijzing naar artikel 39 SWT en naar haar rechtspraak betreffende het gebruik van het Engels het volgende geadviseerd:

“Het gebruik van het Engels bij uitzondering kan aanvaard worden in het kader van de specifieke luchtvaartterminologie, de veiligheid of het informaticasysteem, maar niet op algemene wijze mag worden gebruikt in binnendienst.”¹⁴

In haar advies nr. 43.122 van 9 februari 2012 verwees de VCT onder meer naar de volgende elementen van het antwoord van de toenmalige staatssecretaris voor Mobiliteit op de parlementaire vraag nr. 4.505 van 31 mei 2011:

- luchtverkeersleiders van de controletoren zijn niet verondersteld omgang te hebben met het publiek;
- wat de operationele mededelingen betreft, schrijft de internationale reglementering het gebruik van het Engels voor.

personnel concerned with flight operations.”,
<https://www.icao.int/WACAF/Documents/Meetings/2018/AIS%20to%20AIM/DP-4B-Consolidated%20PANS-AIM%201st%20Edition.pdf>

¹² ICAO, *English Language Proficiency for Aeronautical MET Personnel – Guidance Material (EUR Doc 038)*,
[https://www.icao.int/EURNAT/EUR%20and%20NAT%20Documents/EUR%20Documents/038%20-%20ELPR%20for%20MET%20Personnel%20%E2%80%93%20Guidance%20Material/EUR%20Doc%2038%20\(EN\)%20-%20Edition%201.%20Amd%200.pdf](https://www.icao.int/EURNAT/EUR%20and%20NAT%20Documents/EUR%20Documents/038%20-%20ELPR%20for%20MET%20Personnel%20%E2%80%93%20Guidance%20Material/EUR%20Doc%2038%20(EN)%20-%20Edition%201.%20Amd%200.pdf).

¹³ VCT 19 juni 2001, nr. 31.320.

¹⁴ VCT 19 juni 2001, nr. 31.320.

5 Advies van de VCT

Rekening houdende met voorgaande elementen wenst de VCT twee mogelijke pistes te suggereren als antwoord op de vraag van de gedelegeerde bestuurder van *Skeyes* naar de mogelijkheid op grond van artikel 48 SWT bijzondere en afwijkende maatregelen te treffen en een aangepast taalregime te installeren bij *Skeyes*.

De eerste mogelijke piste is dat de wetgever voor *Skeyes* een eigen specifieke wetgeving uitwerkt waarin de wetgever rekening houdt met de bijzondere omstandigheden waarin *Skeyes* zich bevindt.

De tweede mogelijke piste is dat door middel van een koninklijk besluit, overlegd in Ministerraad, er uitvoering wordt verleend aan artikel 48, tweede lid SWT. Dit koninklijk besluit dient wel binnen de perken te blijven die zijn gesteld door artikel 48, tweede lid SWT.

Omwille van veiligheidsredenen en de internationale mobiliteit van de luchtverkeerleiders dient de mogelijkheid om de bijzondere maatregelen te treffen op een zeer ruime wijze te worden geïnterpreteerd. Dit ontwerp van koninklijk besluit dient te worden overgemaakt voor voorgaandelijk advies aan de VCT.

*
* *

Uit de hiervoor vermelde verordeningen met dwingend karakter en aanbevelingen (*soft law*) op Europees en internationaal niveau volgt dat het gebruik van het Engels en de vereiste van de Engelse kennis exploitatievoorwaarden zijn eigen aan *Skeyes* op grond waarvan bijzondere maatregelen moeten worden getroffen voor *Skeyes*.

Met bijzondere hoogachting,

De Voorzitter,

[...]