



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 165/2023  
van 30 november 2023  
Rolnummers : 7868 en 7869**

*In zake* : de beroepen tot vernietiging van de artikelen 28 tot 42 (hoofdstuk 3 - « Taks op de inscheping van een luchtvaartuig ») en van de artikelen 30, 31 en 32 van de wet van 28 maart 2022 « houdende verlaging van lasten op arbeid », ingesteld door de vennootschap naar Iers recht « Ryanair D.A.C. » en door de vzw « Fédération belge d'aviation - Belgische federatie voor Luchtvaart » en anderen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters P. Nihoul en L. Lavrysen, en de rechters T. Giet, J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache, D. Pieters, S. de Bethune, E. Bribosia, W. Verrijdt, K. Jadin en M. Plovie, bijgestaan door de griffier N. Dupont, onder voorzitterschap van voorzitter P. Nihoul,

wijst na beraad het volgende arrest :

*I. Onderwerp van de beroepen en rechtspleging*

a. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 29 september 2022 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 30 september 2022, heeft de vennootschap naar Iers recht « Ryanair D.A.C. », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. A. Cassart, advocaat bij de balie te Charleroi, en door Mr. E. Vahida, advocaat bij de balie te Brussel, beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 28 tot 42 (hoofdstuk 3 - « Taks op de inscheping van een luchtvaartuig ») van de wet van 28 maart 2022 « houdende verlaging van lasten op arbeid » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 31 maart 2022).

b. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 29 september 2022 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 30 september 2022, is beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 30, 31 en 32 van dezelfde wet door de vzw « Fédération belge d'aviation - Belgische federatie voor Luchtvaart », Michel Sinove en Paul Windey, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. S. Papen en Mr. T. Pels, advocaten bij de balie van Antwerpen.

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 7868 en 7869 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

De Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door F. Roland en S. Dedeli, adviseurs bij de FOD Financiën, heeft memories ingediend, de verzoekende partijen hebben memories van antwoord ingediend en de Ministerraad heeft ook memories van wederantwoord ingediend.

Bij beschikking van 12 juli 2023 heeft het Hof, na de rechters-verslaggeefsters E. Bribosia en J. Moerman te hebben gehoord, beslist dat de zaken in staat van wijzen zijn, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 20 september 2023 en de zaken in beraad zullen worden genomen.

Ingevolge het verzoek van de verzoekende partij in de zaak nr. 7868 om te worden gehoord, heeft het Hof bij beschikking van 20 september 2023 de dag van de terechtzitting bepaald op 18 oktober 2023.

Op de openbare terechtzitting van 18 oktober 2023 :

- zijn verschenen :

. Mr. A. Cassart en Mr. A.-V. Rensonnet, advocaat bij de balie Luik-Hoei, voor de verzoekende partij in de zaak nr. 7868;

. Mr. S. Papen en Mr. T. Pels, voor de verzoekende partijen in de zaak nr. 7869;

. adviseurs F. Roland en S. Dedeli, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggeefsters E. Bribosia en J. Moerman verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde partijen gehoord;

- zijn de zaken in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

## II. *In rechte*

- A -

*Ten aanzien van de ontvankelijkheid*

*Wat betreft de zaak nr. 7868*

A.1. De verzoekende partij, de vennootschap naar Iers recht « Ryanair D.A.C. », doet gelden dat zij een van de voornaamste luchtvaartmaatschappijen is die worden geraakt door de invoering van de taks op de inscheping van een luchtvaartuig.

A.2. De Ministerraad betwist het belang van de verzoekende partij om in rechte te treden niet.

*Wat betreft de zaak nr. 7869*

A.3. De vzw « Fédération belge d'aviation - Belgische federatie voor Luchtvaart », eerste verzoekende partij, doet gelden dat haar statutair doel van een bijzondere aard is en, derhalve, onderscheiden van het algemeen belang, dat zij een collectief belang verdedigt, dat de bestreden norm haar statutair doel kan raken en dat dat doel daadwerkelijk wordt nagestreefd.

Michel Sinove, tweede verzoekende partij, is voorzitter van de vzw « Vereniging Vlaamse MotorVliegclubs », piloot en houder van een *Private Pilot License* (private vliegvergunning). Hij doet gelden dat de bestreden bepalingen hem rechtstreeks benadelen. Voor de toepassing van de bestreden bepalingen wordt de « luchtvaartmaatschappij » immers met name gedefinieerd als eenieder « op wiens naam een luchtvaartuig is ingeschreven in het register bedoeld in artikel 2 van het koninklijk besluit van 15 maart 1954 tot regeling der luchtvaart, dan wel is ingeschreven in een buitenlands register van luchtvaartuigen » (artikel 159, 4°, van het Wetboek diverse rechten en taksen), hetgeen de natuurlijke personen inhoudt die recreatieve piloten zijn, die dus aan de taks zullen worden onderworpen wanneer zij passagiers, zoals hun vrienden of leden van hun familie, vervoeren.

Paul Windey, derde verzoekende partij, is eigenaar van een luchtvaartuig en houder van een vergunning om over België te vliegen, zodat hij aan de bestreden taks zou kunnen worden onderworpen.

A.4. De Ministerraad betwist het belang van de verzoekende partijen om in rechte te treden niet.

*Ten gronde*

*Wat betreft de zaak nr. 7868*

*Eerste middel*

A.5.1. Het eerste middel is afgeleid uit de schending van de bevoegdheidsverdelende regels.

A.5.2. Het eerste onderdeel van het middel is afgeleid uit de schending van artikel 141 van de Grondwet en van artikel 6, § 1, II, eerste lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (hierna : de bijzondere wet van 8 augustus 1980), in zoverre de artikelen 28 tot 42 van de wet van 28 maart 2022 « houdende verlaging van lasten op arbeid » (hierna : de wet van 28 maart 2022), waarbij de regeling van de taks op de inscheping van een luchtvaartuig wordt ingevoerd, zijn aangenomen door de federale overheid, terwijl de gewesten bevoegd zijn inzake de bescherming van het leefmilieu.

A.5.3. De verzoekende partij doet gelden dat de bestreden bepalingen, hoewel de wet ertoe strekt een verlaging van de lasten op de inkomsten uit arbeid te verwezenlijken, worden verantwoord door de bekommernis om het beginsel « de vervuiler betaalt » en het beginsel van de internalisering van de negatieve externaliteiten inzake leefmilieu en gezondheid die inherent zijn aan het vervoer (met name vervuiling, lawaai, congestie), toe te passen. Zij is van mening dat de wetgever tot doel had de gedragingen van de passagiers te wijzigen en, bijgevolg, een beleid inzake milieubescherming te voeren, terwijl die aangelegenheid tot de bevoegdheid van de gewesten behoort.

Zij is van mening dat, aangezien de federale wetgever de gewesten niet heeft betrokken bij de totstandkoming van de taks, niet kan worden geredeneerd naar analogie met het arrest nr. 9/95 van 2 februari 1995 (ECLI:BE:GHCC:1995:ARR.009), waarbij het Hof heeft geoordeeld dat de door de federale overheid ingevoerde regeling van de milieutaksen in overeenstemming was met de bevoegdheidsverdelende regels.

A.5.4. De verzoekende partij leidt daaruit af dat de bestreden bepalingen de bevoegdheid van de gewesten op onevenredige wijze raken.

A.6.1. De Ministerraad merkt op dat met de inschepingstaks een budgettair doel wordt nagestreefd dat erin bestaat de kosten ingevolge het verlagen van de verplichte heffingen op arbeid te compenseren. Zij heeft eveneens tot doel de reizigers bewust te maken van de externe milieukosten van het luchtvervoer en hen ertoe aan te zetten alternatieve vervoersmiddelen te gebruiken. Uit de geïntegreerde impactanalyse die op grond van het voorontwerp

van wet is uitgevoerd, blijkt dat de taks een positieve invloed kan hebben op de gezondheid, op de klimaatverandering, op de luchtkwaliteit en op de geluidsoverlast in de nabijheid van de luchthavens.

A.6.2. De Ministerraad brengt in herinnering dat, aangezien de taks doelstellingen beoogt die de gewesten kunnen nastreven krachtens hun materiële bevoegdheden, de federale wetgever, ervoor moet zorgen dat hij de uitoefening van de gewestelijke bevoegdheden niet onmogelijk of overdreven moeilijk maakt.

Hij doet gelden dat er ter zake geen enkele verplichting tot overleg bestaat. Hij is van mening dat, ook al zou worden geoordeeld dat de invoering van die taks afbreuk doet aan de bevoegdheden van de gewesten, die afbreuk zeer beperkt zou zijn, aangezien de tarieven van de taks erg laag zijn en aangezien de taks niet alle externe milieukosten compenseert. Hij leidt daaruit af dat de invoering van de inschepingstaks de gewesten niet belet om een eigen milieubeleid te voeren via andere middelen, temeer daar de keuze van de federale wetgever niet in tegenspraak is met de doelstellingen van de gewesten inzake de bescherming van het leefmilieu.

A.6.3. De Ministerraad merkt eveneens op dat alle luchthavens van het land op dezelfde wijze worden behandeld, zodat de economische en monetaire unie niet wordt aangetast. Hij merkt bovendien op dat de drie Gewesten geen beroep tegen de bestreden bepalingen hebben ingesteld.

A.7.1. De verzoekende partij antwoordt dat zij niet betwist dat de wetgever bevoegd is om een milieubelasting te heffen. Aangezien zij betrekking heeft op de aangelegenheid van de bescherming van het leefmilieu, moet die taks evenwel een aanvulling vormen op het gewestelijke beleid in die aangelegenheid. Zij doet gelden dat de federale overheid geen rekening heeft gehouden met de gewestelijke bevoegdheden.

A.7.2. De verzoekende partij beweert dat bij de wijze van berekening van de afstand van minder dan 500 kilometer, die als referentie dient voor het belasten van korte vluchten, de luchthaven Brussel-Nationaal als vertrekpunt wordt genomen, en zulks voor alle vertrekken uit België. In tegenstelling tot hetgeen de Ministerraad beweert, bestaan er bijgevolg mogelijkwijs verschillen tussen die luchthaven en de regionale luchthavens, aangezien de volgens die methodologie berekende afstand niet overeenstemt met de afstand in vogelvlucht tussen de werkelijke luchthaven van vertrek en de eindbestemming. Niet alle luchthavens worden op dezelfde wijze behandeld.

A.7.3. De verzoekende partij is van mening dat de omstandigheid dat de Gewesten de taks niet hebben bestreden, niet tot de conclusie kan leiden dat die in overeenstemming zou zijn met de bevoegdheidsverdelende regels.

A.8. De Ministerraad repliceert dat het argument van de verzoekende partij met betrekking tot de wijze waarop de afstand van minder dan 500 kilometer wordt berekend geen verband houdt met de verdeling van de bevoegdheden. Hij doet gelden dat de door de wetgever in aanmerking genomen wijze van berekening hoe dan ook pertinent is, rekening houdend met de beperkte oppervlakte van het grondgebied. Het betreft een duidelijke regel die eenvoudig toe te passen is, gemakkelijk te controleren is en de rechtszekerheid waarborgt, zowel ten aanzien van de reizigers als ten aanzien van de luchtvervoerders die de taks verschuldigd zijn.

A.9.1. Het tweede onderdeel van het eerste middel is afgeleid uit de schending van artikel 6, § 3, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, dat overleg tussen de gewestregeringen en de federale overheid oplegt met betrekking tot het luchtverkeer op de regionale luchthavens en openbare vliegvelden, en de rechten die er op betrekking hebben.

A.9.2. De verzoekende partij voert aan dat in de parlementaire voorbereiding van de bestreden bepalingen geen informatie wordt gegeven over het bestaan van een dergelijk overleg, terwijl de inschepingstaks een impact heeft op de regionale luchthavens.

A.10. De Ministerraad is van mening dat de in artikel 6, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bedoelde verplichting tot overleg te dezen niet van toepassing is, aangezien de bestreden bepalingen niet tot gevolg hebben dat zij het luchtvervoer reguleren. De impact op de exploitatie van de luchthavens beperkt zich tot een lichte administratieve last, die erin bestaat de nodige informatie verstrekken om na te gaan of de luchtvervoerders de taks correct betalen.

A.11. De verzoekende partij antwoordt dat de exploitant van een luchthaven ertoe is gehouden, op straffe van een boete, elke maand de informatie met betrekking tot de luchtvervoerders, alsook het aantal vluchten waarbij passagiers werden vervoerd en het totaal aantal vervoerde reizigers, te bezorgen aan de Federale Overheidsdienst

Financiën. Zij is van mening dat het geenszins een lichte administratieve last betreft. Zij herinnert eraan dat de bevoegdheden met betrekking tot de luchtvaartsector gedeelde bevoegdheden zijn. Zij is van mening dat de inschepingstaks de regionale luchthavens economisch kan raken, zonder dat die laatste de inkomsten van die taks genieten, waarvan de opbrengst wordt gestort aan de federale overheid.

A.12.1. De Ministerraad repliceert dat de bestreden bepalingen geen enkele impact hebben op het luchtverkeer noch op de rechten die erop betrekking hebben, zodat de in artikel 6, § 3, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bedoelde verplichting tot overleg niet van toepassing is. De in het middel aangevoerde bepaling is dus niet geschonden.

A.12.2. Hij is van mening dat, indien zou worden geoordeeld dat de bevoegdheden van de gewesten met betrekking tot de exploitatie van de luchthavens daadwerkelijk zijn aangetast, die aantasting zeer beperkt zou zijn, gelet op de bijzonder lage tarieven van de taks en gelet op het feit dat die niet alle externe milieukosten kan compenseren. Daaruit volgt dat de bestreden bepalingen de uitoefening, door de gewesten, van hun bevoegdheid met betrekking tot de exploitatie van de luchthavens niet onmogelijk of overdreven moeilijk maken.

#### *Tweede middel*

A.13. Het tweede middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 15 van het Verdrag van Chicago inzake de internationale burgerluchtvaart, ondertekend op 7 december 1944 (hierna : het Verdrag van Chicago). Het heeft betrekking op situaties waarin een vlucht naar een bestemming die zich op meer dan 500 kilometer bevindt, een tussenstop bevat teneinde een tussenlanding te maken of de passagiers in staat te stellen een aansluitende vlucht te nemen.

A.14.1. In een eerste onderdeel doet de verzoekende partij gelden dat de bestreden bepalingen, en in het bijzonder artikel 30 van de wet van 28 maart 2022, verschillende situaties op dezelfde wijze behandelen, zonder dat in dat verband een redelijke verantwoording bestaat. Zij doet gelden dat een vlucht vanuit Brussel naar een bestemming zoals Madrid aanleiding geeft tot een taks van eenzelfde bedrag, ongeacht of de vlucht een rechtstreekse vlucht is dan wel bestaat uit twee trajecten, met een tussenlanding in een derde stad die op minder dan 500 kilometer is gelegen, zoals Frankfurt. Zij is van mening dat het tegenstrijdig is om rechtstreekse vluchten over een korte afstand, van minder dan 500 kilometer, meer te belasten om reizigers ertoe aan te zetten de trein te nemen, enerzijds, en om geen specifieke taks te heffen op het traject van een luchtvaartuig dat vertrekt van een Belgische luchthaven naar een plaats van tussenlanding wanneer dat traject, afzonderlijk beschouwd, eveneens minder dan 500 kilometer bedraagt en er een alternatief per spoor bestaat, anderzijds.

A.14.2. Zij is van mening dat de aangeklaagde identieke behandeling niet wordt verantwoord in de parlementaire voorbereiding. Integendeel, het doel dat erin bestaat het leefmilieu te beschermen, had de wetgever ertoe moeten brengen om rechtstreekse vluchten en vluchten met een tussenlanding niet op dezelfde wijze te behandelen.

A.15. De Ministerraad doet gelden dat bij de berekening van het bedrag van de taks, rekening wordt gehouden met de eindbestemming van de passagier, en zulks ongeacht of de vlucht een rechtstreekse vlucht is dan wel een tussenlanding op een buitenlandse luchthaven bevat. Hij is van mening dat de wetgever, door in alle gevallen rekening te houden met de eindbestemming, zich op een objectief en pertinent criterium heeft gebaseerd. Hij voert aan dat de identieke behandeling in een redelijke verhouding staat tot het doel dat erin bestaat het leefmilieu te beschermen. Indien de keuze aan de passagier wordt gelaten, zal die volgens hem ervoor zorgen dat tussenlandingen worden vermeden om zijn bestemming te bereiken.

De Ministerraad brengt eveneens in herinnering dat het Grondwettelijk Hof heeft geoordeeld dat de wetgever, wanneer hij de belastingschuldigen bepaalt, gebruik moet kunnen maken van categorieën die onvermijdelijk de verscheidenheid aan toestanden slechts met een zekere graad van benadering opvangen.

A.16. De verzoekende partij antwoordt dat, indien passagiers nu reeds erop letten om vluchten met een tussenlanding te vermijden, de invoering van de taks geen zin meer heeft. Zij is evenwel van mening dat de Ministerraad zich niet op enig objectief element kan baseren om de wensen van de reizigers te bepalen. Zij beweert dat de taks integendeel ertoe aanmoedigt om te kiezen voor een vlucht met een tussenlanding, aangezien de maatschappijen die vluchten met een tussenlanding aanbieden, niet ertoe zullen zijn gehouden een hogere taks door te rekenen in de ticketprijzen dan die welke de luchtvaartmaatschappijen die rechtstreekse vluchten aanbieden, zullen moeten doorberekenen.

A.17. De Ministerraad repliceert dat hetgeen belangrijk is vanuit het oogpunt van de reiziger, het bereiken van de eindbestemming is. Het is dus niet nodig om hem ertoe aan te zetten de voorrang te geven aan een rechtstreekse vlucht ten opzichte van een vlucht met een tussenlanding. Daaruit volgt dat het criterium van de afstand tussen de luchthaven van vertrek en de eindbestemming van de luchtreiziger pertinent is en evenredig met het door de wetgever nagestreefde doel.

A.18.1. In een tweede onderdeel voert de verzoekende partij allereerst aan dat artikel 30 van de wet van 28 maart 2022 een discriminatie teweegbrengt tussen, enerzijds, de vluchten waarvan het oorspronkelijke vertrek van passagiers plaatsvindt vanaf een in België gelegen luchthaven en, anderzijds, de vluchten vanuit een in België gelegen luchthaven in het kader van een aansluiting of een tussenlanding, zodat die luchthaven niet het vertrekpunt van de vluchtroute van de passagier is. In tegenstelling tot de in het eerste onderdeel beschreven situatie, vormt de in België gelegen luchthaven een tussenstop op de vluchtroute van de passagier.

A.18.2. De verzoekende partij is van mening dat de maatregel niet evenredig is. Zij brengt in herinnering dat de taks met betrekking tot de kortereafstandsvluchten een milieudoelstelling nastreeft die erin bestaat het treinvervoer te bevorderen, dat wordt verondersteld minder CO<sub>2</sub> uit te stoten.

Zij is van mening dat de bestreden bepaling, door dat zij korte vluchten die deel uitmaken van een langer traject met een tussenlanding of een aansluiting in België, van de taks vrijstelt, afbreuk doet aan de verwezenlijking van het doel van milieubescherming, terwijl die vluchten, vanuit het oogpunt van het brandstofverbruik en van de CO<sub>2</sub>-uitstoot, zich niet onderscheiden van vluchten waarvan de eindbestemming zich op minder dan 500 kilometer bevindt.

A.18.3. De verzoekende partij doet gelden dat de afdeling wetgeving van de Raad van State, in haar advies betreffende het voorontwerp dat de wet van 28 maart 2022 is geworden, heeft geoordeeld dat de uitzonderingen dermate ruim waren geformuleerd dat de concrete toepassing ervan onduidelijk zou zijn. De Raad van State heeft aangegeven dat in de memorie van toelichting redelijke verantwoording van die uitzonderingen moest worden vermeld. De verzoekende partij is evenwel van mening dat de memorie van toelichting niet voldoet aan de door de Raad van State geformuleerde vragen om verduidelijking.

A.18.4. De verzoekende partij merkt op dat de maatregel wordt verantwoord door de bekommernis om dubbele belasting te vermijden. Zij is evenwel van mening dat, om dat doel te verwezenlijken, de wetgever erin had kunnen voorzien om een passagier niet te vragen de taks te betalen in het geval waarin die laatste reeds zou zijn belast in het land van vertrek.

De tweede uitleg waarop in de parlementaire voorbereiding wordt gewezen, is de wil om de concurrentiepositie van de Belgische luchthavens als internationale hubs te behouden. De verzoekende partij is van mening dat die maatregel geknipt is voor de luchthaven Brussel-Nationaal en voor een, historisch gezien, nationale luchtvaartmaatschappij, die er vluchten uitvoert van of naar Sub-Saharaans Afrika. De verzoekende partij leidt daaruit af dat de wetgever een luchtvaartmaatschappij heeft willen bevoordelen ten nadele van de andere.

A.19.1. Vervolgens staat de verzoekende partij stil bij de verenigbaarheid van de taks met artikel 15 van het Verdrag van Chicago.

A.19.2. In hoofdorde is zij van mening dat die bepaling de verdragsluitende Staten verbiedt om rechten, taksen of heffingen op te leggen voor het vliegen over, het binnenvliegen in of het vertrek uit hun grondgebied van elk luchtvaartuig van een verdragsluitende Staat of van personen die zich aan boord ervan bevinden. Zij is van mening dat artikel 15 van het Verdrag van Chicago een antidiscriminatiemaatregel invoert en de vrijheid van ondernemen waarborgt, zodat het een draagwijdte heeft die analoog is aan die van de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet en met die bepalingen een onlosmakelijk geheel vormt.

A.19.3. De verzoekende partij merkt op dat de wetgever, rekening houdend met het feit dat soortgelijke taksen zijn ingevoerd door verschillende buurlanden en met het feit dat de tegen de taks ingestelde vorderingen door de rechtscolleges van die landen werden verworpen, heeft geoordeeld dat die taks verenigbaar was met artikel 15 van het Verdrag van Chicago. In de memorie van toelichting wordt eveneens vermeld dat de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie van oordeel is dat enkel artikel 24 van het Verdrag een bepaling is die in fiscale aangelegenheden van toepassing is.

A.19.4. De verzoekende partij meent dat de interpretatie van de buitenlandse rechtscolleges niet wordt gedeeld door de Belgische rechtscolleges, met name door de Raad van State (arrest van 3 mei 2005, nr. 144.081), door de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel (vonnis van 24 september 1997, R.G. 97706C, ECLI:BE:PIBRL:1997:JUG.19970924.3) en door het Hof van Beroep te Brussel (arrest van 30 juni 1998, ECLI:BE:CABRL:1998:ARR.19980630.4). Het is omdat de afdeling wetgeving van de Raad van State rekening heeft gehouden met het arrest dat is gewezen door de afdeling bestuursrechtspraak dat zij een voorbehoud heeft gemaakt bij de verenigbaarheid van de bestreden bepaling met het Verdrag van Chicago.

A.19.5. In ondergeschikte orde doet de verzoekende partij gelden dat artikel 15 van het Verdrag van Chicago minstens een verbod van discriminatie bevat. Zij is van mening dat het verschil in behandeling tussen luchtvaartuigen waarbij het vertrek van passagiers plaatsvindt vanaf een Belgische luchthaven en de luchtvaartuigen die transitpassagiers aan boord laten gaan, de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 15, derde alinea, van het Verdrag van Chicago, schendt.

A.20. Wat de door de verzoekende partij aangevoerde discriminatie betreft, brengt de Ministerraad in herinnering dat de wetgever over een ruime beoordelingsbevoegdheid in fiscale aangelegenheden beschikt. Gelet op het doel dat erin bestaat de reizigers bewust te maken van de milieukosten van vlieguren, is het redelijk verantwoord dat rekening wordt gehouden met de eindbestemming van het traject.

Hij doet gelden dat de wetgever, door korte vluchten die deel uitmaken van een langere vlucht met een tussenlanding of een aansluiting in België, niet afzonderlijk te belasten, zich ook heeft willen aanpassen aan de regelingen die zijn ingevoerd in Nederland, in Frankrijk, in Duitsland, in het Verenigd Koninkrijk en in Oostenrijk. Bovendien maakt de maatregel het mogelijk om de concurrentiepositie van de Belgische luchthavens te vrijwaren en dubbele belasting te vermijden.

Hij voert aan dat het onjuist is te beweren dat ten voordele van één enkele luchtvaartmaatschappij in die regeling werd voorzien, aangezien tal van maatschappijen, in het kader van hun langeafstandsvluchten, voorzien in tussenlandingen of aansluitingen op internationale luchthavens die in de nabijheid van België zijn gelegen, teneinde hun toestellen te kunnen vullen.

A.21. Wat het Verdrag van Chicago betreft, merkt de Ministerraad op dat de inschepingstaks werd ingevoerd in verschillende andere landen. De rechtscolleges van die landen hebben de gelegenheid gehad om zich uit te spreken over de verenigbaarheid van die taksen met het Verdrag van Chicago. Zij hebben geoordeeld dat de desbetreffende taksen verenigbaar waren met dat Verdrag. Hij brengt ook in herinnering dat de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie, die is opgericht bij het Verdrag van Chicago, van oordeel is dat enkel artikel 24 van het Verdrag betrekking heeft op de fiscale aangelegenheid.

A.22. De verzoekende partij antwoordt dat zowel het budgettaire doel als de milieudoelstelling die met de taks worden nagestreefd, beter zouden worden gediend indien de vrijstellingen zouden worden afgeschaft die worden toegekend aan transitpassagiers of aan passagiers met een aansluiting, temeer daar er meestal een alternatief aanbod aan treinvervoer bestaat.

Wat betreft het doel dat erin bestaat dubbele belasting te vermijden, merkt de verzoekende partij op dat, ook al worden de trajecten vanuit buitenlandse luchthavens met een tussenlanding of een aansluiting in België reeds aan de betaling van een taks onderworpen, de prijs van die trajecten in de meeste gevallen lager is dan de prijs van de rechtstreekse vlucht vanuit Brussel.

Zij is van mening dat niets in de parlementaire voorbereiding of in de memorie van de Ministerraad de maatregel kan verantwoorden.

Zij beweert dat het merendeel van de vluchten welke die vrijstelling genieten, worden aangeboden door één enkele luchtvaartmaatschappij.

A.23. De Ministerraad repliceert dat de vergelijking die de verzoekende partij maakt in het kader van haar argument met betrekking tot het doel dat erin bestaat dubbele belasting te vermijden, onbegrijpelijk is, in zoverre daarin noch het vertrekpunt van het traject met een tussenlanding of een aansluiting, noch de taks waaraan het wordt onderworpen, noch de eindbestemming ervan worden vermeld.

Het is hoe dan ook moeilijk om de prijs van een traject vanuit een buitenlandse luchthaven met een tussenstop in Brussel te vergelijken met die van een rechtstreekse vlucht vanuit Brussel, aangezien de vertrekpunten niet identiek zijn.

#### *Derde middel*

A.24. Het derde middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 16 en 52 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. De verzoekende partij doet gelden dat de bestreden bepalingen op onevenredige wijze afbreuk doen aan de vrijheid van ondernemen van de luchtvervoerders. Zij neemt de argumentatie van de vereniging van luchtvervoerders « IATA » (*International Air Transport Association*) over volgens welke het opleggen van milieubelastingen in strijd is met de resolutie van de Raad van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie van 9 december 1996 « inzake milieuheffingen en -belastingen », die bepaalt dat milieubelastingen geen budgettair doel mogen nastreven, verband moeten houden met de kosten voor het beperken van de nadelige milieueffecten van luchtvaartuigen en niet discriminerend mogen zijn ten opzichte van de andere vervoerswijzen.

De verzoekende partij herhaalt haar argumentatie met betrekking tot het discriminerende karakter van de vrijstelling van bepaalde korte vluchten die deel uitmaken van een langer traject.

Zij voert aan dat aan het overwogen vervoersalternatief, namelijk de trein, ook hoge externe kosten zijn verbonden en dat het niet noodzakelijkerwijs beschikbaar is voor alle bestemmingen die zich op minder dan 500 kilometer bevinden.

A.25.1. De Ministerraad doet gelden dat de taks wordt verantwoord door het drievoudige doel dat erin bestaat de verlaging van de belastingen op de inkomsten uit arbeid te financieren, de reizigers bewust te maken van de milieukosten van het luchtvervoer en milieuvriendelijkere vervoersmiddelen te overwegen voor korte afstanden.

De Ministerraad verwijst naar zijn argumentatie met betrekking tot het eerste en het tweede middel.

A.25.2. Wat betreft de discriminerende behandeling die zou worden voorbehouden aan de luchtvaartmaatschappijen ten opzichte van de ondernemingen die andere vervoersmiddelen aanbieden, brengt de Ministerraad in herinnering dat de ondernemingen van de sector van het luchtvervoer een vrijstelling van de accijnzen op brandstof genieten en dat zij de belasting over de toegevoegde waarde (hierna : de btw) niet betalen, hetgeen de concurrentie met de andere vervoerswijzen vervalst.

De Ministerraad merkt op dat de inschepingstaks de externe milieukosten en de ontstentenis van accijnzen en btw op kerosine niet volledig compenseert.

Hij besluit dat de inschepingstaks niet op onevenredige wijze afbreuk doet aan de vrijheid van ondernemen.

#### *Wat betreft de zaak nr. 7869*

A.26. Het enige middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 15 van het Verdrag van Chicago.

A.27.1. In een eerste onderdeel voeren de verzoekende partijen aan dat de inschepingstaks wezenlijk verschillende categorieën van personen op dezelfde wijze behandelt.

A.27.2. De verzoekende partijen doen gelden dat de ruime formulering van de bestreden bepalingen veel rechtsonzekerheid doet ontstaan, in het bijzonder voor de sector van de recreatieve luchtvaart.

In artikel 159, 3°, van het Wetboek diverse rechten en taksen wordt het luchtvaartuig gedefinieerd als « elk gemotoriseerd toestel dat in de dampkring kan worden gehouden als gevolg van de krachten die de lucht erop uitoefent », zodat geen enkel onderscheid wordt gemaakt tussen de vliegtuigen van de klassieke luchtvaartmaatschappijen en de privévluchtelingen die bestemd zijn voor recreatief gebruik.

Zij zijn van mening dat de wetgever geen rekening heeft gehouden met die sector en dat de inschepingstaks in essentie werd geconcipieerd met de klassieke commerciële luchtvaartmaatschappijen voor ogen,



luchtvaartmaatschappijen die btw- en accijnsvrijstellingen op kerosine genieten. Daarenboven geeft de memorie van toelichting voor het meer belasten van korte vluchten als verantwoording dat er een minder vervuilend vervoersalternatief bestaat, hetgeen niet het geval is voor een recreatieve vlucht. In de parlementaire voorbereiding worden enkel het « luchtvervoer » en het « duurzaam vervoersbeleid » en niet de recreatieve vluchten vermeld.

A.27.3. De verzoekende partijen beweren bovendien dat de luchtvaartmaatschappijen grote handelsondernemingen zijn, terwijl privévliegtuigen worden gebruikt door zowel privépersonen als vliegclubs, die meestal in de vorm van verenigingen zonder winstoogmerk zijn gestructureerd, en vliegscholen. Al die actoren zijn « luchtvervoerders » in de zin van de bestreden bepalingen, zodat de taks op hen van toepassing is.

Naast het feit dat de luchtvaartmaatschappijen over aanzienlijk meer financiële middelen beschikken, is hun brandstofverbruik niet te vergelijken met dat van de actoren van de recreatieve sector. De door een luchtvaartmaatschappij geëxploiteerde luchtvaartuigen verbruiken tussen 500 en 2000 liter brandstof per uur, terwijl de lichtere luchtvaartuigen die in een recreatief kader worden gebruikt, tussen 20 en 35 liter brandstof per uur verbruiken, hetgeen neerkomt op een verbruik van 10 tot 17,5 liter voor 100 afgelegde kilometers. Volgens de verzoekende partijen benadert het verbruik van een recreatief luchtvaartuig dus dat van een grote wagen van het type « *sport utility vehicle* ».

A.27.4. Zij herinneren eraan dat de recreatieve luchtvaart door de gewesten wordt erkend als een sportieve activiteit. Het betreft bijgevolg een vrijetijdsactiviteit. De ondernemingen die in die sector actief zijn, mogen geen reizigers vervoeren, ook al is het mogelijk dat piloten vrienden of hun familie mee aan boord nemen.

De verzoekende partijen besluiten daaruit dat de vergeleken categorieën van personen wezenlijk verschillend zijn.

A.28.1. Volgens de verzoekende partijen kan de milieu-impact vanwege de actoren in de sector van de recreatieve luchtvaart op het leefmilieu niet worden vergeleken met die van de luchtvaartmaatschappijen, zodat de bestreden taks de eerstgenoemden een onevenredige last doet ondergaan, temeer daar de meerderheid van de vluchten die in een recreatief kader worden uitgevoerd, vluchten van minder dan 500 kilometer zijn, zodat zij aan het hoogste belastingtarief zullen worden onderworpen.

Bovendien legt de heffing van de taks aan de actoren in de sector van de recreatieve luchtvaart administratieve formaliteiten op die, gezien de beperkte omvang van die actoren, voor hen veel moeilijker te vervullen zijn dan voor de luchtvaartmaatschappijen.

Daarbij komt nog dat de boetes die bij vaststelling van een overtreding van de bestreden bepalingen worden opgelegd, zijn vastgelegd op een niveau dat is bedoeld om ontradend te werken voor een luchtvaartmaatschappij. Gelet op de beperkte omvang van de actoren in de sector van de recreatieluchtvaart, hebben dergelijke boetes onevenredige gevolgen te kunnen aanzien.

A.28.2. De verzoekende partijen zijn van mening dat de verantwoording voor de aangeklaagde identieke behandeling niet kan worden begrepen aan de hand van de parlementaire voorbereiding. Zij doen gelden dat, hoewel het juist is dat de luchtvaartmaatschappijen de taks zullen doorrekenen aan hun klanten, zodat de reizigers ertoe zullen worden aangezet minder het vliegtuig te nemen, zulks niet het geval is voor de actoren in de sector van de recreatieve luchtvaart, aangezien zij geen reizigers op commerciële basis vervoeren.

A.29.1. De Ministerraad herinnert eraan dat de taks enkel wordt geheven in het geval waarin het luchtvaartuig een « passagier » zou vervoeren, namelijk een natuurlijke persoon die ouder is dan twee jaar, dat het boordpersoneel niet aan de taks wordt onderworpen en dat de taks geen betrekking heeft op recreatieve vluchten wanneer die niet worden gebruikt om een andere luchthaven te bereiken dan de luchthaven van vertrek. Hij leidt daaruit af dat de bestreden bepalingen een zeer beperkt effect op de activiteit van de verzoekende partijen hebben.

A.29.2. Volgens hem is de gelijke behandeling van de luchtvaartmaatschappijen en van de actoren in de sector van de recreatieve luchtvaart pertinent ten aanzien van het doel dat erin bestaat de gebruikers van luchtvaartuigen die zich van een luchthaven naar een andere verplaatsen, ertoe aan te zetten de voorrang te geven aan alternatieve vervoerswijzen voor dat soort van verplaatsingen. De Ministerraad is van mening dat het niet toelaatbaar zou zijn om de taks te heffen voor een passagier die zich van Brussel naar Parijs verplaatst met een commerciële vlucht, en om ze niet te heffen indien hij gebruikmaakt van een privévliegtuig.

A.29.3. De Ministerraad voert aan dat de bedragen van de taks, om twee redenen, niet onevenredig zijn voor de actoren in de sector van de recreatieve luchtvaart. Ten eerste wordt het bedrag van de taks berekend naargelang van de lengte van het traject. Ten tweede heeft de taks weinig weerslag op de sector van de recreatieve vluchten, aangezien daarin doorgaans geen passagiers worden vervoerd.

Het bedrag van de boetes is eveneens evenredig, aangezien het varieert volgens de aard en de ernst van de overtreding, en volgens een door de Koning vastgestelde schaal. De wet bepaalt dat het bedrag kan variëren van 250 tot 250 000 euro. Uit het koninklijk besluit van 10 april 2022 « tot wijziging van het koninklijk besluit van 3 maart 1927 houdende uitvoering van het Wetboek diverse rechten en taksen wat betreft de aangifte en diverse regels met betrekking tot de taks op de inscheping van een luchtvaartuig, houdende andere wijzigingen van hetzelfde besluit en houdende bepaling van de datum van inwerkingtreding van artikel 166, § 2, van hetzelfde Wetboek » blijkt dat de boetes die zijn vastgesteld op het maximumbedrag van 250 000 euro, enkel mogen worden opgelegd aan de luchtvaartmaatschappijen die tijdens het voorgaande jaar meer dan 100 000 passagiers hebben vervoerd.

A.30.1. De verzoekende partijen antwoorden dat privévliegtuigen, naast het boordpersoneel, vrienden van de piloot of leden van zijn familie mogen vervoeren. Daaruit volgt dat de taks en mogelijkerwijs de boetes op hen van toepassing zullen zijn.

Zij zijn van mening dat de wetgever uit het oog is verloren dat recreatieve vluchten niet noodzakelijkerwijs vluchten zijn die vertrekken van een luchthaven en er terugkeren zonder tussenlanding. Tussenlandingen zijn mogelijk, met name in het kader van een uitstap. Zij halen het voorbeeld aan van een vliegtuig dat van de luchthaven van Grimbergen vertrekt met bestemming Oostende om er de dag door te brengen alvorens naar Grimbergen terug te keren. Volgens de verzoekende partijen heeft de in de bestreden bepalingen bedoelde vrijstelling voornamelijk betrekking op luchtdopen.

Zij merken op dat de taks van toepassing is voor elke vlucht vanuit een in België gelegen luchthaven, ongeacht de bestemming.

A.30.2. De verzoekende partijen zijn van mening dat de door de Ministerraad uiteengezette verantwoording een verantwoording *a posteriori* is die geen enkele grondslag vindt in de parlementaire voorbereiding.

De verzoekende partijen doen gelden dat het doel van een recreatieve vlucht de vlucht op zich is en niet de verplaatsing van punt A naar punt B, zodat er geen pertinente alternatieve vervoerswijze is. Daaruit volgt dat het doel van de taks niet kan worden bereikt voor dat soort van vluchten.

Zij menen dat het, in tegenstelling tot wat de Ministerraad beweert, niet nodig is om veel passagiers te vervoeren om aan de taks te worden onderworpen.

A.31.1. In een tweede onderdeel voeren de verzoekende partijen aan dat de bestreden bepalingen een discriminatie teweegbrengen, in zoverre zij, enerzijds, de transitvluchten en de in het nieuwe artikel 160, § 2, van het Wetboek diverse rechten en taksen opgesomde vijf categorieën van vluchten, die niet aan de taks worden onderworpen, en, anderzijds, de vluchten die met privévluchtvaartuigen worden uitgevoerd in een recreatief kader, die wel eraan worden onderworpen, verschillend behandelen, zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat.

A.31.2. Zij zijn van mening dat dat verschil in behandeling niet op een objectief criterium berust. Zij menen dat de ontstentenis van alternatieve vervoersmiddelen (bijvoorbeeld in geval van luchtdopen, vluchten voor parachutisten, enz.) geen redelijke verantwoording vormt ten aanzien van het doel van de maatregel dat erin bestaat korte vluchten te ontraden om de luchtvervuiling te verminderen, en zij verwijzen in dat verband naar het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State (RvSt, advies nr. 70.983/1/3 van 14 februari 2022).

De verzoekende partijen merken op dat de wetgever de contouren van de categorieën van vrijstellingen niet heeft gepreciseerd, zoals de Raad van State hem nochtans vroeg. Daaruit volgt volgens hen dat de grens tussen de situaties die een vrijstelling mogelijk maken en die welke ze niet mogelijk maken, vaag is en dat het verschil in behandeling niet op een objectief en pertinent criterium berust.

A.31.3. Gelet op de nagestreefde milieudoelstelling, maakt de parlementaire voorbereiding het bovendien niet mogelijk te begrijpen om welke reden een vlucht van en naar eenzelfde luchthaven, zonder tussenlanding, niet

aan de taks wordt onderworpen, terwijl een vlucht die een luchthaven met een andere verbindt, wel eraan wordt onderworpen, zelfs indien de afgelegde afstand dezelfde is.

A.32. De verzoekende partijen beweren dat de aangeklaagde discriminaties ook in strijd zijn met artikel 15 van het Verdrag van Chicago. Zij brengen in herinnering dat de afdeling wetgeving van de Raad van State, in haar voormelde advies, een voorbehoud heeft gemaakt met betrekking tot de verenigbaarheid van de bestreden taks met dat Verdrag.

A.33.1. De Ministerraad voert aan dat het verschil in behandeling tussen recreatieve vluchten en transitvluchten wordt verantwoord door de doelstellingen die erin bestaan dubbele belasting te vermijden en de concurrentiepositie van de Belgische luchthavens te vrijwaren. De wetgever heeft ook rekening gehouden met de tarieven die gelden in de buurlanden en met de economische gevolgen van de taks.

De Ministerraad merkt op dat een passagier in beginsel geen keuze heeft met betrekking tot de tussenlanding. Hij boekt een vlucht naargelang van de eindbestemming die hij wenst te bereiken. Aldus zal de passagier van een vlucht vanuit Frankfurt naar Kinshasa die via Brussel verloopt, de inschepingstaks betalen in Frankfurt.

A.33.2. De Ministerraad is van mening dat werd geantwoord op de door de Raad van State geformuleerde vragen om verduidelijking. Aldus wordt in de parlementaire voorbereiding vermeld dat de vluchten die worden genomen voor het uitvoeren van een professionele activiteit in het luchtruim waarvoor het gebruik van een luchtvaartuig noodzakelijk of het meest efficiënt is, met name trainingsvluchten voor toekomstige piloten zijn, vluchten voor luchtsurveillance van leidingen, professionele luchtfotografie of het in beeld brengen van sportwedstrijden, het vervoer van technici om te werken op windmolens op zee en het vervoer van piloten per helikopter.

Recreatieve vluchten worden uitgesloten van het toepassingsgebied van de taks wanneer zij passen in het kader van een culturele, sportieve of vrijetijdsactiviteit van en naar dezelfde luchthaven. Die vluchten zijn niet bestemd om een persoon te vervoeren van punt A naar punt B.

De voormelde verschillen in behandeling zijn redelijk verantwoord.

A.33.3. Wat de aangevoerde schending van artikel 15 van het Verdrag van Chicago betreft, zet de Ministerraad een argumentatie uiteen die soortgelijk is aan die welke hij in het kader van de zaak nr. 7868 heeft uiteengezet.

A.34.1. De verzoekende partijen antwoorden dat ten aanzien van de impact op het leefmilieu, de CO<sub>2</sub>-uitstoot en het brandstofverbruik, de van de taks vrijgestelde vluchten niet kunnen worden onderscheiden van de vluchten die wel eraan worden onderworpen. Met de vrijstelling op de transitvluchten blijkt de wetgever een economisch doel na te streven dat de beoogde milieudoelstelling doorkruist.

A.34.2. Wat artikel 15 van het Verdrag van Chicago betreft, voeren de verzoekende partijen aan dat de arresten van de buitenlandse rechtscolleges niet gezaghebbend zijn met betrekking tot de uitlegging van die bepaling. Zij menen dat het mogelijk zou zijn te besluiten dat, *a contrario*, tal van andere landen geen inschepingstaks hebben ingevoerd, aangezien die niet verenigbaar was met artikel 15 van het Verdrag van Chicago.

De verzoekende partijen doen eveneens gelden dat de documenten van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie geen bindende kracht hebben en België niet binden.

Zij brengen bovendien in herinnering dat de Belgische rechtscolleges zich hebben uitgesproken over de toepassing van artikel 15 van het Verdrag van Chicago. Zij zetten in dat verband een argumentatie uiteen die soortgelijk is aan die van de verzoekende partij in de zaak nr. 7668.

A.35. De Ministerraad repliceert dat uit de bewoordingen en uit de geest van artikel 15 van het Verdrag van Chicago blijkt dat die bepaling een verbod van discriminatie bevat en dat zij verplichte heffingen verbiedt die enkel de tegenprestatie zijn van het recht om over het Belgische grondgebied te vliegen, het binnen te vliegen of eruit te vertrekken. De bij de bestreden bepalingen ingevoerde inschepingstaks is dus verenigbaar met die bepaling.

- B -

*Ten aanzien van de bestreden bepalingen*

B.1.1. Bij de bestreden bepalingen wordt de regeling van de taks op de inscheping van een luchtvaartuig ingevoerd.

Zij maken deel uit van de wet van 28 maart 2022 « houdende verlaging van lasten op arbeid » (hierna : de wet van 28 maart 2022).

B.1.2. Die wet beoogt een verlaging van bepaalde lasten op arbeid te verwezenlijken. Met het oog op de financiering van die maatregel worden heffingen in het leven geroepen en worden andere verhoogd (*Parl. St.*, Kamer, 2021-2022, DOC 55-2522/001, p. 4).

Vanuit dat perspectief voeren de artikelen 28 tot 42 van de wet van 28 maart 2022, in het Wetboek diverse rechten en taksen, « Titel III – Taks op de inscheping van een luchtvaartuig » in, die de artikelen 159 tot 166/3 bevat.

B.1.3. Naast het budgettaire doel ervan beoogt die taks de negatieve externaliteiten van het luchtverkeer te internaliseren, door die kosten door te rekenen aan de gebruiker om hem ertoe aan te zetten zijn gedrag te wijzigen (*Parl. St.*, Kamer, 2021-2022, DOC 55-2522/001, p. 30). De negatieve externaliteiten zijn de negatieve gevolgen van het optreden van een economische actor voor derden of voor het leefmilieu, zoals, te dezen, luchtvervuiling of geluidsoverlast. In beginsel worden die gevolgen niet spontaan gecompenseerd door de economische actor. De internalisering bestaat erin dat die externe kosten worden opgenomen in de lasten van de economische actor die ze veroorzaakt, opdat hij ermee rekening houdt bij zijn beslissingen.

Het bedrag van de taks is het hoogst wanneer de afstand van de vlucht minder dan 500 kilometer bedraagt, en zulks teneinde de reizigers ertoe aan te zetten de voorrang te geven aan een minder vervuilend vervoersalternatief, zoals de trein (*ibid.*, p. 34).

Zodoende draagt de taks op de inscheping van een luchtvaartuig bij tot de toepassing van het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu, bedoeld in artikel 23, derde lid, 4<sup>o</sup>, van

de Grondwet, alsook tot de verwezenlijking van de doelstellingen van een duurzame ontwikkeling in haar sociale, economische en milieugebonden aspecten, overeenkomstig artikel 7*bis* ervan.

B.2.1. De taks op de inscheping wordt geheven op het vertrek van een passagier vanaf een in België gelegen luchthaven (artikel 160, § 1, van het Wetboek diverse rechten en taksen).

B.2.2. Artikel 162 van het Wetboek diverse rechten en taksen bepaalt :

« De taks bedraagt :

1° 10 euro voor een passagier met een bestemming die niet verder gelegen is dan 500 km in vogelvlucht te rekenen vanaf het ARP van de luchthaven met het hoogste jaarlijkse aantal passagiers van het land;

2° 2 euro voor een passagier met een bestemming verder dan onder 1° en binnen de Europese Economische Ruimte, het Verenigd Koninkrijk of Zwitserland;

3° 4 euro voor een passagier met een bestemming verder dan onder 1° en buiten de Europese Economische Ruimte, het Verenigd Koninkrijk of Zwitserland ».

Het « ARP » is het referentiepunt van de luchthaven, aangeduid krachtens afdeling 2.2 van bijlage 14, volume I, van het Verdrag van Chicago inzake de internationale burgerluchtvaart, ondertekend op 7 december 1944 (hierna : het Verdrag van Chicago).

B.2.3. De passagier wordt gedefinieerd als een « natuurlijke persoon van 2 jaar of ouder die anders dan als lid van het boordpersoneel wordt vervoerd met een luchtvaartuig » (artikel 159, 5°).

B.2.4. Alle gemotoriseerde toestellen die in de dampkring kunnen worden gehouden als gevolg van de krachten die de lucht erop uitoefent, worden aangemerkt als luchtvaartuig voor de toepassing van titel III van het Wetboek diverse rechten en taksen (artikel 159, 3°).

B.3.1. Artikel 160, § 1, derde lid, van het Wetboek diverse rechten en taksen bepaalt :

« Als vertrek van een passagier wordt niet aangemerkt, het vertrek vanaf een luchthaven indien :

1° dat vertrek als onderdeel van één vervoerovereenkomst plaatsvindt aansluitend op de aankomst van de passagier met een luchtvaartuig op die luchthaven;

2° de aansluiting de belangrijkste reden is voor het gebruik van de luchthaven; en

3° de passagier het gebied van de luchthaven, dat een vertrekkende passagier alleen mag betreden met een geldig vervoersbewijs, tussen het moment van aankomst en het moment van vertrek niet langer dan 24 uur heeft verlaten ».

In dat verband wordt in de parlementaire voorbereiding vermeld :

« Het derde lid van paragraaf 1 sluit transferpassagiers uit van het toepassingsgebied van de taks. De taks is van toepassing op passagiers die vertrekken vanaf een in België gelegen luchthaven. Hierbij wordt enkel naar het eerste vertrek in het kader van een vervoerovereenkomst gekeken. Wanneer een vertrek aansluit op het moment van aankomst van de passagier met een luchtvaartuig op die luchthaven en dat vertrek onderdeel vormt van één vervoerovereenkomst, wordt dit niet als een vertrek van een passagier vanaf een in België gelegen luchthaven beschouwd voor de toepassing van deze taks. Net zoals bij het bepalen van de bestemming, is voor het bepalen van het vertrekpunt de vervoerovereenkomst dus bepalend.

Verder kan worden opgemerkt dat ook de inschepingstaksen in Nederland, Frankrijk, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Oostenrijk voorzien in een dergelijke uitsluiting. De reden is tweeledig : behoud van de concurrentiepositie van hun luchthavens als internationale hubs en het vermijden van dubbele belasting » (*Parl. St.*, Kamer, 2021-2022, DOC 55-2522/001, p. 38).

Uit de door de wetgever nagestreefde doelstellingen kan worden afgeleid dat de in die bepaling bedoelde vrijstelling betrekking heeft op de situatie waarin een passagier die per vliegtuig in een in België gelegen luchthaven is aangekomen, in het kader van eenzelfde vervoerovereenkomst, een aansluitende vlucht in de strikte zin van het woord, namelijk een ander vliegtuig, neemt om zijn eindbestemming te bereiken en, *a fortiori*, op de situatie waarin een passagier opnieuw hetzelfde vliegtuig neemt wanneer dat vliegtuig een tussenlanding heeft gemaakt in een in België gelegen luchthaven, met name opdat extra passagiers aan boord ervan gaan.

B.3.2. Bovendien is de taks niet van toepassing op Belgische of buitenlandse militaire luchtvaartuigen noch op luchtvaartuigen die worden gebruikt voor Staatsdiensten zoals politie of douane (artikel 160, § 2, 1° en 2°).

B.3.3. Krachtens artikel 160, § 2, 3°, van het Wetboek diverse rechten en taksen worden ook de « lokale vluchten » met een paramotor, bedoeld in artikel 1 van het koninklijk besluit

van 10 juni 2014 « tot vaststelling van de bijzondere voorwaarden opgelegd voor de toelating tot het luchtverkeer van paramotoren » (hierna : het koninklijk besluit van 10 juni 2014), vrijgesteld, namelijk de vluchten uitgevoerd « rondom een luchtvaartterrein of een terrein voor paramotoren op zodanige afstand dat vanaf dit terrein gegeven optische seinen steeds waarneembaar zijn » (artikel 1 van het koninklijk besluit van 10 juni 2014).

B.3.4. Daarnaast worden vluchten van en naar eenzelfde luchthaven, zonder tussenlanding, niet aan de taks onderworpen (artikel 160, § 2, 4°, van het Wetboek diverse rechten en taksen). Het gaat bijvoorbeeld om vluchten met parachutisten of om luchtdopen. Die vluchten beogen niet het vervoer van passagiers (*Parl. St.*, Kamer, 2021-2022, DOC 55-2522/001, p. 39).

B.3.5. De taks is evenmin van toepassing in geval van vertrek met een luchtvaartuig « voor het uitvoeren van een professionele activiteit in het luchtruim waarvoor het gebruik van een luchtvaartuig noodzakelijk of het meest efficiënt is » (artikel 160, § 2, 5°), zoals in het kader van trainingsvluchten voor toekomstige piloten en vluchten voor luchtsurveillance van leidingen, professionele luchtfotografie of het in beeld brengen van sportwedstrijden (*Parl. St.*, Kamer, 2021-2022, DOC 55-2522/001, p. 38).

B.3.6. Ten slotte voorziet artikel 164 van het Wetboek diverse rechten en taksen eveneens in vrijstellingen voor, enerzijds, de passagiers die als gevolg van technische incidenten, ongunstig weer of enig ander geval van overmacht een onderbroken vlucht hernemen en, anderzijds, de passagiers van een luchtvaartuig dat uitsluitend voor medische of humanitaire doeleinden wordt gebruikt.

B.4.1. De luchtvaartmaatschappij is de taks verschuldigd (artikel 161).

Het begrip « luchtvaartmaatschappij » betreft zowel de klassieke luchtvaartmaatschappijen als de particulieren die private luchtvaartuigen bezitten (*Parl. St.*, Kamer, 2021-2022, DOC 55-2522/001, pp. 36-37). In artikel 159, 4°, van het Wetboek diverse rechten en taksen wordt de luchtvaartmaatschappij gedefinieerd als « een onderneming die geheel of gedeeltelijk haar bedrijf maakt van het vervoer van personen met een luchtvaartuig, alsmede ieder ander op

wiens naam een luchtvaartuig is ingeschreven in het register bedoeld in artikel 2 van het koninklijk besluit van 15 maart 1954 tot regeling der luchtvaart, dan wel is ingeschreven in een buitenlands register van luchtvaartuigen ».

B.4.2. De taks is verschuldigd op het tijdstip waarop de passagier met een luchtvaartuig vertrekt (artikel 163 van het Wetboek diverse rechten en taksen).

B.4.3. De luchthavenexploitant dient aan de bevoegde dienst de door de Koning bepaalde nodige gegevens te verstrekken om de juiste heffing van de taks te verzekeren (artikel 165, eerste lid).

B.5. De Koning is belast met het bepalen van het bedrag van de administratieve geldboetes die worden opgelegd bij overtredingen die worden begaan door de luchtvervoerders (artikel 161, zevende lid) of door de luchthavenexploitanten (artikel 165, tweede lid). Het bedrag van de boetes wordt bepaald naargelang van de aard en de ernst van de overtreding, binnen een schaal gaande van 250 euro tot 250 000 euro.

*Ten gronde*

*Wat betreft de zaak nr. 7868*

*Eerste middel*

B.6. Het eerste middel in de zaak nr. 7868 is afgeleid uit de schending van de bevoegdheidverdelende regels.

Het eerste onderdeel van het middel is afgeleid uit de schending van artikel 141 van de Grondwet en van artikel 6, § 1, II, eerste lid, 1<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (hierna : de bijzondere wet van 8 augustus 1980), doordat de artikelen 28 tot 42 van de wet van 28 maart 2022 zijn aangenomen door de federale overheid met het oog op de bescherming van het leefmilieu, terwijl de gewesten bevoegd zijn voor die aangelegenheid.



Het tweede onderdeel van het middel is afgeleid uit de schending van artikel 6, § 3, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, doordat de federale overheid heeft nagelaten overleg te plegen met de gewestregeringen alvorens de bestreden bepalingen aan te nemen.

B.7.1. De taks op de inscheping van een luchtvaartuig wordt geheven naar aanleiding van het vertrek van een passagier vanaf een in België gelegen luchthaven.

Zij is geen vergoeding van een dienst die de overheid verleent ten gunste van de heffingsplichtige, individueel beschouwd; zij is dus geen retributie, maar een belasting.

B.7.2. Die belasting wordt geheven door de federale overheid op grond van de eigen fiscale bevoegdheid die haar is toegewezen door artikel 170, § 1, van de Grondwet.

B.8. Zoals in B.1.3 is vermeld, wordt met de taks op de inscheping van een luchtvaartuig, naast de doelstelling om de verlaging van de verplichte heffingen op arbeid te financieren, een milieudoelstelling nagestreefd die erin bestaat de door het luchtverkeer veroorzaakte negatieve externaliteiten te internaliseren, door die door te rekenen aan de gebruiker, teneinde hem ertoe aan te zetten zijn gedrag te wijzigen en, met name, de voorrang te geven aan milieuvriendelijkere vervoerswijzen (*Parl. St.*, Kamer, 2021-2022, DOC 55-2522/001, pp. 30 en 34).

De « bescherming van het leefmilieu, onder meer die van de bodem, de ondergrond, het water en de lucht tegen verontreiniging en aantasting, alsmede de strijd tegen de geluidshinder » is een gewestelijke bevoegdheid, krachtens artikel 6, § 1, II, eerste lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Bijgevolg raken de bestreden bepalingen aan de bevoegdheden die bij artikel 6, § 1, II, eerste lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 aan de gewesten zijn toegewezen.

B.9. Bij de aanneming van een fiscale maatregel vermag de wetgever eveneens ernaar te streven bepaalde gedragingen aan te moedigen of, integendeel, te ontmoedigen. Het gegeven dat hij daarmee zou bijdragen tot het bereiken van een doel dat valt onder de bevoegdheid van een andere wetgever, kan niet ertoe leiden dat de betrokken fiscale maatregel in strijd is met de regels inzake de verdeling van de bevoegdheden tussen de federale overheid, de

gemeenschappen en de gewesten. Anders zou het zijn indien de federale wetgever, met het aannemen van de betrokken fiscale bepaling, de uitoefening, door de andere wetgevers, van de bevoegdheden die hun toekomen, onmogelijk of overdreven moeilijk zou maken.

B.10. De keuze van de federale wetgever om sommige vervoerswijzen te bevoordelen door middel van fiscale maatregelen, belet de gewesten niet hun beleid inzake leefmilieu voort te zetten met andere middelen. Het blijkt overigens niet dat de door de federale wetgever genomen beleids optie de door de gewesten genomen beleids opties doorkruist. De inspanningen die zij leveren om de doelstellingen te bereiken die zijn vastgelegd in het klimaatakkoord van Parijs van 12 december 2015, lijken veeleer complementair te zijn aan de federale beleids optie dan daarmee tegenstrijdig te zijn.

B.11. Het blijkt derhalve niet dat de bestreden maatregelen de uitoefening, door de gewesten, van hun bevoegdheden onmogelijk of overdreven moeilijk maken.

B.12. Het eerste onderdeel van het eerste middel is niet gegrond.

B.13.1. Artikel 6, § 3, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalt :

« Er wordt overleg gepleegd tussen de betrokken Regeringen en de bevoegde federale overheid :

[...]

6° voor het luchtverkeer op de regionale luchthavens en openbare vliegvelden, en voor de rechten die er betrekking op hebben ».

B.13.2. Uit de parlementaire voorbereiding van die bepaling blijkt dat die verplichting tot overleg betrekking heeft op de uitoefening, door de federale overheid, van haar residuaire bevoegdheden inzake luchtvaart en, in het bijzonder, de bevoegdheid om aan een luchtvaartmaatschappij een monopolie inzake luchtverkeersrechten binnen de Europese Gemeenschap toe te kennen en te ontnemen. De bijzondere wetgever heeft geoordeeld dat de beslissingen met betrekking tot het monopolie van de Belgische Naamloze Vennootschap tot Exploitatie van het Luchtverkeer (Sabena) in overleg met de gewesten moesten worden genomen (*Parl. St.*, Kamer, 1988, nr. 516/1, p. 16; *Parl. St.*, Kamer, 1988, nr. 516/6, p. 150).

B.13.3. Artikel 6, § 3, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 heeft bijgevolg geen betrekking op de uitoefening, door de federale overheid, van haar bevoegdheden in fiscale aangelegenheden. De loutere omstandigheid dat de aangenomen fiscale wetgeving een weerslag kan hebben op de exploitatie van de regionale luchthavens, door hen administratieve verplichtingen met betrekking tot de heffing van de taks op te leggen, brengt te dezen niet met zich mee dat de voormelde bepaling van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 van toepassing wordt.

B.14. Het tweede onderdeel van het eerste middel is niet gegrond.

*Tweede middel*

B.15. Het tweede middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 15 van het Verdrag van Chicago.

Het middel betreft de situaties waarin de reis een tussenstop bevat. In het eerste onderdeel vraagt de verzoekende partij het Hof om de situatie te onderzoeken waarin een vlucht vanuit een in België gelegen luchthaven een tussenlanding maakt in een buitenlandse luchthaven, terwijl zij, in het tweede onderdeel, het Hof vraagt om de situatie te onderzoeken waarin de reis een tussenlanding of een aansluiting in een in België gelegen luchthaven bevat.

B.16. In het eerste onderdeel voert de verzoekende partij aan dat de in het middel vermelde referentienormen zijn geschonden, doordat de bestreden bepalingen eenzelfde behandeling voorbehouden aan de vluchten vanuit een in België gelegen luchthaven naar een bestemming die op meer dan 500 kilometer is gelegen, ongeacht of die vluchten rechtstreekse vluchten zijn dan wel of zij een tussenlanding op minder dan 500 kilometer bevatten. Zij is van mening dat het discriminerend is om de vluchten met een totale afstand van minder dan 500 kilometer te belasten tegen een bedrag van 10 euro per passagier om de reizigers ertoe aan te zetten de trein te nemen, terwijl de trajecten van een in België gelegen luchthaven naar een plaats van tussenlanding op minder dan 500 kilometer waarvoor er ook een alternatief per spoor bestaat, niet worden belast, om reden dat zij deel uitmaken van langere trajecten.

B.17. Hoewel het eerste onderdeel van het tweede middel formeel betrekking heeft op alle bestreden bepalingen, blijkt uit het verzoekschrift dat het uitsluitend is gericht tegen de artikelen 159, 7°, 160 en 162 van het Wetboek diverse rechten en taksen.

Het Hof beperkt zijn onderzoek tot die bepalingen.

B.18.1. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Dat beginsel verzet er zich overigens tegen dat categorieën van personen, die zich ten aanzien van de betwiste maatregel in wezenlijk verschillende situaties bevinden, op identieke wijze worden behandeld, zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.18.2. Artikel 172, eerste lid, van de Grondwet vormt, in fiscale aangelegenheden, een bijzondere toepassing van het in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet vervatte beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

B.19. Het komt de wetgever toe de personen aan te wijzen die de door hem ingevoerde belasting verschuldigd zijn, alsook de hoegrootheid ervan. Hij beschikt ter zake over een ruime beoordelingsmarge.

Wanneer de wetgever de belastingschuldigen aanwijst, moet hij gebruik kunnen maken van categorieën die, noodzakelijkerwijs, de verscheidenheid van toestanden slechts met een zekere graad van benadering opvangen, aangezien hij geen rekening kan houden met de bijzonderheden van elk gegeven geval en hij de diversiteit ervan benaderend en vereenvoudigend vermog te omschrijven. Het gebruik van dat procedé is niet onredelijk op zich. Het komt het Hof niettemin toe te onderzoeken of hetzelfde geldt voor de wijze waarop het procedé in werking werd gesteld.

B.20.1. Met betrekking tot artikel 162 van het Wetboek diverse rechten en taksen wordt in de parlementaire voorbereiding vermeld :

« Het herstelde artikel 162 [van het Wetboek diverse rechten en taksen] bepaalt het tarief van de taks, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen vluchten van maximum 500 kilometer, verdere vluchten binnen de EER, het Verenigd Koninkrijk en Zwitserland en verdere vluchten naar andere dan de voormelde gebieden.

Voor de vaststelling van het toepasselijke bedrag wordt gekeken naar de bestemming van de passagier, waarbij de bestemming op de vervoerovereenkomst als uitgangspunt wordt genomen. Dit betekent dat passagiers die een tussenlanding maken in een buitenlandse luchthaven of die hun reis verderzetten vanuit zo'n luchthaven met een ander vliegtuig maar met hetzelfde ticket, worden belast rekening houdende met de eindbestemming krachtens hun vervoerovereenkomst.

Voor de vaststelling van het toepasselijke bedrag voor een passagier met een bestemming die niet verder gelegen is dan 500 km, wordt de afstand in vogelvlucht berekend vanaf het ARP (Aerodrome Reference Point zoals bedoeld in punt 2.[2]. van Bijlage 14[, volume I,] van het Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart) van de luchthaven met het hoogste jaarlijkse aantal passagiers van het land. Op die manier wordt gewaarborgd dat de taks gelijk is, onafhankelijk van de luchthaven van vertrek in België » (*Parl. St.*, Kamer, 2021-2022, DOC 55-2522/001, p. 40).

B.20.2. Om te bepalen of een vlucht wordt onderworpen aan het tarief dat van toepassing is voor de passagiers wier bestemming niet op meer dan 500 kilometer is gelegen, dient aldus de afstand in vogelvlucht tussen het « ARP » van de luchthaven Brussel-Nationaal en het « ARP » van de luchthaven van de eindbestemming, zoals vermeld op de vervoersovereenkomst te worden berekend. Het traject van een in België gelegen luchthaven naar een luchthaven die op minder dan 500 kilometer is gelegen om er een tussenlanding te maken of opdat de passagier een aansluitende vlucht neemt, wordt bijgevolg niet afzonderlijk belast.

B.21.1. Zoals de Ministerraad opmerkt, bestaat het doel van de reizigers erin zich te verplaatsen van punt A naar punt B. Voor de reiziger vormen de tussenlanding en het nemen van een aansluitende vlucht geen doel op zich, maar een middel om de eindbestemming te bereiken.

Met de bestreden bepalingen heeft de wetgever onder meer de reizigers ertoe willen aanzetten alternatieve vervoerswijzen te gebruiken die minder vervuilend zijn dan het vliegtuig.

Hij heeft ervoor gezorgd dat de prijzen voor de verplaatsingen per vliegtuig waardoor de reiziger de gekozen bestemming kan bereiken, voortaan duurder worden, ongeacht de lengte ervan en ongeacht of het gaat om rechtstreekse vluchten dan wel om reizen die een aansluiting of een tussenlanding bevatten, opdat al die vluchten minder concurrerend zouden zijn ten opzichte van alternatieve vervoerswijzen zoals de trein. Daaruit volgt dat het ingevoerde belastingmechanisme pertinent is ten aanzien van het nagestreefde doel, aangezien het de concurrentiepositie van de alternatieve vervoerswijzen versterkt in vergelijking met zowel de rechtstreekse vluchten als de reizen die een aansluiting of een tussenlanding bevatten. Gelet op het nagestreefde doel en gelet op de ruime beoordelingsbevoegdheid waarover de wetgever in fiscale aangelegenheden beschikt, is het niet onredelijk dat hij niet erin heeft voorzien dat bij de berekening van het bedrag van de taks rekening moet worden gehouden met het feit dat de reis een aansluiting of een tussenlanding op minder dan 500 kilometer bevat.

B.21.2. In die context en gelet op de mogelijkheid om de verscheidenheid aan toestanden met een zekere graad van benadering op te vangen, vermocht de wetgever redelijkerwijze van oordeel te zijn dat de reizen die een aansluiting of een tussenlanding bevatten, op dezelfde wijze dienen te worden behandeld als de rechtstreekse vluchten wat betreft de berekening van het bedrag van de taks op de inscheping van een luchtvaartuig.

Rekening houdend met de geringe afstand die de in België gelegen luchthavens van elkaar scheidt, vermocht de wetgever eveneens redelijkerwijze beslissen dat voor het bepalen van het bedrag van de taks, de luchthaven Brussel-Nationaal steeds als vertrekpunt van de vlucht dient te worden beschouwd. Op die manier worden alle luchtvervoerders die vluchten organiseren naar een welbepaalde bestemming onderworpen aan een taks van hetzelfde bedrag, ongeacht de in België gelegen luchthaven van waaruit de vlucht vertrekt.

B.22. De concurrentiepositie van de luchtvaartmaatschappijen die, zoals de verzoekende partij, rechtstreekse vluchten uitvoeren vanaf in België gelegen luchthavens, wordt niet op onevenredige wijze aangetast door de omstandigheid dat hun concurrenten die vluchten uitvoeren die dezelfde steden als eindbestemming hebben maar die een aansluiting of een tussenlanding bevatten, niet aan het hoogste tarief van de taks worden onderworpen.

B.23. Het eerste onderdeel van het tweede middel is niet gegrond.

B.24. In het tweede onderdeel van het tweede middel voert de verzoekende partij aan dat artikel 160 van het Wetboek diverse rechten en taksen een niet verantwoord verschil in behandeling doet ontstaan tussen, enerzijds, de vluchten vanuit een in België gelegen luchthaven en, anderzijds, de vluchten vanuit een buitenlandse luchthaven die via een in België gelegen luchthaven verlopen. Zij is eveneens van mening dat de bestreden bepaling, door het vertrek van passagiers vanaf een in België gelegen luchthaven te belasten, artikel 15, laatste zin, van het Verdrag van Chicago schendt, dat de verdragsluitende Staten volgens haar verbiedt om een belasting te heffen op het vliegen over, het binnenvliegen in of het vertrek uit hun grondgebied van een luchtvaartuig van een andere verdragsluitende Staat of van personen die zich aan boord ervan bevinden. In ondergeschikte orde meent zij dat artikel 15 van het Verdrag van Chicago discriminaties verbiedt tussen luchtvaartuigen die via een in België gelegen luchthaven vliegen en die waarvan het vertrekpunt een in België gelegen luchthaven is.

B.25. Zoals in B.3.1 is vermeld, wordt het vertrek van passagiers die in een in België gelegen luchthaven zijn aangekomen in het kader van een tussenlanding van hun luchtvaartuig of om een aansluitende vlucht te nemen, niet beschouwd als een « vertrek van een passagier vanaf een in België gelegen luchthaven » voor de toepassing van artikel 160, § 1, eerste lid, van het Wetboek diverse rechten en taksen, zodat dat vertrek niet aan de taks op de inschepping van een luchtvaartuig wordt onderworpen.

B.26.1. Die uitsluiting van het toepassingsgebied van de taks wordt verantwoord door een dubbel doel, namelijk de concurrentiepositie van de in België gelegen luchthavens behouden als knooppunt van het internationale luchtverkeer en vermijden dat die vluchten dubbel worden belast (*Parl. St.*, Kamer, 2021-2022, DOC 55-2522/001, p. 38).

B.26.2. De wet van 28 maart 2022, in haar geheel beschouwd, beoogt een verschuiving van de fiscaliteit (« taxshift »), door middel van een verlaging van de heffingen op arbeid en door middel van, onder meer, een verhoging van bepaalde heffingen op activiteiten die de gezondheid of het leefmilieu schaden.

Bij de wet van 28 maart 2022 worden verschillende onderscheiden doelstellingen van economische, sociale en milieugebonden aard nagestreefd, waartussen de wetgever een evenwicht tot stand heeft willen brengen.

Zodoende draagt die wet bij tot de uitvoering van artikel 7*bis* van de Grondwet, dat bepaalt dat « bij de uitoefening van hun respectieve bevoegdheden [...] de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten de doelstellingen [nastreven] van een duurzame ontwikkeling in haar sociale, economische en milieugebonden aspecten, rekening houdend met de solidariteit tussen de generaties ».

B.26.3. Hoewel het juist is dat, zoals in B.1.3 is vermeld, met de artikelen 28 tot 42 van de wet van 28 maart 2022 in essentie een budgettaire doel en een milieudoelstelling worden nagestreefd, vermocht de wetgever te dezen op legitieme wijze te oordelen dat de concurrentiepositie van de in België gelegen luchthavens als knooppunt van het internationale luchtverkeer eveneens moest worden gevrijwaard, teneinde een vorm van evenwicht te verzekeren tussen, enerzijds, de budgettaire en milieudoelstellingen en, anderzijds, de doelstellingen inzake economische ontwikkeling en verhoging van de tewerkstellingsgraad die het aannemen van de wet verantwoorden.

B.27.1. Door de passagiers die een aansluitende vlucht nemen of wier luchtvaartuig een tussenlanding maakt in een in België gelegen luchthaven, van het toepassingsgebied van de taks op de inscheping van een luchtvaartuig uit te sluiten, maakt artikel 160, § 1, derde lid, van het Wetboek diverse rechten en taksen het mogelijk om de concurrentiepositie van de in België gelegen luchthavens te vrijwaren. De maatregel is dan ook pertinent gelet op dat doel.

B.27.2. In haar verzoekschrift beweert de verzoekende partij dat zij hoofdzakelijk rechtstreekse vluchten vanuit in België gelegen luchthavens uitvoert. Daaruit volgt dat zij een marktsegment inneemt dat zich onderscheidt van het marktsegment dat wordt ingenomen door de luchtvaartmaatschappijen die vanuit een buitenlandse luchthaven vluchten uitvoeren die via een in België gelegen luchthaven verlopen. Indien de verzoekende partij, in de toekomst, zou beslissen om een in België gelegen luchthaven te gebruiken voor de aansluitingen van de internationale vluchten die zij uitvoert, zou zij de in artikel 160, § 1, derde lid, van het Wetboek diverse rechten en taksen bedoelde vrijstelling onder dezelfde voorwaarden genieten als de maatschappijen die thans dat marktsegment innemen. In tegenstelling tot hetgeen de verzoekende partij beweert, kan de maatregel dus alle luchtvaartmaatschappijen ten goede komen die beslissen om dat marktsegment in te nemen, ongeacht hun nationaliteit of hun historische banden met België.



B.27.3. Door de maatschappijen die de in België gelegen luchthavens gebruiken om de aansluitingen te verzekeren van de internationale vluchten die zij uitvoeren, niet te belasten, doet de bestreden bepaling niet op onevenredige wijze afbreuk aan de concurrentiepositie van de luchtvaartmaatschappijen die, zoals de verzoekende partij, hoofdzakelijk rechtstreekse vluchten vanaf in België gelegen luchthavens uitvoeren.

B.28. Zonder dat het noodzakelijk is te onderzoeken of de doelstelling om de dubbele belasting te vermijden de maatregel ook kan verantwoorden, volstaat het vast te stellen dat die redelijk wordt verantwoord door het doel dat erin bestaat de concurrentiepositie van de in België gelegen luchthavens te vrijwaren als knooppunt van het internationale luchtverkeer.

B.29.1. Het Hof dient nog te onderzoeken of de bestreden bepalingen op discriminerende wijze afbreuk doen aan artikel 15 van het Verdrag van Chicago, dat bepaalt :

« Elke luchthaven in een Verdragsluitende Staat, opengesteld voor openbaar gebruik door zijn eigen luchtvaartuigen, is eveneens, behoudens het bepaalde in artikel 68, onder gelijke voorwaarden opengesteld voor de luchtvaartuigen van alle andere Verdragsluitende Staten. Deze gelijke voorwaarden hebben betrekking op het gebruik door luchtvaartuigen van iedere Verdragsluitende Staat van alle luchtverkeersfaciliteiten, radiodiensten en meteorologische diensten inbegrepen, welke voor openbaar gebruik voor de veiligheid van de luchtvaart en een vlot luchtverkeer ter beschikking kunnen worden gesteld.

De heffingen opgelegd door of met toestemming van een Verdragsluitende Staat voor het gebruik van zodanige luchthavens en luchtverkeersfaciliteiten door de luchtvaartuigen van een andere Verdragsluitende Staat mogen niet hoger zijn :

*a)* ten aanzien van niet op geregelde internationale luchtdiensten gebruikte luchtvaartuigen, dan die welke zouden moeten worden betaald door zijn eigen luchtvaartuigen van hetzelfde type gebruikt voor dezelfde doeleinden, en

*b)* ten aanzien van op geregelde internationale luchtdiensten gebruikte luchtvaartuigen, dan die welke zouden moeten worden betaald door zijn eigen luchtvaartuigen gebruikt in soortgelijke internationale luchtdiensten.

Al deze heffingen worden openbaar gemaakt en medegedeeld aan de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie, met dien verstande dat, op verzoek van een belanghebbende Verdragsluitende Staat, de heffingen in rekening gebracht voor het gebruik van luchthavens en andere faciliteiten, onderworpen worden aan een onderzoek door de Raad, die daarover verslag uitbrengt en aanbevelingen doet ter overweging van de daarbij betrokken Staat of Staten. Geen tarieven, rechten of andere heffingen mogen door een Verdragsluitende Staat worden opgelegd voor het enkele recht van het vliegen over, het binnenvliegen in of het vertrek uit zijn grondgebied door een luchtvaartuig van een Verdragsluitende Staat of van daarmee vervoerde personen of eigendommen ».

B.29.2. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat de wetgever de verenigbaarheid van de bestreden bepalingen met dat Verdrag heeft onderzocht :

« Bij of naar aanleiding van de invoering van een inschepingstaks in onze buurlanden werd vaak de vraag gesteld naar de verenigbaarheid ervan met het internationale recht en meer in het bijzonder met het Verdrag van Chicago van 7 december 1944 inzake de internationale burgerluchtvaart (hierna : ‘ het Verdrag ’). De volgende analyse bevestigt de verenigbaarheid van de huidige belasting met het Verdrag.

Bij de invoering van een inschepingstaks in het Verenigd Koninkrijk (*Air Passenger Duty*), in Nederland (vliegbelasting) en in Duitsland (*Luftverkehrssteuer*) werden gedingen ingesteld om de rechtsgeldigheid van dergelijke taks te betwisten op grond van het Verdrag.

Door de tegenstanders ervan werd opgeworpen dat de laatste zin van het derde lid van artikel 15 van het Verdrag een verbod van invoering ervan inhoudt. De zin luidt : ‘ *Door een verdragsluitende staat mogen geen vergoedingen, rechten of andere heffingen worden opgelegd uitsluitend terzake van het recht van doortocht over of van binnenkomst op of vertrek uit zijn grondgebied van luchtvaartuigen van een verdragsluitende staat of van personen of goederen aan boord daarvan.* ’ (vrije vertaling van de officiële Franse tekst van het Verdrag).

Deze rechtsgedingen in het buitenland werden voorafgegaan door een geding voor de afdeling administratie van de Belgische Raad van State inzake de rechtsgeldigheid van de invoering door de gemeente Zaventem van een belasting op het regelmatig wegvliegen uit en/of het binnenvliegen in de gemeente Zaventem van burgerlijke vliegtuigen. De Raad van State, bij zijn arrest nr. 144 081 van 3 mei 2005, vernietigde het belastingreglement van 18 december 1995 van de gemeenteraad van Zaventem overwegende dat ‘ *dit laatste lid [van artikel 15 van het Verdrag] zich dan ook wezenlijk laat lezen en begrijpen, niet in de eerste plaats als een maatregel die wil verzekeren dat internationale luchtvervoerdiensten op basis van gelijke kansen kunnen worden ingesteld, maar als een maatregel die er voor moet zorgen dat die luchtvervoerdiensten - met de woorden van de inleiding tot het verdrag van 7 december 1944 - “ geëxploiteerd kunnen worden op gezonde en economische wijze ”* ’ en dat ‘ *zodoende het artikel 15, laatste lid, de materiële fiscale bevoegdheid beperkt van de staat evenals van zijn staatkundige onderdelen, waaronder de gemeenten* ’.

Anders dan de Belgische Raad van State oordeelden de buitenlandse rechters dat artikel 15 van het Verdrag wel in de eerste plaats bedoeld is als een anti-discriminatiemaatregel en geen verbod inhoudt voor de landen die partij zijn bij het Verdrag om een inschepingstaks in te voeren (cf. betreffende de *Air Passenger Duty* in het VK : *High Court of Justice*, [2007] EWHC 2062 (*Admin*), *Case No* : CO/1505/2007, 4 september 2007, randnummer 56 en 57; betreffende de *Luftverkehrssteuer* in Duitsland : *Hessisches Finanzgericht*, *Geschäftsnummer* 7 K 631/2, *Sitzung vom* 3 Juni 2015; betreffende de vliegbelasting in Nederland : Hoge Raad, CLI:NL:HR:2009:BI3450, 13 juli 2009).

Daar waar de Nederlandse Raad van State bij de eerste versie van de Nederlandse vliegtaks (die bestaan heeft van 1 juli 2008 tot 1 juli 2009) nog voorbehoud maakte wat betreft de verenigbaarheid van de taks met artikel 15, derde lid, tweede volzin, van het Verdrag (Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 205, nr. 4, blz. 4-5), maakte hij dat voorbehoud niet meer

bij de wederinvoering van de taks in 2020. Ondertussen was er natuurlijk reeds de uitspraak van de Hoge Raad (cf. verwijzing in de voorgaande alinea).

Bij het Verdrag werd ook de *International Civil Aviation Organization* (ICAO) opgericht. De ICAO wordt gefinancierd en geleid door 193 nationale regeringen ter ondersteuning van hun diplomatie en samenwerking in het luchtvervoer, als ondertekenende staten bij het Verdrag.

De ICAO zelf geeft in de inleiding van haar document ‘ *DOC 8632 Politique de l’Oaci en matière d’imposition dans le domaine du transport aérien international* ’, derde uitgave, 2000, die verenigbaarheid met het Verdrag toe: ‘ *In het Verdrag van Chicago inzake de internationale burgerluchtvaart van 1944 werd niet gepoogd om belastingkwesities uitvoerig te regelen. Het verdrag bepaalt alleen (zie artikel 24, onder a)) dat brandstof en smeerolie aan boord van een luchtvaartuig van een verdragsluitende Staat, bij aankomst op het grondgebied van een andere verdragsluitende staat en aan boord gehouden bij het verlaten van het grondgebied van die staat, zijn vrijgesteld van douanerechten, inspectierechten of soortgelijke nationale of lokale rechten en heffingen. Hetzelfde artikel van het Verdrag van Chicago heeft ook betrekking op het tijdelijk met vrijstelling van rechten toelaten van luchtvaartuigen op een vlucht naar, vanuit of over het grondgebied van een andere verdragsluitende Staat en op de vrijstelling van douanerechten enz. voor reserveonderdelen, normale uitrusting en boordvoorraden.* ’ (vrije vertaling van de Franse tekst van nummer 2 van het document).

Er wordt niet verwezen naar artikel 15 van het Verdrag. Bovendien leidt de tweede zin tot de conclusie dat enkel artikel 24 van het Verdrag over belastingmaterie handelt.

Men kan niet om de vaststelling heen dat heel wat staten die partij zijn bij het Verdrag één of andere vorm van ‘ tickettaks ’ of ‘ inschepingstaks ’ hebben ingevoerd (cf. European Commission, ‘ Taxes in the field of aviation and their impact ’, Final report, CE Delft, June 2019, bijlage A, Overview of taxes, blz. 124-129). Het is ondenkbaar dat al die staten zomaar het bestaan van het Verdrag zouden genegeerd hebben. Het is ook ondenkbaar dat geen enkele van de andere staten die partij zijn bij het Verdrag maar geen ticketbelasting of inschepingstaks wensen in te voeren, en ook de ICAO zelf, de vraag van de verenigbaarheid van de ticketbelasting niet zou hebben opgeworpen als zulk een staat of de ICAO van oordeel was dat er een inbreuk was op artikel 15 van het Verdrag.

Uit dit alles moge voldoende blijken dat, anders dan wat de afdeling administratie van de Belgische Raad van State in 2005 heeft gevonnist, vandaag internationaal wordt aanvaard dat de invoering van een inschepingstaks wel verenigbaar is met het Verdrag » (*Parl. St.*, Kamer, 2021-2022, DOC 55-2522/001, pp. 32-34).

### B.29.3. De afdeling wetgeving van de Raad van State heeft opgemerkt :

« De Raad van State, afdeling Wetgeving, neemt vooreerst akte van de argumenten die in de memorie van toelichting worden uiteengezet met betrekking tot de verenigbaarheid van de ontworpen taks met het Verdrag van Chicago. Zonder de zienswijze van het daarin vermelde arrest nr. 144 081 van 3 mei 2005 van de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, in vraag te moeten stellen, waarin voornamelijk wordt uitgegaan van een tekstuele analyse van artikel 15, derde lid, van het Verdrag van Chicago, kan uit de verwijzing in de memorie van toelichting naar de rechtspraak van sommige buitenlandse rechtscolleges worden afgeleid dat er met betrekking tot de uitlegging van de voornoemde verdragsbepaling ook andere

zienswijzen mogelijk zijn. De afdeling Wetgeving heeft echter, binnen de haar toegemeten termijn om het voorontwerp te onderzoeken, niet grondig die rechtspraak en de eraan ten grondslag liggende regelingen kunnen onderzoeken. Weliswaar valt een evolutieve interpretatie van de voornoemde verdragsbepaling niet uit te sluiten. Zo lijkt de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie in de door de gemachtigde aangehaalde resolutie ‘ sur l'imposition du transport aérien international ’ verkoops[-] of verbruiksbelastingen naar aanleiding van internationaal vliegverkeer niet volledig uit te sluiten, vermits de verdragspartijen die enkel ‘ dans toute la mesure du possible ’ moeten beperken en ze moeten afschaffen ‘ aussitôt que sa situation économique le permettra ’.

[...]

Gelet op het voorgaande moet de Raad van State, afdeling Wetgeving, een voorbehoud maken wat betreft de overeenstemming van de ontworpen regeling met het Verdrag van Chicago. Vanuit nationaal perspectief zal het uiteindelijk aan het Grondwettelijk Hof toekomen om in voorkomend geval op dit punt uitsluitsel te geven » (*ibid*, pp. 114-115).

B.29.4. Voor de uitlegging van het Verdrag van Chicago houdt het Hof rekening met de regels van uitlegging die zijn bedoeld in de artikelen 31 tot 33 van het Verdrag van Wenen van 23 mei 1969 inzake het verdragenrecht, die vroegere gewonterechtelijke regels codificeren.

Het Verdrag van Wenen bepaalt met name dat een verdrag « te goeder trouw [moet] worden uitgelegd overeenkomstig de gewone betekenis van de termen van het Verdrag in hun context en in het licht van voorwerp en doel van het Verdrag » (artikel 31, § 1).

Bovendien, indien een verdrag, zoals dat het geval is met betrekking tot het Verdrag van Chicago, is geauthenticeerd in meerdere talen, « heeft de tekst in elk der talen rechtskracht, tenzij het verdrag bepaalt of de partijen overeenkomen dat in geval van verschil een bepaalde tekst moet prevaleren » (artikel 33, § 1). De termen van een verdrag worden geacht dezelfde betekenis te hebben in de onderscheiden authentieke teksten (artikel 33, § 3). Het Verdrag van Chicago is geauthenticeerd in het Engels, het Frans, het Spaans en het Russisch. De partijen hebben niet geoordeeld dat een van die versies prevaleerde.

B.29.5.1. Naast de in de parlementaire voorbereiding van de wet van 28 maart 2022 aangehaalde Belgische en buitenlandse rechtscolleges, werd het Hof van Justitie van de Europese Unie ertoe gebracht zich uit te spreken over de draagwijdte van artikel 15 van het Verdrag van Chicago in het kader van een prejudiciële vraag betreffende de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap.

B.29.5.2. Bij zijn arrest in zake *Air Transport Association of America e.a.* (grote kamer, 21 december 2011, C-366/10, ECLI:EU:C:2011:864) heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie geoordeeld dat artikel 15 van het Verdrag van Chicago in essentie inhoudt dat « de luchthavenrechten die zijn of kunnen worden opgelegd ten aanzien van op geregelde internationale luchtdiensten gebruikte luchtvaartuigen niet hoger mogen zijn dan die welke zouden moeten worden betaald door de eigen luchtvaartuigen die op soortgelijke internationale luchtdiensten worden gebruikt » (punt 98; zie ook de punten 99, 148 en 154 tot 156).

B.29.5.3. Dat arrest is gewezen op gelijklopende conclusies van advocaat-generaal Kokott van 6 oktober 2011 (C-366/10, *Air Transport Association of America e.a.*). De advocate-generaal heeft geoordeeld dat artikel 15 van het Verdrag van Chicago vereist dat « milieumaatregelen jegens luchtvaartmaatschappijen op niet-discriminerende wijze moeten worden toegepast en de kansen van de luchtvaartmaatschappijen op het gebied van de onderlinge mededinging niet mogen beïnvloeden » (punt 106). Zij merkt op dat die bepaling slechts herinnert aan het discriminatieverbod (punt 205).

Zij besluit het volgende :

« 211. Ik wil hierbij opmerken dat de laatste zin van artikel 15 van het Verdrag van Chicago niet los van de algehele context van deze bepaling mag worden beschouwd. Uit de eerste alinea van artikel 15 kan namelijk worden afgeleid dat het algemene doel van deze bepaling is dat aan alle luchtvaartuigen onafhankelijk van hun nationaliteit ‘ onder gelijke voorwaarden ’ toegang wordt verleend tot de voor openbaar gebruik opengestelde luchthavens van de verdragsluitende staten. Daarop aansluitend wordt in de tweede alinea van artikel 15 bepaald dat heffingen voor het gebruik van luchthavens en luchtverkeersfaciliteiten door luchtvaartuigen van een andere verdragsluitende staat niet hoger mogen zijn dan de heffingen die worden opgelegd aan eigen luchtvaartuigen. Uiteindelijk is dus in artikel 15 met betrekking tot de toegang tot luchthavens van de verdragsluitende staten een verbod van discriminatie van luchtvaartuigen op grond van hun nationaliteit verankerd. Daarop sluit de derde alinea van artikel 15 met de formulering ‘ Al deze heffingen [...] ’ volkomen aan.

212. Indien artikel 15 als geheel wordt uitgelegd als enkel de uitdrukking van een verbod van discriminatie op grond van nationaliteit, dan zijn er geen twijfels met betrekking tot de verenigbaarheid van de Unieregeling met deze bepaling, omdat deze regeling op dezelfde wijze van toepassing is op alle luchtvaartuigen, onafhankelijk van hun nationaliteit.

[...]

217. Voor het overige is de vergoeding voor de emissierechten niet verschuldigd ‘ voor het enkele recht van het vliegen over, het binnenvliegen in of het vertrek uit ’, zoals artikel 15, laatste zin, van het Verdrag van Chicago vereist. Weliswaar verplicht elk vertrek en elke

aankomst van een luchtvaartuig op een luchtvaartterrein binnen de Europese Unie de vliegtuigexploitant om binnen een bepaalde termijn de daarvoor vereiste emissierechten in te leveren (artikel 12, lid 2*bis*, van richtlijn 2003/87). Daarmee worden echter niet vertrek of aankomst als zodanig ‘ betaald ’, maar wordt rekening gehouden met de broeikasgasemissies die door de bijbehorende vluchten zijn veroorzaakt, en wel onafhankelijk van het feit of het gaat om vluchten binnen de Unie of de Uniegrenzen overschrijdende vluchten ».

Die uitlegging van artikel 15 van het Verdrag van Chicago kan te dezen worden gevolgd.

B.29.6. Uit een systemische en contextuele lezing van artikel 15 van het Verdrag van Chicago blijkt immers dat die bepaling ertoe strekt aan de verdragsluitende Staten de verplichting op te leggen om de nationale luchtvaartuigen en de buitenlandse luchtvaartuigen aan gelijke regels te onderwerpen. Het verbiedt retributies, taksen en andere verplichte heffingen die de luchtvaartuigen van de andere verdragsluitende Staten discrimineren wat betreft het tarief van de heffing.

B.29.7. Het is om discriminaties te verbieden en geen afbreuk te doen aan de mogelijkheden voor de luchtvaartmaatschappijen om met elkaar te concurreren dat artikel 15, laatste zin, van het Verdrag van Chicago verbiedt om buitenlandse luchtvaartuigen aan taksen of aan heffingen te onderwerpen die enkel worden geheven omdat zij over het grondgebied vliegen, het grondgebied binnenvliegen of eruit vertrekken. In tegenstelling tot artikel 24 van het Verdrag van Chicago, wordt bij artikel 15 van hetzelfde Verdrag geen fiscale regel ingevoerd die zich zou onderscheiden van het verbod van discriminatie. Bovendien houdt het gebruik van de term « uniquement » in de Franse versie, van de term « solely » in de Engelse versie, van de termen « por el mero derecho de transito, entrada o salida » in de Spaanse versie en van de term « tol'ko » (только) in de Russische versie in dat het de bedragen zijn die uitsluitend als inreis-, uitreis- of transitrechten worden geheven die in artikel 15, laatste zin, van het Verdrag worden bedoeld, zodat de heffingen waarmee een doel van milieubescherming wordt nagestreefd en die verband houden met de door het luchtvaartuig afgelegde afstand, niet verboden zijn, voor zover zij niet discriminerend zijn.

B.29.8. Aangezien met de taks op de inscheping van een luchtvaartuig een doel van milieubescherming wordt nagestreefd, aangezien het bedrag ervan varieert naargelang van de afgelegde afstand en aangezien de buitenlandse luchtvaartuigen onder dezelfde voorwaarden eraan worden onderworpen als de nationale luchtvaartuigen, wordt zij niet verboden door artikel 15, laatste zin, van het Verdrag van Chicago.

Bijgevolg doen de bestreden bepalingen niet op discriminerende wijze afbreuk aan artikel 15 van het Verdrag van Chicago.

B.30. Het tweede onderdeel van het tweede middel is niet gegrond.

### *Derde middel*

B.31. Het derde middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de vrijheid van ondernemen die is vastgelegd in de artikelen II.3 en II.4 van het Wetboek van economisch recht, in artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en in de artikelen 16 en 52 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, doordat de bestreden bepalingen op onevenredige wijze afbreuk zouden doen aan de vrijheid van ondernemen van de luchtvervoerders. De verzoekende partij voert ook aan dat de taks op de inscheping van een luchtvaartuig de resolutie van de Raad van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie van 9 december 1996 « inzake milieuheffingen en -belastingen » schendt.

B.32. De resolutie van de Raad van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie van 9 december 1996 « inzake milieuheffingen en -belastingen » heeft geen bindende kracht.

In zoverre het is afgeleid uit de schending van die resolutie, is het middel niet gegrond.

B.33. De bestreden bepalingen kunnen de vrijheid van ondernemen van de luchtvervoerders beperken, aangezien zij de economische rentabiliteit van bepaalde luchtlijnen kunnen aantasten en de luchtvaartmaatschappijen ertoe kunnen aanzetten ze niet meer te exploiteren.

B.34.1. De wet van 28 februari 2013 die artikel II.3 van het Wetboek van economisch recht heeft ingevoerd, heeft het zogenaamde decreet d'Allarde van 2-17 maart 1791 opgeheven. Dat decreet, dat de vrijheid van handel en nijverheid waarborgde, heeft het Hof meermaals in zijn toetsing aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet betrokken.

B.34.2. De vrijheid van ondernemen, bedoeld in artikel II.3 van het Wetboek van economisch recht, moet worden uitgeoefend « met inachtneming van de in België van kracht zijnde internationale verdragen, van het algemeen normatief kader van de economische unie en de monetaire eenheid zoals vastgesteld door of krachtens de internationale verdragen en de wet » (artikel II.4 van hetzelfde Wetboek).

De vrijheid van ondernemen dient derhalve in samenhang te worden gelezen met de toepasselijke bepalingen van het Europese Unierecht, alsook met artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, waaraan, als bevoegdheidverdelende regel, het Hof rechtstreeks vermag te toetsen.

Ten slotte wordt de vrijheid van ondernemen eveneens gewaarborgd door artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

B.34.3. Het Hof dient de bestreden bepalingen derhalve te toetsen aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de vrijheid van ondernemen.

B.34.4. Zonder dat het noodzakelijk is te onderzoeken of het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie te dezen van toepassing is krachtens artikel 51 ervan, kan het Hof rekening houden met de rechtspraak van het Hof van Justitie met betrekking tot artikel 16 van dat Handvest, aangezien de vrijheid van ondernemen in het recht van de Europese Unie een draagwijdte heeft die analoog is aan die van de vrijheid van ondernemen in het Belgische recht, gewaarborgd door artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

B.34.5. De vrijheid van ondernemen kan niet als een absolute vrijheid worden opgevat. Zij belet niet dat de bevoegde wetgever de economische bedrijvigheid van personen en ondernemingen regelt. De wetgever zou pas onredelijk optreden indien hij de vrijheid van ondernemen zou beperken zonder dat daartoe enige noodzaak bestaat of indien die beperking onevenredig zou zijn met het nagestreefde doel.

De vrijheid van ondernemen « moet [...] in relatie tot haar maatschappelijke functie worden beschouwd ». Bijgevolg « kan door de overheid op een groot aantal wijzen in de vrijheid van ondernemerschap worden ingegrepen. Met dit overheidsingrijpen kunnen, in het



algemeen belang, beperkingen aan de uitoefening van de economische activiteit worden gesteld » (HvJ, grote kamer, 22 januari 2013, C-283/11, *Sky Österreich GmbH*, ECLI:EU:C:2013:28, punten 45 en 46; HvJ, grote kamer, 21 december 2016, C-201/15, *AGET Iraklis*, ECLI:EU:C:2016:972, punten 85 en 86).

B.35.1. Wanneer de maatregel die afbreuk doet aan de vrijheid van ondernemen, bijdraagt tot de bescherming van een ander grondrecht, moet worden onderzocht of de bestreden bepalingen het mogelijk maken een juist evenwicht tussen de desbetreffende rechten te verzekeren (zie naar analogie : HvJ, grote kamer, 22 januari 2013, C-283/11, *Sky Österreich GmbH*, ECLI:EU:C:2013:28, punten 59 en 60).

De wetgever beschikt over een ruime beoordelingsbevoegdheid om de wijze te bepalen waarop de desbetreffende grondrechten met elkaar moeten worden verzoend.

B.35.2. Zoals in B.1.3 is vermeld, heeft de wetgever met de bestreden taks onder meer de reizigers ertoe willen aanzetten gebruik te maken van vervoersmiddelen die minder vervuilend zijn dan luchtvaartuigen. Hij heeft aldus met die taks willen bijdragen tot de uitvoering van het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu, zoals gewaarborgd door artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet, alsook aan de verwezenlijking van de doelstellingen van een duurzame ontwikkeling in haar sociale, economische en milieugebonden aspecten, overeenkomstig artikel 7*bis* ervan.

B.36. Zoals in B.2.2 is vermeld, varieert het bedrag van de taks van 2 tot 10 euro per passagier, naargelang van de afstand waarop de bestemming zich bevindt.

Gelet op die bedragen en gelet op de in B.3 beschreven vrijstellingen, berusten de bestreden bepalingen op een billijk evenwicht tussen de vrijheid van ondernemen en het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu.

B.37. Het derde middel is niet gegrond.

*Wat betreft de zaak nr. 7869*

B.38. Het enige middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 15 van het Verdrag van Chicago.

B.39. In een eerste onderdeel voeren de verzoekende partijen aan dat de inschepingstaks de luchtvaartmaatschappijen en de luchtvervoerders van de sector van de recreatieve luchtvaart op dezelfde wijze behandelt, zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat.

B.40.1. Volgens de bestreden bepalingen wordt de taks op de inscheping van een luchtvaartuig enkel geheven wanneer het luchtvaartuig een passagier vervoert, namelijk een natuurlijke persoon die ouder is dan twee jaar, en wordt het boordpersoneel, met inbegrip van de piloot, niet aan die taks onderworpen. Recreatieve vluchten zonder passagiers worden dus niet aan de taks onderworpen, ongeacht de afgelegde afstand. Bovendien blijkt uit artikel 160, § 2, 4<sup>o</sup>, van het Wetboek diverse rechten en taksen dat het geen betrekking heeft op recreatieve vluchten wanneer zij niet worden gebruikt om een luchthaven te bereiken die verschilt van de luchthaven van vertrek. De recreatieve vlucht in het kader waarvan passagiers aan boord zijn gegaan en waarbij rond een geografisch gebied wordt gevlogen om vervolgens naar de luchthaven van vertrek terug te keren, geeft dus evenmin aanleiding tot de belastingheffing.

B.40.2. Het is juist dat de luchtvervoerders van de sector van de recreatieve luchtvaart niet over dezelfde financiële middelen beschikken als de luchtvaartmaatschappijen en dat hun private luchtvaartuigen in de regel minder brandstof verbruiken dan die waarover die maatschappijen beschikken. Desalniettemin is het, gelet op het doel dat erin bestaat de gebruikers van luchtvaartuigen die zich van een luchthaven verplaatsen naar een andere, ertoe aan te zetten de voorrang te geven aan alternatieve vervoerswijzen voor hun verplaatsingen, pertinent om recreatieve vluchten aan de taks te onderwerpen wanneer een passagier wordt vervoerd van punt A naar punt B. In dat geval vermocht de wetgever recreatieve vluchten redelijkerwijs gelijk te stellen met vluchten van passagiersvervoer.

B.40.3. In zoverre de verzoekende partijen aanvoeren dat er, in tegenstelling tot commerciële vluchten, geen alternatief bestaat voor recreatieve vluchten, aangezien het doel van dergelijke vluchten erin bestaat tijd door te brengen in de lucht, gaan zij eraan voorbij dat de taks enkel wordt geheven wanneer passagiers worden vervoerd van punt A naar punt B.

De wetgever vermocht redelijkerwijze van oordeel te zijn dat met betrekking tot de vluchten waarmee passagiers worden vervoerd van punt A naar punt B geen onderscheid dient te worden gemaakt tussen vluchten waarvan het hoofddoel erin bestaat tijd door te brengen in de lucht en die waarvan het hoofddoel het vervoer van passagiers is.

B.41. Bovendien hebben de bestreden bepalingen geen onevenredige gevolgen ten aanzien van de sector van de recreatieve luchtvaart, aangezien met recreatieve vluchten doorgaans geen passagiers worden vervoerd en aangezien, gelet op de grootte van privévliegtuigen, maar een zeer beperkt aantal passagiers ermee zou kunnen worden vervoerd.

B.42. Het eerste onderdeel van het enige middel is niet gegrond.

B.43. In het tweede onderdeel van het enige middel voeren de verzoekende partijen aan dat de bestreden bepalingen een niet verantwoord verschil in behandeling in het leven roepen tussen, enerzijds, de transitvluchten en de in artikel 160, § 2, van het Wetboek diverse rechten en taksen opgesomde vijf categorieën van vluchten, die niet aan de taks worden onderworpen, en, anderzijds, de vluchten die met luchtvaartuigen worden uitgevoerd in een recreatief kader, die wel aan de taks worden onderworpen.

Zij voeren eveneens aan dat de bestreden bepalingen niet verenigbaar zijn met het Verdrag van Chicago.

B.44.1. Het verschil in behandeling tussen vluchten vanuit een in België gelegen luchthaven en de reizen met een aansluiting in België berust op een objectief criterium, namelijk de functie van de luchthaven als plaats van tussenlanding dan wel als plaats van vertrek.

B.44.2. Zoals in B.27.1 is vermeld, is de vrijstelling voor de reizen met een aansluiting of een tussenlanding in België pertinent ten aanzien van het doel dat erin bestaat de concurrentiepositie van de in België gelegen luchthavens te vrijwaren.

B.44.3. Uit hetgeen in B.41 is vermeld, blijkt dat de bestreden bepalingen, in zoverre zij de recreatieve vluchten niet aan een vrijstelling onderwerpen, geen onevenredige gevolgen hebben voor de sector van de recreatieve luchtvaart.

B.45.1. Het verschil in behandeling tussen, enerzijds, de vluchten met Belgische of buitenlandse militaire luchtvaartuigen, de vluchten met luchtvaartuigen die worden gebruikt voor staatsdiensten zoals politie of douane, de lokale vluchten met paramotoren, bedoeld in artikel 1 van het koninklijk besluit van 10 juni 2014, de vluchten van en naar eenzelfde luchthaven zonder tussenlanding en de vluchten voor het uitvoeren van een professionele activiteit in het luchtruim waarvoor het gebruik van een luchtvaartuig noodzakelijk of het meest efficiënt is en, anderzijds, de andere vluchten, met inbegrip van de recreatieve vluchten die worden uitgevoerd met een privévliegtuig dat passagiers vervoert van punt A naar punt B, berust eveneens op een objectief criterium, namelijk het doel en de kenmerken van de vlucht.

B.45.2. De militaire vluchten en de vluchten die worden gebruikt voor een opdracht van openbare dienst, worden vrijgesteld van de taks opdat de activiteiten van algemeen belang die zij helpen uitvoeren, niet zouden worden belemmerd.

B.45.3. De vluchten voor het uitvoeren van een professionele activiteit in het luchtruim waarvoor het gebruik van een luchtvaartuig noodzakelijk of het meest efficiënt is, zijn bijvoorbeeld trainingsvluchten voor toekomstige piloten en vluchten voor luchtsurveillance van leidingen, professionele luchtfotografie of het in beeld brengen van sportwedstrijden (*Parl. St.*, Kamer, 2021-2022, DOC 55-2522/001, p. 38).

Door die activiteiten vrij te stellen van de taks, heeft de wetgever niet de activiteiten willen belasten waarvoor het weinig zin zou hebben dat een beroep op een alternatieve vervoerswijze wordt gedaan.

B.45.4. Zoals in B.3.3 is vermeld, zijn de « lokale vluchten » in de zin van het koninklijk besluit van 10 juni 2014 vluchten die worden uitgevoerd « rondom een luchtvaartterrein of een terrein voor paramotoren op zodanige afstand dat vanaf dit terrein gegeven optische seinen steeds waarneembaar zijn » (artikel 1 van het koninklijk besluit van 10 juni 2014).

Net zoals vluchten van en naar eenzelfde luchthaven zonder tussenlanding, zijn die vluchten niet bestemd om passagiers te vervoeren van een luchthaven naar een andere, zodat er geen alternatieve vervoersmiddelen bestaan om dezelfde functie te vervullen.

B.46. Om de in B.40.1 tot B.40.3 vermelde redenen vermocht de wetgever redelijkerwijs te oordelen dat niet in een extra vrijstelling moest worden voorzien voor recreatieve vluchten die passagiers vervoeren van een luchthaven naar een andere.

B.47. Ten slotte blijkt uit hetgeen in B.29 is vermeld dat de voormelde vrijstellingen ook bestaanbaar zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 15 van het Verdrag van Chicago.

B.48. Het tweede onderdeel van het enige middel is niet gegrond.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt de beroepen.

Aldus gewezen in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 30 november 2023.

De griffier,

De voorzitter,

N. Dupont

P. Nihoul