

Vergaderjaar 2024–2025

36 634

Uitgebreide Luchtvervoersovereenkomst tussen de lidstaten van de Associatie van Zuidoost-Aziatische Staten, enerzijds, en de Europese Unie en haar lidstaten, anderzijds; Bali, 17 oktober 2022

Nr. 2

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 13 december 2023 en het nader rapport d.d. 1 oktober 2024, aangeboden aan de Koning door de Minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 10 oktober 2023, no. 2023002343, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake de bovenvermelde overeenkomst rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 13 december 2023, no. W02.23.00305/II, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 10 oktober 2023, no.2023002343, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt de uitgebreide Luchtvervoersovereenkomst tussen de lidstaten van de Associatie van Zuidoost-Aziatische Staten, enerzijds, en de Europese Unie en haar lidstaten, anderzijds; Bali, 17 oktober 2022 (Trb. 2022, 132), met toelichtende nota.

Het wetsvoorstel strekt tot goedkeuring van de Luchtvervoersovereenkomst tussen de lidstaten van de Associatie van Zuidoost-Aziatische Staten (ASEAN) en de Europese Unie en haar lidstaten (hierna: de Overeenkomst).

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt op dat de Overeenkomst volgens de regering geen bepalingen bevat die een ieder verbindend zijn in de zin van de artikelen 93 en 94 van de Grondwet. De Overeenkomst bevat echter verschillende bepalingen die in eerdere luchtvaartverdragen en -regelingen wel als een ieder verbindend zijn

aangeduid. Dit roept de vraag op hoe de Overeenkomst zich op dit punt verhoudt tot deze verdragen. In verband met deze opmerking is het wenselijk om de toelichtende nota aan te passen.

1. De Luchtvervoersovereenkomst

Met de Overeenkomst wordt een luchtvaartregime tot stand gebracht, waarbij het luchtvaartmaatschappijen van lidstaten van de ASEAN en van de EU onder voorwaarden toegestaan wordt om naar iedere plaats te vliegen op het grondgebied van de lidstaten van de ASEAN respectievelijk de EU. De Overeenkomst heeft onder andere tot doel om voor eerlijke concurrentie te zorgen, een geleidelijke openstelling van de markt te faciliteren en de toegang tot routes en capaciteit tussen de EU en de ASEAN te verbeteren. Hiermee worden volgens de toelichtende nota de belangen van consumenten, de luchtvaartsector en haar werknemers gediend.

Nederland heeft met de lidstaten van de ASEAN (met uitzondering van Laos) al luchtvaartverdragen en -regelingen gesloten. De Overeenkomst komt hiervoor in de plaats. Uit de Overeenkomst volgt dat de bilaterale verdragen en regelingen worden geschorst. Wanneer hierin echter gunstiger afspraken zijn gemaakt met betrekking tot het verlenen van rechten, exploitatievergunningen en technische machtigingen, commercieel luchtvervoer en tarieven, mogen deze toegepast worden. De bilaterale luchtvaartverdragen en -regelingen blijven derhalve wel van kracht.¹

2. Een ieder verbindende bepalingen

Voor de beantwoording van de vraag hoe de Overeenkomst doorwerkt in de Nederlandse rechtsorde, is relevant of de Overeenkomst bepalingen bevat die een ieder verbindend zijn in de zin van artikel 93 en 94 van de Grondwet. Alleen op een ieder verbindende bepaling kunnen burgers en rechtspersonen, waaronder luchtvaartmaatschappijen, rechtstreeks een beroep doen bij de rechter.

In de toelichtende nota bij een verdrag geeft de regering een oordeel omtrent de aanwezigheid van een ieder verbindende bepalingen.² Doorslaggevend is dit oordeel niet, omdat het eindoordeel hierover bij de rechter ligt. Deze beoordeelt of uit de tekst van het verdrag of de totstandkomingsgeschiedenis volgt dat een ieder verbindendheid van een verdragsbepaling is beoogd.³ Indien de intentie van verdragspartijen hieruit niet duidelijk blijkt, kijkt de rechter of de inhoud van de verdragsbepaling onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig is om in de nationale rechtsorde als objectief recht te fungeren en door de rechter te worden toegepast.⁴

In artikel 24, eerste lid, van de Overeenkomst staat dat geen enkele bepaling in de Overeenkomst zodanig mag worden uitgelegd dat zij rechten toekent of verplichtingen oplegt die door onderdanen van een partij rechtstreeks kunnen worden ingeroepen voor de rechterlijke instanties van een andere partij. In de toelichtende nota trekt de regering

¹ Paragraaf 1 van de toelichtende nota bij de Overeenkomst.

² Zie artikel 2, lid 2 van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen.

³ Zie ook artikel 31, eerste lid van het Weens verdragenverdrag.

⁴ Zie onder andere HR 10 oktober 2014, ECLI:NL:HR:2014:2928 (Rookverbod arrest), ro. 3.5.2.

op basis van dit artikel de conclusie dat de Overeenkomst geen een ieder verbindende bepaling in de zin van artikel 93 en 94 van de Grondwet bevat.⁵

De Overeenkomst bevat verschillende bepalingen die in de bestaande bilaterale luchtvaartverdragen ook voorkomen en die in de Nederlandse rechtsorde als een ieder verbindend kunnen worden beschouwd. Het gaat dan om zaken die direct betrekking hebben op luchtvaartmaatschappijen, zoals de verlening van verkeersrechten, exploitatievergunningen of douanerechten.

De bestaande bilaterale verdragen lijken in dit opzicht gunstiger te zijn voor luchtvaartmaatschappijen, waardoor de luchtvaartmaatschappijen zich ook na de inwerkingtreding van de Overeenkomst nog op deze verdragen zouden kunnen beroepen bij de Nederlandse rechter. Dit omdat de werking van bilaterale verdragen weliswaar is opgeschort,⁶ maar de Overeenkomst bepaalt dat gunstiger afspraken uit de bilaterale verdragen toegepast mogen blijven worden. Alvorens hiertoe wordt overgegaan, dient eerst overleg tussen partijen plaats te vinden en het geschil te worden voorgelegd aan het Gemengd Comité, dat als arbiter in de Overeenkomst is aangewezen.⁷

In de toelichting wordt niet ingegaan op het mogelijke verschil tussen de bestaande bilaterale verdragen en de Overeenkomst met betrekking tot de een ieder verbindende bepalingen, en de gevolgen hiervan voor de rechtsbescherming van onder andere luchtvaartmaatschappijen.

In reactie op de eerste opmerking merkt de regering op dat de Overeenkomst bij nader inzien, zij het in beperkte zin, een ieder verbindende bepalingen bevat. De desbetreffende een ieder verbindende bepalingen vloeien echter voort uit het feit dat ingevolge het tweede lid van artikel 26 van de Overeenkomst gunstiger bepalingen in de bilaterale verdragen en regelingen met de ASEAN lidstaten als onderdeel van de Overeenkomst van toepassing blijven. Met het oog hierop is in paragraaf 3 (Een ieder verbindende bepalingen) van de toelichting vermeld dat gunstiger afspraken met betrekking tot de verlening van rechten (artikel 3) en exploitatievergunningen en technische machtigingen (artikel 4) in de onder voetnoot 1 van de toelichting opgesomde bilaterale verdragen en regelingen een ieder verbindend kunnen zijn, met een overzicht van alle bepalingen.

In verband met het standpunt van de regering over het al dan niet een ieder verbindende karakter van bepalingen in de Overeenkomst met de ASEAN is nog van belang hoe dit standpunt zich verhoudt tot het standpunt van de regering inzake de luchtvervoersovereenkomst tussen Qatar en de Europese Unie en haar lidstaten.⁸

In artikel 21 van die overeenkomst wordt evenals in artikel 24 van de Overeenkomst met de ASEAN uitgesloten dat onderdanen van andere verdragspartijen het verdrag kunnen inroepen voor de rechter. Niettemin blijkt uit de toelichtende nota bij de overeenkomst met Qatar dat deze overeenkomst naar het oordeel van de regering wel een ieder verbindende bepalingen bevat.⁹ Dit roept de vraag op waarom de regering ten

⁵ Paragraaf 3 van de toelichtende nota bij de Overeenkomst.

⁶ Zie ook artikel 59, lid 2 en artikel 72 van het Weens verdragenverdrag.

⁷ Artikel 26 van de Overeenkomst.

⁸ Trb. 2021, 156. Zie advies van de Afdeling advisering van 25 mei 2022, Kamerstukken II 2022/23, 35 960-B, nr. 3.

⁹ Kamerstukken II 2022/23, 35 960-A, nr. 2, p. 4.

aanzien van de ieder verbindende bepalingen in de Overeenkomst met de ASEAN tot een andere beoordeling is gekomen dan de overeenkomst met Qatar.

De Afdeling adviseert in de toelichtende nota duidelijkheid te verschaffen over het verschil tussen de Overeenkomst en enerzijds de bilaterale verdragen en regelingen en anderzijds de luchtvervoerovereenkomst met Qatar ten aanzien van de ieder verbindende bepalingen.

In reactie op de tweede opmerking van de Afdeling merkt de regering op dat de aanwijzing van een ieder verbindende bepalingen in de op 18 oktober 2021 te Luxemburg gesloten Overeenkomst inzake luchtvervoer tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de Staat Qatar, anderzijds (*Trb.* 2021, 156) (hierna: de EU-Qatar Overeenkomst), niet geheel juist is geweest. Ook bij de EU-Qatar Overeenkomst vloeien een ieder verbindende bepalingen, bij nader inzien, zij het in beperkte zin, voort uit het feit dat ingevolge het tweede lid van artikel 24 van de EU-Qatar Overeenkomst gunstiger en/of flexibeler bepalingen in de op 6 december 1980 te 's-Gravenhage gesloten Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Staat Qatar inzake luchtdiensten tussen en via hun onderscheiden grondgebieden (*Trb.* 1981, 17) en regelingen als onderdeel van de EU-Qatar overeenkomst van toepassing blijven, te weten artikel III (Aanwijzing van luchtvaartmaatschappijen) en artikel IV (Intrekking of opschorting van exploitatievergunningen) van de bilaterale overeenkomst.»

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het verdrag en adviseert daarmee rekening te houden voordat het verdrag aan de beide Kamers der Staten-Generaal wordt overlegd.

*De Vice-President van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

Ik verzoek U, mede namens de Minister van Infrastructuur en Waterstaat mij te machtigen gevolg te geven aan mijn voornemen de overeenkomst vergezeld van de gewijzigde toelichtende nota ter stilzwijgende goedkeuring over te leggen aan de Eerste en aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
C.C.J. Veldkamp