



Advies Raad van State inzake luchtdiensten tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Federatieve Republiek Brazilië; Brasilia, 8 juli 2019 (Trb. 2019, 124)

Nader Rapport

*Afdeling Verdragen
MINBUZA-2019.664255
's-Gravenhage, 18 oktober 2019*

Aan de Koning

Verdrag inzake luchtdiensten tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Federatieve Republiek Brazilië; Brasilia, 8 juli 2019 (Trb. 2019, 124)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 24 september 2019, no. 2019001985, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde verdrag rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 9 oktober 2019, nr. W17.19.0298/IV, bied ik U hierbij aan. De tekst van het advies is tevens hieronder opgenomen.

Bij Kabinetsmissive van 24 september 2019, no.2019001985, 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 het verdrag inzake luchtdiensten tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Federatieve Republiek Brazilië; Brasilia, 8 juli 2019 (Trb. 2019, 124), met toelichtende nota.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen opmerkingen over het verdrag en adviseert het verdrag te overleggen aan de beide Kamers der Staten-Generaal.

Gelet op artikel 26, zesde lid jo vijfde lid, van de Wet op de Raad van State, adviseert de Afdeling dit advies openbaar te maken.

Het verdrag geeft de afdeling advisering van de Raad van State geen aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen.

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

*De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok.*



Advies Raad van State

No. W17.19.0298/IV
's-Gravenhage, 9 oktober 2019

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 24 september 2019, no.2019001985, 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 het verdrag inzake luchtdiensten tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Federatieve Republiek Brazilië; Brasilia, 8 juli 2019 (Trb. 2019, 124), met toelichtende nota.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen opmerkingen over het verdrag en adviseert het verdrag te overleggen aan de beide Kamers der Staten-Generaal.

Gelet op artikel 26, zesde lid jo vijfde lid, van de Wet op de Raad van State, adviseert de Afdeling dit advies openbaar te maken.

*De vice-president van de Raad van State,
Th. C. de Graaf.*



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Verdrag inzake luchtdiensten tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Federatieve Republiek Brazilië; Brasilia, 8 juli 2019 (Trb. 2019, 124)

TOELICHTENDE NOTA

1. Inleiding

Op 11 juni 2018 vonden te 's-Gravenhage bilaterale onderhandelingen plaats tussen de luchtvaartautoriteiten van Brazilië en Nederland. Deze besprekingen hebben geresulteerd in het Verdrag inzake luchtdiensten tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Federatieve Republiek Brazilië (hierna: 'het Verdrag'). Het Verdrag vervangt bij inwerkingtreding, in de relatie tussen het Europese deel van Nederland en Brazilië, de op 6 juli 1976 in Brasilia tot stand gekomen Luchtvaartovereenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de Regering van de Federatieve Republiek Brazilië (Trb. 1976, 131) (hierna: 'de huidige Luchtvaartovereenkomst') die vanaf 6 juli 1976 voorlopig wordt toegepast door het Europese deel van Nederland en op 30 november 1977 in werking is getreden voor het Europese deel van Nederland. De huidige Luchtvaartovereenkomst is op 8 november 1989 gewijzigd (Trb. 1990, 10). De wijziging is op 2 oktober 1991 in werking getreden. Voort is de Bijlage bij de huidige Luchtvaartovereenkomst diverse malen gewijzigd.

Het afsluiten van het Verdrag werd door beide verdragsluitende partijen noodzakelijk geacht teneinde tegemoet te komen aan de ontwikkelingen in de luchtvaart en meer in het bijzonder om tegemoet te komen aan de commerciële en operationele wensen van de luchtvaartsector van beide verdragsluitende partijen. Tevens zijn de standaardbepalingen ten aanzien van veiligheid en beveiliging van de luchtvaart opgenomen teneinde te voldoen aan de internationale verplichtingen ter zake.

Om te voldoen aan de uitspraak van het Europese Hof van Justitie van 5 november 2002 in de zogenaamde 'Open Skies' zaken (hierna: de 'Uitspraak'), is op 29 april 2004 Verordening (EG) nr. 847/2004 van het Europees Parlement en de Raad inzake onderhandelingen over en de uitvoering van overeenkomsten inzake luchtdiensten tussen lidstaten en derde landen vastgesteld (PbEU 2004, L 157 van 30-04-2004). Bepaalde artikelen in de huidige Luchtvaartovereenkomst waren niet verenigbaar met het recht van de Europese Unie. De desbetreffende artikelen, zoals nu overeengekomen in het Verdrag, zijn in lijn met het recht van de Europese Unie.

Het Verdrag betreft verplichtingen tussen staten, maar bevat naar het oordeel van de regering enkele een ieder verbindende bepalingen in de zin van de artikelen 93 en 94 van de Grondwet, die aan de door de Federatieve Republiek Brazilië aangewezen luchtvaartmaatschappijen rechtstreeks rechten toekennen. Het betreft artikel 3, tweede lid, aanhef, onder b (verlening vergunning), artikel 3, derde lid (aanvangen exploitatie na ontvangst exploitatievergunning) en de te exploiteren routes als vervat in de Bijlage bij het Verdrag. Verder worden aan de door de respectieve verdragsluitende partijen aangewezen luchtvaartmaatschappijen rechtstreeks rechten toegekend of plichten opgelegd met name in de bepalingen met betrekking tot tarieven (artikel 5), commerciële activiteiten (artikel 6), verandering van luchtvaartuig (artikel 7), eerlijke concurrentie (artikel 8), gebruikersheffingen (artikel 9), overmaking van gelden (artikel 10), toepassing van wetten, voorschriften en procedures (artikel 11), vluchtschema's (artikel 15) en geautomatiseerde boekingsystemen (GBS) (artikel 19).

2. Reikwijdte

Het Verdrag is ingevolge artikel 23 van het Verdrag van toepassing op het grondgebied van het Europese deel van Nederland en van het Caribische deel van Nederland (de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba) (hierna: 'CN'). De relevante markt van luchtverbindingen wordt bestreken door zowel het Europese als het Caribische deel van Nederland enerzijds en Brazilië anderzijds. Praktisch gezien heeft dit tot gevolg dat Nederland op grond van artikel 3 van het Verdrag zowel Europese luchtvaartmaatschappijen kan aanwijzen die gevestigd zijn in het Europese deel van Nederland als luchtvaartmaatschappijen die gevestigd zijn in CN.

Het is in dit geval niet nodig gebleken om het Bestuurscollege van Bonaire over het Verdrag te informeren of te consulteren, omdat er op dit moment op Bonaire geen commerciële luchtvaartmaatschappijen zijn gevestigd die in aanmerking komen om onder het Verdrag aangewezen te kunnen worden.

Bij het formuleren van artikel 3 van het Verdrag is uitdrukkelijk rekening gehouden met de voorschriften die bij en krachtens het op 25 maart 1957 te Rome tot stand gekomen Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) aan landen en gebieden overzee (LGO's) worden gesteld. LGO's zijn gebieden die doorgaans een bijzondere relatie hebben met een EU-lidstaat. CN is een LGO-gebied. De EU LGO-regelgeving is gericht op het bevorderen van de ontwikkeling van LGO-



gebieden. Van belang is dat het EU LGO-besluit¹ het uitsluitend aanwijzen van CN-luchtvaartmaatschappijen in CN niet verbiedt. Wel is het LGO-gebieden verboden Europese luchtvaartmaatschappijen een minder gunstige behandeling te geven dan luchtvaartmaatschappijen uit andere derde landen. Daarvan is hier echter geen sprake aangezien het Verdrag met de Federatieve Republiek Brazilië noch aan Europese luchtvaartmaatschappijen noch aan luchtvaartmaatschappijen uit derde landen rechten biedt voor wat betreft de vestiging en aanwijzing in CN.

3. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1 (Begripsomschrijvingen)

In artikel 1 worden de in het Verdrag voorkomende, voor luchtvaartverdragen gebruikelijke, begrippen omschreven. Het Verdrag voorziet, gelet op de reikwijdte daarvan, mede in een begripsomschrijving van CN en de uit dat gebied afkomstige ingezetenen. Tevens is in het tweede lid aangegeven dat de Europese wet- en regelgeving mede van toepassing is op het Europese deel van Nederland.

Artikel 2 (Verlening van rechten)

In dit artikel worden de (vervoers)rechten opgesomd die de aangewezen luchtvaartmaatschappijen onder het Verdrag mogen uitvoeren.

Artikel 3 (Aanwijzing en verlening van vergunningen) en artikel 4 (Intrekking en schorsing van vergunningen)

Het Verdrag schept voor de verdragsluitende partijen de mogelijkheid tot meervoudige aanwijzing van luchtvaartmaatschappijen en geeft de voorwaarden aan waaraan de luchtvaartmaatschappijen van beide verdragsluitende partijen moeten voldoen om voor aanwijzing in aanmerking te komen. Daarnaast zijn de artikelen 3 en 4, conform de eerdergenoemde Uitspraak, zodanig geformuleerd dat ook in het Europese deel van Nederland gevestigde luchtvaartmaatschappijen afkomstig uit andere EU-Lidstaten door Nederland kunnen worden aangewezen (artikel 3) of, waar nodig, de vergunning kan worden geweigerd, ingetrokken, geschorst of beperkt (artikel 4), bijvoorbeeld als niet (langer) aan de vereisten voor eigendom wordt voldaan of de operaties niet (langer) plaatsvinden overeenkomstig de standaarden uit het op 7 december 1944 te Chicago tot stand gekomen Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart (*Stb.* 1947, H 165 en *Trb.* 1959, 45) (Verdrag van Chicago). Tenslotte is voorzien in de mogelijke aanwijzing van luchtvaartmaatschappijen gevestigd in CN. Zie hiervoor ook paragraaf 2 (Reikwijdte) van deze toelichtende nota.

Artikel 5 (Tarieven)

Artikel 5 bepaalt onder welke voorwaarden de aangewezen luchtvaartmaatschappijen de tarieven zelfstandig kunnen vaststellen en onder welke voorwaarden de verdragsluitende partijen kunnen interveniëren.

Artikel 6 (Commerciële activiteiten)

Teneinde tegemoet te komen aan de huidige eisen die de luchtvaartsector stelt aan het uitoefenen van commerciële activiteiten, daaronder begrepen het uitoefenen van activiteiten op het grondgebied van de andere verdragsluitende partij, biedt het eerste lid van artikel 6 onder meer het recht aan de aangewezen luchtvaartmaatschappij(en) om kantoren te vestigen op het grondgebied van de andere verdragsluitende partij ter promotie en verkoop van luchtdiensten en bijkomende of aanvullende diensten. Deze activiteiten mogen zowel door de desbetreffende luchtvaartmaatschappij zelf als door haar agenten worden ontplooid. Tevens wordt voorzien in de mogelijkheid voor luchtvaartmaatschappijen om eigen specialistisch personeel op het grondgebied van de andere verdragsluitende partij te laten werken (tweede lid) of om het personeel in te schakelen van een ander bedrijf dat door die verdragsluitende partij daartoe gemachtigd is (derde lid). Het vijfde lid van artikel 6 voorziet in grondafhandeling die optimale mogelijkheden geeft voor vrije keuze tussen aanbieders op het grondgebied van de andere verdragsluitende partij, met inachtneming van de geldende wet- en regelgeving op dat terrein, inclusief, wat betreft het Europese deel van Nederland, de voor het Europese deel van Nederland geldende EU wet- en regelgeving. Daarnaast biedt het zesde lid van dit artikel mogelijkheden voor uitgebreide commerciële samenwerking tussen luchtvaartmaatschappijen, zoals door middel van regelingen op het gebied van blocked-space, code-sharing en leasing, waarbij luchtvaartmaatschappijen op basis van commerciële

¹ Besluit, 2013/755/EU van de Raad van 25 november 2013 betreffende de associatie van de landen en gebieden overzee met de Europese Unie (*PbEU* 2013, L 344 van 19-12-2013).



overwegingen zelf hun frequentie en capaciteit voor internationaal luchtvervoer mogen bepalen, hetgeen voor de bestaande luchtvaartallianties van groot belang is. Ingevolge het zevende lid van dit artikel is ook het verrichten van intermodale diensten/vervoer door de lucht en over land en/of water toegestaan. Tot slot is in het achtste lid bepaald dat alle activiteiten slechts kunnen worden uitgevoerd met inachtneming van de voor een verdragsluitende partij geldende wet- en regelgeving, inclusief de voor het Europese deel van Nederland geldende EU wet- en regelgeving.

Artikel 7 (Verandering van luchtvaartuig)

Dit artikel maakt het mogelijk om overstappen van passagiers op (delen van) de routes zoals neergelegd in de Bijlage bij het Verdrag (de routetabel) te faciliteren en – waar commercieel opportuun – gebruik te maken van partners of geleased materieel. Voor de positie van Schiphol als overstapluchthaven is dit artikel eveneens van belang.

Artikel 8 (Eerlijke concurrentie)

In artikel 8 zijn bepalingen opgenomen teneinde de eerlijke concurrentie tussen de aangewezen luchtvaartmaatschappijen van beide verdragsluitende partijen te waarborgen. Dit artikel is overgenomen uit een eerder door de EU en Brazilië in het kader van een nog niet gerealiseerde brede Luchtvaartovereenkomst tussen de EU en haar lidstaten, enerzijds, en de Federatieve Republiek Brazilië, anderzijds overeengekomen tekst en is daarmee conform de vereisten die door de Commissie hieraan gesteld worden. Elke verdragsluitende partij zet zich er op grond van het vijfde lid van dit artikel voor in om alle vormen van discriminatie of oneerlijke concurrentie ten opzichte van de aangewezen luchtvaartmaatschappijen van de andere verdragsluitende partij uit te bannen. Het zesde tot en met negende lid bevatten bepalingen ten aanzien van staatssteun. Het tiende tot en met dertiende lid geven de verplichtingen van beide verdragsluitende partijen aan op gebied van antitrust wetgeving.

Artikel 9 (Gebruikersheffingen)

In artikel 9 wordt overeengekomen dat de gebruikersheffingen juist, rechtvaardig en niet onredelijk discriminatoir dienen te zijn en proportioneel verdeeld opgelegd worden aan alle categorieën gebruikers van de desbetreffende luchthaven(s) of luchthavensystemen.

Artikel 10 (Overmaking van gelden)

Dit artikel bepaalt onder welke voorwaarden de inkomsten uit verkoopactiviteiten van een aangewezen luchtvaartmaatschappij mogen worden uitgevoerd naar het land van herkomst, in vrij inwisselbare munteenheden en tegen de op dat moment geldende wisselkoers. In geval goedkeuring hiervoor vereist is dient deze uiterlijk 30 dagen na aanvraag te zijn verleend.

Artikel 11 (Toepassing van wetten, voorschriften en procedures)

In artikel 11 wordt bepaald dat het vliegen met en de exploitatie van de luchtvaartuigen van de aangewezen luchtvaartmaatschappijen dienen te voldoen aan de wetten, voorschriften en procedures van de ontvangende verdragsluitende partij ten aanzien van binnenkomst op, het verblijf op of het vertrek vanuit het grondgebied van deze verdragsluitende partij. Dit geldt ook voor bemanningen, passagiers en/of vracht en post.

Artikel 12 (Erkenning van bewijzen en vergunningen)

Geldende bewijzen van luchtwaardigheid, bewijzen van bevoegdheid en vergunningen uitgegeven door de ene verdragsluitende partij en die nog niet verlopen zijn, zullen worden erkend als geldig door de andere verdragsluitende partij, mits deze voldoen aan de minimale eisen van het Verdrag van Chicago. Elke verdragsluitende partij behoudt echter het recht om bewijzen van bevoegdheid en vergunningen te weigeren die door de andere verdragsluitende partij aan de onderdanen van de weigerende partij zijn toegekend. Voor het Europese deel van Nederland betekent de erkenning dat deze in overeenstemming dient te zijn met geldende EU wet- en regelgeving.

Artikel 13 (Veiligheid) en artikel 14 (Beveiliging van de luchtvaart)

De bepalingen over de veiligheid en beveiliging van de luchtvaart zijn neergelegd in artikel 13 en in artikel 14. Hierin zijn een procedure en een aanpak geregeld (inclusief de zogenaamde platforminspecties) indien Nederland of Brazilië twijfels heeft over de wijze waarop de veiligheids- en beveiligingsstandaard door de andere verdragsluitende partij wordt nageleefd en gecontroleerd. Bij gerede twijfel kunnen consultaties plaatsvinden. Indien maatregelen uitblijven, bieden het zevende lid van artikel 13 en het vijfde en het zevende lid van artikel 14 de mogelijkheid om de vluchtuitvoering door de



luchtvaartmaatschappijen van en naar elkaars grondgebied op te schorten of daarvan af te wijken dan wel de vergunning te weigeren, in te trekken, te schorsen of te beperken of daaraan voorwaarden te verbinden. Verder wordt verwezen naar de door de ICAO vastgestelde veiligheids- en beveiligingsstandaarden (de zogenaamde minimumnormen), die voor zover van toepassing bij de wederzijdse luchtvaartbetrekkingen tussen Nederland en Brazilië in acht moeten worden genomen.

Artikel 15 (Vluchtschema's)

Dit artikel bepaalt dat vluchtschema's uitsluitend voor operationele doeleinden ter goedkeuring kunnen worden opgegeven. Indien een verdragsluitende partij het verstrekken van informatie vereist, wordt ervoor gezorgd dat de administratieve belasting voor de aangewezen luchtvaartmaatschappijen tot een minimum beperkt blijft.

Artikel 18 (Milieu)

Artikel 18 bepaalt dat beide verdragsluitende partijen maatregelen zullen nemen om milieugevolgen van luchtvervoer te voorkomen en aan te pakken overeenkomstig hun rechten en plichten uit hoofde van het internationale recht.

Artikel 19 (Geautomatiseerde boekingsystemen)

In dit artikel zijn de afspraken over het gebruik van elkaanders computer reserveringssystemen vastgelegd.

Artikelen 16–17 en 20–24 (Procedurele bepalingen)

De artikelen 16 en 17 en 20 tot en met 24 bevatten louter procedurele standaardbepalingen met betrekking tot onder meer overleg en wijziging (artikel 16), regeling van geschillen (artikel 17), duur en beëindiging (artikel 20), registratie bij de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (artikel 21), toepasselijkheid van multilaterale overeenkomsten en verdragen (artikel 22), toepasselijkheid van het Verdrag (artikel 23) en inwerkingtreding (artikel 24).

Het tweede lid van artikel 24 bepaalt dat de huidige Luchtvaartovereenkomst in de relatie tussen Brazilië en het Europese deel van Nederland, beëindigd wordt op de datum waarop het Verdrag in werking treedt.

Bijlage bij het Verdrag

De Bijlage bij het Verdrag, die een integrerend onderdeel van het Verdrag uitmaakt, bevat de routetabel met een open routeschema voor de aangewezen luchtvaartmaatschappijen van beide verdragsluitende partijen.

De luchtvaartautoriteiten en de luchtvaartmaatschappijen kunnen ter invulling van deze Bijlage alleen binnen de door het Verdrag gestelde kaders opereren.

De Bijlage is, voor zover het de routetabel betreft, aan te merken als zijnde van uitvoerende aard. Verdragen tot wijziging van de Bijlage, voor wat betreft de routes, behoeven ingevolge artikel 7, onderdeel f, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen geen parlementaire goedkeuring, tenzij de Staten-Generaal zich thans het recht tot goedkeuring ter zake voorbehouden.

4. Koninkrijkspositie

Het Verdrag zal, voor wat betreft het Koninkrijk der Nederlanden, gelden voor zowel het Europese als het Caribische deel van Nederland. Zoals in de inleiding van deze toelichtende nota wordt aangegeven, wordt de relevante markt van luchtverbindingen bestreken door het Europese deel van Nederland en het Caribische deel van Nederland enerzijds en Brazilië anderzijds.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,

De Minister van Buitenlandse Zaken,