

32 858 Luchtvereenkomst tussen ten eerst de Verenigde Staten van Amerika, ten tweede de Europese Unie en haar lidstaten, ten derde IJsland en ten vierde het Koninkrijk Noorwegen, en Aanvullende Overeenkomsten tussen ten eerste de Europese Unie en haar lidstaten, ten tweede IJsland en ten derde het Koninkrijk Noorwegen betreffende de toepassing van de Overeenkomst; Luxemburg, 16 juni 2011/ Oslo, 21 juni 2011

Nr. 3 ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 23 maart 2012 en het nader rapport d.d. 22 mei 2012, aangeboden aan de Koningin door de minister van Buitenlandse Zaken. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 17 oktober 2011, no.11.002498, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de Minister van Infrastructuur en Milieu, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt de overeenkomst inzake luchtvervoer tussen ten eerste, de Verenigde Staten van Amerika, ten tweede, de Europese Unie en haar lidstaten, ten derde, IJsland, en ten vierde het Koninkrijk Noorwegen, en Aanvullende Overeenkomst tussen ten eerste, de Europese Unie en haar lidstaten, ten tweede, IJsland, en ten derde, het Koninkrijk Noorwegen, betreffende de toepassing van de Overeenkomst inzake luchtvervoer tussen ten eerste, de Verenigde Staten van Amerika, ten tweede, de Europese Unie en haar lidstaten, ten derde, IJsland, en ten vierde, het Koninkrijk Noorwegen; Oslo, 21 juni 2011 (Trb. 2011, 163), met toelichtende nota.

Het verdrag ziet op de toetreding van Noorwegen en IJsland, als landen van de Europese Gemeenschappelijke Luchtvaartruimte, tot het verdrag inzake luchtvervoer tussen de Europese Unie en haar lidstaten en de Verenigde Staten van Amerika,¹ en aangevuld door het Protocol van 24 juni 2010.²

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft het voorstel tot goedkeuring van de overeenkomst, maar plaatst kanttekeningen bij de voorlopige toepassing ervan.

De overeenkomst en de aanvullende overeenkomst worden voorlopig toegepast met ingang van de datum van ondertekening, voor zover dit is toegestaan uit hoofde van de toepasselijke nationale wetgeving.³ In het Tractatenblad wordt vermeld dat zij vanaf 21 juni 2011 voorlopig wordt toegepast, waaruit kan worden opgemaakt dat de regering van oordeel is dat de toepasselijke nationale wetgeving geen belemmering opwerpt voor deze voorlopige toepassing.⁴

De voorlopige toepassing vindt volgens de toelichtende nota plaats vanwege de rechtszekerheid die bepalingen van de overeenkomst bieden aan de luchtvaartsector om te kunnen blijven opereren op de trans-Atlantische markt, en vanwege het belang van de Nederlandse luchtvaartmaatschappijen bij de uitbreiding van rechten tot vluchten tussen Noorwegen en IJsland en de VS.⁵

Voorlopige toepassing houdt in dat een verdrag al wordt toegepast voordat het in werking treedt. Hiervoor wordt onder meer gekozen wanneer parlementaire goedkeuring niet kan worden afgewacht. In zulke gevallen vormt voorlopige toepassing een uitzondering op de grondwettelijke bevoegdheid van de Staten-Generaal om verdragen goed te keuren voordat het Koninkrijk daaraan wordt gebonden. Die uitzondering,

¹ Overeenkomst inzake luchtvervoer tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en de Verenigde Staten van Amerika anderzijds, Washington, 30 april 2007, *Trb.* 2007, 156, *PbEU* L 2007, 156.

² *Trb.* 2010, 240, met toelichtende nota. Advies van 26 mei 2011, W14.11.0082.

³ Artikel 5 van de overeenkomst in samenhang met artikel 8 en onderdeel f van de aanvullende overeenkomst.

⁴ *Trb.* 2010, 240, blz. 25.

⁵ Toelichting, paragraaf III (Voorlopige toepassing).

welke hier aan de orde is, vraagt om een bijzondere rechtvaardiging. Artikel 15, eerste lid, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen bepaalt, voor zover hier van belang, dat indien het belang van het Koninkrijk het vordert, de regering kan bewerkstelligen dat een verdrag voor het Koninkrijk voorlopig wordt toegepast voorafgaande aan de inwerkingtreding van dat verdrag. Uit de genoemde in de toelichtende nota gegeven argumenten kan onvoldoende worden afgeleid dat het belang van het Koninkrijk de voorlopige toepassing van het verdrag vordert en de uitzondering op de grondwettelijke bevoegdheid van de Staten-Generaal gerechtvaardigd is.

De voorlopige toepassing van een verdrag moet onverwijld aan de Staten-Generaal worden medegedeeld, zo bepaalt artikel 15, vierde lid, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen. Dat is in dit geval niet gebeurd.⁶

De Minister van Buitenlandse Zaken heeft bepaald dat het verdrag zal zijn bekendgemaakt op de dag na de datum van uitgifte van dat Tractatenblad.⁷ Het verdrag is gepubliceerd in het Tractatenblad van 5 september 2011. Deze bekendmaking vormt een afwijking van de algemene regel dat verdragen zijn bekendgemaakt met ingang van de eerste dag van de tweede kalendermaand na de datum van uitgifte van het Tractatenblad waarin zij zijn geplaatst; tot zo'n afwijking in afzonderlijke gevallen is de Minister van Buitenlandse Zaken overigens bevoegd.⁸

Bepalingen van verdragen die "een ieder kunnen verbinden" hebben ingevolge artikel 93 van de Grondwet eerst verbindende kracht nadat zij zijn bekendgemaakt. In lijn hiermee bepaalt de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen dat verdragsbepalingen die naar het oordeel van de regering een ieder kunnen verbinden voorlopig kunnen worden toegepast, maar dat het verdrag moet zijn bekendgemaakt voordat de voorlopige toepassing een aanvang neemt.⁹ De strekking van deze bepalingen is dat burgers hun uit verdragen voortvloeiende rechten en verplichtingen moeten kunnen kennen.

Dit betekent dat, voor zover het verdrag een ieder verbindende bepalingen bevat, de voorlopige toepassing van deze bepalingen eerst een aanvang heeft kunnen nemen met ingang van 6 september 2011 en niet op de datum van ondertekening, 21 juni 2011. In de toelichtende nota wordt hierop niet ingegaan.

De Afdeling adviseert de toelichtende nota op deze punten aan te vullen.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging goed te vinden dat bedoelde overeenkomst wordt overgelegd aan de beide kamers der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 17 oktober 2011, no. 11.002498, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar

⁶ Het verdrag is 21 juni 2011 gesloten en wordt sindsdien voorlopig toegepast. Op 16 augustus 2011 is de voorlopige toepassing medegedeeld. De voorlopige toepassing is eerder vermeld in het Maandbericht van juli 2011, maar kan niet als een mededeling in de zin van artikel 15, vierde lid, van de Rijkswet gelden.

⁷ Trb. 2010, 240, blz. 27.

⁸ Artikel 19, eerste en tweede lid, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen.

⁹ Artikel 15, derde lid, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen.

advies inzake de bovenvermelde overeenkomsten rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 23 maart 2012, No. W14.11.0431/IV, bied ik U hierbij aan.

Overeenkomstig het advies van de Raad van State is de toelichtende nota aangepast en is in hoofdstuk III een nadere motivering voor de voorlopige toepassing van de overeenkomsten opgenomen.

Naar aanleiding van de kanttekening van de Raad over het moment van de bekendmaking van de overeenkomsten in het Tractatenblad is de toelichtende nota, eveneens in hoofdstuk III, uitgebreid.

Ik moge U, mede namens de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, verzoeken mij te machtigen gevolg te geven aan mijn voornemen de overeenkomsten 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,
U. Rosenthal