

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

nr. 144.081 van 3 mei 2005
in de zaken A. 69.837/XII-2441. (I)
A. 69.876/XII-2442. (II)
A. 74.820/XII-755. (III)
A. 74.821/XII-754. (IV)
A. 76.712/XII-795. (V)

In zake :

I, IV en V

1. B.A.R. BELGIUM,
2. de NV SABENA, thans advocaten C. VAN BUGGENHOUT,
I. VAN DE MIEROP, A. D'IETEREN en J. BAYART,
in hun hoedanigheid van curator in het faillissement van de
NV Sabena,
3. DEUTSCHE LUFTHANSA AG,
die woonplaats kiezen bij
advocaat C. Erkelens,
kantoor houdende te Brussel,
Wetstraat 15

II en III

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van
Mobiliteit,
die woonplaats kiest bij
advocaat P. Peeters,
kantoor houdende te Brussel,
Brederodestraat 13

tegen :

de GEMEENTE ZAVENTEM,
die woonplaats kiest bij
advocaat P. Wouters,
kantoor houdende te Brussel,
Tenbosstraat 32.

tussenkomen de partij :

in I en II

de NV BRUSSELS INTERNATIONAL AIR COMPANY,
die woonplaats kiest bij
advocaat V. Van Houtte,
kantoor houdende te Brussel,
H. Wafelaertsstraat 47-51, bus 1.

DE RAAD VAN STATE, XIIe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat B.A.R.-Belgium, NV Sabena -thans
in staat van faillissement- en Deutsche Lufthansa AG op 12 juli 1996 hebben
ingediend om de nietigverklaring te vorderen van de beslissing van 18 december 1995

van de gemeenteraad van Zaventem tot heffing, voor de dienstjaren 1996 tot 2000, van een jaarlijkse directe belasting op de uitbating van vliegtuigen op het grondgebied van de gemeente, evenals van de beslissing van 25 maart 1996 van dezelfde gemeenteraad tot handhaving van de gemeenteraadsbeslissing van 18 december 1995 (A.69.837/XII-2441);

Gezien het verzoekschrift dat de Belgische Staat op 15 juli 1996 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van de beslissing van 18 december 1995 van de gemeenteraad van Zaventem tot heffing, voor de dienstjaren 1996 tot 2000, van een jaarlijkse directe belasting op de uitbating van vliegtuigen op het grondgebied van de gemeente (A.69.876/XII-2442);

Gezien het verzoekschrift dat de Belgische Staat op 27 juni 1997 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van de beslissing van 24 maart 1997 van de gemeenteraad van Zaventem tot heffing, voor de dienstjaren 1997 tot en met 2000, van een jaarlijkse directe belasting op de uitbating van vliegtuigen op het grondgebied van de gemeente (A.74.820/XII-755);

Gezien het verzoekschrift dat B.A.R.-Belgium, NV Sabena -thans in staat van faillissement- en Deutsche Lufthansa AG op 27 juni 1997 hebben ingediend om de nietigverklaring te vorderen van de beslissing van 24 maart 1997 van de gemeenteraad van Zaventem tot heffing, voor de dienstjaren 1997 tot en met 2000, van een jaarlijkse directe belasting op de uitbating van vliegtuigen op het grondgebied van de gemeente (A.74.821/XII-754);

Gezien het verzoekschrift dat B.A.R.-Belgium, NV Sabena -thans in staat van faillissement- en Deutsche Lufthansa AG op 11 december 1997 hebben ingediend om de nietigverklaring te vorderen van de beslissing van 30 juni 1997 van de gemeenteraad van Zaventem, “waarbij [hij] de tekst van de verordening van directe belasting op de uitbating van vliegtuigen coördineert, en dit in zoverre deze coördinatie een novatoir karakter zou hebben” (A.76.712/XII-795);

Gezien de verzoekschriften tot tussenkomst van de NV Brussels Airport Terminal Company, thans de NV Brussels International Air Company in de zaken A. 69.837/XII-2441 en 69.876/XII-2442;

Gelet op de beschikkingen van 3 maart 1997 die de tussenkomsten van de NV Brussels Airport Terminal Company, thans de NV Brussels International Air Company in de zaken A. 69.837/XII-2441 en 69.876/XII-2442 toelaat;

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgesteld door adjunct-auditeur P. De Somere;

Gelet op de beschikking van 21 februari 2000 tot voeging van de zaken;

Gelet op de beschikking van 21 februari 2000 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van de dossiers gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien de laatste memories;

Gelet op de verklaring tot hervatting van het rechtsgeding van 4 oktober 2004 van advocaat C. Van Buggenhout, advocaat I. Van De Mierop, advocaat A. D'Ieteren en advocaat J. Bayart, in hun hoedanigheid van curator in het faillissement van de NV Sabena;

Gelet op de beschikking van 21 juni 2004 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 5 oktober 2004;

Gehoord het verslag van staatsraad J. Lust;

Gehoord de opmerkingen van advocaten C. Erkelens en M. Martens, die verschijnen voor B.A.R. Belgium, de curatoren in het faillissement van de NV Sabena en Deutsche Lufthansa AG en van advocaat P. Peeters, die verschijnt voor de Belgische Staat, van advocaat P. Wouters, die verschijnt voor de verwerende partij, en van advocaat J. Bouckaert, die verschijnt voor de tussenkomende partij;

Gehoord het, behalve in de zaak A. 76.712/XII-795, eensluidend advies van auditeur P. De Somere;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

A. De voorgaanden

1. Overwegende dat de gemeenteraad van Zaventem op 18 december 1995 voor de dienstjaren 1996 tot 2000 een jaarlijkse directe belasting heft op de uitbating van vliegtuigen op het grondgebied van de gemeente; dat de belasting wordt opgelegd aan de uitbaters van vliegtuigen, daarmee bedoeld zijnde “alle natuurlijke of rechtspersonen, met of zonder winstoogmerk die, als eigenaars of houders ten welken titel dan ook, een burgerlijk vliegtuig ter beschikking hebben dat zij, onder hun verantwoordelijkheid, regelmatig laten deelnemen aan het luchtverkeer, vanuit en/of naar het grondgebied van de gemeente”; dat voor elke belastingplichtige “als indicie van de belastbare uitbating” in aanmerking wordt genomen het globaal aantal passagiers dat tijdens het jaar dat het dienstjaar voorafgaat, vertrekt vanuit de luchthaven die op het grondgebied van de gemeente is gelegen; dat het jaarlijks bedrag van de belasting wordt berekend a rato van 12 frank per vertrekkende passagier;

Overwegende dat de gouverneur van de provincie Vlaams-Brabant de uitvoering van de gemeenteraadsbeslissing bij besluit van 4 maart 1996 schorst; dat wordt gemotiveerd dat de verordening in tegenspraak is met artikel 5, § 1, van de wet van 27 juni 1937 houdende herziening van de wet van 16 november 1919 betreffende de regeling der luchtvaart en met artikel 15, laatste lid, van het Verdrag van Chicago van 7 december 1944 betreffende de Internationale Burgerlijke Luchtvaart; dat de gemeenteraad de geschorste verordening op 25 maart 1996 handhaaft; dat op 24 mei 1996 de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Stedelijk Beleid en Huisvesting aan de verwerende partij meedeelt dat hij tot het besluit is gekomen “dat de elementen die hebben geleid tot de schorsing verschillend geïnterpreteerd worden” en dat een vernietiging van de gemeenteraadsbeslissing niet verantwoord zou zijn;

Overwegende dat de gemeenteraad op 24 maart 1997 besluit, eensdeels, de gemeenteraadsbeslissing van 25 maart 1996 op te heffen en, anderdeels, voor de dienstjaren 1997 tot en met 2000 een jaarlijkse directe belasting te heffen op de uitbating van vliegtuigen op het grondgebied van de gemeente; dat wordt verduidelijkt dat het besluit alleen er toe strekt de eerdere belasting op de uitbating

van vliegtuigen in overeenstemming te brengen met de wet van 24 december 1996 betreffende de vestiging en de invordering van de provincie- en gemeentebelastingen; dat op 30 juni 1997 de gemeenteraad zijn besluit van 24 maart 1997 wijzigt wat de artikelen 8 en 10, in verband met de ambtshalve vaststelling van de belastingaanslag, betreft; dat bij het wijzigingsbesluit een gecoördineerde tekst van de belasting op de uitbating van vliegtuigen wordt gevoegd;

Overwegende dat de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg te Brussel, zetelend in kort geding, op 24 september 1997 aan de verwerende partij verbiedt de belasting op de uitbating van vliegtuigen voor de dienstjaren 1996 en 1997 in te kohieren, de inkohiering uitvoerbaar te verklaren of de aanslagbiljetten te verzenden; dat het hof van beroep te Brussel bij arrest van 30 juni 1998 het beroep van de verwerende partij ongegrond verklaart en haar ook voor het dienstjaar 1998 verbiedt de belasting in te kohieren, de inkohiering uitvoerbaar te verklaren of de aanslagbiljetten te verzenden; dat het Hof van Cassatie de voorziening tegen het arrest op 5 mei 2000 verwerpt;

B. De beroepen met nrs. A.69.837 en A.69.876

2. Overwegende dat de gemeenteraadsbeslissing van 25 maart 1996, die in het beroep met nr. A.69.837 mee bestreden wordt, er in essentie toe beperkt is ten opzichte van de toezichthoudende overheid “na grondige juridische studie” de argumenten te doen gelden die pleiten voor de instandhouding van de gemeenteraadsbeslissing van 18 december 1995, welke beslissing in het kader van het algemeen toezicht door de gouverneur geschorst is; dat als zodanig de beslissing van 25 maart 1996 geen eigen rechtsgevolgen teweegbrengt; dat ambtshalve wordt vastgesteld dat zij niet voor vernietiging in aanmerking komt; dat het beroep nr. A. 69.876 wat die beslissing aangaat niet ontvankelijk is en hierna nog alleen onderzocht wordt wat de gemeenteraadsbeslissing van 18 december 1995 betreft;

3.1.1. Overwegende dat verzoekende partijen in hun respectieve eerste middel de schending aanvoeren van artikel 15 van het Verdrag van Chicago van 7 december 1944 betreffende de Internationale Burgerlijke Luchtvaart, goedgekeurd bij wet van 30 april 1947; dat wordt toegelicht dat het laatste lid van artikel 15 bepaalt dat geen tarieven, rechten of andere kosten door een verdragsluitende staat mogen 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 personen of eigendommen daarin, dat die bepaling ruimer is dan een louter discriminatieverbod, dat zij volledig en duidelijk uitgedrukt is en geen verdere uitvoeringsmaatregelen behoeft, dat de verbodsbepaling rechtstreekse werking in de Belgische interne rechtsorde heeft, dat verzoekende partijen gerechtigd zijn de onverenigbaarheid van de belastingverordening met die bepaling, en bijgevolg de onwettigheid van de belastingverordening, te laten vaststellen, dat de belasting wel degelijk is “opgelegd voor het enkele recht van het vliegen over, het binnenvliegen in of het vertrek uit het grondgebied”, dat het immers gaat om een belasting op de uitbating van vliegtuigen, hetzij het louter laten deelnemen aan het luchtverkeer van vliegtuigen vanuit en/of naar het grondgebied van de gemeente, waarbij als indicie van de belastbare uitbating het aantal vertrekkende passagiers wordt gehanteerd, dat de belasting niet wordt opgelegd in ruil voor een aanwijsbare dienst verstrekt door de overheid, dat het een verplichte geldelijke bijdrage is die de uitgaven van de overheid moet dekken, dat de belasting geen retributie, noch een verhaalbelasting betreft;

3.1.2. Overwegende dat, in de memories van antwoord, verwerende partij het belang bij het middel betwist van de Belgische Staat omdat hij geen belastingplichtige is, noch beweert dat de gemeente een bevoegdheid heeft uitgeoefend die hem is voorbehouden;

Overwegende dat, voorts, verwerende partij in de eerste plaats repliceert dat artikel 15 van het Verdrag van Chicago geen rechtstreekse werking heeft in België, dat de verdragsluitende partijen niet de bedoeling hebben gehad rechtstreekse werking aan het verdrag toe te kennen, dat zulks zowel uit de inleiding van het verdrag als uit de artikelen 37 en 38 ervan blijkt, dat ook het Hof van Cassatie en de rechtsleer van mening zijn dat het verdrag geen rechtstreekse werking heeft, dat een bijkomend argument ter ondersteuning van het gebrek aan rechtstreekse werking en de noodzaak van uitvoerende maatregelen kan worden gevonden in het verslag aan de Koning voorafgaand aan het koninklijk besluit van 15 maart 1954 tot regeling der luchtvaart;

Overwegende dat verwerende partij vervolgens betoogt dat het artikel 15 enkel discriminaties verbiedt tussen luchtvaartuigen van andere verdragsluitende staten en Belgische luchtvaartuigen, dat die beperkte draagwijdte kan worden opgemaakt uit de tekst zelf van het artikel in zijn geheel en uit andere verdragsbepalingen waarin dezelfde doelstelling van gelijke behandeling wordt

teruggevonden, dat er te dezen van een dergelijke discriminatie geen sprake is aangezien zowel Belgische als buitenlandse uitbaters op eenzelfde wijze worden behandeld;

Overwegende dat ten slotte verwerende partij uiteenzet dat de belasting niet is opgelegd voor het enkele recht van het vliegen over, het binnenvliegen in of het vertrek uit het grondgebied van de gemeente, dat het belastbare feit de uitbating van vliegtuigen is, zonder verwijzing “naar het ‘binnen vliegen’, ‘vliegen over’ of ‘vertrek’”, dat dergelijke gebeurtenissen slechts het voorwerp van een indirecte belasting zouden kunnen uitmaken, dat de uitgevaardigde belasting daarentegen als een directe belasting te kwalificeren is, hetzij een belasting die een voortdurende toestand, de uitbating van vliegtuigen, treft;

3.1.3. Overwegende dat in de zaak A.69.837 de verzoekende partijen in de memorie van wederantwoord dupliceren dat het verbod van artikel 15, in fine, volledig en onvoorwaardelijk is en dat verwerende partij er door gebonden is, dat het artikel moet worden beoordeeld in het licht van het fundamenteel beginsel van de gelijkheid tussen de verdragsluitende staten en in het licht van de daaraan gekoppelde vrijheid van overvliegen, binnen- en buitenvliegen, rekening houdend met de mogelijkheid voor de staten om het gebruik van luchthavens en vliegroutes op te leggen, dat door een al te hoge kosten- of lastenoplegging de genoemde gelijkheid en vrijheid in het gedrang kunnen worden gebracht, dat bijgevolg een systeem is geschapen waarbij het gebruik van de luchthavens en lucht-vaartfaciliteiten wordt bekostigd door de luchtvaartmaatschappijen, op een gecontroleerde manier, dat slechts vergoedingen of retributies mogen worden geheven, zijnde een billijke vergoeding voor een individualiseerbare tegenprestatie verstrekt door de overheid en waarvan vrijwillig gebruik wordt gemaakt;

Overwegende dat de verzoekende partijen er dan op wijzen dat de grondwettelijke voorwaarden van goedkeuring en publicatie van het Verdrag van Chicago vervuld zijn, zodat de duidelijke en onvoorwaardelijke bepalingen ervan door de Belgische hoven en rechtbanken moeten worden toegepast, dat vanwege het objectief karakter van het beroep tot nietigverklaring de Raad van State zich kan beperken tot de objectieve vaststelling van de miskenning van het artikel 15, zonder te moeten nagaan of het al dan niet subjectieve rechten toekent, dat de aard zelf van het artikel zijn rechtstreekse werking meebrengt, en dat ook een onderzoek van de

bedoeling van de verdragsluitende staten bij de conclusie van rechtstreekse werking uitkomt;

3.1.4. Overwegende dat in de zaak A.69.876, de Belgische Staat in de memorie van wederantwoord op de exceptie van niet-ontvankelijkheid van het middel antwoordt dat hij het Verdrag van Chicago heeft ondertekend, dat hij de internationaal aansprakelijke partij voor de naleving ervan in de interne rechtsorde is en dat te dezen alleen een optreden in rechte de schending van de internationale rechtsregel ongedaan kan maken;

Overwegende dat, ten gronde, de Belgische Staat benadrukt en beargumenteert dat de verbodsbepaling in artikel 15, in fine, van het Verdrag van Chicago rechtstreekse werking toekomt en dat de bestreden belasting het vertrek van passagiersvliegtuigen vanuit het Belgisch grondgebied belast, zodat de taks strijdig is met het artikel 15, in fine;

3.1.5. Overwegende dat de tussenkomenende partij zich in haar memories in hoofdzaak aansluit bij de argumentatie van de verzoekende partijen; dat zij van mening is dat artikel 15 van het Verdrag van Chicago zonder enige twijfel directe werking heeft en dat “moeilijk [is] in te zien waaruit de uitbating van vliegtuigen zou kunnen bestaan, tenzij dan uit het ‘vliegen over, het binnenvliegen in of het vertrek uit’ het grondgebied van de verdragsstaten”;

3.1.6. Overwegende dat verwerende partij in de laatste memorie allereerst van oordeel blijft dat artikel 15 van het Verdrag van Chicago geen rechtstreekse werking heeft; dat zij meent dat het verdrag slechts de verdragsluitende staten verplicht mee te werken aan het verkrijgen van de grootst mogelijke mate van eenvormigheid en dat op het vlak van de rechtstreekse werking niets in het verdrag toelaat enig onderscheid te maken tussen de bepalingen van het verdrag en de bijlagen bij het verdrag;

Overwegende dat de verwerende partij ook nog beklemtoont dat artikel 15, “als een geheel gelezen”, wel degelijk de verdragsstaten toelaat belastingen op te leggen in verband met de activiteiten van luchtvaartuigen of uitbaters van luchtvaartuigen, op voorwaarde dat zij niet discriminatoir zijn en niet worden opgelegd enkel voor het overvliegen van het grondgebied van een staat;

Overwegende dat nader wordt geargumenteed dat het verdrag moet worden gelezen “in functie van de bevordering en de vergemakkelijking van het internationaal verkeer dat een uitzondering vormt op de soevereiniteit van de staten over hun luchtruim”, dat het recht van overvliegen een uitzondering op die soevereiniteit is, dat met het oog op het vrijwaren van dat recht het artikel 15 een gelijke behandeling oplegt van alle vliegtuigen, ongeacht hun nationaliteit, dat immers een ongelijke behandeling van nationale en buitenlandse vliegtuigen een belangrijke hinderpaal zou vormen voor het internationale luchtverkeer, dat er van zo een ongelijke behandeling te dezen evenwel geen sprake is;

Overwegende dat verwerende partij bovendien uitlegt dat artikel 15, in fine, van het verdrag alleen de heffingen verbiedt “die uitsluitend verband houden met een overvlucht, waarmee zich vereenzelvigt het binnenvliegen en het vertrek uit een nationaal grondgebied” en dat het zeker niet is “omdat de uitbating van vliegtuigen [...] in wezen bestaat uit het (laten) ‘vliegen’ over, het ‘binnenvliegen’ in, en het ‘vertrek’ uit het grondgebied dat [...] dient te worden gesteld dat de essentie van de exploitatie van vliegtuigen zodanig is dat een belasting op dergelijke uitbating vanzelfsprekend een belasting op het binnen- en buitenvliegen van deze vliegtuigen uitmaakt”; dat verwerende partij besluit dat indien de bestreden belasting strijdig is met het artikel 15 van het Verdrag van Chicago, dan alle taksen en belastingen geheven ten laste van de luchtvaart-maatschappijen, ongeacht hun aard en berekeningswijze, met het artikel strijdig zijn;

3.2. Overwegende dat naar volkenrecht in principe de staat aansprakelijk is ingeval van niet-naleving van een internationale regel of verbintenis, weze het door een van zijn staatkundige onderdelen; dat de Belgische Staat er dan ook een voldoende belang bij heeft om met het oog op de vernietiging van de bestreden belasting als middel te doen gelden -al dan niet op juiste grond- dat zij zodanige internationale regel of verbintenis schendt; dat verwerende partij ten onrechte de Belgische Staat belang bij het besproken middel ontzegt;

3.3. Overwegende dat het middel de schending aanvoert van artikel 15, laatste lid, van het Verdrag betreffende de Internationale Burgerlijke Luchtvaart; dat het artikel 15 luidt als volgt :

“Elke luchthaven in een verdragsluitende Staat, opengesteld voor openbaar gebruik door zijn eigen luchtvaartuigen zal op gelijke wijze, behoudens het bepaalde in artikel 68, onder gelijke voorwaarden opengesteld zijn voor de luchtvaartuigen van alle andere verdragsluitende Staten. Deze gelijke

voorwaarden zullen betrekking hebben op het gebruik door luchtvaartuigen van iedereen verdragsluitenden Staat, van alle luchtvaartfaciliteiten, radio- en meteorologische diensten inbegrepen, welke voor openbaar gebruik voor de veiligheid en bespoediging van de luchtvaart kunnen worden verschaft.

De kosten opgelegd door of met toestemming van een verdragsluitenden Staat voor het gebruik van zodanige luchthavens en luchtvaartfaciliteiten door de luchtvaartuigen van een anderen verdragsluitenden Staat mogen niet hoger zijn :

a) ten aanzien van niet op geregelde internationale diensten gebezigde luchtvaartuigen, dan die, welke zouden moeten worden betaald door zijn eigen luchtvaartuigen van dezelfde klasse, gebezigd voor dezelfde doeleinden, en

b) ten aanzien van in geregelde internationale luchtdiensten gebezigde luchtvaartuigen, dan die, welke zouden moeten worden betaald door zijn eigen luchtvaartuigen, gebezigd in soortgelijke internationale luchtdiensten.

Al deze kosten worden openbaar gemaakt en medegedeeld aan de Internationale Burgerlijke Luchtvaart Organisatie, met dien verstande, dat, op verzoek van een belanghebbenden verdragsluitenden Staat, de kosten, opgelegd voor het gebruik van luchthavens en andere faciliteiten, onderworpen worden aan een onderzoek door den Raad, die daarover verslag zal uitbrengen en aanbevelingen terzake zal doen ter overweging van den daarbij betrokken Staat of Staten.

Geen tarieven, rechten of andere kosten mogen door een verdragsluitenden 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 verdragsluitenden Staat of van personen of eigendommen daarin”;

Overwegende dat het verdrag op 7 december 1944 te Chicago ondertekend is geworden; dat artikel 1 van de wet van 30 april 1947 bepaalt dat het verdrag “volledige uitwerking” zal hebben; dat, volgens het artikel 2, de wet in werking treedt op de dag van zijn publicatie in het Belgisch Staatsblad; dat de bekrachtiging van het verdrag op 5 mei 1947 plaatshad; dat de wet en het verdrag zijn bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 2 december 1948;

Overwegende evenwel dat het niet volstaat dat het verdrag van 7 december 1944 in het interne recht is geïncorporeerd, om op grond van het aangehaalde artikel 15, laatste lid, de aangevochten belasting te kunnen vernietigen; dat ook vereist is dat de betrokken bepaling directe werking heeft;

3.4. Overwegende dat het artikel 15, laatste lid, de verdragsluitende staten zonder meer verbiedt om de in dat lid bedoelde “tarieven, rechten of andere kosten” op te leggen uitsluitend voor het overvliegen van, het binnenvliegen in of het vertrek uit zijn grondgebied van een vliegtuig van een verdragsluitende staat, of van de personen en goederen daarin; dat, als zodanig, die bepaling voldoende precies en duidelijk is om in rechte aangevoerd te kunnen worden zonder dat zij nog voorafgaandelijk te nemen uitvoeringsmaatregelen behoeft; dat het voorschrift klare

en onvoorwaardelijke perken aan de handelingsruimte stelt en, bijgevolg, toelaat te verifiëren of die limieten gerespecteerd zijn; dat het dan ook van die aard is dat het onmiddellijk kan worden toegepast ter eventuele vernietiging van de administratieve handelingen die er mee strijdig zouden zijn;

3.5. Overwegende dat zo de objectieve merites van de bepaling niet het volkomen bewijs inhouden dat de verdragsluitende partijen ook effectief gewild hebben om directe werking aan het voorschrift te verlenen, zij dan toch een ernstige aanwijzing daarvoor uitmaken; dat, anders dan verwerende partij meent, die aanwijzing niet ontkracht wordt door “de tekst zelf” van het verdrag -“in het bijzonder de inleiding ervan, alsmede artikelen 37 en 38”-, noch door de rechtspraak en rechtsleer waarop zij zich beroept;

3.6. Overwegende dat in de inleiding van het verdrag wordt gesteld :

“Overwegende, dat de toekomstige ontwikkeling van de internationale burgerlijke luchtvaart belangrijk kan bijdragen tot het scheppen en bewaren van vriendschap en goed begrip tussen de natiën en volkeren van de wereld, doch dat misbruik daarvan een bedreiging kan worden voor de algemene veiligheid; en

Overwegende, dat het wenschelijk is, wrijving te voorkomen en die samenwerking tussen natiën en volkeren te bevorderen, waarvan de wereldvrede afhangt;

Zoo is het, dat de ondergeteekende Regeeringen, het eens geworden zijnde omtrent zekere beginselen en regelingen teneinde te verzekeren, dat de internationale burgerlijke luchtvaart zich kan ontwikkelen op een veilige en ordelijke wijze en dat internationale luchtvervoerdiensten ingesteld kunnen worden op de basis van gelijke kansen en geëxploiteerd kunnen worden op gezonde en economische wijze;

Dienovereenkomstig tot dat doel dit Verdrag hebben gesloten”;

Overwegende dat volgens de aangehaalde inleiding het verdrag “zekere beginselen en regelingen” bevat met het oog op het verzekeren van de nagestreefde doeleinden; dat het niet opgaat a priori uit het gebruik van de woorden “beginselen en regelingen” de wil te deduceren om de verdragsbepalingen alleen toegepast te zien worden nadat uitvoeringsmaatregelen zijn genomen; dat per slot van rekening een beginsel een grondregel of fundamentele stelling is, en een regeling een geheel van voorschriften; dat dan ook de beginselen of regelingen, wanneer zij -zoals het laatste lid van artikel 15- precies en volledig zijn, eerder de wil doen veronderstellen om er directe werking aan toe te kennen, dan de wil om slechts in een nog nader uit te werken richtlijn te voorzien;

3.7. Overwegende dat luidens artikel 37, eerste lid, van het verdrag, elke verdragsluitende staat zich verbindt “mede te werken” tot het verkrijgen van “de grootst mogelijke mate van eenvormigheid” in de voorschriften, normen, methoden en organisatie met betrekking tot luchtvaartuigen, personeel, luchtlijnen en hulpdiensten in alle gevallen waarin zo’n eenvormigheid de luchtvaart zal vergemakkelijken en ten goede komen; dat volgens het tweede lid met dat doel de Internationale Burgerlijke Luchtvaart Organisatie internationale normen en aanbevolen werkwijzen zal aanvaarden en wijzigen, die, aldus artikel 54, 1), gemakshalve bijlagen bij het verdrag zullen uitmaken; dat artikel 38 luidt als volgt :

“Een Staat, die het onuitvoerbaar acht in alle opzichten dergelijke internationale normen of methodes na te leven dan wel zijn eigen voorschriften of werkwijzen geheel in overeenstemming te brengen met de internationale normen of methodes, nadat deze zullen zijn gewijzigd, of die het nodig acht, voorschriften of werkwijzen te aanvaarden, welke in een bepaald opzicht afwijken van die, vastgesteld bij een internationale norm, dient onmiddellijk aan de Internationale Burgerlijke Luchtvaart Organisatie kennis te geven van de verschillen tusschen zijn eigen werkwijzen en de internationale normen. In geval van wijziging van internationale normen doet een Staat, die niet de noodige wijzigingen aanbrengt in zijn eigen voorschriften of werkwijzen, binnen een termijn van zestig dagen aan den Raad mededeeling van de aanvaarding van de wijziging in de internationale norm of geeft hij de maatregelen aan, welke hij zich voorstelt te nemen. In dergelijke gevallen doet de Raad onmiddellijk aan alle andere Staten mededeeling van het verschil, hetwelk bestaat tusschen een of meer kenmerken van de internationale norm en de overeenkomstige nationale werkwijze van dien Staat”;

Overwegende dat de artikelen 37 en 38 de internationale normen en aanbevolen werkwijzen betreffen waartoe de Internationale Burgerlijke Luchtvaart Organisatie, die door artikel 43 van het verdrag wordt ingesteld, zal besluiten; dat de artikelen, en dus ook de derogatiemogelijkheid die zij aan de verdragsluitende staten toelaten ten opzichte van de genoemde normen en werkwijzen, niets van doen hebben met het voorschrift van artikel 15, laatste lid; dat dit voorschrift niet alleen geen norm of werkwijze als bedoeld in de artikelen 37 en 38 is, maar bovendien van meet af aan -in het initiële tekstvoorstel van de Verenigde Staten voor artikel 9 van het verdrag- is ontworpen als een absoluut verbod en dit karakter heeft behouden tot in de eindversie van het artikel 15 van het verdrag; dat bijgevolg de artikelen 37 en 38 niet dienstig worden aangevoerd ter beoordeling van de intentie van de verdragsluitende partijen om het laatste lid van artikel 15 al dan niet directe werking te laten genieten;

3.8. Overwegende dat in essentie om dezelfde reden ook de rechtspraak die verwerende partij in de memorie van antwoord en de laatste memorie inroept ter bewijs van het beweerde gebrek aan directe werking van artikel 15, laatste lid, relevantie mist; dat zowel het arrest van 3 oktober 1957 van het Belgische Hof van Cassatie als de arresten van 29 juni 1972 en 27 juni 1973 van het Franse Hof van Cassatie én het arrest van 7 oktober 1998 van de Franse Raad van State wezenlijk betrekking hebben op het probleem van de directe werking van de bijlagen bij het verdrag van 7 december 1944; dat de commentaren in de rechtsleer die verwerende partij bijbrengt, dit bevestigen; dat de kwestie van de directe werking van de bijlagen bij het verdrag zich fundamenteel anders voordoet dan die van de directe werking van het artikel 15, laatste lid; dat, aangaande de bijlagen, het voormelde arrest van de Franse Raad van State uit de artikelen 37 en 38 van het verdrag afleidt dat de normen en werkwijzen die de Internationale Burgerlijke Luchtvaart Organisatie heeft aangenomen, gelet op de mogelijkheid om er van af te wijken, slechts aanbevelingen aan de staten uitmaken; dat het verbod in artikel 15, laatste lid, daarentegen geheel vreemd is aan de artikelen 37 en 38, en geen enkele afwijking duldt;

Overwegende dat, nog altijd vanwege de onvergelykbaarheid van het voorschrift in artikel 15, laatste lid, met de voorschriften in de bijlagen bij het verdrag, ook het “bijkomend argument” dat verwerende partij uit het verslag aan de Koning voorafgaand aan het koninklijk besluit van 15 maart 1954 tot regeling der luchtvaart put om artikel 15, laatste lid, directe werking te onzeggen, niet ter zake doet; dat verwerende partij terecht uit het verslag citeert dat wanneer België de overeenkomst van 7 december 1944 bekrachtigd heeft, het zich verbonden heeft “in de mate van het mogelijke eenheid te brengen in sommige voorschriften van publiek recht”; dat het verslag evenwel verder gaat en stelt: “De huidige reglementering vloeit dienvolgens hoofdzakelijk voort uit de internationale standaarden en aanbevolen praktijken die door de Organisatie van de Internationale Burgerlijke Luchtvaart werden opgesteld en de bijlagen tot die Overeenkomst vormen”; dat met andere woorden, zoals ook uit het betreffende advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State kan worden opgemaakt (Omnil., 1954, nr. 283), het verslag aan de Koning kennelijk refereert aan het engagement in artikel 37 van het verdrag om de grootst mogelijke mate van eenvormigheid in de reglementering te bereiken, wanneer die eenvormigheid de luchtvaart kan vergemakkelijken en ten goede komen, en om zich te conformeren aan de bijlagen bij het verdrag; dat herhaald moet worden dat het artikel 37 en de bijlagen niet ter zake doen met betrekking tot de werking en toepassing van artikel 15, laatste lid;

3.9. Overwegende dat artikel 15, laatste lid, van het Verdrag betreffende de Internationale Burgerlijke Luchtvaart directe werking heeft en voor de Raad van State kan worden aangevoerd ter vernietiging van de bestreden belasting;

3.10. Overwegende dat het artikel 15 de basisregels bevat aangaande de kosten met betrekking tot publieke luchthavens en luchtvaartfaciliteiten; dat verwerende partij terecht opmerkt dat het verbiedt buitenlandse en nationale luchtvaartuigen ongelijk te behandelen; dat het echter ook meer doet; dat het, in het laatste lid, een verdragsluitende staat niet slechts beveelt om zich ervan te onthouden discriminerende tarieven, rechten of andere kosten op te leggen 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 personen of eigendommen daarin, maar verbiedt om überhaupt tarieven, rechten of andere kosten vast te stellen die louter zijn ingegeven door het over-, binnen- of buitenvliegen en die niets met het gebruik van de luchthaven en luchtvaartfaciliteiten hebben uit te staan;

Overwegende dat dit laatste lid 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”;

Overwegende dat zodoende het artikel 15, laatste lid, de materiële fiscale bevoegdheid beperkt van de staat evenals van zijn staatkundige onderdelen, waaronder de gemeenten;

3.11. Overwegende dat de bestreden belasting er een is “op de uitbating van vliegtuigen” en door artikel 2 dan ook ten laste wordt gelegd van de uitbaters van vliegtuigen; dat artikel 3 van het aangevochten reglement als uitbaters aanwijst, zij die een burgerlijk vliegtuig “regelmatig laten deelnemen aan het luchtverkeer, vanuit en/of naar het grondgebied van de gemeente”; dat aldus onder de uitbating van vliegtuigen begrepen moet worden en als belastbaar feit aangemerkt moet worden: het regelmatig wegvliegen uit en/of het binnenvliegen in de gemeente Zaventem van burgerlijke vliegtuigen;

Overwegende, tevens, dat verwerende partij voor de Raad van State niet betuigt, laat staan aannemelijk maakt, dat de belasting verantwoord wordt door of gelieerd is aan enigerlei prestatie die de verwerende partij zou dienen te verlenen of zou hebben verleend met betrekking tot het gebruik, door de belastingplichtige uitbaters, van de luchthaven en de luchtvaartfaciliteiten; dat, integendeel, de verwerende partij met zoveel woorden stelt, op bladzijde 11 van de memorie van antwoord: “De door de gemeente aangeboden diensten, waarvoor vergoeding wordt gevraagd, worden verstrekt aan de bevolking van de gemeente in het algemeen, met inbegrip van de op de luchthaven gevestigde ondernemingen, maar worden niet ingezet en zijn dus niet bestemd voor luchtvaart of -verkeer”; dat het dan ook geen verwondering mag wekken dat verwerende partij op geen enkele wijze de stelling in het auditoraatsverslag betwist dat niet kan worden besloten dat de bestreden heffing in wezen een vergoeding zou zijn voor prestaties waaruit de luchtvaartmaatschappijen rechtstreeks voordeel halen;

3.12. Overwegende dat, om niettemin de bestreden belasting geen door het artikel 15, laatste lid, van het verdrag verboden tarief, recht of andere kost te achten, verwerende partij er op wijst dat de gemeentelijke belasting niet is gevestigd op elke landing of elk vertrek, noch na elke landing of vertrek wordt geheven; dat die vaststellingen zonder belang zijn; dat zij alleen ter zake doen in de visie dat het artikel 15, laatste lid, slechts een indirecte belasting kan betreffen, wijl de bestreden belasting als een directe belasting gekwalificeerd moet worden; dat die visie evenwel grond mist; dat artikel 15, laatste lid, belastingen voor het enkele recht van over-, binnen- en buitenvliegen verbiedt, ongeacht of dit over-, binnen- en buitenvliegen als een uiteraard toevallig feit dan wel een duurzame toestand te beschouwen zou zijn, en dus ongeacht of de belastingen als een, respectievelijk, indirecte of directe belasting te aanzien zijn;

Overwegende dat ook de argumenten dat het belastbare feit de uitbating van vliegtuigen is “zonder enige verwijzing naar het ‘binnen vliegen’, ‘vliegen over’ of ‘vertrek’”, en dat het aantal vertrekkende passagiers “slechts als indicie van de belastbare uitbating [wordt] gebruikt”, niet overtuigen; dat, als gezien, de aangevochten belasting op de uitbating van vliegtuigen in essentie te identificeren is als een belasting op het buitenvliegen uit en het binnenvliegen in de gemeente; dat de gehanteerde indicie in dit verband geenszins onbelangrijk is, maar juist veelbetekenend; dat immers de berekeningsbasis in overeenstemming moet zijn met de oorzaak van eisbaarheid van de belasting; dat, volgens het artikel 4, de belasting

wordt berekend op het aantal passagiers dat, tijdens het jaar voorafgaand aan het dienstjaar, vanuit de luchthaven op het grondgebied van de gemeente is vertrokken, a rato van 12 frank per vertrekkende passagier; dat aldus het artikel de conclusie dat de belasting specifiek (onder meer) het buitenvliegen uit de gemeente beoogt, mee ondersteunt, en bevestigt;

3.13. Overwegende dat, besluitend, de bestreden belasting in strijd is met het verbod in artikel 15, laatste lid, van het verdrag van 7 december 1944 om tarieven, rechten of kosten te heffen -anders dan voor het gebruik van de luchthaven of luchtvaartfaciliteiten- louter op het binnenvliegen in of het vertrek uit het grondgebied door een luchtvaartuig en de personen er in; dat de verwerende partij ten onrechte van mening is dat daaruit a priori zou volgen dat “om het even welke belasting” die ten laste valt van de luchtvaartmaatschappijen, “ongeacht [haar] aard en berekeningswijze”, met het artikel 15, laatste lid, strijdt; dat, zoals het voorafgaande uitwijst, tot de eventuele strijdigheid met het artikel 15 slechts kan worden besloten nadat alle relevante aspecten van de geheven belasting zijn onderzocht, inbegrepen bijvoorbeeld de berekeningsgrondslag; dat een dergelijk onderzoek naar de overeenstemming met het artikel 15, laatste lid, van de belastingen, taksen en heffingen waarnaar verwerende partij in de laatste memorie verwijst, te dezen overbodig, want nutteloos voorkomt; dat wat ook de conclusie met betrekking tot hun wettigheid mag zijn, die conclusie bezwaarlijk tot gevolg zou kunnen hebben dat de te dezen bestreden belasting, in weerwil van de hoger gedane vaststellingen, dan toch geacht moet worden de toets aan het artikel 15, laatste lid, te doorstaan;

3.14. Overwegende dat het besproken middel gegrond is; dat het de vernietiging verantwoordt van het belastingreglement van 18 december 1995 van de gemeenteraad van Zaventem;

C. De beroepen met nrs. A.74.820 en A. 74.821

4. Overwegende dat de gemeenteraadsbeslissing van 18 december 1995, voorwerp van de beroepen met nrs. A.69.837 en A.69.876, op 24 maart 1997 door de gemeenteraad is overgedaan, wat de dienstjaren 1997 tot en met 2000 betreft, uitsluitend om de belasting aan te passen aan de wet van 24 december 1996 betreffende de vestiging en de invordering van de provincie- en gemeente-

belastingen; dat alle essentiële elementen van het oorspronkelijke belastingreglement ongewijzigd zijn gebleven;

Overwegende dat verzoekende partijen tegen de belasting van 24 maart 1997 dezelfde wettigheidskritiek aanvoeren als hierboven, naast randnummer 3.1., weergegeven; dat ook het verweer van de verwerende partij identiek is;

Overwegende dat het middel, om de sub 3.2. tot 3.13. aangehaalde redenen, ontvankelijk is, ook wat de Belgische Staat aangaat, én gegrond; dat het de vernietiging dient mee te brengen van de belasting van 24 maart 1997 van de gemeenteraad van Zaventem;

D. Het beroep met nr. A.76.712

5. Overwegende dat op 30 juni 1997 de gemeenteraad van Zaventem de artikelen 8 en 10 van de 24 maart 1997 gedateerde verordening van directe belasting op de uitbating van vliegtuigen wijzigt, en besluit de “gecoördineerde tekst van de belastingsverordening der directe belasting op de uitbating van vliegtuigen” als bijlage bij de beraadslaging te voegen; dat de gecoordeerde tekst, volgens de verwerende partij in de memorie van antwoord, “niets [wijzigt] aan de regels vervat in de oorspronkelijke verordening, zoals op 30 juni 1997 aangepast” en dan ook niet voor vernietiging vatbaar is;

Overwegende dat verzoekende partijen dat niet betwisten; dat zij de tekst van de coördinatie alleen aanvechten “inzoverre deze coördinatie een novatoir karakter zou hebben, quod non”;

Overwegende dat de bestreden “beslissing” genoemd novatoir karakter niet heeft; dat het een zuivere coördinatie blijkt te zijn die, naar het eigen zeggen van de verwerende partij, “overigens niet het voorwerp uitmaakte van een stemming in de Gemeenteraad”; dat het beroep ertegen als niet ontvankelijk moet worden verworpen,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Vernietigd worden 1° de beslissing van 18 december 1995 van de gemeenteraad van Zaventem tot heffing, voor de dienstjaren 1996 tot 2000, van een jaarlijkse directe belasting op de uitbating van vliegtuigen op het grondgebied van de gemeente en 2° de beslissing van 24 maart 1997 van dezelfde gemeenteraad tot heffing, voor de dienstjaren 1997 tot en met 2000, van een jaarlijkse directe belasting op de uitbating van vliegtuigen op het grondgebied van de gemeente.

Artikel 2.

Verworpen wordt het beroep met nr. A.69.837/XII-2441 voor het overige, evenals het beroep met nr. A. 76.712/XII-795.

Artikel 3.

De kosten van de beroepen met nrs. A. 69.837/XII-2441, A. 69.876/XII-2442, A. 74.820/XII-755 en A. 74.821/XII-7541, bepaald op 1090,73 euro, komen ten laste van de verwerende partij.

De kosten van het beroep met nr. A.76.712/XII-795, bepaald op 520,58 euro, komen ten laste van de verzoekende partijen, elk voor een derde.

De kosten van de tussenkomsten, bepaald op 148,74 euro, komen ten laste van de tussenkomende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op drie mei 2005, door de XIIe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	D. VERBIEST,	kamervoorzitter,
	J. LUST,	staatsraad,
	G. VAN HAEGENDOREN,	staatsraad,
Mevr.	S. DOMS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

S. DOMS.

D. VERBIEST.