
Vergaderjaar 2003–2004 A

29 479

Protocol tot consolidatie van het Internationaal Verdrag tot samenwerking in het belang van de veiligheid van de luchtvaart «EUROCONTROL» van 13 december 1960 zoals meermalen gewijzigd; Brussel, 27 juni 1997 en Protocol tot toetreding van de Europese Gemeenschap tot het Internationaal Verdrag tot samenwerking in het belang van de veiligheid van de luchtvaart «EUROCONTROL» van 13 december 1960, zoals meermalen gewijzigd en door het Protocol van 27 juni 1997 geconsolideerd; Brussel, 8 oktober 2002

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitters van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 maart 2004

Ter griffie van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 17 maart 2003.

De wens dat het verdrag aan de uitdrukkelijke goedkeuring van de Staten-Generaal wordt onderworpen kan door of namens één van de Kamers of door ten minste vijftien leden van de Eerste Kamer dan wel dertig leden van de Tweede Kamer te kennen worden gegeven uiterlijk op 16 april 2003.

Overeenkomstig het bepaalde in artikel 2, eerste lid, en artikel 5, eerste lid, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen, de Raad van State gehoord, heb ik de eer u hierbij ter stilzwijgende goedkeuring over te leggen het op 8 oktober 2002 te Brussel totstandgekomen Protocol tot consolidatie van het Internationaal Verdrag tot samenwerking in het belang van de veiligheid van de luchtvaart «EUROCONTROL» van 13 december 1960 zoals meermalen gewijzigd; Brussel, 27 juni 1997 en Protocol tot toetreding van de Europese Gemeenschap tot het Internationaal Verdrag tot samenwerking in het belang van de veiligheid van de luchtvaart «EUROCONTROL» van 13 december 1960, zoals meermalen gewijzigd en door het Protocol van 27 juni 1997 geconsolideerd (Trb. 1998, 258 en Trb. 2002, 218)¹.

Een toelichtende nota bij de Protocollen treft u eveneens hierbij aan.

De goedkeuring wordt alleen voor Nederland gevraagd.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
B. R. Bot

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Toelichtende nota

Inleiding

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt omdat het uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, vijfde lid jo vierde lid, onder b, van de Wet op de Raad van State).

Het op 27 juni 1997 te Brussel totstandgekomen Protocol tot consolidatie van het Internationaal Verdrag tot samenwerking in het belang van de veiligheid van de luchtvaart «EUROCONTROL» van 13 december 1960 zoals meermalen gewijzigd (hierna: het Protocol tot consolidatie) heeft tot doel op slagvaardige wijze uitvoering te geven aan het streven naar een betere harmonisatie en integratie van luchtverkeersbeveiligingssystemen binnen Europa.

Nederland geldt als één van de grondleggers van de Eurocontrol-organisatie waarin meer dan 30 landen samenwerken voor een veilige luchtverkeersleiding en efficiënte afwikkeling van het luchtverkeer in Europa en is binnen deze organisatie nog steeds een actief lid. Dit is gezien de geringe omvang van ons luchtruim, het belang voor Nederland bij een goede bereikbaarheid en de noodzaak van het in internationaal verband bereiken van afstemming over veiligheid en efficiëntie gewenst. Nederland behoort dan ook tot de landen die aangedrongen hebben op de onderhavige herziening van het Verdrag.

Het 13 december 1960 te Brussel totstandgekomen Internationaal Verdrag tot samenwerking in het belang van de veiligheid van de luchtvaart «EUROCONTROL» (hierna: het Verdrag) was oorspronkelijk uitsluitend gericht op het versterken van de samenwerking op het gebied van luchtverkeersbeveiliging (air traffic control) met als hoofddoel het gezamenlijk organiseren van de controle over het hogere luchtruim van de lidstaten.

Het voornaamste doel van het Protocol tot consolidatie is te komen tot een uniform Europees luchtbeveiligingssysteem waarin uiteindelijk sprake zal zijn van geharmoniseerde regelgeving op het gebied van luchtverkeersdienstverlening en een gemeenschappelijke politiek voor communicatie, navigatie en toezicht op de luchtverkeerssystemen. Aanleiding voor het Protocol tot consolidatie was de wens congestie in het Europese luchtruim en daarmee samenhangende vertragingen tegen te gaan door harmonisatie en integratie van afzonderlijke luchtverkeersbeveiligingssystemen. Door het Protocol tot consolidatie worden onder meer de organisatiestructuur en het besluitvormingsmechanisme van de Eurocontrol-organisatie aangepast.

Met het Protocol tot consolidatie wordt mede voorzien in een basis voor de toetreding van regionale economische integratie-organisaties tot het Verdrag. Een bepaling daartoe is met oog op de toetreding van de Europese Gemeenschap (EG) tot Eurocontrol in het Protocol tot consolidatie opgenomen. Op grond van deze voorziening is het Protocol tot toetreding van de Europese Gemeenschap tot het Internationaal Verdrag tot samenwerking in het belang van de veiligheid van de luchtvaart «EUROCONTROL» van 13 december 1960, zoals meermalen gewijzigd en door het Protocol van 27 juni 1997 geconsolideerd (Trb. 2002, 218) (hierna: het Toetredingsprotocol) op 8 oktober 2002 te Brussel totstandgekomen.

Toetreding van de EG tot het Verdrag is een gevolg van het besluit van de Europese Commissie de aanpak van de congestieproblematiek in het Europese luchtruim als prioriteit aan te merken. In het kader daarvan wordt binnen de EG gewerkt aan de ontwikkeling van een gemeenschappelijk luchtruim (Single European Sky). Aansluiting van de EG bij het Verdrag is een essentieel onderdeel van deze beleidsontwikkeling binnen de EG.

Nederland heeft zich steeds een groot voorstander getoond van dit initiatief van de EG. Echte standaardisatie en efficiencyverbetering bij de afwikkeling van het luchtvaartverkeer in Europa vereist namelijk verder-

gaande stappen op Europees schaalniveau. De toetreding van de EG tot het Verdrag wordt door Nederland gezien als een belangrijke stap naar een verdergaande samenwerking tussen EG en Eurocontrol met complementaire voordelen. Nederland ziet graag dat op termijn de EG de primaire rol voor de vaststelling van regelgeving op het onderhavige gebied op zich neemt. Dit vanwege de krachtige en eenduidige doorwerking van de besluiten van die organisatie. De voorstellen voor een Single European Sky, die thans in behandeling zijn bij het Europees Parlement, moeten dit mogelijk maken. Daarnaast is het van belang de bestaande waarde van Eurocontrol, zoals de daar aanwezige specifieke kennis op het gebied van air traffic management en het relatienetwerk van die Eurocontrol organisatie, te blijven benutten. Zo kan Eurocontrol een uitstekende rol spelen bij de nadere uitwerking van en de advisering rond EG-beleid en EG-regelgeving op het onderhavige gebied, hetgeen zal bijdragen aan een goede doorwerking in de operaties van de verkeersleidingorganisaties.

Zowel het Protocol tot consolidatie als het Toetredingsprotocol zijn sinds de openstelling voor ondertekening door 33 lidstaten, waaronder het Koninkrijk der Nederlanden, ondertekend en zullen in werking treden nadat deze protocollen door alle ondertekende staten, en het Toetredingsprotocol tevens door de EG, zijn geratificeerd.

Het voorstel tot goedkeuring van het Protocol tot consolidatie is aanvankelijk uitgesteld doordat de EG haar lidstaten heeft verzocht, de ratificatie van dit protocol in de tijd te koppelen aan de ratificatie van het Toetredingsprotocol. Met het oog hierop heeft de Nederlandse regering de ratificatie in eerste instantie aangehouden. Een conflict tussen Spanje en het Verenigd Koninkrijk over het vliegverkeer van en naar Gibraltar heeft tevens tot vertraging geleid. Dit conflict is in 2002 opgelost. Thans wordt conform het verzoek van zowel Eurocontrol als de EG voor beide protocollen de goedkeuring gevraagd.

Inhoud van de protocollen

Het Protocol tot consolidatie

Algemeen

Het Protocol tot consolidatie voorziet in een fundamentele uitbreiding van de hoofddoelstelling van het Verdrag. Zo beoogt het Protocol tot consolidatie primair het verwezenlijken van harmonisatie en integratie gericht op het op termijn instellen van een uniform Europees luchtverkeersbeveiligingssysteem. Deze doelstelling gaat een stap verder dan het aanvankelijke streven naar het versterken van samenwerking en het ontwikkelen van gemeenschappelijke werkzaamheden op het gebied van luchtnavigatie, dat sinds de verdragswijziging van 1981 gold als voornaamste doelstelling van het Verdrag. Dit streven blijft ook in het Protocol tot consolidatie bestaan maar geldt daarin als secundaire doelstelling, welke bijdraagt tot het bereiken van het hoofddoel. De verbreding van de hoofddoelstelling is ook voor Nederland van groot belang. Gelet op de geringe omvang van het Nederlandse luchtruim, heeft Nederland veel baat bij een goede aansluiting op het luchtruim van andere landen en een goede afstemming tussen de luchtverkeersleidingorganisaties in Europa. Met het oog op het verwezenlijken van de nieuwe hoofddoelstelling voorziet het Protocol tot consolidatie tevens in de volgende wijzigingen van het Verdrag:

- de wijziging van de structuur van de verdragsorganisatie. Aanvankelijk waren de werkzaamheden van Eurocontrol sterk technisch en operationeel van aard. In de loop der jaren ontstond behoefte aan het maken van meer beleidsmatige afspraken op het luchtvaartterrein die

door de lidstaten moeten worden geïmplementeerd. Een slagvaardig optreden van Eurocontrol op dit punt werd echter met name belemmerd door de wijze waarop de interne organisatie en besluitvormingsprocessen waren georganiseerd. Nederland behoorde tot de landen die hebben aangedrongen op het stroomlijnen van de organisatie en de processen, hetgeen geresulteerd heeft in het Protocol tot consolidatie. Teneinde de slagvaardigheid van de Eurocontrol-organisatie te vergroten is de organisatiestructuur van Eurocontrol onder het Protocol tot consolidatie ingrijpend aangepast. De voornaamste organen van de organisatie worden in het vervolg gevormd door een Algemene Vergadering, een Raad en een Agentschap;

- de wijziging van de besluitvormingsprocedure binnen het Verdrag;
- de versterking van regels inzake de naleving van het Verdrag;
- de invoering van regels met betrekking tot gebruikersparticipatie;
- het openen van mogelijkheden tot het opzetten van private en publieke ondernemingen onder de vlag van de Eurocontrolorganisatie;
- de codificatie van een internationaal systeem voor verkeersstroomregeling en daarmee het creëren van een juridische status voor de bestaande «central flow management unit» (CFMU) binnen het Verdrag. Het ontbreken van een adequate juridische basis voor de uitvoering van een aantal taken gericht op Europese samenwerking en afstemming leidde eveneens tot een geringe slagvaardigheid van de Eurocontrolorganisatie. Verdragswijzigingen als de hier bedoelde codificatie bieden hier een oplossing voor;
- de opname van de op 12 februari 1981 te Brussel totstandgekomen Multilaterale Overeenkomst betreffende «en route»-heffingen (Trb. 1981, 23) in het Verdrag.

Artikelsgewijze toelichting

Het Protocol tot consolidatie

Artikel I, II en V

Deze artikelen stellen de nieuwe geconsolideerde versie van het Verdrag vast die als bijlage bij het Protocol is gevoegd, en bevatten voort de gebruikelijke slotbepalingen.

Artikel III

Dit artikel regelt de vervanging, door Bijlage III bij de geconsolideerde versie van de tekst van het Verdrag, van het op 6 juli 1970 te Brussel totstandgekomen Additioneel Protocol bij het Internationaal Verdrag tot samenwerking in het belang van de veiligheid van de luchtvaart «EUROCONTROL» (Trb. 1970, 156), zoals gewijzigd door het op 6 juli 1970 te Brussel totstandgekomen Additioneel Protocol bij het Internationaal Verdrag tot samenwerking in het belang van de veiligheid van de luchtvaart «EUROCONTROL» (Trb. 1979, 1) en door artikel XXXVIII van het op 12 februari 1981 te Brussel totstandgekomen Protocol tot wijziging van het Internationaal Verdrag tot samenwerking in het belang van de veiligheid van de luchtvaart «EUROCONTROL» van 13 december 1960 (Trb. 1981, 182).

Artikel IV

Dit artikel regelt de vervanging van de op 12 februari 1981 te Brussel totstandgekomen Multilaterale Overeenkomst betreffende «en route»-heffingen (Trb. 1981, 181) door de desbetreffende bepalingen van de geconsolideerde versie van de tekst van het Verdrag, met inbegrip van Bijlage IV daarbij. Aan de Multilaterale Overeenkomst wordt binnen Nederland uitvoering gegeven door middel van het Besluit vergoedingen luchtverkeersbeveiliging. Met de vervanging van deze Overeenkomst door

de bepalingen van de geconsolideerde versie van de tekst van het verdrag is de internationale grondslag voor deze regeling dus gewijzigd.

Geconsolideerde tekst van het Verdrag

Artikel 1

Artikel 1 van de geconsolideerde tekst van het Verdrag biedt een uitgebreide beschrijving van de doelstellingen die de Verdragssluitende Partijen onder het herziene Verdrag willen bereiken. Essentieel daarbij is de verwezenlijking van een uniform Europees luchtverkeersbeveiligingssysteem dat ten opzichte van het oorspronkelijke verdrag een wijziging inhoudt. Andere nieuwe doelstellingen zijn onder meer:

- het bepalen van een in strategieën en programma's uitgewerkt gemeenschappelijk Europees beleid voor luchtverkeersbeveiliging, het vaststellen van specifieke doelen met betrekking tot de doelmatigheid en doeltreffendheid van bepaalde luchtverkeersbeveiligingsoperaties;
- de bevordering van de gemeenschappelijke aanschaf van systemen en installaties ten behoeve van de luchtverkeersbeveiliging, het streven naar de instelling van een mechanisme voor de multilaterale ontwikkeling en harmonisering van regelgeving op het gebied van luchtverkeersbeveiliging;
- het tot stand brengen van nieuwe mogelijkheden voor gemeenschappelijke actie ter zake van het ontwerpen, ten uitvoer leggen en controleren van luchtverkeersdienstverlening en de ontwikkeling van een globaal beleid en een adequaat, efficiënt en doeltreffend proces voor de opzet en planning van routes en het luchtruim overeenkomstig het zogenaamde «gate to gate» concept dat uitgaat van de totale beheersing van een luchtverkeersbeveiligingstraject van het eerste moment waarop een gebruiker in contact komt met luchtverkeersleiding tot het uitschakelen van de motoren.

Artikel 1 van het geconsolideerde Verdrag onderstreept in tegenstelling tot het oorspronkelijke Verdrag bij de beschrijving van de doelstellingen het beginsel van de volledige en uitsluitende soevereiniteit van elke staat over het luchtruim boven zijn grondgebied.

Blijkens het tweede lid van artikel 1 zal de Eurocontrol-organisatie die bij het Verdrag is ingesteld niet langer uit twee maar uit drie organen bestaan. Zo worden de Permanente Commissie voor Veiligheid van Luchtvaartnavigatie en het Agentschap voor de Veiligheid van Luchtvaartnavigatie vervangen door een Algemene Vergadering die verantwoordelijk is voor het algemene beleid van de Organisatie. Tevens zijn er een Raad die tot taak heeft de besluiten van de Algemene Vergadering uit te voeren, en een Agentschap dat is belast met bepaalde in het Verdrag omschreven taken en door de Algemene Vergadering en de Raad vastgestelde taken zoals het beheren van het vermogen van de Organisatie.

Artikel 2

Artikel 2 beschrijft de taken van de Organisatie. De taken die zijn toegeschreven naar de nieuwe doelstellingen van het Verdrag liggen onder meer op het terrein van: planning en coördinatie, de ontwikkeling van systemen, research en development, specifieke middelen en standaarden, onafhankelijke uitvoering op het gebied van luchtverkeersmanagement, de ontwikkeling van methoden en criteria, dienstverlening, routeheffingen en veiligheidsregulering.

Het sluiten van bijzondere overeenkomsten tussen de Organisatie en de Verdragspartijen en tussen de Organisatie en derde partijen kan blijkens het tweede en het derde lid van artikel 2 eveneens tot de taken van de Organisatie behoren.

Van belang in het nieuwe artikel 2 is de wijze waarop de mogelijkheid wordt geopend tot het oprichten van publieke of private ondernemingen

wanneer dit voor het bereiken van de doelstellingen van de Organisatie nodig is. Een dergelijke mogelijkheid is momenteel niet expliciet geregeld in het Verdrag.

Artikel 2, eerste lid, onder e, rekent ook het ontwikkelen en uitvoeren van een gemeenschappelijk Europees luchtverkeersstroomleidingsysteem tot de taken van de Organisatie. Hiermee wordt in het Verdrag de basis gelegd voor de codificatie van een internationaal systeem voor verkeersstroomregeling en daarmee voor het creëren van een juridische status voor de zogenaamde «central flow management unit» (CFMU) binnen het Verdrag. Die CFMU is een in 1988 door Eurocontrol opgerichte instantie die zorg draagt voor een optimale verkeersstroomregeling door te streven naar een optimale verdeling van vraag en aanbod over het gehele systeem. Momenteel heeft deze instantie geen juridische status maar onder het geconsolideerde Verdrag wordt een dergelijke basis wel gecreëerd.

Artikel 3

Artikel 3 introduceert de mogelijkheid van uitbreiding van de definitie van luchtverkeer tot andere vormen van luchtverkeer dan burger, militair, douane en politie luchtverkeer. In dat kader is met name gedacht aan de Luchtverkeerscentrale Maastricht die door de Eurocontrol Organisatie wordt beheerd.

Artikel 5

Artikel 5 geeft aan welke vertegenwoordigers in de diverse organen zitting hebben. Zo zal de Algemene Vergadering bestaan uit ministeriële vertegenwoordigers en zullen vertegenwoordigers op het niveau van Directeuren-generaal voor de burgerluchtvaart zitting hebben in de Raad. Voor defensieaangelegenheden kunnen diverse vertegenwoordigers in de Raad worden benoemd. Het Agentschap wordt blijkens de statuten van dat orgaan, die als Bijlage I integraal deel uitmaken van het Verdrag, geleid door een door de Algemene Vergadering aangewezen Directeur-generaal die (onder goedkeuring door de Organisatie) zijn personeel werft.

Artikel 6

Op grond van artikel 6 zal de Algemene Vergadering onder meer de beginselen vastleggen voor de exploitatie van een gemeenschappelijk systeem voor de regeling van luchtverkeersstromen. Daarnaast is dit orgaan tevens verantwoordelijk voor de formulering van een gemeenschappelijk beleid op het gebied van de zogenaamde «en route»-heffingen (heffingen inzake luchtverkeersdienstverlening). De Algemene Vergadering is tevens bevoegd tot het amenderen van de Bijlagen I, II en IV bij het herziene Verdrag die respectievelijk over de Statuten van het Agentschap, de fiscale bepalingen en het gemeenschappelijk stelsel van «en route» heffingen handelen.

Artikel 7

De Raad heeft blijkens artikel 7 toezichthoudende bevoegdheden ten aanzien van het Agentschap. Zo kan de Raad de Directeur-generaal van het Agentschap kwijting verlenen voor zijn beheer van de begroting. Van belang is bovendien artikel 7, tweede lid, onder d, op grond waarvan de Raad algemene exploitatievoorwaarden vaststelt voor het in artikel 2 bedoelde gemeenschappelijk Europees luchtverkeersstroomleiding systeem.

Artikel 8

De procedurevoorschriften met betrekking tot de besluitvorming zijn opgenomen in artikel 8. In tegenstelling tot de situatie onder het oude Verdrag zal de besluitvorming in hoofdzaak bij meerderheid van uitge-

brachte stemmen plaatsvinden. Dit moet de slagvaardigheid binnen de Organisatie in belangrijke mate doen toenemen. Voor een beperkt aantal gevallen blijft de mogelijkheid van besluitvorming bij eenparigheid van stemmen bestaan. Te denken valt hierbij aan verzoeken om toetreding tot de Organisatie.

De Eurocontrolorganisatie werd tot dusverre vooral gekenmerkt door een consensuscultuur, die zeker zijn voordelen heeft, maar ook veel tijd vergt. Veel afspraken bevatten bovendien de nodige ruimte voor eigen interpretatie door de lidstaten. Door het geconsolideerde Verdrag worden de werkprocessen gestroomlijnd. Eurocontrol heeft overigens geen middelen om afspraken tussen landen feitelijk af te dwingen. Er wordt verwacht dat landen zich minder vrijblijvend opstellen waardoor de stroomlijning in de praktijk zijn vruchten zal afwerpen.

Artikel 9

Artikel 9 regelt het afwijken van verdragsverplichtingen door Verdragssluitende Partijen in geval van dwingende redenen van nationaal belang, zoals bijvoorbeeld een oorlogssituatie. De noodzaak van een dergelijke bepaling is met name door Ierland en Malta onderstreept.

Artikelen 10, 11 en 12

Artikel 10 dat ziet op de jaarlijkse contributies aan de Organisatie is ten opzichte van het oude Verdrag niet op hoofdpunten gewijzigd. Hetzelfde geldt voor de stemmenweging in artikel 11. Artikel 12 dat handelt over de vaststelling van huishoudelijke reglementen door de verschillende organen is door de samenvoeging van een aantal bepalingen aangepast zonder dat de desbetreffende verdragsvoorschriften inhoudelijk in belangrijke mate zijn herzien.

Artikelen 13 tot en met 18

Artikelen 13, 14 en 15, die handelen over het onderhouden van betrekkingen met andere staten, organisaties of andere instellingen en het sluiten van bijzondere overeenkomsten, zijn niet essentieel gewijzigd. Dit geldt tevens voor de artikelen 16, 17 en 18 die handelen over de vestiging van instellingen van de organisatie op het grondgebied van Verdragssluitende Partijen en het geven van aanwijzingen aan gezagvoerders van burgerluchtvaartuigen door het Agentschap.

Artikel 19

Van groter belang is artikel 19 van het herziene Verdrag. Op grond van dit artikel zullen door de Organisatie regels kunnen worden gesteld die rechtstreeks aan exploitanten van luchtvaartuigen en luchtverkeersdiensten worden opgelegd. De Verdragssluitende Partijen dienen daarbij uitsluitend toe te zien op de naleving van de vanwege de Organisatie gegeven maatregelen. Het gaat hierbij om regels die worden gesteld ter uitvoering van de algemene exploitatievoorwaarden die de Raad moet vaststellen ingevolge artikel 7, tweede lid, onder d, voor het opzetten van een gemeenschappelijk Europees luchtverkeersstroomleidingsstelsel, zoals bedoeld in artikel 2, eerste lid, onder e. Wanneer deze voorwaarden daadwerkelijk door de Raad zullen worden vastgesteld zal artikel 19 rechtstreekse werking krijgen binnen de Nederlandse rechtsorde.

Artikelen 20 tot en met 33

De artikelen 20 tot en met 33 handelen over uiteenlopende onderwerpen variërend van het opstellen van processen-verbaal door personeel van het Agentschap tot de onschendbaarheid van inrichtingen van de Organisatie en de verbindendheid van internationale en nationale regelingen voor het Agentschap bij de uitoefening van bepaalde taken. Deze bepalingen bevatten geen essentiële wijzigingen ten opzichte van het oude Verdrag.

Artikelen 34 en 35

De artikelen 34 en 35 beschrijven een geschillenbeslechtsingsregeling die is aangepast ten opzichte van het oorspronkelijke Verdrag teneinde de naleving daarvan te versterken. Zo is er een nieuwe bepaling die het Permanente Hof van Arbitrage te Den Haag aanwijst als instantie waaraan geschillen worden voorgelegd die niet binnen zes maanden zijn opgelost. De uitspraken van het Permanente Hof van Arbitrage zullen, evenals die van het onder het oude Verdrag geldende Arbitraal tribunaal, bindend zijn voor partijen. In tegenstelling tot het oude Verdrag zullen partijen het niet eerst eens hoeven te worden over de procedureregels voor de geschillenbeslechting, alvorens daartoe kan worden overgegaan. Overigens zal de Directeur-generaal van het Agentschap namens de Organisatie in rechte optreden.

Voor wat betreft geschillen tussen de Organisatie en natuurlijke of rechtspersonen die handelen over de toepassing van «en route»-heffingen zoals geregeld in Bijlage IV van het Verdrag bepaalt artikel 35 dat deze onderworpen zullen worden onderworpen aan de jurisdictie van nationale rechtbanken.

Artikel 36

Artikel 36 handelt onder meer over de wijze waarop Verdragsluitende Partijen aan Bijlage IV gebonden kunnen zijn. Deze Bijlage bevat bepalingen betreffende het gemeenschappelijk stelsel van «en route» heffingen. Blijkens artikel 36 kunnen Verdragsluitende Partijen voor een periode van 5 jaar aan Bijlage IV gebonden worden. Deze binding kan worden verlengd, tenzij Partijen aangeven niet langer gebonden te willen zijn.

Artikel 37

Artikel 37 garandeert evenals onder het oude verdrag de continuïteit van het gebruik van openbare diensten door het Agentschap.

Artikel 38

Artikel 38 ziet op de geldigheidsduur van het Verdrag. In principe wordt het Verdrag voor onbepaalde tijd verlengd. Verdragsluitende Partijen kunnen de toepassing van het Verdrag na twintig jaar beëindigen. Ook regelt het artikel de mogelijkheid van ontbinding van de Organisatie.

Artikel 39

Artikel 39, dat de toetreding tot het Verdrag regelt, is niet essentieel gewijzigd.

Artikel 40

In artikel 40 van het Verdrag is een basis gecreëerd voor de toetreding tot het Verdrag door regionale organisaties voor economische integratie. In de onderstaande toelichting op het Toetredingsprotocol wordt hier nader op ingegaan.

Bijlagen bij het Verdrag

Bij het Verdrag zijn de volgende vier Bijlagen gevoegd:

1. Bijlage I: Statuten van het Agentschap. De in deze Bijlage opgenomen Statuten zijn op verschillende punten aangepast ten opzichte van de Statuten van het huidige Agentschap. De gewijzigde Statuten zijn onder meer ingericht op de grotere bevoegdheden die de Directeur-generaal krijgt. De bevoegdheden zijn met name verruimd ten aanzien van de afwikkeling van de dagelijkse gang van zaken.
2. Bijlage II: Vluchtinformatiegebieden. De Bijlage biedt een overzicht van de begrenzingen van het luchtruim boven de verschillende Verdragsluitende Partijen.
3. Bijlage III: Fiscale bepalingen. De Bijlage vervangt het op 6 juli 1970 te

Brussel totstandgekomen Additioneel Protocol bij het Internationaal Verdrag tot samenwerking in het belang van de veiligheid van de luchtvaart «EUROCONTROL», met wijzigingen, en regelt de mate waarin en de wijze waarop de heffing van indirecte rechten en belastingen aan de Organisatie, haar onderdelen en medewerkers kan plaatsvinden.

4. Bijlage IV: Bepalingen betreffende het gemeenschappelijk stelsel van «en route»-heffingen. Deze Bijlage bevat, zoals hiervoor aangegeven, bepalingen betreffende het gemeenschappelijk stelsel van «en route» heffingen. De op 12 februari 1981 te Brussel totstandgekomen Multilaterale Overeenkomst betreffende «en route»-heffingen (Trb. 1981, 23) wordt beëindigd en vervangen door de in Bijlage IV opgenomen bepalingen betreffende «en route»-heffingen. Op basis van deze bepalingen kan Eurocontrol namens de lidstaten heffingen innen die de gebruikers van het luchtruim van de aangesloten lidstaten verschuldigd zijn wegens het benutten van verkeersleidingfaciliteiten bij de begeleiding van vluchten. De heffingen worden onder inhouding van bepaalde inningskosten door Eurocontrol overgedragen aan de lidstaten. Aan de Multilaterale Overeenkomst wordt binnen Nederland uitvoering gegeven door middel van het Besluit vergoedingen luchtverkeersbeveiliging. Met de vervanging van deze Overeenkomst door de bepalingen van de geconsolideerde versie van de tekst van het verdrag is de internationale grondslag voor deze regeling dus gewijzigd.

De Bijlagen vormen een integrerend onderdeel van het verdrag. De in Bijlage II opgenomen vluchtinformatiegebieden zijn aan te merken als zijnde van uitvoerende aard. Verdragen tot wijziging van de in Bijlage II opgenomen vluchtinformatiegebieden behoeven op grond van artikel 7, onderdeel f, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen geen parlementaire goedkeuring, tenzij de Staten-Generaal zich thans het recht tot goedkeuring terzake voorbehouden.

Het Toetredingsprotocol

Het Toetredingsprotocol bevat de voorwaarden waaronder de EG tot het Verdrag kan toetreden. Op grond van artikel 40 van het geconsolideerde Verdrag is voorzien in de mogelijkheid van uitbreiding van het aantal leden met regionale organisaties voor economische integratie. Hierbij dient het te gaan om organisaties waarvan één of meer ondertekenende lidstaten van het Verdrag lid zijn.

De toetreding van de EG tot het Verdrag past in het streven binnen de Europese Unie naar het instellen van een gemeenschappelijk Europees luchtruim. De doelstelling van het Verdrag, het creëren van een geïntegreerd Europees luchtbeveiligingssysteem, sluit naadloos aan bij deze strategie. De uitwerking van dit streven kwam op gang nadat de Europese Unie de congestieproblematiek in het Europese luchtruim in 1999 als prioriteit had aangemerkt. Een werkgroep deed hierop de Raad van de Europese Gemeenschappen aanbevelingen om te komen tot een gemeenschappelijk Europees luchtruim. Tijdens de Transportraad van december 2002 bereikte de Raad een politiek akkoord over het in gang zetten van een pakket van 4 verordeningen die het gemeenschappelijk Europees luchtruim tot stand moeten brengen. De strategie kreeg onlangs verder vorm met de vaststelling van Gemeenschappelijke Standpunten van 18 maart 2003 (PBEG C 129 E), vastgesteld door de Raad, volgens de procedure van artikel 251 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, met het oog op de aanneming van:

- een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het kader voor de totstandbrenging van het gemeenschappelijk Europees luchtruim («de kaderverordening»);
- een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende

- de organisatie en het gebruik van het gemeenschappelijk Europees luchtruim;
- een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de verlening van luchtvaartnavigatiediensten in het gemeenschappelijk Europees luchtruim («de dienstverleningsverordening»);
 - een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de interoperabiliteit van het Europese netwerk voor luchtverkeersbeheer;
 - een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de organisatie en het gebruik van het gemeenschappelijk Europees luchtruim («de luchtruimverordening»); en
 - een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de interoperabiliteit van het Europese netwerk voor luchtverkeersbeveiliging («de interoperabiliteitsverordening»).

Door de toetreding tot het Verdrag krijgt de EG binnen de Eurocontrol Organisatie bevoegdheden tot het mede beslissen over diverse aangelegenheden. In dit kader zal de EG binnen Eurocontrol onder een aantal voorwaarden namens de lidstaten stemrecht kunnen uitoefenen. De omvang van de bevoegdheden van de EG zal afhangen van het aantal lidstaten van de EG dat tot het Verdrag is toegetreden en van de vraag in hoeverre de EG ten aanzien van die lidstaten over exclusieve (externe) bevoegdheden beschikt. Momenteel is het aantal exclusieve bevoegdheden van de EG op het gebied van de luchtvaart beperkt. De verwachting is echter dat deze met een toekomstige oprichting van het gemeenschappelijk Europees luchtruim aanmerkelijk zullen toenemen.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

In artikel 1 wordt de toetreding van de EG tot het Verdrag geregeld. Daarbij wordt aangegeven dat het om een toetreding binnen het kader van haar bevoegdheid gaat.

Artikel 2

In artikel 2 wordt onder meer de toepasselijkheid van het Verdrag op «en route»-luchtvaartdiensten en daarmee samenhangende diensten uit de EG vastgesteld.

Artikel 4

Artikel 4 sluit bijdragen van de EG aan de begroting van Eurocontrol uit.

Artikel 5

Blijkens artikel 5 zal de EG vertegenwoordigd kunnen worden in alle Eurocontrol-organen.

Artikel 6

Van belang is artikel 6, waarin het stemrecht van de EG wordt geregeld in verhouding tot het stemrecht van de EG-Lidstaten die ook partij zijn bij het Verdrag. Op grond van dit artikel zal de EG in gevallen waarin deze exclusieve bevoegdheden geniet het stemrecht van haar Lidstaten uitoefenen. In deze gevallen stemmen de Lidstaten niet. In gevallen waarin de EG geen exclusieve bevoegdheden geniet stemmen de Lidstaten wel en neemt de EG niet deel aan de stemming.

Artikel 7

Op grond van artikel 7 worden de grenzen van de bevoegdheden van de EG nader aangegeven in een schriftelijke verklaring van de EG.

Artikel 8

Artikel 8 verklaart artikel 34 van het Verdrag van toepassing op geschillen omtrent de uitleg, toepassing en uitvoering van het Toetredingsprotocol tussen partijen bij het Toetredingsprotocol onderling of tussen hen en de Eurocontrol-organisatie.

Artikel 9

Artikel 9 geeft aan voor welke partijen het Toetredingsprotocol wordt opengesteld. Het artikel regelt tevens de inwerkingtreding.

Artikel 10

Volgens artikel 10 behelst elke toetreding tot het Verdrag na de datum van inwerkingtreding daarvan binding aan het Protocol.

Artikel 11

Op grond van artikel 11 geldt het Protocol voor onbepaalde tijd.

Implementatie

Het Protocol tot consolidatie

De uitvoering van artikel 19 in samenhang met de artikelen 2, eerste lid, onder e, en 7, tweede lid, onder d, van het geconsolideerde Verdrag zal te zijner tijd tot de rechtstreekse doorwerking van krachtens het Verdrag gestelde regels leiden. Deze artikelen handelen over het opzetten van een gemeenschappelijk Europees luchtverkeersstroomleidingsstelsel. De maatregelen die de Organisatie krachtens artikel 19 van het Verdrag aan exploitanten van luchtvaartuigen en luchtverkeersdiensten kan opleggen, zullen door de Verdragssluitende Partijen gehandhaafd moeten worden. Hiervoor zal in de nationale regelgeving een basis gecreëerd moeten worden. In dit kader zullen met name de artikelen 5.9 (het indienen van een vluchtplan door gezagvoerders) en 5.23, vierde lid (verplichting van de Nederlandse Luchtverkeersbeveiligingsorganisatie (de LVNL) tot het uitvoeren van internationale regelgeving), van de Wet Luchtvaart moeten worden aangepast. Een dergelijke implementatie van het Verdrag zal echter pas aan de orde zijn nadat door de Organisatie de algemene beginselen zijn geformuleerd voor de inrichting van een luchtverkeersstroomleidingsstelsel.

Het Toetredingsprotocol

Het Toetredingsprotocol zal voor de Nederlandse positie binnen Eurocontrol substantiële gevolgen hebben na de instelling van een gemeenschappelijk Europees luchtruim. Daarmee zullen de exclusieve bevoegdheden van de EG aanzienlijk toenemen. Bij de implementatie van de diverse verordeningen die hiervoor de basis zullen creëren, zal hiermee rekening worden gehouden.

Koninkrijkspositie

De protocollen zullen voor wat betreft het Koninkrijk der Nederlanden, evenals het Verdrag, uitsluitend voor Nederland gelden.

De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,
M. H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus

De Minister van Buitenlandse Zaken,
B. R. Bot