

Internationaal Verdrag tot samenwerking in het belang van de veiligheid in de luchtvaart „Eurocontrol”, op 13 december 1960 te Brussel gesloten, en het tezelfder tijd ondertekende Protocol inzake het overgangstijdvak voorafgaande aan de inwerkingtreding van het „Eurocontrol”-Verdrag

BRIEF VAN DE MINISTER VAN
BUITENLANDSE ZAKEN

Nr. 1

Ter griffie van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen: 21 juni 1962.

De wens, dat deze overeenkomsten aan de uitdrukkelijke goedkeuring van de Staten-Generaal zullen worden onderworpen, kan door of namens de Kamer of door ten minste dertig leden der Kamer te kennen worden gegeven uiterlijk op 21 juli 1962.

's-Gravenhage, 21 juni 1962.

Ter voldoening aan het bepaalde in artikel 60, lid 2, en onder verwijzing naar artikel 61, lid 3, van de Grondwet, de Raad van State gehoord, heb ik de eer U Hoogedelgestreng hiernevens de tekst over te leggen van het op 13 december 1960 te Brussel gesloten Internationaal Verdrag tot samenwerking in het belang van de veiligheid van de luchtvaart „Eurocontrol”, met Bijlagen en Protocol van ondertekening (*Trb.* 1961, 62) en het tezelfder tijd ondertekende Protocol inzake het overgangstijdvak voorafgaande aan de inwerkingtreding van het „Eurocontrol”-Verdrag (*Trb.* 1961, 63)¹⁾.

Eén toelichtende nota bij het verdrag en het protocol gelieve U Hoogedelgestreng hiernevens aan te treffen.

Wat het Koninkrijk der Nederlanden betreft, zullen het verdrag (althans voorshands) en het protocol alleen voor Nederland gelden.

De Minister van Buitenlandse Zaken a.i.,
H. A. KORTHALS.

Toelichtende nota

Algemeen

De voortschrijdende technische ontwikkeling heeft het vliegen op zo grote hoogte (boven 20 000 voet) en met zo grote snelheid mogelijk gemaakt, dat de leiding van het luchtverkeer door de nationale verkeersleidingsdiensten praktische bezwaren ontmoet. De vluchtinlichtingengebieden, tot nu toe voor het lagere luchtruim grotendeels afgestemd op het nationaal territorium, waardoor een luchtvaartuig telkenmale van de ene verkeersleidingsdienst aan de andere moet worden overgedragen, zullen met name in West-Europa zoveel mogelijk tot één moeten worden verenigd. Voorts zal het burger- en het militaire luchtverkeer op die hoogte — dit laatste met uitzondering van de zogenaamde operationele vluchten (oefeningen) — door één instantie moeten worden geleid. Een en ander maakt tweërlei integratie wenselijk, te weten: gehele of althans zo groot mogelijke internationalisering van de luchtverkeersleiding op die hoogte, alsook een coördinatie van de burger- en de militaire verkeersleiding aldaar, waardoor tevens een economische exploitatie van de burgerluchtvaart kan worden bevorderd, terwijl de operationele vrijheid van de militaire luchtvaart behouden blijft.

Het bovenstaande vraagstuk vormt sinds 1956 het onderwerp van uitvoerige studies. Daarbij werd onder meer geconcludeerd, dat de problemen van het verkeer in het hogere luchtruim, zowel wat de organisatie als wat de toe te passen methodes betreft, niet dezelfde zijn als die welke door de regeling van het verkeer in het lagere luchtruim worden gesteld.

Ook bleek, waar de mogelijkheid van gebruik van het gehele hogere luchtruim door burgerluchtvaartuigen is uitgesloten, het bestaande luchtwegennet niet voldoende soepel om sommige luchtruimten alleen te laten bezigen voor de militaire vliegtuigen; door een dergelijke scheiding van het burger- en

¹⁾ Nedergelegd ter griffie, ter inzage van de leden.

Aan
de Heer Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal

het militaire verkeer zou het gevaar voor botsingen kunnen worden voorkomen. Bovendien werd tot het inzicht gekomen, dat binnen een zo groot mogelijk luchtruim de procedures en de reglementering van de vluchten identiek behoren te zijn, opdat een doelmatige verkeersregeling getroffen en bijgevolg de veiligheid van het luchtverkeer verzekerd kan worden.

De gedachte om de luchtverkeersleiding in het hogere luchtruim gedeeltelijk op te dragen aan gemeenschappelijke organen werd formeel uitgesproken op de vierde Regionale Vergadering van de International Civil Aviation Organization (I.C.A.O.), in januari 1958 te Genève gehouden. In het kader van de Noordatlantische Verdragsorganisatie (N.A.V.O.) werd deze materie eveneens bestudeerd, aangezien ook na de verschijning van de burgerstraalvliegtuigen het verkeer in de hogere luchtlagen, hetwelk voordien uitsluitend militair was, voorshands nog grotendeels uit militaire vluchten zal blijven bestaan. In het daartoe ingestelde „Committee for European Airspace Coördination” van de N.A.V.O. werden plannen ontwikkeld om tot een coördinatie van de burger- en de militaire verkeersleiding boven Europa te komen. Hierop voortbouwend vonden verschillende besprekingen plaats tussen de Directeuren-Generaal van de Burgerluchtvaartdiensten van België, de Bondsrepubliek Duitsland, Frankrijk, Italië, Luxemburg en Nederland, om te komen tot de instelling van een centrale Europese verkeersleiding voor de hogere luchtlagen. Hierbij zij aangetekend, dat ook naar Nederlands inzicht de instelling van een centrale luchtverkeersleiding voor de hogere luchtlagen in het algemeen noodzakelijk is. Er was echter reden om te betwijfelen, of aan de bestaande behoefte het best zou kunnen worden voldaan door instelling van een centrale instantie voor een zo uitgebreid gebied als het territoire van de Zes. De technische merites van deze opzet zouden eerst kunnen blijken na grondige analyse van het huidige en het te verwachten luchtverkeer en nadat voldoende ervaring zou zijn opgedaan met de behandeling van het verkeer met straalvliegtuigen. Bovendien werd door Nederland als bezwaar gezien, dat, indien een zo bij uitstek technisch onderwerp — als zodanig geheel los staand van de Europese Economische Gemeenschap (E.E.G.) — in het kader van het Europa der Zes zou worden getrokken, zulks de indruk zou maken alsof dit voornamelijk uit politieke overwegingen geschiedde; niet alleen zou dit de splitsing van West-Europa op economisch gebied eerder in de hand werken dan tegengaan, maar bovendien zou aldus het overleg, dat in nog ruimer internationaal verband gaande was over hetzelfde onderwerp, worden doorkruist. In het algemeen kon trouwens een vergelijking van de voor ogen staande organisatie met de Europese Gemeenschappen moeilijk worden getrokken, aangezien er bij de Gemeenschappen sprake is van nieuwe beleidsorganen, terwijl met de beoogde instelling niet meer werd bedoeld dan een uitvoerende dienst, die een normaliter door de Staten zelf te verrichten werkzaamheid gemeenschappelijk voor hen zou verrichten.

Nederland heeft een aandeel genomen in de voorbereidende studies, welke in daartoe ingestelde werkgroepen voor de technische en financiële zijde van het vraagstuk werden verricht. Tevens heeft de Rijksluchtvaartdienst, vooruitlopend op de stichting van een centraal orgaan, medegewerkt aan verbeteringen in de coördinatie tussen de verkeersleidingen voor de hogere luchtlagen van Nederland, de Bondsrepubliek Duitsland, België en Luxemburg op grond van in januari 1958 in het kader van de I.C.A.O. gemaakte afspraken. Reeds in de eerste fase van het voorbereidend overleg werden ook de chefs van de luchtmachtstaven van de zes landen bij de besprekingen betrokken. Eind 1959 heeft Engeland, in N.A.V.O.-verband reeds met het „Eurocontrol”-project geconfronteerd, zich bij de groep der aan de voorbereiding deelnemende landen aangesloten; het stemt tot voldoening dat ook het eindresultaat, vervat in het op 13 december 1960 te Brussel ondertekende Eurocontrol-Verdrag, voor de Britse Regering aanvaardbaar bleek. Daarentegen onthield Italië zich, als enige der genoemde Staten, uit technische en economische overwegingen van ondertekening. Gezien de geografische positie van Italië behoeft dit geen belemmering te vormen voor de totstandkoming van

Eurocontrol; tevens mag worden verwacht, dat Italië te zijner tijd alsnog zijn standpunt zal herzien.

Inhoud van het verdrag

Het verdrag beoogt de samenwerking op het terrein van de luchtvaart in het algemeen te versterken, alsook organisatorisch vorm te geven aan de noodzakelijk geachte centrale verkeersleidingsdienst voor de hogere luchtlagen. Hiertoe wordt een „Europese Organisatie voor de Veiligheid van de Luchtvaart (Eurocontrol)” gesticht, welke wordt belast met de regeling van het verkeer in het hogere luchtruim boven het grondgebied der Partijen van alle burgerluchtvaartuigen en van die militaire vliegtuigen, welke zich houden aan de door de I.C.A.O. gegeven voorschriften. Tevens kunnen de Partijen de verkeersleiding in het lagere luchtruim boven hun grondgebieden geheel of voor een deel aan de organisatie opdragen. Dit laatste is echter een secundaire doelstelling van het verdrag, welke naar verwachting voorlopig niet aan de orde zal komen.

Voorzien wordt in de instelling van een regelend lichaam, de „Commissie” en een uitvoerende instantie, het „Agentschap”. De commissie heeft tot taak de veiligheid van het luchtverkeer te verzekeren, hetgeen voornamelijk zal moeten worden bereikt door unificatie der nationale luchtverkeersregels, standaardisatie respectievelijk gemeenschappelijke aanschaffing van het te gebruiken materiaal en coördinatie van de studies op het gebied der luchtverkeersleiding. Het agentschap oefent de daadwerkelijke leiding van het luchtverkeer uit en zal verantwoordelijk zijn voor de exploitatie van een te stichten verkeersleidingscentrum. Daarnaast kan het agentschap onder meer centrale opleidingsscholen voor het personeel van de luchtvaartdiensten oprichten.

De commissie wordt gevormd door twee vertegenwoordigers van iedere staat, zodat de belangen zowel van de burgerluchtvaart als die van de nationale verdediging kunnen worden vertegenwoordigd. Ten aanzien van de besluitvorming in de commissie worden de stemmen gewogen met inachtneming van een tabel, gebaseerd op het bruto nationaal product van de deelnemende Staten, hetgeen ongeveer overeenkomt met hetgeen bij de Europese Economische Gemeenschap gebruikelijk is, namelijk België 4, Bondsrepubliek Duitsland 9, Frankrijk 10, Groot-Brittannië 10, Luxemburg 1, Nederland 4. Ook de bijdrage in de kosten van de organisatie geschiedt overeenkomstig deze verhouding. Voor een aantal besluiten, waaronder vaststelling van het deel van het luchtruim waar het agentschap de verkeersleiding zal uitoefenen, is eenstemmigheid vereist. Het geven van richtlijnen aan het agentschap geschiedt met gekwalificeerde meerderheid van stemmen in dier voege, dat deze stemmen tevens een meerderheid van de Staten vertegenwoordigen.

Ten aanzien van privileges en immuniteiten bevat het verdrag bepalingen welke in hoofdzaak gelijklopend zijn aan die welke voor de Europese Organisaties gelden. Bij het vervullen van haar taak staan de organisatie ruime bevoegdheden ten dienste. Zij heeft rechts- en handelingsbevoegdheid volgens het interne recht der partijen; ten deze moge onder meer worden verwezen naar hetgeen is bepaald in de artikelen 15, 18 en 19 van het verdrag, waar onder andere de verwervingsmogelijkheid van onroerende goederen en de bevoegdheid tot het geven van opdrachten aan gezagvoerders is geregeld. Voor het overige zij vermeld, dat sprake is van een „open” overeenkomst. Alle andere staten die zulks wensen, kunnen, ook indien zij geen N.A.V.O.-lid zijn, toetreden. Met name is hier gedacht aan de niet-N.A.V.O.-landen Zweden, Oostenrijk, Zwitserland en Spanje, en aan de N.A.V.O.-landen Noorwegen, Denemarken en Portugal. Op deze wijze is de mogelijkheid geopend, eenheid te brengen in de verkeersregeling van het hogere luchtruim boven geheel West-Europa. Ten einde een dergelijke eenheid te vergemakkelijken voorziet het verdrag zelfs in de mogelijkheid voor het agentschap om contracten te sluiten met de staten die mochten verlangen van de diensten van het agentschap gebruik te maken, zonder nochtans tot het verdrag toe te treden.

Bijlagen (1)

In het algemeen wordt de organisatie vertegenwoordigd door het agentschap, beheerd door een „Comité” en een directeur. Samenstelling van het „Comité” en taak en bevoegdheden van deze beide organen worden uitvoerig geregeld in de statuten van het agentschap, welke als bijlage I aan het verdrag zijn toegevoegd. De nadere omschrijving van de taak van het agentschap is gesteld in de bewoordingen van de internationaal aanvaard zijnde regels inzake de luchtverkeersleiding, vervat in bijlage (Annex) 11 bij het in 1944 te Chicago gesloten verdrag inzake de Internationale Burgerlijke Luchtvaart (*Trb.* 1954, 18).

Het Comité dient voorstellen te doen aan de Commissie met betrekking tot het aantal op te richten verkeersleidings- of vluchtinlichtingendiensten, alsook inzake het treffen van maatregelen tot oprichting van centra voor onderzoek, verrichten van proefnemingen en het stichten van scholen voor voortgezette opleiding. De directeur krijgt de dagelijkse leiding van het agentschap, die hij overeenkomstig de richtlijnen van het Comité uitoefent. Hoewel de bedoeling bestaat uiteindelijk tot één verkeersleidingsdienst te komen, zullen voorlopig waarschijnlijk 3 verkeersleidingsdiensten worden gevormd, te weten voor het hogere luchtruim boven Engeland, boven Frankrijk en boven de Bondsrepubliek en de Beneluxlanden.

Met betrekking tot de financiële bepalingen, welke overeenkomen met soortgelijke bepalingen voor de Europese Gemeenschappen, is er van Nederlandse zijde op aangedrongen de vrijheid van het agentschap tot het doen van uitgaven zoveel mogelijk te beperken; de begroting van het agentschap dient dan ook te worden goedgekeurd door de commissie. Deze goedkeuring behoeft een meerderheid van stemmen, welke tevens de meerderheid der staten dienen te vertegenwoordigen.

Raming van de kosten van de uitvoering van het verdrag voor Nederland

Een raming van de kosten, welke voor Nederland verbonden zullen zijn aan de uitvoering van het Eurocontrol-project, is slechts bij benadering mogelijk. Veel zal afhangen van de ervaring, in de eerste jaren verkregen. In het experimentele stadium zullen de kosten voor Nederland aanvankelijk f 100 000 tot f 200 000 per jaar bedragen, na vijf jaar oplopend tot 1 mln. Dit komt neer op ongeveer 6 pct. der totale kosten, welke verdeling in artikel 23 van bijlage I wordt geregeld. Na de overgang van het experimentele naar het uitvoerende stadium, waarschijnlijk over enkele jaren, moet rekening worden gehouden met een jaarlijkse Nederlandse bijdrage van 3,5 mln. in de exploitatiekosten van het agentschap. Naar verwachting zal de Nederlandse bijdrage in de initiële investeringskosten circa 6,5 mln. belopen. De investeringen zullen over een aantal jaren verspreid worden. Bovenvermelde bedragen dienen als het maximum-bedrag te gelden, dat Nederland in een bepaald jaar zal bijdragen.

In het financieel reglement, dat slechts met unanimitéit zal worden aanvaard, zullen de financiële verplichtingen nog nader worden vastgesteld. Het is niet uitgesloten, dat na het experimentele stadium de kosten de ramingen belangrijk te boven zullen gaan. Tijdens de onderhandelingen heeft de Neder-

landse Regering zich voorbehouden, indien zulks het geval is de voortzetting der Nederlandse deelneming opnieuw te bezien.

Belang Nederlandse industrie

De Nederlandse industrie heeft apparatuur voor de luchtverkeersleiding ontwikkeld, welke bij Nederlandse deelneming aan Eurocontrol mogelijk aan deze organisatie zal kunnen worden geleverd. Ook op telecommunicatiegebied zijn er voor Nederland leveringsmogelijkheden welke bij niet-deelneming uitgesloten zouden zijn.

Protocol inzake het overgangstijdvak

Teneinde gedurende de periode tussen ondertekening en inwerkingtreding van het Verdrag geen stagnatie in het noodzakelijke experimentele onderzoek te doen ontstaan en opdat bij de inwerkingtreding de nodige ervaring zal zijn verkregen, is een overgangsregeling ontworpen. Deze voorziet in de instelling van een tijdelijk equivalent van de bij het Verdrag in het leven te roepen commissie, terwijl als voorloper van het agentschap een vereniging naar Frans recht is opgericht. De taak van de beide organen ligt op het gebied van studie, planning en experimenteren. De uitkomst van de plannen die momenteel door de voorloper van het agentschap worden uitgewerkt, zal bijvoorbeeld grotendeels bepalend zijn voor de aard van de technische apparatuur en de personeelsformatie van Eurocontrol.

Conclusie

Een verantwoorde verzorging van de luchtverkeersbeveiliging — met name in de hogere luchtlagen — eist een verkeersleiding op internationale basis. Derhalve is het ook voor Nederland noodzakelijk aan Eurocontrol deel te nemen. Tegenover de financiële bijdrage, welke Nederland aan Eurocontrol zal moeten betalen, zullen in de toekomst enige besparingen aan personeel en materieel op de eigen dienst staan, waarbij men bedenke, dat tot nu toe geen afzonderlijke luchtverkeersleidingsdienst voor het hogere luchtruim bestaat. Nederland kan als grote luchtvaartmogendheid moeilijk afzijdig blijven bij een project waarbij de Nederlandse luchtvaart zo nauw is betrokken.

De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,
E. G. STIJKEL.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
J. LUNS.

De Minister van Defensie,
S. H. VISSER.

De Minister van Financiën,
J. ZIJLSTRA.